



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Doktora Programı

**MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ: ABD VE
JAPONYA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ**

İsmail ORAL

Doktora Tezi

Ankara, 2019

**MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ: ABD VE
JAPONYA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ**

İsmail ORAL


Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Doktora Programı

Doktora Tezi

Ankara, 2019

KABUL VE ONAY

İsmail ORAL tarafından hazırlanan “Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi” başlıklı bu çalışma, 25/01/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

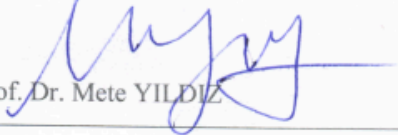

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK


(Başkan)


Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

(Danışman)


Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM


Prof. Dr. Mete YILDIZ


Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan “*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

18.02.2019

İsmail ORAL

“*Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge*”

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.**
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum tarafından verilir** *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir.** Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez **danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.**

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.



İsmail ORAL

TEŞEKKÜR

Zorunlu bazı sebeplerle, bir doktora tezi için bile uzun sayılabilecek bir sürede tamamlayabildiğim bu Tez Çalışması için çok değerli katkılar sunan ve dolayısıyla da teşekkürü borç bildiğim bazı kişileri burada zikretmek istiyorum. Bu kapsamda; danışmanın olması için götürdüğüm öneriyi kabul edip, bir süre devam eden Dekanlık görevinin tüm yoğunluğuna rağmen ilgi ve alakasını hiç eksik etmeyen, geçmişte aynı kurumda çalışmış olmanın verdiği konuya aşinalığın da etkisiyle Tezin gidişatında önemli rol oynayan sayın Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖMÜLŞEN'e; yine sürecin başından bu yana konuya olan hakimiyetine nezaketini de ekleyerek yaptığı yapıcı eleştiriler ve kritik tavsiyeleriyle Tezin ortaya çıkmasında önemli bir pay sahibi olan sayın Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM'e; her seferinde TODAİE'den Beytepe'ye gelmek zahmetine katlanan, dahası bir ara bacağının kırılmasına rağmen bu zahmete ara vermeden katlanma fedakarlığında bulunan ancak görev değişikliği sebebiyle Jüri'den ayrılmak zorunda kalan sayın Prof. Dr. Kamil U. BİLGİN'e; Jüri'ye sonradan dahil olmasına rağmen Tez Çalışmasının yaşadığı tıkanıklığın yaptığı çok yerinde önerilerle aşılmasını sağlayan, emekli olup İstanbul'a taşınmasına rağmen son derece yapıcı ve sıcak tutumuyla bu Tezin bitirilmesine büyük katkı sağlayan sayın Prof. Dr. Hikmet KAVRUK'a, kıymetli zamanlarından ayırıp Tez Jürüsüne katılma teklifini kabul etme nezaketini gösteren sayın Prof. Dr. Mete YILDIZ ve Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN'a; hiçbir zaman güler yüzlü tavrından ödün vermeyen, hertürlü yardımı esirgemeyen, etrafına yaydığı pozitif enerjiden oldukça faydalandığım Bölüm Başkanım sayın Prof. Dr. Mehmet D. AYDIN'a içten teşekkürlerimi arz ediyorum. Yine bu uzun süreçte arkamdaki desteklerini hep hissettiğim sevgili eşim Ayşegül ORAL'a, "baba daha bitiremedin mi" yönündeki serzenişlerinin üzerimde bir güdüleme aracı etkisi yarattığı sevgili çocuklarım Kasım Yiğit ve Namık Alp'e de ayrıca teşekkürlerimi sunuyorum.

ÖZET

ORAL, İsmail. “*Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*”, Doktora Tezi, Ankara, 2019.

1970’lerde başlayan ekonomik bunalımın tetiklemesiyle kamu yönetiminde başlayan arayışlar neticesinde ortaya atılan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), özellikle gelişmiş ülkelerde kabul görerek bunlar tarafından uygulanan reform hareketlerine şekil veren başlıca yaklaşım olmuştur. Nitekim Türk kamu yönetiminde son dönemde yaşanmakta olan değişimin emareleri de YKİ yaklaşımının öngörülleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Kamu yönetiminin bir alt disiplini olarak kamu personel yönetimi de bu değişim dalgasından uzak kalamamıştır. Bu bağlamda geleneksel anlayışının yöntem ve uygulamaları terkedilmiş, yerlerine özel sektör insan kaynakları yönetiminden devşirilenler ikame edilmiştir. Ancak bütün bunlar yaşanırken kamu personel yönetiminden merkezi olarak sorumlu olan kamusal organlar ihmal edilmiş, bütüncül bakış açısından uzaklaşmıştır. Oysa ki, sorunsuz bir kamu personel sistemi her şeyden önce sistemin başında iyi kurgulanmış bir merkezi otoritenin yer almasına bağlıdır. Bu konudaki uygulamalara bakıldığında farklı alternatiflerin tercih edildiği anlaşılmaktadır. YKİ yaklaşımı ile; özerkliğe sahip, politika belirleme, genel düzenleme, rehberlik ve koordinasyon gibi fonksiyonlara odaklanıp ikincil önemde olanları ilgili kamu kurumlarına bırakan bir merkezi personel yapısının öngörülmekte olduğu söylenebilir. Bu öngörüye uygun oldukları, aynı zamanda Türkiye açısından da örnek olma potansiyeline sahip buldukları değerlendirilen ABD ve Japonya örneklerinin incelenmesi bu nedenle gerekli görülmüştür. Türkiye’de ilk defa 1960’da bir reform örgütü olarak kurulan Devlet Personel Dairesi, kendisinden bekleneni verememiş olması sebebiyle 1984 yılında Devlet Personel Başkanlığı adı altında yeniden yapılandırılmış, ancak bu Kurum da yeterince etkinlik sağlayamamış, dahası merkezi kamu personel yönetiminde oynaması gereken rolü büyük ölçüde Maliye Bakanlığı başta olmak üzere diğer kamu kurumlarına kaptırmak durumunda kalarak kendisini bir anlamda “gizli işlevsiz” konumuna düşürmüş ve nihayet yeni hükümet sistemine geçiş sonrası da kapatılmıştır. Türk kamu personel yönetimi “çok başlı” bir görünüm arz etmektedir ve personel sisteminin bir reforma tabi tutulabilmesi için öncelikle YKİ öngörülleriyle uygun bir merkezi personel yapılanması modelinin ortaya konulması gerekli görülmektedir.

Anahtar Sözcükler: Merkezi Personel Yönetimi, Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi.

ABSTRACT

ORAL, İsmail. “*Central Personnel Administration Organisation: US and Japan Cases and a Model Proposal for Turkey*”, Ph.D. Dissertation, Ankara, 2019.

As a result of the economic crisis in the 1970s, the New Public Management (NPM), emerged as a result of the search for public administration, became the main approach shaping the reform movements implemented by developed countries. The signs of the recent changes in the Turkish public personnel system are largely in line with the projections of the NPM approach. As a sub-discipline of public administration, public personnel administration has not been able to stay away from this wave of change. In this context, the methods and practices of the traditional approach have been abandoned, and those taken from the private sector human resources management have been replaced. Nevertheless, the public bodies in charge of the central public personnel administration were neglected and thus the holistic point of view has been removed. On the other hand, the establishment of a faultless public personnel system depends primarily on the involvement of a central authority that is well established at the head of the system. When we look at the country practices in this field, it is understood that different model alternatives are preferred. A central personnel body envisaged by the approach of NPM offers autonomy; focusing on functions such as policy-making, general regulation, guidance and coordination, leaving secondary functions to the relevant public institutions. Being in accordance with this foresight, USA and Japan samples are considered to have the potential to be analyzed in this Thesis as the useful samples for Turkey’s practice. The State Personnel Office, founded in 1960 as a reform organization, was restructured under the name of State Personnel Presidency in 1984 due to being unable to give the expected. However even this new organization has not provided enough efficiency; moreover, the role that the Presidency should play in the field has been lost to other public institutions, mainly to the Ministry of Finance. Finally, after making itself a “hidden dysfunctional” government institution, the Presidency was finally closed soon after the new government system. Turkish public personnel administration has a “multi-headed” appearance and in order to fix the existing system, it is required to offer a new central personnel administration organisation model in accordance with the NPM projections.

Key Words: Central Personnel Administration, Central Personnel Administration Organisation.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	ii
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	iii
ETİK BEYAN	iv
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xiii
TABLolar DİZİNİ.....	xv
ŞEKİLLER DİZİNİ	xvi
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM	15
1.1. KAMU YÖNETİMİ DISİPLİNİNDE HÂKİM OLAN PARADİGMALAR	15
1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI	18
1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Teorik Arka Planı.....	18
1.2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Temel Unsurları.....	21
1.2.2.1. Siyaset – Yönetim Ayrışması.....	21
1.2.2.2. Kamu Yönetimi - Özel Yönetim Ayrımı.....	21
1.2.2.3. Merkezîyetçi ve Katı Hiyerarşik Örgütlenme.....	22
1.2.2.4. İş Bölümü ve Uzmanlaşma.....	23
1.2.2.5. Biçimsellik, Kuralların Yoğunluğu ve Gayri Şahsîlik.....	24
1.2.2.6. Gizlilik ve Yeniliklere Kapalılık.....	25
1.2.3. Geleneksel Yönetim Yaklaşımında Kamu Personeli ve Yönetimi	25
1.2.3.1. Bir Meslek Olarak Devlet Memuriyeti	26
1.2.3.2. Kariyer ve Liyakate Verilen Önem	27
1.2.3.3. Ücretlendirme ve Ödüllendirme.....	28
1.2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımına Yöneltilen Eleştiriler.....	28
1.3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI	32
1.3.1. Kamu Yönetimi - Kamu İşletmeciliği Ayrımı	32

1.3.2. Yeni Bir Paradigma Olarak YKİ'nin Tanımı ve Boyutları.....	34
1.3.3. YKİ Yaklaşımı ve Uygulamalarının Gelişim Süreci	39
1.3.4. Yeni Kamu İşletmeciliğini Ortaya Çıkaran Dinamikler.....	43
1.3.4.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Yetersizliği	44
1.3.4.2. Teorik Beslenme	44
1.3.4.3. Ekonomik Krizler, Bütçe Açıkları ve Yeni Sağ Politikalar	45
1.3.4.4. Küreselleşmenin Etkileri	47
1.3.4.5. Özel Sektörde Yaşanan Değişim	49
1.3.4.6. Toplumsal ve Bireysel Bekleyişlerin Değişimi	50
1.3.4.7. Bilgi Teknolojilerindeki Yenilikler.....	51
1.3.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri.....	52
1.3.5.1. Siyaset-Yönetim İlişkisinin Yeniden Yorumu.....	54
1.3.5.2. Devletin Rolünde ve Boyutlarında Değişim	55
1.3.5.2.1 Devletin Rolündeki Değişimin Bir Sonucu Olarak “Bağımsız Düzenleyici Otoriteler”	58
1.3.5.3. Vatandaş Odaklı Yönetim, Hesap Verebilirlik ve Yönetimde Şeffaflaşma	64
1.3.5.4. Özel Sektör Yönetim Kültürü ve Yöntemlerinin Kamu Yönetimine Transferi.....	66
1.3.6. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Kamu Personeli ve Yönetimi	69
1.3.6.1. Geleneksel Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine	70
1.3.6.2. Yeni Kamu Personel Yönetiminin Temel Özellikleri.....	73
1.3.6.2.1 Daha Profesyonel ve Belirli Sürelerle Sınırlı Olan Sorumluluğu Arttırılmış Yöneticilik...	75
1.3.6.2.2 Esnek İstihdam ve Esnek Çalışma Modelleri	77
1.3.6.2.3 Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Ücretlendirme	80
1.3.6.2.4 Merkezi Personel Yönetiminde Yetki Devri.....	83
1.3.7. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına Yöneltilen Eleştiriler	83
2. BÖLÜM: KAMU PERSONELİ VE MERKEZİ YÖNETİMİ	88
2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	88
2.1.1. Kamu Personeli.....	89
2.1.2. Kamu Personel Yönetimi.....	90
2.1.3. Kamu Personel Sistemleri.....	93
2.1.4. Kamu Personel Yönetiminin Temel Fonksiyonları.....	100
2.1.5. Kamu Personel Yönetimine Hâkim Olan Eğilimler ve Reform Uygulamaları	102
2.1.5.1. Birinci Eğilim: Kamu İstihdamında Sayısal Daralma-Niteliksel Çeşitlilik	106
2.1.5.2. İkinci Eğilim: Kamu Personel Yönetimi Modellerinin “Melezleşmesi”	108
2.1.5.3. Üçüncü Eğilim: Güvencelerin ve Ayrıcalıkların Azaltılması	109
2.1.5.4. Dördüncü Eğilim: Bireysel Performansa Yapılan Vurgu.....	111

2.1.5.5. Beşinci Eğilim: Kamu Personel Yönetiminin Yerelleşmesi	113
2.1.5.6. Altıncı Eğilim: Üst Düzey Kamu Personeli için Farklı Düzenlemeler	114
2.1.5.7. Kamu Personel Yönetiminde Yaşanan Anlayış Değişikliğine Farklı Yaklaşımlar.....	117
2.2. KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ	120
2.2.1. Merkezi Personel Yapıları.....	122
2.2.2. Merkezi Personel Yapılarında Farklı Modeller	125
2.2.2.1. Özel Görevli Ayrı Bir Bakanlık Modeli.....	128
2.2.2.2. İcracı Bir Bakanlık İçerisinde Alt Birim Modeli.....	129
2.2.2.3. Özel Görevli Ayrı Bir Merkezi Kuruluş Modeli	133
2.2.2.4. Komisyon/Kurul Tipi Model.....	135
2.2.2.5. Karma Yapılı Model.....	137
2.2.3. Merkezi Personel Yapılarının Rollerini.....	138
2.2.4. Merkezi Personel Yapılarının Rol Ortakları	146
2.2.5. Kamu Personel Yönetiminde Yerelleşme ve MPY'lerin Özerkliği.....	152
2.2.5.1. Yerelleşme Düzeyi	152
2.2.5.2. MPY'lerin Özerklik Seviyeleri.....	160
2.2.6. YKİ Yaklaşımının Ürünü Olarak Bağımsız Düzenleyici Otoriteler ve MPY'ler..	164
3. BÖLÜM: UYGULAMADA MERKEZİ PERSONEL YAPILARI: JAPONYA VE ABD	
ÖRNEKLERİ.....	170
3.1. JAPONYA'DA KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ	170
3.1.1. Japon Kamu Personel Sistemi	171
3.1.2. Kamu Personelinin Merkezi Yönetimi ve Rol Ortakları	173
3.1.2.1. Ulusal Personel Otoritesi.....	176
3.1.2.1.1 Tarihsel Gelişimi	176
3.1.2.1.2 Teşkilat ve Personel Yapılanması.....	178
3.1.2.1.3 Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	186
3.1.2.2. Kabine Personel İşleri Bürosu	204
3.2. ABD'DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ	208
3.2.1. Federal Hükümet Kamu Personel Sistemi	208
3.2.2. Kamu Personelinin Merkezi Yönetimi ve Rol Ortakları	216
3.2.2.1. Personel Yönetimi Dairesi.....	217
3.2.2.1.1 Tarihsel Gelişim	218
3.2.2.1.2 Teşkilat ve Personel Yapısı	225
3.2.2.1.3 Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	244
3.2.2.2. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu.....	251

3.2.2.3. Federal Çalışma İlişkileri İdaresi.....	253
3.2.2.4. Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu	254
3.2.2.5. Özel Danışma Ofisi.....	256
3.2.2.6. Yönetim ve Bütçe Ofisi	257
4. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ	259
4.1. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ.....	259
4.1.1. Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihsel Gelişimi	259
4.1.2. Türk Kamu Personel Sisteminde Reform Hareketleri ve Değişimin Yönü.....	263
4.2. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ	284
4.2.1. Tarihsel Gelişim	288
4.2.2. Kamu Personelinin Merkezi Yönetimde Rol Alan Yapılar	299
4.2.2.1. Devlet Personel Başkanlığı.....	300
4.2.2.1.1 Teşkilat ve Personel Yapısı	301
4.2.2.1.2 Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	311
4.2.2.1.3 Devlet Personel Başkanlığı'nın İç İşleyişi.....	319
4.2.2.2. Maliye Bakanlığı.....	321
4.2.3. Kamu Personel Yönetiminde Rol Alan Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları .	329
4.2.3.1. Başbakanlık.....	329
4.2.3.2. İçişleri Bakanlığı	332
4.2.3.3. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.....	333
4.2.3.4. Hazine Müsteşarlığı	334
4.2.3.5. ÖSYM	334
4.2.3.6. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.....	335
4.2.3.7. Kamu Denetçiliği Kurumu.....	335
4.2.3.8. TODAİE.....	336
4.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçişin Merkezi Personel Yönetim Sistemi Üzerindeki Etkileri.....	337
4.2.4.1. Devlet Merkez Teşkilatında Yaşanan Değişim	338
4.2.4.2. Merkezi Personel Yönetimi Yapılanmasında Yaşanan Değişim	340
4.2.4.2.1 Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	343
4.2.4.2.2 Cumhurbaşkanlığı.....	345
4.2.4.2.3 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.....	349

5. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZ YÖNETİMİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE BİR MODEL ÖNERİSİ	351
5.1. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ HAKKINDA TESPİT VE DEĞERLENDİRME.....	352
5.1.1. Kuruluş Aşamasında İzlenen Yol ve Benimsenen Anlayış Açısından	354
5.1.2. Atfedilen Değer ve Yüklenen Misyon Açısından.....	357
5.1.3. İnsan Kaynağı ve Teşkilat Yapılanması Açısından.....	360
5.1.4. Üstlenilen Görevlerdeki Başarı ve Etkinlik Açısından	364
5.1.5. Merkezi Personel Yönetimindeki Rol Paylaşımı ve İlişkiler Açısından	371
5.1.6. Kamu Personel Yönetiminde Yaşanan Anlayış Değişikliğine Uyum Açısından ...	378
5.1.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Merkezi Kamu Personel Yönetim Yapılanması Hakkında Değerlendirme.....	382
5.2. JAPONYA, ABD VE TÜRKİYE'DE MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ YAPILANMASININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	387
5.2.1. Sistem Boyutu	388
5.2.2. Tarihsel Boyut.....	389
5.2.3. Yapısal Boyut.....	392
5.2.4. Kapsam Boyutu.....	395
5.2.5. Etkinlik Boyutu.....	396
5.2.6. Yerelleşme Boyutu	399
5.2.7. Özerklik Boyutu.....	400
5.2.8. İmkân Boyutu	402
5.2.9. YKİ Öngörüleleriyle Örtüşme Boyutu.....	403
5.2.10. Örneklik Boyutu	405
5.3. MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ YAPILANMASINA İLİŞKİN BİR MODEL ÖNERİSİ	408
5.3.1. DPB'nin Kapatılması Hakkında Değerlendirme	408
5.3.2. Merkezi Personel Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını Gerektiren Nedenler	415
5.3.3. Modelin Genel Çerçevesi	418
5.3.3.1. Modelin Adı ve Temel Kavramları	418
5.3.3.2. Modelin Amacı.....	421
5.3.3.3. Modelin Önemi.....	422
5.3.3.4. Modelin Yöntemi ve Varsayımları	423
5.3.3.5. Modelin Temel İlkeleri.....	424
5.3.4. Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması ve İşleyişi.....	425
5.3.4.1. Sistemin Ana Yapılanması.....	426
5.3.4.1.1 Kamu Personel Politikaları Kurulu	428

5.3.4.1.2Liyakat Kurulu	430
5.3.4.1.3Kamu Etik ve Denetim Kurulu	431
5.3.4.2. Kamu Personel Kurumu	432
5.3.4.2.1Kuruluşu, Temel Organları ve Özellikleri.....	432
5.3.4.2.2Teşkilat Yapısı ve İç İşleyişi.....	440
5.3.4.2.3Gelirleri ve İnsan Kaynağı.....	446
5.3.5. Modelden Beklenen Yararlar ve Sınırlılıkları.....	447
SONUÇ.....	451
KAYNAKÇA	463
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU	484
EK 2. ETİK KURUL MUAFİYET FORMU	485



KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Çev.	: Çeviren
D.C.	: District of Colombia
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
Ed.	: Editör
ECPR	: European Consortium for Political Research
EGPA	: The European Group for Public Administration
ET	: Erişim Tarihi
EU	: European Union
FPG	: Federal Personnel Guide
FPH	: Federal Personnel Handbook
GAO	: US Government of Accountabillity Office
GSMH	: Gayrı Safi Milli Hasıla
IMF	: International Monetary Fund
IPMN	: International Public Management Network
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYFOR	: Kamu Yönetimi Forumu
KPDS	: Kamu Personeli Dil Sınavı
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
Md.	: Madde
MIC	: The Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan
MSPB	: US Merit Systems Protection Board

NPA	: National Personnel Authority of Japan
NPSEB	: National Public Service Ethics Board of Japan
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OPM	: US Office of Personnel Management
Ör.	: Örneğin
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
RG	: Resmî Gazete
s.	: Sayfa
SAGE	: Swish Agency for Government Employees
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SIGMA	: Support for Improvement in Governance and Management
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜHİS	: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UK	: United Kingdom
UN	: United Nations
UNDP	: United Nations Development Programme
US	: United States
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri
WB	: World Bank

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi-Yeni Kamu İşletmeciliği Farklılığı	53
Tablo 2. Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Anlayış - İşletmeci Anlayış Farklılığı	73
Tablo 3. OECD Ülkelerinde Kamu Personeline İlişkin Hukuki Düzenlemeler	90
Tablo 4. OECD Ülkelerinde İstihdam Alanında Merkezi İdare Tarafından Kullanılan Reform Araçları.....	106
Tablo 5. Performans Araçlarına Vurgudaki Farklar	112
Tablo 6. Kamu Personel Rejiminin Tarihsel Aşamalarının Genel Niteliği.....	119
Tablo 7. Ülkeler Bazında Merkezi Personel Yapılanma Modelleri.....	127
Tablo 8. Personel Fonksiyonlarının İki Düzeyi.....	143
Tablo 9. Kamu personel Yönetiminde Rol Ortakları ve Muhtemel Sorumlulukları ...	148
Tablo 10. Bazı Ülkelerde Fonksiyon Bazında Rol Paylaşımı	150
Tablo 11. OECD Üyesi ülkelerde Sendikaların Etkili Oldukları ve Olmadıkları Alanlar	151
Tablo 12. OECD Ülkelerinde Performans Yönetiminde Merkezileşme -Yerelleşme	159
Tablo 13. MPY En Üst Amirinin Hesap Verme Sorumluluğu.....	164
Tablo 14. Yıllar İtibarıyla NPA Önerileri	195
Tablo 15. Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları.....	204
Tablo 16. İstisnai Statü Açısından Yetkilendirilmiş Federal Kurumlar.....	215
Tablo 17. Personel Yönetimi Dairesinin 2014-18 Dönemine Ait Stratejik Hedefleri	224
Tablo 18. OPM Üst Düzey Personelinin Unvan, Atama Usulü, Ücret Cetveli ve Derecesi.....	230
Tablo 19. OPM’de Sınavsız/Seçmesiz Atama Yapılan Pozisyonlar ve Sayıları	231
Tablo 20. OPM Hizmet Birimleri Bazında Bütçe Tutarları ve Personel Sayıları.....	243
Tablo 21. Federal Hükümet Bünyesinde Hayata Geçirilen Pilot Projeler	247
Tablo 22. Planlı Dönem Öncesi Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları.....	266
Tablo 23. 1960-1980 Dönemi Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları.....	267
Tablo 24. Tarihsel Perspektifte Kapitalist Üretim Biçimi İçerisinde Kamu Personel Rejiminin Kurulması ve Değişimi	268
Tablo 25. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	274
Tablo 26. Türkiye’de Merkezi Personel Yönetiminin Temel Sorunları	287
Tablo 27. DPD’de Heyet Başkanı Olarak Görev Yapanlar ve Görev Süreleri	302
Tablo 28. 1975-1984 Arasında DPD Personel Profili.....	303
Tablo 29. Kuruluşunda DPD: Birimlere Göre Personel Unvan ve Sayıları.....	304
Tablo 30. DPB’de Başkan Olarak Görev Yapanlar ve Görev Süreleri.....	306
Tablo 31. Merkezi Personel Yönetiminde Rol Ortakları: Eski ve Yeni.....	350
Tablo 32. Türkiye’de Merkezi Personel Yapılanması: Tarihsel Süreç ve Kırılma Noktaları.....	411

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Kamu Görevlerine Dışarıdan (Açıktan) Atama.....	98
Şekil 2. Kamu İstihdamında Değişim.....	107
Şekil 3. Kamuda Kadın İstihdamı	108
Şekil 4. Genel Düzenleme Kapsamında/Dışında Görev Yapan Kamu Personeli	110
Şekil 5. Personel Yönetiminde Performansın Dikkate Alınması (İndeks 0-1)	111
Şekil 6. Üst Düzey Kamu Personeli İçin Farklı Politika Uygulama İndeksi.....	115
Şekil 7. Fonksiyon Bazında Kamu Personel Yönetiminde Rol Alan Aktörlerin Rollerini ..	149
Şekil 8. OECD Üyesi Ülkelerde Sendikaların Personel Yönetimine Katılma Düzeyleri .	151
Şekil 9. Merkezi Kamu Personel Yönetiminde Yetki Devri İndeksi	158
Şekil 10. Personel Fonksiyonlarında Merkezileşme: OECD Ülkeleri	159
Şekil 11. OECD Ülkelerinde Bağımsız Düzenleyici Yapıların Kurumsal Statüleri	168
Şekil 12. Kamu Personel Statüleri ve Sayıları (000).....	173
Şekil 13. Kamu Personel Yönetiminde Rol Ortakları	175
Şekil 14. Japon Kamu Personel Sisteminde Tarihsel Gelişim.....	178
Şekil 15. Ulusal Personel Otoritesi Teşkilat Yapısı	185
Şekil 16. Kamu Personel Yönetiminde Sorunlu Alanlar	188
Şekil 17. Memuriyete Giriş ve Atama Süreci	189
Şekil 18. Kamu Sektörü-Özel Sektör Arasında Personel Değişimi	191
Şekil 19. Önerme Süreci	194
Şekil 20. NPA Ücret Rejimine Tabi Personelin Maaş Unsurları	196
Şekil 21. NPA Tarafından Yürütülen Eğitim Faaliyetleri	197
Şekil 22. Yurtdışına Gönderilen Personelin Gönderilen Kuruluş ve Bölgesel Bazda Dağılımı.....	198
Şekil 23. Disiplin Sürecinin İşleyişi	200
Şekil 24. Yıllar İtibarıyla Kamu Etik Kurulu'nca Disiplin Cezası Uygun Görülen Olay Sayıları ile Bu Olaylar İçin Cezaya Muhatap Olan Personel Sayıları	200
Şekil 25. Hakkaniyet Süreci Kapsamında Gerçekleşen Başvuru Sayısı ve Dağılımı ile NPA'ya Bireysel Olarak Başvurarak Danışmanlık ve Rehberlik Hizmeti Verilen Memur Sayıları	202
Şekil 26. Üst Düzey Pozisyonlarda Atama Süreci	205
Şekil 27. Yıllar İtibarıyla Emeklilerin İstihdamı.....	207
Şekil 28. Yıllara Göre Federal Sivil Personel Sayısı (Yürütme) (000).....	209
Şekil 29. Federal Personelin Kurumsal Dağılımı.....	210
Şekil 30. Yıllara Göre Federal Hükümet Personeli Emeklilik Sayıları.....	211
Şekil 31. Yıllara Göre OPM Bütçe Tutarları (Genel Bütçeden Aktarılan) (milyon dolar)	227
Şekil 32. OPM Personel Sayısının Seyri	228

Şekil 33. OPM Organizasyon Şeması.....	229
Şekil 34. Personel Servisleri Altında Yer Alan Program ve Birimler.....	232
Şekil 35. Emeklilik Servisleri Altında Yer Alan Birimler.....	234
Şekil 36. Sağlık ve Sigorta Servisi Altında Yer Alan Birimler.....	235
Şekil 37. Liyakat Sistemi ve Uygunluk Servisi Altında Yer Alan Birimler.....	236
Şekil 38. Federal Araştırma Servisi Altında yer Alan Birimler.....	237
Şekil 39. Baş Enformasyon Memurluğu Alt Birimleri.....	239
Şekil 40. Çeşitlilik ve Kapsayıcılık Ofisi Alt Birimleri.....	240
Şekil 41. Tesisler, Güvenlik ve Acil Durum Yönetimi Ofisi Alt Birimleri.....	241
Şekil 42. Baş Müfettişlik Ofisi Alt Birimleri.....	242
Şekil 43. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu Teşkilat Yapısı.....	252
Şekil 44. Federal Çalışma İlişkileri İdaresi Teşkilat Yapısı.....	254
Şekil 45. Özel Danışmanlık Ofisi Teşkilat Yapısı.....	256
Şekil 46. 1980 Sonrasında Türkiye’de Memurluk Statüsü.....	269
Şekil 47. Devlet Personel Dairesi Teşkilat Şeması (1983).....	305
Şekil 48. 217 sayılı KHK’ya göre DPB Teşkilat Yapısı (1984).....	308
Şekil 49. DPB Teşkilat Şeması (2018).....	310
Şekil 50. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Şeması.....	339
Şekil 51. Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması.....	427
Şekil 52. Kamu Personel Kurumu Organizasyon Şeması (Öneri).....	445
Şekil 53. Eski ve Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması.....	449

GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplininin en önemli alt başlıklarından biri durumunda olan kamu personel yönetiminde cevap aranması gereken soruların başında, kamu personelinin merkezi yönetiminde gerek örgütsel gerekse işlevsel anlamda nasıl bir yapılanmaya gidileceği gelmektedir. Diğer bir anlatımla, devlete ait işlerin görülmesi amacıyla istihdam edilen kamu personelinin tümünü ya da büyük bir kısmını kapsayacak politikalar belirlemek, belirlenen bu politikaların hayata geçirilmesi amacıyla düzenleyici işlemler yapmak, bunların istihdam edildiği kurum ve kuruluşlarca uygulanacak ortak usul ve esasları belirlemek gibi personel yönetimine ait fonksiyonları merkezi olarak ifa edecek, böylece de bir anlamda “devletin personel birimi” vazifesini görecektir bir merkezi kamu örgütüne ihtiyaç olup olmadığı; var ise bu örgütün görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için ne tür bir idari, mali ve işlevsel yapılanmaya sahip olması gerektiği yönündeki soruların cevaplarını araştırmak, saptamak ve bu cevaplara göre hareket etmek, her bir ulusal kamu yönetimi için, kendi işleyişi ve başarısını da doğrudan etkilediği dikkate alındığında, hayati öneme sahip bir konu durumundadır. Şüphesiz ki böyle bir gerekliliğin tespiti ve oluşturulacak merkezi yapının sahip olacağı özelliklerin belirlenmesinde, her şeyden önce benimsenmiş olan idari rejimin türü, personel sisteminin özellikleri, hâkim olan kurumsal ve yönetsel kültür anlayışı ile siyasi irade tarafından benimsenen politika hedefleri gibi birçok bileşenin etkisi bulunmaktadır. Söz konusu bileşenler ise hem ayrı ayrı hem de bütün olarak kamu yönetimi disipliniinde hâkim olan yaklaşımların etkisi altında bulunmakta, dolayısıyla da zaman içerisinde benimsenen yaklaşıma bağlı olarak değişimlere uğramaktadırlar.

Nitekim 1970’lerden itibaren öncelikle gelişmiş ülkelerde ve ardından hemen hemen tüm ülkelerde kendisini hissettiren yaklaşımın, farklı isimlerle anılmakta ve farklı türevleri bulunmakla birlikte, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bilindiği gibi, 1970’lerde yaşanan petrol krizinin ardından Batılı devletlerin içine düştükleri mali kriz karşısında ilgili siyasi ve ekonomik çevreler hem daha sınırlı bir devlet hem de daha etkin bir kamu hizmeti sunumunu sağlayabilecek

kurum ve mekanizmaları içeren yönetsel yapıların arayışı içine girmişlerdir. İşte bu arayışların bir sonucu olarak gelişen YKİ, genellikle kamu yönetimine yeni anlayış ve bakış açısı getiren bir “paradigma değişimi” olarak geniş kabul görmekte; bu anlamda da geleneksel kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine bir meydan okuma olarak değerlendirilmektedir.

Söz konusu paradigma değişiminin kamu yönetimi disiplini alanı altında incelenen örgüt ve personel yönetimi konularında da etkisini göstermesi doğal olarak kaçınılmazdır. Özellikle ve öncelikle Anglosakson sisteminin özelliklerini taşıyan ülkelerde etkisini göstermiş olan bu değişim süreci ile birlikte, başta ABD’de “Ulusal Performansın Gözden Geçirilmesi (*the National Performance Review, NPR*)” ve “Devletin Yeniden Yapılandırılması (*Reinventing Government*)”, İngiltere’de ise “Yeni Adımlar İnisyatifi (*the Next Steps Initiative*)” uygulamaları olmak üzere, ortak unsurları barındıran bir çok reform hareketine girilmiş olup bu sürecin halen büyük ölçüde devam ettirilmekte olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda, dünya çapında “mega bir akım” haline gelmiş olan YKİ’nin etkisini genel olarak Türk kamu yönetiminde özel olarak da Türk kamu personel sisteminde hissettirmesi biraz daha geç de olsa vuku bulmuştur. Nitekim Türkiye’de 1980 sonrası izleri görülmeye başlayan bu değişim sürecinin kamu personel sistemi üzerindeki etkisi memuriyet statüsünün zayıflatılması yönünde gerçekleşmiş, Türkiye’ye özgü durumlar sebebiyle zaman zaman kesintiye uğramış olsa da, özellikle sözleşmeli personel, geçici personel, hizmet alımı personel istihdamının önünün açılıp yaygınlaşmasıyla beraber bu eğilim de somutlaşmıştır. Her ne kadar kamu yönetimindeki değişimin temelini oluşturması öngörülen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” gibi bazı düzenlemeler çeşitli sebeplerle hayata geçirilememiş olsa bile, Türk kamu yönetiminin gideceği yönün ipuçlarını vermesi açısından önem taşımaktadırlar.

Yukarıda ifade edilen değişim sürecinin önemine binaen hazırlanan bu Tez’in konusunu; YKİ yaklaşımının genelde kamu yönetimi özelde ise kamu personel yönetimi üzerinde doğurduğu etki ve yol açtığı değişimler ile bu değişimin Türk kamu personel sistemi üzerindeki yansımaları; kamu personelinin merkezi yönetimi, koordinasyonu, politika tespiti konularında sorumlu olan merkezi personel yapıları ile uygulamada görülen model türleri, YKİ’nin bunlara bakışı ile yapı, görev, yetki ve faaliyetleri anlamında öngördüğü

model; Türkiye’de merkezi personel yönetimi yapılanmasının temel özellikleri ve bu yapılanma içerisinde rol alan aktörler, bunların tarihsel gelişimleri ile yapısal ve işlevsel özellikleri, sistemin yönetiminde ve işletilmesinde karşılaşılan sorunlar, yeni yaklaşımla kendilerine yüklenen misyon bakımından yeterlilikleri, kuruluşlarında örnek olarak alınan veya örnek olabilecekleri değerlendirilen ülkelerdeki merkezi personel yapılarının öne çıkan yönleri, bunların Türkiye için bir model örneği oluşturma potansiyeline sahip olup olmadıkları gibi hususlar oluşturmaktadır. Bu bağlamda Tez’in amacı da, söz konusu tartışmalar ışığı altında Türkiye için yeni bir merkezi personel yönetimi yapılanması modelinin ortaya koyulması olmaktadır.

Buradan yola çıkılarak bu Tez’in temel araştırma sorularının şu şekilde belirlenmesi mümkün gözükmektedir:

- i) Kamu yönetiminde paradigma değişimini ifade eden YKİ yaklaşımı, genelde kamu personel yönetimi özelde ise merkezi personel yapıları üzerinde ne tür etkiler doğurmuştur?
- ii) YKİ yaklaşımınca önem atfedilen bağımsız düzenleyici otorite tarzında bir yapılanmanın merkezi personel yapıları için de bir alternatif olarak düşünülmesi mümkün müdür?
- iii) Türkiye’de merkezi personel yönetiminde uzun süre baş aktör konumunda bulunan Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ve yerine konulmaya çalışılan yeni yapılanma, Türk kamu yönetiminde de etkileri görülmeye başlanan söz konusu yaklaşımın temel değerleri ve önermeleri ile ne ölçüde örtüşmektedir; bunları hayata geçirebilecek yetki, güce ve potansiyele sahip midir?
- iv) Yeni yaklaşımı benimsemiş bazı gelişmiş ülkelerin merkezi personel yapılarının hukuki statü, örgüt yapısı ve görevleri itibariyle Türkiye için bir örnek teşkil edebilmeleri mümkün müdür?
- v) Bu tartışmalar neticesinde Türkiye kamu merkezi personel yönetimi yapılanması için nasıl bir model ortaya konulabilir?

Belirlenen söz konusu amaç ve araştırma soruları çerçevesinde şekillenecek olan bu Tez'in hem kamu personel yönetimi alanında çalışan akademisyenlere hem de uygulayıcı durumundaki kamu yöneticilerine önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Bu yöndeki bir değerlendirmede, kamu personel yönetiminin ana çalışma konusu olan kamu personel rejimleri ya da sistemlerinin daha çok yapısal, yasal ve uygulamaya dönük yönleri üzerinde durulup, belki de bunlardan çok daha önemli olan sistemin merkezi olarak yönetiminden sorumlu kamu organlarına yeterince ilgi gösterilmediğinin fark edilmesi etkili olmuştur. Şüphesiz böyle bir bakış açısı bir bakıma örgütteki birimlerin incelenip bunların idaresinden sorumlu olan üst yönetimin inceleme kapsamı dışında tutulmasına yol açmıştır ki böyle bir bakış açısı temelden yanlıştır. Nitekim, şimdiye kadar kamu personel yönetimi ile ilgili olarak yapılagelen genelde kamu personel sisteminin özelde ise bu sistemin işlevlerinin bütüncül bir bakış açısından yoksun şekilde ele alınması olmuş, sistemin başında bulunan yapılanmanın kapsamlı olarak değerlendirilmesi ise ihmal edile gelmiştir. Oysa ki bir personel sisteminin etkin bir şekilde işlemesi, her şeyden önce bu sistemin başında bulunup sistemin kurulması, yürütülmesi, geliştirilmesi, sorunlarının giderilmesi, koordinasyonunun sağlanması gibi işlevleri yerine getirmekle yükümlü olan merkezi personel yapısının bu rolünü ne derecede başarılı şekilde ifa ettiğiyle doğru orantılıdır. Başka bir ifadeyle, kamu personel sistemi ve bunun alt unsurlarının oluşturulması veya reforma tabi tutulmasından önce bu sistemi yönetecek ve yönlendirecek olan yapının dizayn edilmesi büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla da bu Tez'in Türk kamu personel sistemindeki yerleşik sorunların kaynağını doğru olarak tespit etmeye çalışarak bu alandaki önemli bir boşluğu doldurmaya çalışıyor olduğu söylenebilir.

Nitekim mevcut literatür tarandığında bu boşluk açıkça ortaya çıkmaktadır. Zira hem yerli hem de yabancı kaynaklar içerisinde doğrudan bu çalışma için seçilen konu üzerinde yapılmış, kuram ile uygulamayı bir arada ele alan doktora tezi veya bilimsel monografi düzeyinde bir çalışma bulunmamaktadır¹. Aslında, ayrı ayrı hem bu Tez'in teorik

¹ Yüksek Öğretim Kurumu'na ait tez havuzunda yapılan arama sonucunda, doğrudan Devlet Personel Başkanlığı'nı konu edinen sadece bir çalışmanın bulunduğu görülmüştür. Metin Karadağ (2000) tarafından Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde doktora tezi olarak sunulan "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı" adlı çalışma, Devlet Personel Başkanlığı'nı yönetim ve organizasyon boyutuyla ele alarak tespitlerde bulunmakta ve bunlara dayanarak örgütsel gelişim amaçlı çözüm önerileri sunmaktadır. Ancak bahsi geçen Tez çalışmasında, konu karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından ele alınmadığı gibi Türk kamu personel sistemi ile DPB arasındaki ilişkiler de yeterince sorgulanmamakta, DPB'nin Türk kamu yönetiminde kamu personelinin merkezi

altyapısını oluşturan YKİ ile ilgili olarak hem de ‘kamu personel yönetimi’ adı altında yayımlanmış çok sayıda eser halihazırda mevcuttur. Ancak YKİ üzerinde yazılmış eserlere bakıldığında, yaklaşımın teorik arka planına odaklandıkları, kamu personel yönetimi üzerindeki etkilerine ise yeteri kadar ilgi göstermedikleri, hatta çoğu zaman bir alt başlık altında geçiştirdikleri görülmektedir². Kamu personel yönetimi adı altında yazılmış olan kitaplara bakıldığında ise, bunların içeriklerinin; teorik bir girişin ardından uygulanmakta olan kamu personel mevzuatı ile buna ilişkin değerlendirmeleri kapsadığı, bazen de bunlara ilave olarak diğer ülke sistemlerinden örnekler sundukları söylenebilir³.

Bununla birlikte, nadir de olsa kamu personel yönetimi ile kamu yönetimindeki yeni yaklaşımları birlikte ele alan çalışmalar da bulunmaktadır. Son dönemde yaşanan paradigma değişiminin etkisinin hissedildiği ve insan kaynakları yönetimi veya benzer adların tercih edildiği bu tür eserler, genellikle personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişin analizini yapan ve özellikle özel sektörden devşirilen yöntemlerin kamu sektöründe uygulanabilirliğini sorgulayan çalışmalar olarak öne çıkmaktadırlar⁴. Ancak bunların yeni yaklaşımın kamu personel yönetimi üzerindeki etkilerine yeterince değinmedikleri, değindikleri noktalarda da bunun daha ziyade kurumsal personel yönetimine ilişkin olarak yaptıkları, merkezi personel yönetimini ise ihmal ettikleri anlaşılmaktadır.

yönetiminden sorumlu kurum olarak oynadığı rol ve bununla ilgili diğer hususlar bir yana bırakılarak, konuya kamu personel yönetiminden ziyade örgüt yönetimi açısından yaklaşmakta, yeni yaklaşımlar karşısındaki durumuna ise hiç girilmemektedir.

² Ör. Al, H. (2008), *Yeni Kamu Yönetimi: Ülke Deneyimleri*, Değişim Yayınları, İstanbul.

³ Ör. Kayar, N. (2015) *Kamu Personel Yönetimi*, Ekin Basım yayın, Bursa; Adal, H. Ş. (1968), *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul.

⁴ Ör. Can, H., Kavuncubaşı, Ş. ve Yıldırım, S. (2016) *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi* (8. Baskı), Siyasal Kitabevi, Ankara.

Doğrudan merkezi personel yapıları hakkında yapılmış ya da bunlara geniş yer ayıran nadir çalışmalara, Türkiye literatüründe bazı makaleler⁵ ve araştırma raporlarında⁶, yabancı literatürde ise OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca yayınlanan raporlar arasında rastlanmaktadır⁷. Nitekim, OECD ve Dünya Bankası tarafından son dönemde hazırlanmış olan raporlarda kamu personel yönetimi konusunun YKİ ile birlikte ele alınmasına özellikle dikkat edildiği gözlenmektedir. Söz konusu kuruluşların, YKİ yaklaşımının üye ülkelerce benimsenmesi yönünde yoğun gayretleri bulunduğu dikkate alındığında raporlarda görülen bu eğilimin sebebi de ortaya çıkmaktadır. Ancak Türkiye’de bu alanda yayımlanmış nispeten eski tarihli makalelerin sadece incelenen kurumlara ilişkin spesifik tespitlerde bulunup karşılaştırmalı bir yöntem izlememiş olduklarını, yabancı raporların ise konuyu daha ziyade kamu personel sistemleri açısından ele alıp sistemin merkezi yönetimi ve bu yönetimde rol alan yapılar üzerinde yeterince durmadıklarını vurgulamak gerekmektedir.

Bu Tez çalışmasına başlanıldığı tarihten sonra, 2014 yılında TODAİE bünyesinde çeşitli üniversitelerden konuyla ilgili akademisyenlerce oluşturulan bir çalışma grubunun yürüttüğü “Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi (PERHİZ)⁸”ne ilişkin raporun 2017 yılı başında kitaplaştırılması¹⁰ ile merkezi personel yönetimi alanında ilk kapsamlı çalışma ortaya çıkmıştır. Türkiye’de merkezi düzeyde personel hizmetlerinin kurumsal yapısına ilişkin bir araştırma olan söz konusu Proje kapsamında

⁵ Bunlar arasında özellikle; B. A. Güler’in 1988’de Amme İdaresi Dergisi’nde yayımlanan “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme” başlıklı iki makalesi, C. Mıhçıoğlu’nun 1987’de Ankara Üniversitesi SBF Dergisi’nde yayımlanan “Devlet Personel Dairesi’nin Kuruluş Yılları” başlıklı makalesi ile T. Aktan’ın 1985’de Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi’nde yayımlanan “The State Personnel Department: 24 Years of Service and the Aftermath” başlıklı makalesini vurgulamak gerekmektedir. Doğrudan DPB’yi konu almış ancak yayımlanmamış diğer bir çalışma ise, DPB’de görev yapmış olan Nizamettin Ekinci tarafından 1997 yılında hazırlanmış olan “Devlet Personel Başkanlığı’nın Kamu Yönetimindeki Yeri ve Fonksiyonları Açısından Önemi” adlı uzmanlık tezidir.

⁶ Ör. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), *Genel Rapor*, TODAİE Yayını, Ankara 1991; Devlet Denetleme Kurulu, *Türk Kamu Yönetiminde Personelin Verimliliği ve Niteliğinin Geliştirilmesi*, Rapor Sayısı: 199617.

⁷ Ör. OECD (2013), *Government at a Glance*; SIGMA (2009), *The Management of the Civil Service: European Models*.

⁸ “PERHİZ” kısaltması Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kayıtlarında “MEP” olarak geçmektedir. http://www.todaie.edu.tr/arastirma/tamamlanmis_projeler.php (ET: 10/03/2017).

⁹ Proje Yöneticinin TODAİE Genel Müdürü Prof. Dr. Onur Ö. Aslan olduğu çalışma grubunun araştırmacıları; Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi Üniv.), Prof. Dr. Mete Yıldız (Hacettepe Üniv.), Doç. Dr. Yılmaz Üstüner (ODTÜ), Doç. Dr. İpek Ö. Sayan (Ankara Üniv.), Doç. Dr. Hasan E. Şener (YBÜ); Yardımcı Araştırmacısı ise TODAİE Asistanı Vahide F. Urhan’dır.

¹⁰ Aslan, O. E. vd. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*. Ankara: TODAİE Yayınları No: 396

Türkiye, ABD, İngiltere ve Japonya merkezi personel yönetimi ile buralarda rol alan yapılar incelenmiş, bunlar yapılırken yüzeysel de olsa söz konusu ülke kamu personel sistemlerine değinilmiş, sonuçta ise Türkiye için bir model önerisi sunulmuştur. Bununla birlikte ele alınan ülke merkezi personel yönetimi yapıları hakkında çok genel bilgiler verilmiş, bunlar hakkında detaylı bir inceleme ve analize ise girilmemiştir. Daha da önemlisi, söz konusu çalışmada kuramsal bağlamdan ziyade konunun sadece uygulama yönüne ağırlık verilerek özellikle yeni paradigmlar karşısında merkezi personel yönetiminin geçirdiği veya geçireceği değışime değinilmemiştir.¹¹ Yine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası kamu merkezi personel yapılanmasında yapılan değışikliklere de doğal olarak yer verilmemiştir. Her ne kadar bazı ortak sonuçlara ulaşılmış olursa bile bahsi geçen proje çalışmasının önerdiği model açısından bu çalışma ile arasında farklılıklar bulunduğunu da ayrıca belirtmek gerekmektedir. Nitekim ileride de görüleceği üzere; çıkış noktaları, incelenen ülkeler, mevcut duruma ilişkin tespitler ve ulaşılan sonuçlar bakımından PERHİZ Projesi ile bu Tez çalışmasının bir ölçüde örtüşmekte oldukları; ancak kuramsal bir bağlantının kullanılması ve Türkiye için önerilen model yapısı bakımından ise birbirlerinden farklılaştıkları söylenebilir.

Bu itibarla, doğrudan merkezi personel yapılarını incelemiş olan çalışma sayısının çok az olması bir yana, bunların ele aldığı konular ve kapsamaları açısından da bu Tez çalışması ile güdülen amacı karşılayabilecek içeriğe sahip olmadıklarını ifade etmek yanlış olmasa gerekir. Merkezi personel yapılarını geniş biçimde ele almayı, farklı ülke uygulamaları ve modellerini ortaya koymayı amaçlayan, dahası bunları YKİ yaklaşımı ile birlikte ele alma gayesi güden bu Tez'in kamu personel yönetimi alanında önemli bir eksikliği gidereceğine inanılmaktadır. Sonuç olarak, araştırılacak konunun kamu yönetimi alanında özgün bir konu olduğu; kuramsal, tarihsel, hukuksal, siyasal, örgütsel, yönetsel ve kamu politikaları gibi birçok boyutunun bulunduğu, dolayısıyla kamu yönetimi literatürüne (özellikle kamu personel yönetimi alanına) ve politika belirleyicilere kayda

¹¹ Aslında Proje Gereğesinde kamu personel yönetimindeki bu değışime “Kamu personel rejiminde 1980 sonrası esneklik yönünde bütün Batı ülkelerinde ve Türkiye’de yeniden yapılanma ortaya çıkmıştır. Bu yeniden yapılanma kamu personel rejiminin bütün süreç ve yapılarında ortaya çıkmıştır.” demek suretiyle değinilmiş, ancak Proje Raporunda bu değışimin merkezi personel yönetimi ve yapıları üzerindeki yansımalarına girilmemiştir. https://www.csgeb.gov.tr/media/2042/proje_2013.pdf (ET: 10/03/2017).

değer katkılar sağlayacağı; çalışma sonunda ortaya konulacak somut modelin ise yine politika yapıcılar için yön çizici olacağı düşünülmektedir.

Bu düşüncelerle hazırlanmış olan bu Tez’de, yukarıda da ifade edildiği üzere hem YKİ hem de kamu personel yönetimi alanında yapılmış olup ulaşabilen tüm çalışmalar temel veri kaynaklarını teşkil etmektedir. Bu kapsamda kullanılan yerli ve yabancı kaynaklar; yayımlanmış kitaplar, hakemli dergilerde çıkmış makaleler, uluslararası kuruluşlar tarafından yayımlanmış raporlar, çeşitli ülkelerde bulunan merkezi personel yapılarınca yayımlanan veya bunlar tarafından ilgili mercilere sunulan raporlar ve istatistikler, bunlara air arşiv kayıtları, yayımlanmış veya yayımlanmamış tezler, gazeteler, bildirimler, internet siteleri, ilgili mevzuat ve buna ilişkin arşivlerden oluşmuştur. Bütün bunlara ulaşılmasında ise kütüphane ve internet imkanlarından geniş biçimde yararlanılmış; özellikle ULAKBİM, YÖK, JSTOR, EBSCOhost, ProQuest gibi akademik arama motorları ile ilgili merkezi personel yapıları, OECD ve Dünya Bankası’na ait internet siteleri sık sık ziyaret edilmiştir. Yararlanılan kaynakların özelliği gereği olarak bu çalışmada nitel araştırma yöntemleri tercih edilmiş, ağırlıklı olarak da doküman analizi tekniği kullanılmıştır. Bu çerçevede; Türkçe ve İngilizce yazılmış dokümanlara ulaşma, bunları okuma, anlama, analiz etme ve yazıma aktarma aşamaları takip edilerek elde edilen dokümanlardan mümkün olduğunca faydalanmaya gayret gösterilmiştir.

Bunlara ilaveten, Tez’in yazımında yazarın tecrübe ve gözlemlerinden de faydalanılmıştır. Zira uzun yıllar Devlet Personel Başkanlığı’nda Devlet Personel Uzmanı ve arkasından bir bakanlığın personel dairesi başkanı olarak görev yapmış olması, bu sayade hem merkezi personel yapılanmasında rol alan kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri hem de diğer bakanlık ve kurumların personel birimi yöneticileri ile konuya ilişkin yaptığı görüş alışverişleri, yazarın konuya ilişkin gözlem yapabilmesi ve fikir edinmesine imkân vermiş, böylece Türk merkezi personel sistemini içerden ve dışarıdan, geniş bir perspektifle ele alabilmesi mümkün olmuştur. Ayrıca, yazarın Tez’de incelenen Japonya ve ABD uygulamalarını yerinde inceleme fırsatı bulmuş olması da konuyu karşılaştırmalı olarak ele almaya büyük katkı sağlamış, Tez’de ileri sürülen görüşlerin oluşmasında etkili olmuştur.

Bütün bunlar yapılırken doğal olarak bu Tez çalışmasında da bazı sınırlılıklarla karşılaşmış; ancak aşağıda da görüleceği üzere karşılaşılan bu sınırlılıkların çalışmanın sorgulanmasını gerektirecek boyutta olmadıkları düşüncesiyle çalışma tamamlanmıştır. Bu sınırlılıklardan ilki yararlanılan kaynaklarla ilgili olup, kamu personel mevzuatının sık sık değişmeye yatkın tabiatından kaynaklanmıştır. Bilindiği gibi sosyo-ekonomik alandaki değişimlerle ve hükümet politikaları ile olan doğrudan bağlantısı nedeniyle kamu personel sistemini düzenleyen mevzuatta çok sık değişikliğe gidilmektedir. Bu ise özellikle incelenen ülkelerin kamu personel sistemlerini düzenleyen mevzuat açısından çok dikkatli olunmasını gerektirmiştir. Zira konuyla ilgili kaynaklar taranıp okumalar yapılırken kaynaktan yapılan tespitlerin ve yapılan çıkarımlara dayanak oluşturan uygulamaların daha sonra değiştirildiğinin farkına varılması ya da özellikle OECD ve Dünya Bankası raporlarında verilen bilgilerin mevcut durumu yansıtmadığının anlaşılması kaynak incelemesi aşamasında kayda değer zorlukların yaşanmasına yol açmış, elde edilen verilerin ayrıca teyit edilmesi gibi bir mecburiyet doğurmuştur. Bunlara ilaveten, Tez çalışmasının tamamlanmasına yakın bir zamanda TODAİE tarafından yayımlanan “Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi” başlıklı kitap yeni okumaları beraberinde getirmiş, bu doğrultuda bütün çalışmanın yeniden gözden geçirilmesi de bir mecburiyet halini almıştır. Nihayetinde, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte Türk kamu yönetim yapısının köklü bir değişime tabi tutulması ve bu kapsamda yarım yüzyıldır devam eden merkezi personel yönetimi yapılanmasının sona erdirilip yeniden dizayn edilmiş olması da Tez’in birçok kısmında güncelleme yapmayı zorunlu kılmış, önerilen modelde yeni sisteme uygun değişiklikler yapma ama aynı zamanda eski hükümet sistemi için de rahatlıkla uyarlanabilecek bir model ortaya koyma ihtiyacı doğurmuştur.

Diğer bir sınırlılık bu çalışmanın kapsamına ilişkindir. Zira her ülkenin bir kamu personel sistemi bulunduğu ve bunun şu veya bu şekilde yönetildiği gerçeği karşısında, hemen her ülkede bir merkezi personel yapısının bulunduğu sonucuna varılabilir. Ülkelerin sayısı dikkate alındığında ise, bunların her birinde bulunan merkezi personel yapıları hakkında temel bilgileri vermenin bile neredeyse imkansızlığı ortadadır. Dolayısıyla varılacak sonuçların genel geçerliği açısından bir kapsam sorunu bulunduğu söylenebilirse de Tez’in konusu da dikkate alınarak hem gelişmiş hem de YKİ yaklaşımını az çok

benimsemiş ülkeler kriter olarak belirlenip, buradan hareketle sadece OECD üyesi ülkelerde bulunan merkezi personel yapılarının ele alınmasıyla bu sınırlılığın da ortadan kalkmış olacağı düşünülmüştür. Yine bununla bağlantılı diğer bir sınırlılık ise kapsamlı incelemeye tabi tutulan ülke örneklerinin belirlenmesinde yaşanmıştır. Farklı modellerin uygulandığı ülke örneklerinin her birinin incelenmesi düşünülebilir idiyse de, bu Tez’de beş farklı model öngörüldüğü ve her bir modele ait ülke uygulamasını ayrıntılı olarak incelemenin Tez’in hacim olarak çok büyümesine sebebiyet vereceğinden hareketle, YKİ yaklaşımını benimsemiş ve aynı zamanda Türkiye için örnek olmuş ya da olabilecek iki ülkenin incelenmesi çalışmanın temel sorularının cevap bulabilmesi için yeterli görülmüştür. Bu iki ülke, Türkiye’de merkezi personel yapısının kuruluş aşamasında örnek olarak alınmış olan ABD ile yine ABD sistemi örnek alarak oluşturulmuş ve mevcut durumu itibariyle de Türkiye için örnek teşkil edebileceği düşünülen Japonya’dır¹².

Bu noktada ABD devlet sisteminin federal yapısı nedeniyle çalışma kapsamında incelenecek ülkeler arasına alınmasına ilişkin makul bir itiraz getirilebilir. Ancak eyaletleri dışarıda bırakıp sadece federal hükümet bünyesinde uygulanmakta olan personel sistemi ve bunun başında bulunan Kamu Personel Dairesi’ni (OPM) inceleme nesnesi olarak belirlediğimizde böyle bir itiraz boşa çıkarılmış olmaktadır. Zira federal kurumlardaki üç milyona yaklaşan sivil personel sayısı ve OPM’in hemen hemen tüm üniter devlet kamu yönetimlerinde bulunanlara benzer teşkilat yapısına sahip olması göz önünde bulundurulduğunda, iki ülke devlet sistemi arasındaki farklılığın en azından bu çalışma açısından çok da önemli olmadığı kabul edilebilir. Japonya’nın tercih edilme sebebi ise, hem bu ülke kamu yönetiminin yapısal özelliklerinin Türkiye ile benzerlikler taşıması hem de merkezi personel yapısı olan Ulusal Personel Otoritesi’nin (NPA) Japon kamu yönetimindeki sahip olduğu konum ve etkinliği gözetilerek ülkemiz için bir model örneği oluşturabileceğinin düşünülmesidir. Ancak tam da bu noktada, Türk kamu yönetimi sisteminin çok büyük benzerlikler gösterdiği ve oluşumunda fazlaca etkilendiği Fransa’nın neden kapsama dahil edilmediği sorgulanabilir. Fransa’nın bu Tez’de

¹² Nitekim bu Tez çalışmasının başlangıç tarihinden sonra hayata geçirilen PERHİZ Projesi kapsamında ele alınan üç ülkeden ikisinin ABD ve Japonya olarak belirlenmiş olması da bu Tez’de incelenen ülke tercihlerindeki yerindeliği teyit etmektedir.

incelenecek ülkeler arasına alınmamasında; bir yandan YKİ yaklaşımının bu ülkede daha az kabul görmesiyle bağlantılı olarak değişim çabalarında yeterince başarıya ulaşılamamış olması, diğer yandan da merkezi personel yapısının model anlamında çok değişiklik göstermesi¹³ ve bu Tez’de önerilen modelle örtüşmüyor olması etkili olmuştur. Bunlara ilaveten Fransızların dilleri konusundaki katı tutumlarının etkisiyle genellikle sadece Fransızca olarak yayımlanan konuyla ilgili kaynaklara ulaşma ve bunları tercüme etmenin caydırıcı bir engel olarak görüldüğünü de ayrıca belirtmek gerekmektedir^{14 15}.

Diğer yandan, Tez’de karşılaşılan sınırlılıklar sadece yöntem ve kapsama ilişkin olanlarla kalmamış, bunlara ilaveten kuramsal, kavramsal ve terminolojik bazı sınırlılıklar da söz konusu olmuştur. Özellikle “kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar” başlığı altında incelenen paradigma değişimlerinin çeşitlilik göstermesi bu kapsamda görülebilir. İlgili literatüre bakıldığında 1970 sonrasında günümüze kadarki süreçte kamu yönetimindeki anlayış değişikliğini ifade etmek üzere kullanılan “yeni kamu yönetimi”, “yeni kamu işletmeciliği”, “yeni sağ”, “neo-liberalizm”, “yönetişim” gibi görünüşte birbirinden farklı ama özünde birbirlerine yakın paradigmalara karşılık gelen kavramlardan hangisinin bu çalışma için uygun olduğu bir tereddüt sebebi olmuştur. Ancak bu Tez’in amacı ve konusu göz önünde bulundurularak, kamu yönetimindeki değişimin kurumsal yönüyle daha fazla ilgili gözükken “yeni kamu işletmeciliği” kavramının kullanılmasının daha uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

Terminolojiyle ilgili bir diğer sorun, kamu personel yönetiminden merkezi olarak sorumlu olan kamu organları için ilgili literatürde kullanıldığı görülen çeşitli terimlerden hangisinin tercih edileceğine ilişkin olmuştur. Yapılan kaynak taramasında bu organları karşılamak üzere; “merkezi personel otoriteleri”, “kamu personel ajansları”, “merkezi personel örgütleri”, “merkezi personel birimleri”, “merkezi personel ofisleri”, “kamu personel komisyonları” gibi, aslında bunların geneline hitap eden değil de daha ziyade

¹³ En son 2016 yılında yapılan değişikliklerle bir bakanlık bünyesinde alt bir birim olarak konumlandırılmıştır.

¹⁴ Her ne kadar Japonya için de böyle bir sorundan bahsedilebilirse de bu ülkeye ait mevzuatın ve NPA yayınlarının İngilizce’ye çevrilmiş olması dolayısıyla bu konuda kayda değer bir engelle karşılaşılmadığı söylenebilir.

¹⁵ Muhtemelen benzer bir gerekçeyle PERHİZ Projesi teklifinde ele alınacak ülkeler arasında ABD, Fransa ve İngiltere belirtilmiş olmasına rağmen ilerleyen süreçte Fransa kapsamdan çıkartılarak yerine Japonya dahil edilmiştir. https://www.csgb.gov.tr/media/2042/proje_2013.pdf (ET: 10/03/2017)

yapısal model özelliklerini öne çıkaran terimlerin tercih edildikleri gözlemlenmiştir. Uygun terim arayışında dikkat edilen bir diğer nokta ise, kullanılacak bu genel nitelikli terimin ülkeler nezdinde merkezi personel yönetiminden sorumlu kamu organlarının isimleriyle örtüşmemesi olmuştur.¹⁶ Nihayet bu Tez çalışması açısından, kamu yönetimlerinde istihdam edilen tüm personelin ya da büyük bir kısmının merkezi olarak yönetiminden sorumlu ve görevli olup çeşitli modellere göre yapılandırılmış olan kamu kurum veya kuruluşlarına karşı gelmek üzere “merkezi personel yapıları (*central personnel structures*)” kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

Yine diğer bir önemli sınırlılık, Türk kamu personel yönetiminde yaşanan değişimin YKİ yaklaşımı çerçevesinde, pozisyon tabanlı esnek sisteme doğru gerçekleştiğine ilişkin hipotezin doğrulanmasında Türkiye’ye özgü bazı durumlar nedeniyle oluşan tereddüt ile ortaya çıkmıştır. Zira son dönemde kamu istihdam politikalarında memurluk statüsüne tabi personel yerine sözleşmeli, geçici ve taşeron personele ağırlık verilmesi ancak özellikle seçim dönemlerinde bu şekilde istihdam edilen personelin toplu halde kadroya geçirilmeleri uygulamasına başvurulması Türk kamu personel sisteminin değişim yönü hakkında kesin bir değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir. Ancak Türk kamu yönetim kültürü ve alışkanlıklarından kaynaklanan bu tür istisnai durumların ihmal edilebileceği ve bunun da kamu personel sisteminin geçirdiği dönüşüm yönünün tespiti hakkında yapılan çıkarımların geçerliliğini etkilemeyeceği düşünülmektedir.

Yukarıda değinilen hususlar dikkate alınarak, belirlenen amaç doğrultusunda ve buna uygun bir yöntem kullanılarak hazırlanmış olan bu Tez çalışması beş bölümden oluşmaktadır. İlk Bölüm kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve bu değişimin arkasında yatan en önemli fikirsel akımlardan YKİ yaklaşımının incelenmesine ayrılmıştır. Bölüm’e, konuya giriş niteliğinde olmak üzere kamu yönetimi paradigmaları incelenerek başlanmıştır. Daha sonra, YKİ üzerindeki tartışmaların Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının vurgularına karşıtlık üzerinden yürütülmüş olması dikkate alınarak bu yaklaşıma ilişkin açıklama ve değerlendirmelere yer verilmiş; bu kapsamda yaklaşımın teorik dayanakları, temel önermeleri ve kabulleri ile yaklaşıma yöneltilen eleştiriler ele

¹⁶ Ör. ABD’de “Ofis”, Japonya’da “Otorite”, İsveç’te “Kurul”, İngiltere’de “Komisyon”, Türkiye’de “Başkanlık”, Çin’de “Bakanlık”, Fransa’da “Genel Müdürlük”.

alınmıştır. YKİ konusunda ise öncelikle yaklaşımı ortaya çıkaran sosyo-ekonomik ve siyasi sebepler üzerinde durulmuş, bilahare yaklaşımın ortaya atılmasında rol oynamış olan ve bu anlamda yaklaşımın teorik arka planını da oluşturan kuramlara değinilmiş; ardından temel vurguları, öngörülerini ve önermeleri ele alınmış, ayrıca yaklaşımın benimsendiği ülke kamu yönetimlerindeki yansımalarına ve bu doğrultuda girilen reform çabalarına değinilmiş, son olarak da yaklaşıma yöneltilen teori ve uygulama kaynaklı çeşitli eleştiriler aktarılmıştır. Her iki yaklaşımın incelenmesi yapılırken bunların kamu personel yönetimine ve kamu personeline bakışlarına da yer verilmesine gayret edilmiştir.

İkinci Bölüm’de; kamu personel yönetiminde yaygın olarak kullanılan temel kavramlara yer verilmiş, ardından kamu personel yönetiminde son dönemde yaşanan değişimin yönü ve içeriği, başka bir ifadeyle kamu personel yönetimine hâkim olan eğilimler ele alınmış, daha sonra ise kamu personelinin merkezi yönetimi ile bundan sorumlu olan yapılar karşılaştırmalı bir anlayışla incelenerek uygulamadan örneklerle desteklenmiştir. Bu kapsamda; merkezi personel yapılarının tanımı, temel özellikleri, temel fonksiyonları ve uygulamada görülen model alternatifleri ele alınarak bunlar için önem taşıyan yerleşme ve özerkliğe ilişkin tartışmalar aktarılmış, yine bunların kamu personel yönetimindeki diğer rol ortaklarına değinilmiş, en son olarak da YKİ yaklaşımının bunlara bakışı ile ne tür bir model önermesinde bulunduğu konusunda değerlendirmeler yapılmıştır.

Üçüncü Bölüm Türkiye’de merkezi personel yapısının kuruluşunda örnek alınan veya bu potansiyeli taşıdığı düşünülen, ayrıca YKİ yaklaşımının öngördüğü modele de uygun olduğu değerlendirilen merkezi personel yapısı örneklerinin tarihsel bir perspektif içerisinde incelenmesine ayrılmış, bu doğrultuda önce Japonya sonra ABD uygulamaları ele alınmıştır. Ancak bu iki ülkenin merkezi personel yapılarını sağlıklı bir şekilde incelenebilmesinin söz konusu ülkelerde yerleşik bulunan kamu personel sistemlerinin de ele alınmasına bağlı olduğu dikkate alınarak öncelikle bu ülkelerin kamu personel sistemleri hakkında genel hatlarıyla bilgi verilmesi önemli görülmüştür.

Dördüncü Bölüm’de; temel özellikler itibarıyla Türk kamu personel sisteminin ele alınmasının ardından sistemde yaşanmakta olan değişimin yönü çözümlenmeye

çalışılarak buna ilişkin bulgular aktarılmış, daha sonra ise Türkiye’de merkezi personel yönetimi ve bunda rol alan yapılar yeni getirilen sistem de dahil edilmek suretiyle tarihsel bir perspektifle incelenmiş, ancak bu yapılırken doğal olarak Devlet Personel Dairesi ile Devlet Personel Başkanlığı üzerinde daha ayrıntılı olarak durulmaya gayret edilmiştir.

Nihayet son Bölüm’de; önceki bölümlerde ele alınan konular çerçevesinde Türkiye’de merkezi kamu personel yönetimi ve bunda rol alan çeşitli kurumlar ile sistemin işleyişi ve barındırdığı yapısal sorunlara yönelik genel değerlendirmeler yapılmış, tespit ve çıkarımlarda bulunulmuş, incelenen ülke örnekleriyle olan benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte merkezi personel yönetimi yapılanmasında yapılan değişiklikler aktararak bunların yerindeliği ve olası sonuçları hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur. Nihayet bütün bu çıkarımlar ve değerlendirmeler de göz önünde bulundurulmak suretiyle Türkiye açısından ihtiyacı gidereceği düşünülen yeni bir merkezi kamu personel yönetimi sistemine ve bu sistemin şefi konumundaki merkezi personel yapısına ilişkin model önerisine yer verilmiştir.

1. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM

1970'lerin başından itibaren yaşanmaya başlayan ekonomik darboğazla birlikte kamu yönetiminde hâkim olan geleneksel anlayış değişmeye başlamış, zamanla da hem teoride hem de uygulamada yerini yeni yaklaşımlara bırakmıştır. Kamu yönetiminde kabul görmeye başlayan bu yeni yaklaşımın yansımaları doğal olarak kamu personel yönetimi alanında da hissedilmiştir. Kamu personel yönetiminde yaşanmakta olan bu değişim sürecinin kavranabilmesi için öncelikle kamu yönetimine geleneksel bakışın ele alınmasında yarar görülmektedir. Dolayısıyla, bu Bölüm'de öncelikle kamu yönetimi disiplinine hakim olan paradigmalara kısaca değinilmesinin ardından söz konusu paradigmalarda öne çıkan Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının temel tespit ve önerileri ile buna yöneltilen eleştirilere değinilecek, sonrasında bu eleştirilere bir cevap niteliğinde ortaya atılan yeni yaklaşımın arkasındaki kuramsal ve dönemsel faktörlere değinilecek, yeni yaklaşımın temel ilke ve öngörülerinin incelenmesini takiben de yine buna yönelik endişeler ve kalıcılığına ilişkin tereddütler aktarılmaya çalışılacaktır.

1.1. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE HÂKİM OLAN PARADİGMALAR

Kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesini tanımlama ve kapsama alanı belirlemede yaşanan tereddütler geçmişten bugüne devam etmiştir. Disiplinin gelişimi süresince ortaya çıkan değişik okul ve yaklaşımlar, disiplininin inceleme alanını, kavramlarını ve kullandığı araçları bir diğerinden farklı olarak belirlemiş, ancak müşterek bir noktada birleşmemişlerdir (Gruening, 2001, s. 2).

Öte yandan, kamu yönetimi disiplini yazımında, kamu yönetiminin incelenmesi ile ilgili olarak yapılan akademik çalışmalarda, bazı sistematik modellerden hareket edildiği söylenebilir. Örneğin ABD kaynaklı yaklaşımlar dikkate alınarak kamu yönetimi

disiplininde hâkim olan okulların tarihsel dönemler itibarıyla dörtlü sınıflandırma içerisinde değerlendirildikleri görülmektedir (Güler, 2005b, s. 2):

- i. Klasik (Geleneksel) Okul [1900 -1925]
- ii. Neo-klasik (Davranışçı) Okul [1925 -1950]
- iii. Modern Okul [1950 -1980]
- iv. Neo-modern Okul [1980 -]

Benzer şekilde Henry'nin (1975) dörtlü paradigma sınıflandırması da kamu yönetiminin özellikle ABD'deki evrimini karakterize etmektedir: “siyaset yönetim ikiliği” (1900-1926), “yönetim ilkeleri” (1927-1937), “siyaset biliminin bir parçası olarak kamu yönetimi” (1950-1970), “yönetim biliminin bir parçası olarak kamu yönetimi” (1956-1970). Henry'nin paradigma sınıflandırmasından fazlasıyla etkilenen Perry ve Kraemer (1983) bu sınıflandırmaya bir ekleme daha yaparak, “kamu işletmeciliği”ni 1970 sonrasında yeni ve bütünleştirici bir paradigması olarak ortaya atmıştır. Özer (2012) ise, kamu yönetiminde hâkim olan yaklaşımları tarihsel gelişim sürecini dikkate almak suretiyle; “geleneksel”, “neo-bürokratik”, “kurumsal”, “insan ilişkileri” ve “kamu tercihi” olmak üzere beş alt başlık altında incelemiştir.

Buna karşın, kamu yönetiminde “eleştirel teori”den yola çıkan Denhardt, ilk baskısı 2003 yılında yayımlanan ünlü eserinde¹⁷ disiplinindeki yaklaşımları üçe ayırarak incelemiştir. Denhardt'a (2007) göre tarihsel süreçte kamu yönetimine hâkim olmuş olan üç farklı yaklaşım vardır. Bunlar sırasıyla “eski kamu yönetimi”, “yeni kamu işletimi” ve son olarak kendisinin de taraftarı olduğu “yeni kamu hizmeti” ya da daha bilinen adıyla “yönetişim”dir. 20'nci yüzyılın hemen başında geleneksel “bilimsel yönetim okulu”, ortalarında neo-klasik “davranışçı okul”, ikinci yarıda ise sistem, koşulsallık, kültürcülük fikirlerini kapsayan “modern okul” Denhardt'ın sınıflandırmasında “eski kamu yönetimi anlayışı” adı altında bir araya getirilmiştir. Bununla birlikte, “neo-modern yaklaşım”ın iki dalını oluşturmakta olan “yeni kamu işletmeciliği” ile “yeni kamu yönetimi” yaklaşımları, Denhardt'a göre (‘yeni’ olmaları haricinde) müşterek bir başlık altındaki iki dal olmalarından ziyade bir

¹⁷ The New Public Service: Serving, Not Steering

diğerinden farklılık taşıyan anlayışlar olarak görmek gerekmektedir. Dolayısıyla “yeni kamu yönetimi” kavramı, adı geçen yazara göre “yeni kamu hizmeti” anlayışını destekleyen alt kollardan biri olup, yeni kamu hizmeti anlayışını, “post-modern”, “post-yapısalcı” ve “eleştirel teorikiler”i içine alan bir genel çerçeve şeklinde düşünmek icap etmektedir.

Ancak Güzelsarı’ya göre (2004, s. 13-4) Yönetişim yaklaşımının kamu yönetimi disiplini içerisinde zamanla yükselen bir değer olan YKİ’den bir ayrılığı ifade ettiğini ileri sürmek zordur. Yönetişimin kamu yönetimi disiplinine yansması daha ziyade YKİ ile hem birbirini kesen hem de ondan farklı yönleri bulunan yeni bir “paradigma” şeklinde ortaya çıkmaktadır. Söz konusu iki yaklaşım arasındaki farklılığın temelinde ise Yönetişim yaklaşımının “devlet-piyasa karşıtlığı” yerine “devlet-piyasa ortaklığı”na verdiği önem bulunmaktadır. Kamu Yönetişimi, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına karşı olmadan ziyade kavramın kapsama alanını büyüten alternatif bir yaklaşım olarak öne sürülmüş, “işletmecilik” kavramına verilen “işletme-benzeri” ya da “piyasa yönelimli” yoğunluklu anlamın genişletilmesi yönündeki çabanın bir sonucu olmuştur. Bu anlamda, “piyasa modeli”ne odaklanan Kamu İşletmeciliği ile benzeşen ancak aynı zamanda farklılıklar da gösteren Yönetişim yaklaşımının, Kamu İşletmeciliği’nin örgüt ve yönetime dair açıklamalarını (rekabet, piyasa fiyatlandırması, müşteri odaklılık, verimlilik, performans ölçümleri) dikkate almaya devam etmekte olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi disiplinine hâkim olan yaklaşımların sınıflandırılmasına yönelik yukarıda yer verilen örneklerden de görüldüğü üzere, bu konuda kamu yönetimi yazımında bir görüş birliği yoktur. Bu Tez çalışması ile, kamu personel yönetiminde yeni yaklaşım çerçevesinde oluşan değişime genel bir bakış getirmek amaçlanmakta olduğu dikkate alındığında; ‘yeni’ nitelendirmesi altında yer alan neo-liberal, kamu tercihi, yeni kamu yönetimi, yeni kamu hizmeti, yönetim gibi ayırımlara hiç girmeksizin, bunların tümüne karşılık gelecek şekilde örgütsel bakışı daha fazla öne çıkaran “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)” kavramını kullanmak yeterli görülmektedir.

Kamu yönetiminde ‘yeni’ olanı anlamak ve kamu yönetimi ile kamu personel yönetimi üzerindeki yansımalarını incelemek amaçlanıyor ise, öncelikle “Geleneksel Kamu Yönetimi” yaklaşımının ele alınması bir gereklilik olmaktadır.

1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Kamu yönetiminin yapılanmasında ve işleyiş şeklinde yakın döneme varana kadar etkili olan ve az gelişmiş ülkelerde hâlâ bütün özellikleri ile varlığını sürdürdüğü görülen “Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY)” yaklaşımında yer alan ‘geleneksel’ nitelemesinin, devri ya da modası geçmiş anlamı taşımamakta, daha ziyade kamu yönetimi disiplinine uzun zaman hâkim olmuş ve yerleşmiş bir anlayış biçimini ifade etmektedir (Baransel, 1993, s. 116). Günümüzde de gelişmişlik ve azgelişmişliğin salt ekonomik olgular olmadığı, aynı zamanda sosyal, yönetsel ve siyasal düzeyleri de yansıttığı düşünülerek, GKY yaklaşımının hâlâ gelişmekte olan ülkelerin yönetim özelliklerine uygun olduğu savunulmaktadır (Eryılmaz, 2000, s. 32). Hatta birçok gelişmiş ülkede kamu kurumlarınca yeni yönetim yaklaşımının benimsenmiş olmasına karşın uygulamada geleneksel yönetim anlayışından tam anlamıyla vazgeçemedikleri de gözlemlenmektedir. Bu anlamda, GKY yaklaşımını oluşturan birtakım unsurların günümüz yönetimlerinde varlıklarını sürdürmeye devam etmekte olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır (Al, 2008, s. 25).

1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Teorik Arka Planı

Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) yaklaşımının temelinde iki soruya cevap arayışı yatmaktadır: Birincisi, rutin faaliyetlerin yerine getirilmesinde insan faktörünün makine faktörüne ilave olarak nasıl daha etkin kullanılabileceği; ikincisi ise, formal örgüt yapılanmasının nasıl kurulabileceğidir. Taylor’ın temsil ettiği “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı” birinci soruyu, Fayol’un temsil ettiği “Yönetim Süreci Yaklaşımı” ile Weber’in başını çektiği “Bürokrasi Yaklaşımı” ise diğer soruyu irdelemişlerdir (Koçel, 1999, s. 195).

Bununla birlikte GKY'yi oluşturan söz konusu yaklaşımların felsefe, varsayım ve içerik bakımlarından birbirine benzer özellikler gösterdikleri; üretime, verimliliğe, akılcılığa, uzmanlaşmaya önem verdikleri; bu amaçlara ulaşmak için de “en iyi tek yol” arayışı içinde oldukları, dikkatlerini biçimsel örgüt yapısı üzerinde yoğunlaştırdıkları ve örgütü kapalı sistem olarak algıladıkları genellikle kabul edilmektedir (Aykaç, 1997, s. 37). Dolayısıyla, GKY'yi oluşturan üç modelin de bir örgütte etkinlik ve verimliliğin artırılması için gerekli ilkeleri ortaya koymuş olduklarını, aynı dönemde ortaya çıkmalarına, birbirlerinden değişik alanlarda ve farklı bilim insanlarınca geliştirilmelerine karşın, özellikleri ve ilkeleri bakımından büyük benzerlik göstermeleri dikkate alınarak, bunların tek bir kuram gibi değerlendirilmesi yoluna gidilmiş olduğunu söylemek mümkündür. Buradan hareketle GKY'nin ana fikri üç temel noktada toplanabilir (Eryılmaz, 1999, s. 28-32):

- i. Çalışmalarda insan unsuru dikkate alınmamış, diğer örgütsel faktörler üzerinde durulmuştur. Maddi ve yapısal unsurlar bir düzene oturtulduğu takdirde, insan faktörünün beklenen şekilde davranacağı kabul edilerek, bir yönü ile “mekanik örgüt yapıları” önerilmiştir.
- ii. GKY'nin hareket noktası rasyonelliktir; insan ilişkilerinin ve örgüt yapısının düzenlenmesinde uygulanan ilkeler, rasyonelliği esas almaktadır.
- iii. GKY, örgütü genel olarak “kapalı sistem” yaklaşımı çerçevesinde incelemektedir. Bunun sonucunda, bütün çabalar örgüt içi etkinliği sağlamaya yönelik olmuş, bunu gerçekleştirmek için ise uyulması gereken bazı evrensel ilkeler kabul edilmiştir.

Söz konusu yaklaşımlardan Weber'in kuramı kamu yönetiminde önemli izler bırakmış, kamu yönetimi olgusuna getirilen en önemli açıklamalardan biri olarak değerlendirilmiştir (Aykaç, 1997, s. 37). Özellikle 20. Yüzyılın sonlarında söz konusu olan GKY, “Bilimsel Yönetim” ve “Yönetim Süreci”nden de etkilenmekle birlikte, büyük ölçüde Max Weber'in ortaya attığı “Bürokrasi Modeli” tarafından şekillenmiştir (Eryılmaz, 2010, s. 21). Bu nedenle de kamu yönetimine ilişkin çalışmalarda “Geleneksel Kamu Yönetimi” ile “Weberyen Bürokrasi Modeli” ya da daha yaygın kullanılan “Bürokrasi Modeli” kavramları sıkça birbirlerinin yerine kullanılmışlardır. Weber'in kuramı, daha

sonraları Alvin Gouldner, Peter Blau, Robert Merton, Philip Selznick başta olma üzere çeşitli bilim insanlarınca detaylı bir biçimde incelenmiş ve geliştirilmiştir (Baransel, 1993, s. 161).

Daha yakından bakıldığında ise, Weber ve önceki modeller arasındaki en önemli farklılığın, şahsî yönetimin kurallar temeline oturmuş bir gayri şahsî yönetim ile yer değiştirmesi noktasında ortaya çıktığı görülmektedir (Hughes, 2014, s. 102). Weber GKY'yi "hukuki-rasyonel yönetim" aracılığıyla açıklamıştır. Hukuki-rasyonel yönetim anlayışında, hukuksallık ve rasyonellik olmak üzere, başlıca iki yön bulanmaktadır. Yönetimin hukuksallık boyutu, hiyerarşik şekilde yapılandırılmış idari kademelerin kendi içerisindeki ilişkilerini düzenlemektedir. Dolayısıyla hukuksallık, idarenin belirlenmiş kurallar ve esaslar dikkate alınarak oluşturulması ve yürütülmesidir. Rasyonellik ile kastedilen ise, kurumun yapılanmasında ve kuralların belirlenmesinde işlerin gerekleri ve ihtiyaçların göz önünde bulundurulmasıdır (Heper, 1977, s. 44).

Weber kamu bürokrasilerinin ulusal devlet bütünü içerisinde "ussallığı", "merkezciliği" ve "bütünselliği" ifade etmekte olduğunu savunmuş ve bürokrasiyi iş bölümünün, hiyerarşinin, yazılı kuralların, gayri şahsiliğin egemen olduğu, birimlerin düzenli ve istikrarlı bir işleyişe sahip oldukları bir örgüt biçimi olarak tanımlamıştır (Ergun, 2004, s. 37). Ayrıca Weber modern devletin ortaya çıkmasıyla birlikte idari görevlerin nitelik ve nicelik olarak artması sonucunda modern toplumda bürokrasinin artış göstereceği fikrini ileri sürmüştür. Dolayısıyla Weber bürokrasiyi, tam anlamıyla kuruluşunun ardından artık bir daha kaldırılmasının çok zor olduğu bir sosyal yapı olarak görmüştür. Bürokrasinin bu gücü ise, onun devamlı ve istikrarlı statüye sahip olması, özerkliği, karar verme iktidarına sahip olması, elinde bulundurduğu bilgi, uzmanlık ve örgüt ideolojisinden kaynaklanmaktadır (Lynn, 2001, s. 154). Bununla birlikte, çağdaş Taylor gibi işletmelerin makine olarak görüldüğü bir dönemde yaşamış olmasının etkisiyle, Weber'in modelinde de örgütün bir makine gibi işleyeceği düşünülerek insan faktörünün ikinci plana atılmış olduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2010, s. 212).

1.2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Temel Unsurları

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı, zamanında oldukça revaçta olan ancak günümüzde ciddi itirazlara sebebiyet veren ve önemli ölçüde terkedilen bir takım temel özelliklere sahiptir. Bu temel özellikler genel olarak aşağıdaki alt başlıklar altında incelenebilir.

1.2.2.1. Siyaset – Yönetim Ayrışması

GKY yaklaşımı, siyaset ile yönetim olgularını birbirlerinden ayrı olarak değerlendirmiş; ilkinin fonksiyonunun politika üretmek, diğerinin fonksiyonun ise tespit edilen politikaları uygulamak olduğunu öne sürmüştür. Daha önce belirtildiği gibi, siyaset ile yönetimin farklı alanlar olarak ele alınması ilk defa Wilson'un 1887 yılındaki makalesiyle olmuştur. Hatırlanacağı üzere söz konusu makalede yönetimin siyasetten farklı bir alan olduğu, yerleşmiş ilke ve yöntemlere dayanması zarureti bulunduğu ve bunların belirlenmesi işinin de yönetim bilimi tarafından yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Wilson'un bu görüşleri "Geleneksel Yönetim" yaklaşımı olarak, Taylor'un "Bilimsel Yönetim" anlayışı ve Weber'in kuramından da aldığı destekle, 1970'li yıllara kadar hem ilgili yazında hem de uygulamada hakimiyetini devam ettirmiştir (Leblebici, 2004, s. 10).

Buna karşın, her ne kadar siyasal kayırmayı önleyici mekanizmalar genel kabul görmüş olsalar da, siyaset-yönetim ayrışmasının özellikle siyaset bilimi yönelimli bakış açısına sahip yazarlarca reddedilmiş olduğunu, GKY'nin en önemli vurgularından birisi olarak (hem siyasetçiler hem de bürokratlar için gerektiğinde sığınılacak güvenli bir liman görevini üstlenmesine ve mevcut formel bürokratik yapıların bu söz konusu kurgusal ayırım çerçevesinde şekillendirilmelerine rağmen) genellikle bir tür "mit" olarak görüldüğünü de ayrıca belirtmek gerekmektedir (Özer, 2012, s. 58).

1.2.2.2. Kamu Yönetimi - Özel Yönetim Ayırımı

GKY tarafından yukarıda değinilen ayırıma benzer bir ayırım kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasında da yapılmıştır. Buna göre kamu yönetimi yönetim işlevinin özel

bir biçimini oluşturur ve bu nedenle de özel sektörde benimsenen yönetim anlayışından farklılık gösteren bir özelliğe sahiptir. Söz konusu kabule göre kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi üst çerçeve olan yönetimin alt kollarını oluşturmakta, dolayısıyla kamu yönetimi kavramı yönetimin kamu kuruluşlarına ilişkin alanına karşılık gelirken; özel sektör yönetimi ise yönetimin özel sektör işletmelerine ilişkin alanına karşı gelmek üzere kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2010, s. 24-33).

Her ne kadar GKY kamu yönetimi ile özel yönetim arasında birtakım benzerlikler olduğunu kabul etse de ayırdıkları yönlerin bundan daha fazla olduğu vurgusuna sahiptir. Bu anlamda da; kamu kurumlarının faaliyetleri esnasında siyasal alanı dikkate almaları gerektiği, gördükleri hizmetlerin kamu yararına yönelik olduğu ve sosyal maliyeti dikkate almak mecburiyetinde oldukları, özel işletmelerle kıyaslandığında daha az serbestliğe sahip buldukları, siyasal konjonktürden ve iktidar değişikliklerinden fazlaca etkilendikleri, rekabet etkeninin çok az olması nedeniyle bu tür motivasyondan yoksun buldukları, kamu gücünü temsil ettiklerinden dolayı uyumsuzluk halinde farklı yaptırımlara ve kurallara tabii olmaları, ayrıntılı ve yoğun kuralların etkisi altında çalışıyor olmaları gibi noktalar kamu ve özel yönetim arasındaki farklılığın delilleri olarak sunulmuştur (Baransel, 1993, s. 172-73).

Söz konusu farklılıklardan yola çıkılarak geleneksel anlayışta kamu yönetiminin yapı ve işleyişi ile personel sisteminin farklı şekilde düzenlenmesi savunulmuştur. Bu bağlamda; kamu personelinin işe alınması, terfileri, görevlerinin sona ermesi, ücretlerin belirlenmesi ve başarı durumlarının değerlendirilmesine kadar birçok konuda özel sektörden farklı düzenlemelere gidilmiş, bu alanlarda özel sektörün geliştirdiği yöntemler uzun süre önemsenmemiştir (Eryılmaz, 2010, s. 24).

1.2.2.3. Merkeziyetçi ve Katı Hiyerarşik Örgütlenme

Yoğun sanayileşme ile beraber artan yönetimde iş bölümü ve uzmanlaşma eğilimi sonucunda, parçalanmış iş akış sürecinin birliğinin sağlanması sorunu ortaya çıkmıştır. Geleneksel yaklaşımda bu sorun otoritenin merkezileştirilmesiyle aşılmaya çalışılmıştır. Bu tercihin nedeni olarak, her şeyden önce merkezi bürokrasinin bilgi ve uzmanlık

açısından taşraya göre daha iyi durumda olması gösterilebilir. Ayrıca bu dönemde iletişimin gelişmesi, biçimsellik ve standartlaşma da merkezîyetçiliğin benimsenmesine katkı sağlamıştır (Ertürk, 2012, s. 76).

Katı hiyerarşik bir nitelik gösteren geleneksel bürokratik modelde kişiler ve görevler hiyerarşik bir şekilde yerleştirilmiş ve amir-memur otorite ilişkisi dar sorumluluk anlayışına dayandırılmış, çalışanların tüm eylem ve işlemleri hiyerarşik amirin yakın denetimi altında yürütüle gelmiştir. Şu hâlde geleneksel anlayışta hiyerarşinin iş bölümü sonucu parçalanmış işlerin uyumlaştırılması, eşgüdümleştirilmesi, bütünleştirilmesi, biçimsel haberleşme sisteminin oluşturulması için bir araç olarak görüldüğünü söylemek mümkündür (Heper, 1977, s. 44).

Geleneksel yaklaşımda merkezileşmeye verilen önem sadece örgütsel boyutla sınırlı kalmamış, aynı zamanda merkez taşra ilişkilerinde de görülmüştür. Bu anlamda merkezîyetçilik; ne yapılacağı, nasıl ve nerede, kim ya da hangi kurum tarafından yapılacağı belirlenen kurallar ve direktiflerce işlemin yapılmasından önce merkezin denetim ve müdahaleleriyle karakterize edilmesidir (Ergun, 2004, s. 49). Diğer bir anlatımla kamusal kaynakların ve yetkinin merkezi yönetim örgütü tarafından kullanılması ya da eğer yerel yönetim birimlerine kullanırlıyorsa; neyin, ne zaman, kim tarafından, nasıl yapılacağı merkezi yönetimce belirlenmesidir. Ne var ki, yetkilerin bir merkezde toplanması, vesayet denetiminin de kaynağını teşkil etmekte, çoğu zaman merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki eylem ve işlemlere de uygulanmaktadır (Eryılmaz, 2010, s. 234).

1.2.2.4. İş Bölümü ve Uzmanlaşma

Geleneksel yaklaşıma göre yapılandırılmış örgütlerde işler, fonksiyonel olarak bölünmüş, iş bölümü de uzmanlaşmayı zorunlu hale getirmiştir. Teknik kurallar ve normlar ile düzenlenen bürolarda ancak uzman olarak nitelendirilen teknik bilgi ve yetenekleri istenilen düzeyde olanlar çalışabilir. Tüm işler iş bölümü ilkesine göre alt düzey işlere göre bölünerek ayrı birimlere verilir (Baransel, 1993, s. 177).

Kamu yönetiminde uzmanlaşmaya gidilmesinin temel gerekçesi yönetimde etkinlik ve verimliği sağlamaya yöneliktir. Weber uzmanlığa o kadar önem atfetmiştir ki, ona göre mutlakiyetçi bir kral bile bürokratik uzmanın üstün bilgisi karşısında aciz durumdadır (Weber, 1996, s. 316).

Öte yandan yönetimde iş bölümü ve uzmanlaşmanın olumlu fonksiyonları ile birlikte bazı olumsuz fonksiyonlarının da var olduğu görülmüştür. İleri derecede uzmanlaşmış kurumlarda çatışma ve ihtilaflar olduğu, kullandıkları terminolojinin farklılaştığı ve birimler arasında iç haberleşmenin güçleştiği anlaşılmıştır. Başka bir ifadeyle, uzmanlaşmanın bürokratik hiyerarşiyi bozabildiği ve üstlerin uzman olan astlarına bağımlı hale gelebildikleri gözlemlenmiştir (Eryılmaz, 1993, s. 43).

1.2.2.5. Biçimsellik, Kuralların Yoğunluğu ve Gayri Şahsilik

GKY yaklaşımında hizmetlerin intizam ve devamlılık çerçevesinde yerine getirilmesi ile yetkilerin kullanılması ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Zira GKY'nin temel vurgusu olan rasyonalite de kurallara bağlılığı gerektirmektedir. Weber bu durumu izah edebilmek için “biçimsel (formal) rasyonalite” kavramını geliştirmiştir. Biçimsel rasyonalite araçlarla ilgilidir ve amaçları veri olarak kabul eder. Bu anlamda hukuki-rasyonel yönetim biçimsel rasyonaliteye sahip yönetimi ifade etmektedir (Heper, 1977, s. 41-3).

Bu yönetim anlayışına göre biçimsellik yönetim yapısının sürekliliğini, çalışanların uyması gereken kuralları sağlar, çalışanların statüsünü belirler; eşgüdümü ve denetimi kolaylaştırır. Biçimsellik anlayışına göre mevzuatta boşluk olmamalıdır, her somut durum için bir kural bulunur ve gerektiğinde genel ilkelere başvurulur, yönetsel faaliyetler bu kurallar çerçevesinde yürütülür ve amir-memur ilişkisi de bu çerçevede düzenlenir. Bir karar alınırken önemli olan mevzuat sınırları içinde bu işin nasıl yapılacağıdır. Weber'e göre çalışanların takdir hakkı kısıtlanmalıdır ve keyfiliği önlemek için bu gereklidir (Weber, 1996, s. 318).

Bu noktadan hareketle ve anlayışın dönemin mekanik yaklaşımıyla uyum içinde olması da dikkate alınarak, Geleneksel yaklaşımın öngördüğü bürokratik model “makine

bürokrasisi (*machine bureaucracy*)” kavramı ile nitelenmiştir. Bu yaklaşımda insan, duygularına göre hareket eden bir varlıktır ve insanın bu olumsuzluklarını gidermenin yolu da yönetimde gayri şahsilik kuralını uygulamaktır (Eren, Y., 1993, s. 86).

1.2.2.6. Gizlilik ve Yeniliklere Kapalılık

GKY'nin temel özelliklerinden bir diğeri de gizlilik ve dışa kapalılıktır. Geleneksel yaklaşım örgütü kapalı sistem anlayışı ile ele almıştır. Buna göre organizasyonlar çevresinden etkilenmezler (Eryılmaz, 1999, s. 36).

Kamu yönetiminde “gizlilik” yönetimin işleyişi aşamasında oluşan bilgi ve belgelerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Gizlilik ilkesi yönetimin tarafsızlığının bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Buna karşın “kapalılık” ise kamu kurumlarının dışarıdan gelmekte olan etkiler karşısında duyarsız davranması, yapılan işlem ve faaliyetlerin büyük bir kısmının dışarıdan görülmemesini ifade etmektedir. Kamu yararını tanımlama yetkisine sahip olan yönetim, kendini ne kadar toplum dışında tutar ve halkın yönetime sızmasını önler ise o oranda kamu yararını belirleyeceğini, yerine getireceğini ve en üst düzeyde tutacağını düşünmüştür. Yönetimde halkla ilişkilerin en düşük düzeyde tutularak özerkliğin ve tarafsızlığın sağlandığı anlayışı hakimdir (Eken, 1995, s. 17-8).

Bu kabullere bağlı olarak, nitelikleri gereği muhafazakâr yapıda olan bürokratik kurumlar için yeniliğe ve değişime de iyi gözle bakılmaz (Eryılmaz, 2010, s. 212). Zira yenilik yeni düşüncelerin, süreçlerin, ürün ve hizmetlerin oluşturulması, kabullenilmesi ve uygulanmasını zorunlu hale getirmekte; aynı zamanda da çatışma ve alışlagelmiş yöntemlerin terk edilmesini de beraberinde getirmektedir (Abadan, 1959, s. 67).

1.2.3. Geleneksel Yönetim Yaklaşımında Kamu Personeli ve Yönetimi

GKY yaklaşımı kamu personeline ayrı bir önem atfetmiş ve öngördüğü bürokratik modele uygun bir statüye oturtmuş, bu statüyü de “devlet memuriyeti” olarak adlandırmıştır. Geleneksel yaklaşımda devlet memuriyetinin sahip olduğu özellikler bazı

ön kabullere ve varsayımlara dayanmaktadır. GKY'nin dayandığı bu temel varsayımları şu şekilde sıralamak mümkündür (Kayar, 2015, s. 26-42; Baransel, 1993, s. 18-29):

- i. İnsanlar kural olarak ussal davranışlarda bulunurlar. Personelin idaresinde birey ve grupsal yapıların rasyonalist tutumları önemlidir.
- ii. Grup mensupları amirlerinin yönlendirmesi olmaksızın görevlerinin gereklerini yerine getiremezler.
- iii. Görevlerin tanımları tespit edilmedikçe ve bu tanımlar dahilinde kalınmasına mecbur bırakılmadıkça, çalışanlar yetki sınırlarını ihlal ederler.
- iv. Faaliyetlerinin idaresinde “tarafsızlık” ve “gayri şahsılık” temel ilkedir, “bireyselliğe” ise yer yoktur.
- v. Koordinasyon kendiliğinden ortaya çıkmaz, bunun için üst yönetim planlanma yapmalı ve bunların yerine getirilmesini denetlemelidir.
- vi. Yetki kurumların üst hiyerarşisinde toplanmış olup gerektiğinde buradan aşağıya doğru devredilmesi yoluna gidilir.
- vii. Uzmanlaşma verimlilik düzeyini yükseltir, denetimi daha kolay yapılı hale getirir.

Temelinde yukarıda yer verilen varsayımların yattığı memurluk statüsünün genel özellikleri olarak; memuriyetin bir meslek olarak kabul edilmesi ve bunun sonucu olarak ayrıcalık ve güvenceye sahip kılınması, memurların göreve alınmaları, atanmaları ve yükselmelerinde kariyer ve liyakat ilkelerine önem verilmesi, ücret sisteminde performanstan ziyade bulunulan görev unvanı ve kıdemin dikkate alınması sayılabilir.

1.2.3.1. Bir Meslek Olarak Devlet Memuriyeti

GKY yaklaşımında birey olarak memur kilit bir öneme sahiptir. Memuriyet sınavlardan ve titiz bir eğitimden sonra girilebilen bir meslek olarak görülmekte ve kural olarak ömür boyu süren bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla memurluk menfaat veya kazanç için faydalanılacak bir kaynak olarak düşünülmez. Her görev kademesi uzmanlığı şart koşar

ve görevlilerin buna göre genel olarak düzenli bir eğitimini ve bilgi sahibi olmasını gerekli kırar (Güler, 2005a, s. 86).

Memuriyetin bir meslek olarak kabul görmesinin etkilerinden biri kamu görevlilerinin bireylere karşı güçlenmesi olmuş, memurlar gerek statü itibarıyla gerekse halka karşı korunma yönünden önemli ayrıcalıklara sahip kılınmışlardır. Burada gözetilen temel amaç kamu görevlisini siyasilerin ve bireylerin baskısından kurtarmak, geleceklerinden endişe etmeden görevlerini sürdürebilmelerini temin etmektir (Güler, 2005a, s. 87).

Kamu görevlilerine sağlanan güvencenin doğal bir sonucu olarak geleneksel yaklaşıma göre yönetilen kamu kurumlarında işten çıkarmalar oldukça zorlaştırılmıştır. Boyne'nin (1988, s. 476) sözleriyle ifade edilecek olursa, "kamu kesimi kendi personeli için oldukça merhametli bir sistem oluşturmuştur". Osborne ve Gaebler (1992, s. 126) ise bir benzetmede bulunarak kamu personelinin "başsız çivi" gibi olduklarını, sisteme monte edilmelerinin kolay, fakat işten çıkarılmalarının hemen hemen imkânsız olduğunu ifade etmişlerdir.

1.2.3.2. Kariyer ve Liyakate Verilen Önem

GKY yaklaşımında memuriyetin bir meslek olarak kabul edilmiş olması liyakat sistemini de beraberinde getirmiştir. Liyakat sistemi, kamu personel sisteminde bir ilke olarak İngiltere'de 1853 yılında, ABD'de ise 1883 yılında kabul edilmiştir. ABD'de, kayırma sonucu tayin edilmeyen bir adayın Başkan'ı öldürmesi bu ülkede liyakate dayalı sistemin oluşturulmasına katkıda bulunmuş, bunun üzerine çıkarılan Pendleton Kanunu hizmete girişte sınav sistemi ve hizmette tarafsızlık ilkesini getirmiştir (Heper, 1977, s. 77-85).

GKY kişiyi öne çıkaran "kariyer (rütbe)" ilkesini benimsemiştir. Buna göre memur önceden belirlenmiş olan bir kadro/pozisyon için kamu kurumuna alınır ve kariyerinin belirlenmesinde mezuniyet durumunun doğrudan bir etkisi bulunur. Bu anlayışta görevlerin niteliğinin açık seçik ortaya konması bu görevleri yerine getirecek olan çalışanlarda aranacak bilgi ve becerilerin saptanmasını olanaklı hale getirmekte ve böylece liyakat ilkesinin işlerliğini de kolaylaştırmaktadır. Benzer şekilde kurumdaki

orta ve üst düzey hiyerarşide boş bulunan kadrolara yalnızca kurum içerisinden veya diğer kurumlardan naklen atama yapılmakta, açıktan atama yapılmasına ise çok az müsaade edilmektedir (Eren, V., 2006, s. 137). Memurların statüsünün buldukları görevden ziyade kariyerlerine endekslenmiş olması aynı zamanda belirli düzeyde bir güvenceyi de beraberinde getirmektedir. Yine söz konusu sistemde hak edilen maaş tutarı da personelin rütbe ve kıdemine göre belirlenmektedir (Canman, 2000, s. 23).

1.2.3.3. Ücretlendirme ve Ödüllendirme

GKY yaklaşımında, çalışanların hem “değerlendirilmesinde” hem de “ücretlendirilmesinde” kabul edilen esasların temelinde Weber’in yaptığı kamu personeli tiplemesi yer almaktadır. Söz konusu tiplerede ücret personelin hiyerarşi basamağındaki yerine ve hizmet süresine göre tespit edilir. Kamu personelinin ücretleri merkezi kurumlar tarafından işgal edilen kadrolar dikkate alarak “merkeziyetçi” bir bakış açısıyla tespit edilmekte, belirlenen bu sabit ücret tutarları performans, başarı vb. unsurlar dikkate alınarak değişmemektedir (Weber, 1993, s. 183-8). Bu durum ise maaşların esneklikten yoksun, “tek tip” olmasına neden olmakta, dolayısıyla başarıyı dikkate alarak farklılaştırmaya gitmeyi büyük ölçüde kısıtlayarak ödül-ceza mekanizmasının işletilmesi imkanını sınırlamaktadır. Bu anlamda geleneksel yaklaşımın çalışanların potansiyellerini etkin bir şekilde kullanmalarını zorlaştırdığını söylemek mümkündür (Wilson, 2000, s. 198).

1.2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımına Yöneltilen Eleştiriler

Kamu yönetimi üzerinde çok büyük etkiler bırakan GKY yaklaşımının meziyeti olarak ifade edilen ya da temeli sayılan unsurlar zamanla modelin işleyişinde bozulmalara yol açmış ve modelde öngörülenlerin aksine sonuçlar ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 1999, s. 46). Söz konusu yaklaşımla ilgili olarak öne sürülen eleştirel noktalar şu şekilde özetlenebilir:

i) GKY idari alanla siyasi alan arasındaki ayırımı dikkat çekmektedir. Bu yaklaşımın ne derece gerçek hayatta karşılık bulduğu geçen süre zarfında hep tartışılmalıdır. Hatta

Hughes (2014, s. 120) tarafından da belirttiği gibi, 1880'lerde Wilson tarafından savunulan siyaset ve yönetim arasındaki ayrım ortaya çıktığı yer olan ABD'de dahi asla gerçekçi olamamıştır.

Wilson'un idealize ettiği şekilde bir idari alan-siyasi alan ayrımının gerçekçi olmamasının nedeni olarak kamu görevlilerinin her hâlükârda bir politik tercihlerinin olması gösterilmektedir. Nitekim zamanımızda kamu yönetiminde uzmanlaşma eğiliminin artmasıyla birlikte politikacılarla yönetim arasında bulunduğu savunulan ayrım da geçerliliğini kaybetmiş, bu bağlamda kamu yöneticileri de yalnızca alınan kararları yerine getirmenin ötesine geçerek siyasi iradenin paydaşı olmuş, klasik 'bağımlılık rolü'nden giderek uzaklaşmış ve 'bağımsızlaşma' yönünde bir eğilime sahip olmuşlardır. Dahası, kamu üst yöneticileri alışlagelmiş idari değerlerden farklılığı bulunan yenilikler karşısında da politikacılarla sorun yaşamışlar, kararların yerine getirilmesini ertelemeye, bulanıklaştırmaya veya daha da ileri giderek engellemeye (bürokratik sabotaj) gayret göstererek iktidar gücünü paylaşmaya başlamışlardır (Durgun, 2002, s. 20).

ii) GKY'nin eleştirilen yönlerinden bir diğeri, uzmanlaşmanın etkinliğin aracı olarak öngörülmesi ve teknik bir avantaj olarak düşünülmesi bağlamında, bürokrasinin çok verimli ve düşük maliyetlerle çalıştığına yönelik iddiasıdır. Ancak Behn'in de ifade ettiği gibi, ironik bir şekilde günümüzde bürokrasi genelde etkinsizlik ve kırtasiyecilik anlamında kullanılmakta, işlerin hızlı yürümesinin aracı olarak görülen uzmanlaşmış bürokrasi, tam tersine ağır çalışmanın simgesi olarak görülmektedir. Ayrıca bürokratik uzmanlaşmanın bir yandan iş birliği problemine neden olurken diğer yandan da değişimi, dolayısıyla yenilikçiliği engellediği belirtilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1998, s. 62). Böylece bürokratik örgütler, katılık, değişmezlik gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmakta, değişen çevre şartlarına esneklik sağlayıp uyum gösterememektedirler (Parlak ve Sobacı, 2012, s. 64).

iii) Bir diğer eleştiri geleneksel yaklaşımın demokratik gelişmeleri ve talepleri karşılamakta yetersiz olduğu yönünde olup söz konusu modelin gizliliği, katılığı, biçimsel ve hiyerarşik yapısı nedeniyle modern demokrasilerinin ihtiyaçlarını

karşılayamadığı savunulmaktadır (Choi, 2014, s. 198). Özellikle son dönemde piyasalar ve bireyler üzerindeki katı bürokratik kontrolün kamusal karar almada vatandaşların taleplerine duyarlı olmadığı, kaynakların tahsisinde ve kamu politikalarının üretiminde vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğunun ortaya çıkmasıyla birlikte bu konudaki eleştiriler daha da artmıştır. Dolayısıyla, bürokratik model hem sorumluluk ilişkileri açısından çağdaş demokratik hesap verme sorumluluğunu işletmemekte hem de kaynakların etkin kullanımı açısından bireylerin taleplerini dikkate almadığından verimsizliğe yol açmaktadır (Baransel, 1993, s. 201). Robert Michels tarafından ortaya atılan “Oligarşinin Tunç Kanunu” da örgütlerin bürokratikleşmesinin halkın daha fazla yönetime katılma olanaklarını ortadan kaldırdığı, dolayısıyla bürokratik örgütlerde zamanla demokratik ilke ve amaçlardan sapıldığını ve belli bir zümrenin hâkimiyetine girildiğini öne sürerek bu eleştirilere destek çıkmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1998, s. 63-5).

İlaveten, GKY yaklaşımına göre yapılandırılmış olan kamu yönetiminin yönetsel, yargı ve kamuoyu denetimine karşın denetim işleminin yalnızca kurallara uygun olup olmadıkları yönünden yapıyor olması nedeniyle performans ve maliyet faktörlerinin gözden kaçırılmasına, dolayısıyla yerindelik denetiminin ihmal edilmesine yol açtığı da ileri sürülmektedir (Eryılmaz, 1999, s. 84-5).

iv) Önemli eleştirilerden biri de GKY'nin örgütlerin özelliklerini ve içinde buldukları mevcut durumu göz ardı ederek örgüt yapısını belirlemekte olması ve her örgüte bu ilkelerin uygulanmasını önermesidir. Ancak bu şekilde belirlenen ilkelerin ayırım gözetmeden tüm örgütsel yapılara uygulanabilmesinin pratikte pek de mümkün olmadığı zaman içinde ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetimi çalışmalarında ideal tip arayışları yerini davranışsal ve kurumcu yaklaşımlara bırakmıştır. Bu yönetsel değişimde, özellikle karşılaştırmalı çalışmaların gelişmesiyle birlikte gelişmiş ülkeler dışındaki ülkelere dair çalışmalarda ideal tiplerle gerçek arasındaki farkın görmezden gelinemeyecek derecede önemli olduğunun ortaya konması da etkili olmuştur (Heper, 1973, s. 97).

v) GKY'nin büyük önem atfettiği merkeziyetçiliğin de; kırtasiyeciliğin artmasına, işlerin gecikmesine, hizmet ve yatırımlarda uygunluk ve yerindelik olasılığının azalmasına, halkın yönetime katılım olanaklarının ortadan kalkmasına ya da azalmasına, taşradaki birimlerin belli kuralları uygulayan birer robot haline gelmesine, kamusal kaynakların merkezi hükümet tarafından partizanca kullanımına, taşradaki personelin deneyim ve tecrübe kazanmasının güçleşmesine, kaynakların verimsiz kullanılmasına ve yönetime güvenin sarsılmasına neden olacağı ileri sürülmüştür (Çöker, 1995, s. 176; Eryılmaz, 1999, s. 235).

vi) GKY'nin fazla kuralcı yapısı da ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Bürokratik örgüt yapısı otoritenin üstlerde yığılmasına olanak sağlamakta, orta ve alt kademe çalışanların inisiyatif kullanmalarını engellemektedir. Kural ve yöntemlere harfiyen uymanın doğal sonucu olarak kırtasiyecilik ve işlerin gecikmesi problemi ortaya çıkmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2012, s. 72).

vii) GKY'de önemli bir yeri olan gizlilik ve dışa kapalılık ilkesinin yönetim faaliyetlerine dışarıdan gelebilecek olumsuz etkileri engelleme amacı güttüğü ancak aynı zamanda yönetime katılım olanaklarını da ortadan kaldırdığı öne sürülmektedir (Örnek, 1991, s. 36). Bu durum ise kamu yönetiminde başarısızlıkları ve yolsuzlukları gizlemeye imkân tanımakta, ayrıca vatandaşların bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz kalmasına da yol açmaktadır. Bilgi verme yönetimin bir görevi ya da yükümlülüğü olarak düzenlenmediği için; yönetimin içine girilemez, dışa kapalı bir özellik kazandığı ve halkın üzerinde otoriter bir güç haline geldiği savunulmaktadır (Eryılmaz, 2010, s. 240).

viii) GKY güdümündeki kamu personel yönetimi, çalışanlara makinenin bir dışlisi muamelesi yaptığı dolayısıyla da insan odaklı olmadığı yönlerinden yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle kamu personelinin davranışsal yönünün ihmal edilmesi, güdüleme araçları olarak sadece maddi unsurlara yer verilmesi, ödüllendirme yerine cezalandırmanın tercih edilmesi, mesleklaşme sayesinde memurların birtakım siyasal baskılardan kısmen kurtulmuş olsalar bile sorumluluk duygularının kör edilmesi, üst kadrolara atanmada nitelikten çok kıdeme önem verilmesi, kurum içi ve dışı personel hareketliliğinin kısıtlı olması gibi noktalar eleştirilerin odak noktalarını oluşturmuştur (Eryılmaz, 2010, s. 248).

1.3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı belli bir tarihi süreç içerisinde, dönemin beklentilerini karşılayabilmek için birbiriyle iç içe kuramsal gelişmelerle ortaya çıkmış ve temel niteliklerini geliştirmiştir (Al, 2008, s. 45). Aynı şekilde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı da ortaya çıkan ekonomik, teknolojik, yönetsel, siyasal ve kültürel değişime paralel olarak belli teorik temeller etrafında kendi kriterlerini geliştiren bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2012, s. 121).

“Refah Devleti” etrafında oluşan GKY 1980’li yıllarla birlikte neo-liberal politikaların da katkısıyla değişim geçirmeye başlamış, söz konusu değişimin esas etkisi ise YKİ yaklaşımının hem kamu yönetimi literatüründe hem de uygulamasında hâkimiyet kurması olmuştur (Demirel, 2005, s. 133). Hatta Hood (1989, s. 351) gibi yazarlar YKİ’nin son çeyrek yüzyıldaki doğuşu ve gelişimini kamu sektöründeki en çarpıcı “mega-trend”lerden birisi olarak görmüşlerdir.

YKİ ile birlikte “planlı ekonomi” ve “merkeziyetçi yönetim”den vazgeçilmeye başlanmış, bunun yerini almak üzere piyasa hakimiyetine ve yerelleşmeye dayalı bir anlayışın yerleşmesine gayret gösterilmiştir (Lynn, 2006, s. 34). Devlet yapısının bu şekilde değişimi ve dönüşümü yönündeki çabalar 2000’li yılların sonlarında görülen ekonomik kriz nedeniyle yavaşlamış gibi görülsede günümüz kamu yönetimlerinde uygulanmaya çalışılan reform hareketlerinin hala itici gücü durumunu muhafaza ettiği söylenebilir (Tuncer ve Usta, 2013, s. 182).

Bu itibarla, Tez’in bu bölümünde YKİ’nin tarihsel gelişimi, ortaya çıkış nedenleri, temel önermeleri, sorun alanları ve yaklaşıma yöneltelen eleştiriler irdelenmiştir.

1.3.1. Kamu Yönetimi - Kamu İşletmeciliği Ayırımı

Kamu yönetimi disiplininde “yönetim-işletmecilik ayrışması” konusunun ele alınması ve tartışılması disiplinin ilk dönemlerine kadar gitmektedir (Karcı, 2008, s. 40). Söz konusu tartışmanın arka planında ise “ontolojik” bir soru ve buna verilecek cevaba ilişkin

çalışmalar yer almaktadır: “Kamu yönetimi özel kesim yönetiminden ne ölçüde farklılaşmaktadır?” Söz konusu sorunun hem pratiğe dönük hem de kuramsal yönleri bulunmaktadır. Konu uygulama boyutunda incelendiğinde bunun bir “yönetim teknolojisi” sorunu olduğu söylenebilir de; yönetsel yöntemler, esas ve usullerin her iki örgütlenme anlayışı için müşterek biçimde uygulamaya aktarılıp aktarılamayacağı hususunun sorunun odağını oluşturduğu görülmektedir. Aynı sorunun kuramsal boyutunun ise daha çok yönetim disiplininin “kamu yönetimi” ve “işletmecilik” olarak geleneksel ayırımının yerindeliğe ve geçerliliğe sahip olup olmadığı şeklindeki “yöntem” sorusunu içermekte olduğu söylenebilir. Bu anlamda ikinci boyut, daha önce de işaret edildiği gibi genellikle kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışından itibaren devam eden “kimlik bunalımı”nın önemli parçalarından birini teşkil etmektedir (Üstüner, 2000, s. 15).

Bununla birlikte “kamu yönetimi” ile “işletme yönetimi”nin birbirlerinden önemli ölçüde farklılaşan niteliklere sahip oldukları genellikle kabul görmekte, bu bağlamda “işletme yöneticisi”nin de “kamu yöneticisi”nden birçok bakımdan farklılıklar gösterdiği ileri sürülmektedir (Akbulut, 2005, s. 76). Örneğin Oxford Sözlüğü’nde kamu yönetimi “yönetim faaliyeti, ilişkileri başarma ve yönetme çabası” olarak tanımlanırken, işletme yönetimi “birimin faaliyetine göre ilişkileri yönetme ve yönlendirme” şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla kavram olarak işletme yönetiminin kamu yönetiminden daha geniş kapsamlı olduğunu söylemek mümkündür. Geleneksel olarak yönetim kavramı ile işleyiş sürecinde önceden belirlenmiş esas ve usullere göre görevlerin yürütülmesine gönderme yapılırken, işletme yönetimi ile yalnızca emir ve düzenlemeler dikkate alınarak faaliyette bulunmaktan ziyade amaçların ve öncelikli ihtiyaçların tespit edilmesi, bunların uygulanması, performans ölçümü ve yapılanlardan hesap verme gibi pek çok işlev kastedilmektedir (Al, 2002, s. 112). İki kavram arasındaki bu farklılık kendisini bazı dillerdeki kullanımlarında da göstermektedir. Örneğin İngilizce’de “kamu yönetimi” kavramına denk gelmek üzere “public administration” kavramı kullanılırken, “kamu işletme yönetimi”ni karşılamak üzere “public management” kavramı tercih edilmektedir (Lynn, 2006, s. 23).

1.3.2. Yeni Bir Paradigma Olarak YKİ'nin Tanımı ve Boyutları

İngiltere başta olmak üzere gelişmiş ülkelerde özellikle 1980 sonrasında uygulamaya konulan reform girişimlerinin benzer özellikler taşıdıkları ve büyük ölçüde uyum gösterdikleri, dolayısıyla kamu yönetimi uygulamasında ve yazınında yeni bir aşamaya geçildiği yönünde ileri sürülen görüşlere dayanan Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) yaklaşımı zamanla dünya genelinde kayda değer etkiler göstermiştir (Lynn, 1998, s. 232). GKY yaklaşımının hiyerarşi, kurallara bağlılık, merkezi denetim gibi temel argümanlarını reddeden YKİ yaklaşımı doğrultusunda özellikle ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkelerde yaygınlaşmaya başlayan kamu yönetimi reformlarından beklenen sonuçlar; daha etkili, verimli, küçük, şeffaf ve daha az maliyetli kamu yönetimlerini oluşturmak olmuştur (Saran, 2005, s. 37).

YKİ'nin ortaya çıkışı 1970'lerin başına kadar geriye götürülse de aslında o yıllarda başlayıp 1980'lerde de devam ettirilen yaklaşımın "eski" kamu işletmeciliği (*old public management*) olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim, Thompson (1997, s. 13) YKİ'nin "eski" kamu işletmeciliği ile pek çok ortak noktası olmakla birlikte YKİ'nin genel işletmecilik yaklaşımının değişik bir versiyonu yapan önemli farklılıkların bulunduğunu ifade etmiştir. Ancak her iki yaklaşım arasında esaslı bir farklılık bulunmadığı, ayırımın daha ziyade benimsenen metodolojiden kaynaklandığı da savunulmuştur. Buna göre, "eski"den "yeni"ye geçilmesi, başka bir ifadeyle yaklaşımın kendini yeniden tanımlaması sürecinde, kamu işletmeciliği anlayışını kuramsal düzeyde meşru hale getirme gayretlerinde sınırlamacı ve indirgemeci metodolojinin benimsenmesi sebebiyle karşılaşılmış olan "entelektüel kriz" etkili olmuştur. Böylece önceki anlayışın "indirgemeci" ve "sınırlayıcı" bakış açısı giderilmeye gayret edilmiş ve meşruluk eskisi gibi kuramsal temelden ziyade uygulama temelli olarak kurularak bu krizin aşılması yoluna gidilmiştir (Üstüner, 2000, s. 15-18). Bu zaman diliminde kullanılmış olan "optimal devlet", "girişimci devlet", "post modern yönetim" gibi kavramlar ise daha ziyade "aynı içeriğe gönderme yapan farklı kavramlar" olarak görülmüşlerdir (Lynn, 2006, s. 86-8). Bu anlamda "yeni" önekinin kullanılmış olmasının eskisinden bütünüyle farklı anlamda radikal bir kopuşu simgelemediği, yaşanan evrimsel sürecin bir nevi "eski şişedeki yeni şarap" olduğu da iddia edilmiştir (Kaboolian, 1998, s. 190). Dolayısıyla

yaklaşımın temellerini 70’lerde bulan görüşün çok da yanlış olmadığı, YKİ’nin “eski”yi de içerecek bir bakışla ele alınmasının mümkün olduğu genellikle kabul görmüştür (Ömürgönülşen, 2003, s. 11).

Yaşanan bu süreçten hareketle kamu yönetiminde dünya çapında girilen örgütsel, yönetsel, stratejik ve kültürel değişimi anlatan bir kavram olarak Yeni Kamu İşletmeciliği, çeşitli akademisyen ve yazarlarca farklı isimlendirmelerle gündeme gelmiştir: “Reinventing Government (*Girişimci Kamu Yönetimi*)” (Osborne ve Gaebler, 1992), “Market-Based Public Administration (*Piyasa Temelli Kamu Yönetimi*)” (Donahue ve Nye, 2002) ve “Managerialism (*İşletmecilik*)” (Pollitt, 1990) bunlar arasında sayılabilir.

Benzer şekilde yeni yaklaşıma ilişkin olarak kamu yönetimi literatüründe de çok fazla tanımlama yapıldığı görülmektedir. Buna göre YKİ; “Ülkelerin sosyal, kültürel ve politik yapılarına bağlı olmaksızın uygulanabilecek evrensel bir yönetim modeli” (Sözen ve Shaw, 2002, s. 477), “Çağdaş kamu yönetimi alanında ortaya çıkmış yeni küresel bir paradigma¹⁸” (Nunberg, 1995, s. 29), “Karşı konulamaz bir güçle bir ülkeden öbürüne yayılan dünya çapında yeni bir olgu” (Lam, 1996, s. 188) ya da “Daha az merkezileşmiş ve performansa dayalı kültürü geliştirmeyi amaçlayan yeni bir paradigma” (Mathiasen, 1999, s. 92), “Batıda yeşermiş olan entelektüel düşüncenin ‘bilimsel-analitik’, ‘teknik-rasyonel’ mirasıyla ilişkili olarak zamanla sosyal sorunların ve çatışmaların mühendislik bakış açısıyla çözümlenebileceğinin düşünüldüğü bir profesyonellik anlayışı” (Zanetti ve Adams, 2000, s. 549) olmak üzere çeşitli açılardan tanımlanmıştır.

Diğer taraftan söz konusu paradigmaya karşı takınılan tutumda da farklılıklar gözlenmektedir. Örneğin Hood (1991, s. 13) YKİ’yi “kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı uluslar arası trend” olarak betimlerken, Barzelay (2000:209) “tarihi bir gerçeklik”, Kettl (2000, s. 3) “geleneksel kamu yönetimine ait yöntem ve kuralları esaslı bir fırçayla

¹⁸ Thomas S. Kuhn “paradigma” kavramını ilk kullanan olmasa da onu popüler haline getiren ve yeni bir anlam yükleyen kişi olmuştur. Buna göre Kuhn, paradigma kavramını “birbiriyle yarışan farklı bilimsel yaklaşımlar” olarak tanımlamıştır (2014:38). Ona göre normal zamanlarda olağan bilim uğraşları ve araştırmalar paradigmalardan tarafından yönlendirilmektedir.

boyayarak bu yaklaşımın yerine piyasaya, rekabete ve denetim sürecine vurgu yapan piyasa tabanlı süreçlerin benimsenmesi”, Denhardt ve Denhardt (2003, s. 22) “yalnızca işletme tekniklerinin değil değerlerinin de kamu yönetimine aktarılması”, Dunleavy ve Hood (1994, s. 10) “tarihin uluslararası yürüyüşü” olarak nitelemektedirler.

Türk yazarlar tarafından yapılmış olan tanım ve nitelermelere bakıldığında ise; Ömürgönülşen (1997, s. 517-8) YKİ’yi “Yönetim tarzında ortaya çıkan basit bir farklılaşma değil uzun zamandan beri birçok ülkede egemen geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuyan yeni bir paradigmadır” şeklinde tanımlarken, Eroğlu (2006, s. 3) aynı kavramı “Politika ve yönetimi, güçlü bir biçimde özel sektör yönetim tekniklerine, girişimci hizmet prensiplerine ve piyasa ekonomisi yönetim mekanizmasına göre düzenlemeyi amaçlayan yeni bir yönetim felsefesi.” olarak açıklamaktadır. Eryılmaz (1999, s. 31) ise bir sistem olarak yeni yönetimin “başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasını destekleyen, müşteri ve kalite merkezli, kendini sürekli yenilemeye çalışan, kitlesel üretime değil, farklılığa dayalı küresel üretime ve standartlara yönelmiş bir modeli simgelemekte” olduğunu vurgulamakta ve konuya bir de “yönetici” penceresinden bakarak yeni anlayışın kamu yöneticisini “vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, çalışanlarla ilişkilerde profesyonelce, yeniliği ve değişikliği arayan, çalışanları sürekli eğitmeye çalışan, yönetim kanallarını çalışanlara yaklaştıran yönetici” şeklinde resmetmektedir.

Buna karşın YKİ yaklaşımının bir paradigma değişimi özelliğine sahip olmadığı düşüncesinde olanlara da rastlanmaktadır. Örneğin Elliassen ve Kooiman (1987) gibi kimi yazarlar YKİ’yi bir “devrim” ya da “paradigma değişimi” olarak görürken, Gray ve Jenkins (1995) gibiler ise “bir paradigma oluşumuna yönelik bir araştırma çabası (*exploration*)” ya da “rakip bir vizyon (*competing vision*)” olarak değerlendirmektedirler. Ancak Ömürgönülşen’e (2003, s. 12-3) göre kamu yönetiminde YKİ bağlamında yaşanan gelişmelerin onları “devrim” ya da “paradigma değişimi” olarak adlandırmayı gerektirecek ölçüde büyük çaplı ve önemli olup olmadığı konusu sonu gelmez bir tartışma konusudur ve bu konuda kesin olan bir şey varsa o da kamu yönetiminin yapısal özelliği ile kamusal hizmetlerin görülme biçiminin ciddi bir şekilde değişmekte olduğudur. Diğer bir ifadeyle kamu sektöründe yakın dönemde yaşanan değişimin

kapsam ve etkileri kimse tarafından göz ardı edilmemekte, YKİ yaklaşımı tarafından önü çekilen bu sürecin şimdiden “devlet-bürokrasi-vatandaş” ilişkilerinde birtakım dikkate değer değişimlere sebebiyet vermiş olduğu gerçeği yadsınmamaktadır. Dolayısıyla bu aşamada esas odaklanılması gereken nokta, bütün bu değişimin “devletin başarısızlığı (*government failure*)” tezi ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının ciddi bir eleştirisi sayesinde meşrulaştırılmış olması gerçeğidir.

Bunlara ilaveten YKİ ve sonrasında yaşanan değişime oldukça “şüpheli” yaklaşanlar da olmuştur. Onlar YKİ’yi “yenisi çıkınca ortadan kaybolacak, kısa dönemli ve geçici yönetsel bir moda” (Abrahamson, 1991, s. 588), “yüzyılın birikimi ile oluşmuş kamu yönetimi kültürünün ve etiğinin tahribi” (Hood, 1991, s. 4), “Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının bütünleyici bir parçası” (Page, 2005, s. 723), “kazandıracakları fazlaca abartılmış veya gerçekçi olmayan bir yaklaşım” (Ferris ve Graddy, 1998, s. 237), “Ulus üstü aktörlerin baskı ve teşvikiyle tüm iktidarın sermayeye devredilmesinin bir aşaması” (Güler, 2003b, s. 115) olarak görmüşlerdir.

Görüldüğü gibi YKİ için her yerde geçerli tek bir tanım veya kabul bulunmamaktadır. Nitekim bütün bu farklı tanımlamaları ve bakış açılarını dikkate alan Farnham ve Horton (1992, s. 45) gibi yazarlar YKİ’nin “belli bir yönetim teorisini veya programını ifade etmediğini ve bu nedenle herkesçe kabul görmüş bir tanımı olmadığını” söylerken, Ferlie vd. (1996, s. 10) gibileri ise YKİ’yi “herkesin istediği gibi boyayabileceği boş bir tuvale” benzeterek “onun ne olduğu, ileride ne olacağı veya olması gerektiği” hakkında bir anlaşmazlığın bulunduğunu belirtmektedirler.

YKİ ile ilgili bu derece farklı yaklaşım ve tanımların ortaya konulmuş olmasının temel nedenleri olarak ise genellikle; yaklaşımın uygulamalardan hareketle değerlendirilmiş olması, halen sürmekte olan bir reform hareketi olması ve bu nedenle “çok parçalılık” özelliği sergilemesi gösterilmektedir (Al, 2002, s. 110). Bu bakımdan YKİ “belirli bir kurucusu olan, evrimini tamamlamış bir teoriden hareket edilerek üretilmekten çok tek tek örneklerden hareketle içi doldurulan ve teorik gelişimi halen devam eden bir süreç” olarak görülmektedir (Ateş, 1999, s. 8). Dolayısıyla bu anlayışın kamu yönetimine olan

etki ve yansımalarının da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekte olduğu gerçeğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

Ancak ortak noktalarına bakıldığında bütün bu tanım ve nitelermelerin “refah devleti” ve “kalkınma yönetimi”ne yönelik olarak yapılan eleştirilerden hareket ettiklerini, bu nedenle de kamu sektörünün piyasa ilkeleri dikkate alınarak yapılandırılması, piyasa unsurlarından alınan örneklerin kamu yönetimine aktarılması ve yine bu piyasa unsurlarıyla yakın işbirliği içerisinde faaliyet gösterilmesi, gerektiğinde bunlara yetki aktarımında bulunulması gibi vurgular üzerinde yükseldiklerini söylemek mümkündür (Güler, 2003b, s. 103). Buradan hareketle YKİ'nin temel önermeleri şu şekilde belirtilebilir (Aksoy, 1995, s. 166-7; Özer, 2012):

- i. Kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan başlayarak küçültülmesi ve daraltılması,
- ii. Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi,
- iii. Kamu yönetiminin özel sektör yönetim tekniklerine ve piyasa mekanizmasına göre yönetilmesi.

Ancak kamu yönetiminin özel sektör yönetim tekniklerine göre yönetilmesi hususunun doğru anlaşılması gerektiği de vurgulanmaktadır. Nitekim Hughes (2014, s. 146) bu konuya ilişkin olarak;

“Kamu işletmeciliği, özel sektör pratiklerinin yaygın ve tenkit edilmemiş uyarlamaları anlamına gelmek zorunda değildir. Onun vermesi gereken anlam, ayırt edici bir kamu işletmeciliğinden istifade edilmesi gerektiğidir. Bu, sektörler arasındaki farklılıkları göz önünde tutar ama kamu hizmetlileri tarafından yapılmakta olan işin artık idarî değil de yönetsel olduğunu da kabul eder.”

şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur.

YKİ konusunda dikkat çekilen diğer bir nokta ise söz konusu yaklaşımın boyutlarına ilişkindir. Ömürgönülşen'e (2003, s. 8) göre “işletmecilik” YKİ'nin boyutlarından sadece birini oluşturmasına rağmen yalnızca bu boyutu üzerinde durulması hatasına düşülmekte, ancak en az işletmecilik boyutu kadar önemli olan “ekonomik” boyutu ise

genellikle ihmal edilmektedir. Aynı yazar aslında işletmecilik alanındaki bütün gelişmelerin 1980'lerin başından itibaren kamu sektöründeki sorunların özünü teşkil eden "etkinlik" kavramı etrafında gerçekleşmiş olduğunu da belirtmektedir. Dolayısıyla YKİ ekonomi boyutu üzerindeki vurgusuyla diğer işletmecilik yaklaşımlarından ve hatta girişimci devlet yaklaşımlarından ayrılmaktadır.

Buradan yola çıkarak YKİ'nin; pek çok farklı değer in uygulamada uyumlu birlikteliğini ifade eden ve siyasal açıdan "tarafsız" bir yaklaşım olduğu, bu yaklaşımın öngördüğü hususların sadece belirli bir siyasal parti veya programın taleplerine cevap verilmek üzere oluşturulmuş bir mekanizma olmadığı savunulmaktadır (Scott vd., 1990, s. 162). Bu açıdan bakıldığında, YKİ'nin geleneksel kamu yönetiminin "evrensellik" iddiasını devralarak devam ettirdiği ve siyasetçiler tarafından belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik "tarafsız ve her amaca uygun bir araç" olarak geliştirildiğini söylemek mümkündür (Hood, 1991, s. 8).

1.3.3. YKİ Yaklaşımı ve Uygulamalarının Gelişim Süreci

YKİ yaklaşımının gelişim sürecinin farklı evrelere ya da aşamalara ayrılarak incelenmesi mümkündür. Örneğin Eryılmaz (2010, s. 22) YKİ'nin gelişim sürecini öne çıkan özellik ve eğilimler bağlamında üç aşamada ele almaktadır. Buna göre;

- i. 1970'li yılların başından 1980'li yılların ortalarına kadar devam eden birinci aşamayı; kamuda "yasal-yapısal serbestleşme (*deregülasyon*)", kamusal hizmetlerin sübvansede edilmesinin sonlandırılması ve bazı gider azaltıcı önlemlerinin alınması,
- ii. İkinci aşamayı; 1980'li yılların ortalarından sonra artan KİT'lerin özel sektöre devri ve 3E (Ekonomiklik- *Economy*, Etkinlik- *Effectiveness* ve Verimlilik- *Efficiency*) yaklaşımlarının benimsenmesi,
- iii. Üçüncü aşamayı ise; 90'larla birlikte ortaya çıkan "hizmette kalite", "vatandaş/müşteri odaklılık", "yönetişim", "şeffaflık", "hesap verebilirlik" ve "performans esaslı yönetim" gibi temel ilkelerin egemen olduğu politikaların hayata geçirilmesi

oluşturmaktadır. Öte yandan aynı yazar, özellikle son aşamanın kamu yönetiminde nitelik geliştirmeye dayalı açık uçlu bir süreç olduğunu vurgulayarak bunun ülkeler açısından fark oluşturacak yönünü her bir ülkenin veya idari birimin bu alanda gerçekleştireceği gelişme düzeyine bağlamıştır.

YKİ'nin ortaya çıkış ve gelişim sürecine mekânsal açıdan bakıldığında ise gerek uygulama açısından ve gerekse kuramsal anlamdaki katkıları bakımından İngiltere'nin kayda değer bir rol oynadığı görülmektedir. Nitekim “yeni kamu işletmeciliği” kavramının ilk olarak kullanılmaya başlanması OECD raporları ve İngiliz akademisyen Christopher Hood'un yaptığı çalışmalar ile olmuştur (Üstüner, 2000, s. 20). Ancak söz konusu kavram ilk defa Hood'un “A Public Management for All Seasons” başlığını taşıyan makalesi ile gündeme gelmişse de bu kavramın öngördüğü yönetsel anlayış “reform” adı altındaki uygulamalar sayesinde zaten fiilen gündeme dahil olmuştu (Christensen ve Legreid, 2002, s. 14). Dolayısıyla söz konusu kavramsallaşma, daha önce de ifade edildiği gibi, süreci pratiğin takip edilmesi şeklinde gerçekleşmiş ve bu sebeple YKİ yalnız “kavramsal bir çerçeve” biçiminde değil, “uygulamaya dönük bir model” biçiminde de etkinliğe kavuşmuştur denilebilir.

Hood'a (1991, s. 6) göre YKİ'nin doğuşunda iki farklı gelişme etkili olmuştur. Bunlardan ilki yazarın “yeni kurumsal ekonomi hareketi” adını verdiği ve içerisinde “Kamu Tercihi (*Public Choice*)” ve “İşlem Maliyeti (*Transactions Cost*)” gibi iktisadi kuramların yer aldığı kurumsalcı yaklaşımda görülen gelişmelerken, ikincisi ise kamu yönetimindeki uluslararası boyutta gittikçe yaygınlaşmakta olan “İşletmecilik (*Managerialism*)” anlayışıdır. Üstüner'e (2000, s. 21) göre de zaman içindeki gelişimine bakıldığında işletmecilik anlayışı YKİ okulunun önemli yapıtaşlarından birini oluşturmaktadır.

YKİ'nin gelişiminde 80'ler ile 90'ların başı önemlidir, zira bu zaman dilimi kamu sektörünün ölçeğine ve kapasitesine yoğun saldırıların yapıldığı yıllar olmuştur. Aynı zamanda özel sektörde bu yıllarda tecrübe edilen başarı öyküleri kamu kesimi yönetiminin de ilgisini çekmiş ve özel kesim yönetimindeki yöntemlerin kamu yönetiminde de uygulanması düşüncesi gündeme gelmiştir (Lan ve Rosenbloom, 1992, s. 535). Dolayısıyla bu yıllarda hem sağ hem de sol politikacılar nezdinde bürokrasi

modeline göre örgütlenmiş kamu yönetimine duyulan güven azalmış (Walsh, 1995, s. 65) ve devletin rolünü sorgulamakta olan “anti-devletçi” olarak nitelenebilecek hükümetler (ABD’de Reagan, İngiltere’de Thatcher Hükümeti gibi) iktidara gelmiştir (Hughes, 2014, s. 10). Bu kapsamda, hem Reagan hem de Thatcher hükümetleri kamu görevlilerine karşı olumsuz bir tavır içerisine girmişler; ücretleri düşürmek, emeklilik sistemini değiştirmek gibi uygulamalarla sistematik olarak kamu bürokrasinin imtiyazlarını ortadan kaldırmaya çalışmışlar (Walsh, 1995, s. 65) ve kamu yönetiminde sınırlı değişiklikleri amaçlayan basit reformlardan çok kamunun toplumdaki rolünü, yapısını, faaliyetlerini ve yöntemlerini sorgulamayı ve yeniden tanımlamayı amaçlayan reformları başlatmışlardır (Bilgiç, 2003, s. 26).

Osborne ve Gaebler’in 1992 yılında kaleme aldıkları “Yönetimin Yeniden Keşfi (*Reinventing Government*)” başlıklı çalışmaları ise YKİ’nin özellikle ABD’deki gelişme sürecinde bir dönüm noktası olmuş, Clinton hükümetlerince 90’lı yıllar boyunca yürürlüğe konulan reform politikalarının oluşmasında önemli bir rol oynamıştır. Akademisyenler ve reform uygulayıcılarında büyük ses getiren bu çalışmanın Clinton hükümetleri döneminde kamu personeli için bir temel başucu kitabı olması bile önerilmiş, dahası bu eser dayanak alınarak ABD kamu yönetim sistemini yeni baştan yapılandırmak üzere çalışmalar başlatılarak bunlardan elde edilen sonuçlar “Ulusal Performans Araştırması (*National Performans Review*)” adı altında yayınlanmıştır (Flynn, 2007, s. 4).

Söz konusu fikirlerle beslenen bu yeni hükümetler özel sektör yönetim tekniklerini ve rekabetin de aralarında bulunduğu özel sektör değerlerini benimseme, kamu tercihi mekanizması aracı olarak piyasa mekanizmasını tercih etme ve girişimci ruha saygı duyma konusunda harekete geçmişlerdir (Yamamoto, 2003, s. 3). Bu siyasi kadrolar kamu personelini açıkça düşman ilan etmiş, onlara karşı her türlü suçlamayı yapmış, kamu personelini verimsiz, sayıca şişkin, yaratıcılıktan yoksun ve gereğinden fazla güçlü olmakla itham etmişlerdir (Gözel, 2003, s. 199).

İngiltere ve ABD’de YKİ anlayışının geniş kabul görmüş olması sonucunda zamanla diğer ülke kamu yönetimleri de kendi sistemlerinde bu doğrultuda reform hareketlerine

girişmişlerdir. Bu doğrultuda, varlığını kuramsal bir dayanaktan daha çok kamu yönetiminde son zamanlarda görülen uygulamalara borçlu olan YKİ farklı ülkelerde görülen “en iyi uygulamalar (*best practices*)” aracılığıyla ve de dünya ekonomisine ve siyasetine yön veren uluslararası kuruluşların da (IMF, Dünya Bankası, OECD, AB gibi) teşvik ve zorlamasıyla hızlı bir şekilde diğer ülkelerce de benimsenmekte, bu sayede sürekli bir yenilenme ve değişime tabi tutulmaktadır (Hughes, 2014, s. 158).

Diğer taraftan, YKİ'nin özellikle gelişmiş ülkeler nezdinde geniş bir kabul ve uygulama alanı bulmuş olmasına ve sadece İngiltere'de değil dünyanın birçok yerinde kendini göstermiş olmasına rağmen, YKİ yaklaşımının küresel bir model olup olmadığı yönünde farklı görüşler bulunmaktadır. Osbome ve Gaebler (1992, s. 42) gibi yazarlar YKİ'yi çağdaş girişimci yönetim alanında ortaya çıkan küresel bir paradigma olarak görürlerken, Dunleavy, Hood (1994, s. 11) ve Ferlie (1996, s. 32) gibileri ise bunun diğer reformlardan farklı olmayıp sadece günümüzde moda bir kavram olduğunu ve yeni modeller ortaya çıkınca kaybolacağını, dolayısıyla küresel bir paradigma niteliğinin doğru olmadığını savunmaktadırlar. Daha ılımlı ve orta yolu temsil eden üçüncü bir görüşe göre ise bu anlayışın uluslararası etkisi olsa da tarih, kültür, değerler sistemi ve siyasal yapılarının farklılığı dolayısıyla ülkeden ülkeye değişen farklı etkileri olduğu bir gerçek olarak ortada durmaktadır (Walsh, 1995; Ridley, 1996; Pollitt ve Summa, 1997).

Bu görüşlerden yola çıkılarak özellikle 2000'li yılların sonundan itibaren “neo-liberal politikalar” ve bu politikaların kamu yönetimindeki bir “yansıması” olarak nitelendirilebilecek olan YKİ'ye karşı eleştiriler yöneltilmeye başlanmış, dahası bazı yazarlar tarafından bu yaklaşımın hakimiyetinde sona gelindiği yönünde fikirler dillendirilmiştir (Tuncer ve Usta, 2013, s. 182). Ancak bu noktada YKİ'nin içerdiği değer, ilke ve tekniklerin uygulanmasında bazı sorunlarla karşı karşıya kalınmasının kaçınılmaz bir durum olduğu, dolayısıyla da YKİ'nin asıl gücünün bu yaklaşımın performansı ile geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının performansının kıyaslanması ile uzun vadede belirlenebileceği özellikle vurgulanmaktadır. Her ne kadar bu denli geniş kapsamlı bir karşılaştırma henüz erken ve oldukça zor olarak görülse de, YKİ'nin özellikle yetkinliğe ulaşma açısından geleneksel yaklaşımın karşısında belirgin bir üstünlüğe sahip olduğu da sıkça dile getirilmektedir (Hughes, 2014, s. 278). Ayrıca, Ömürgönülşen'in (2003, s. 34)

de belirttiği gibi söz konusu yaklaşımın kamu sektörünün bütün sorunlarına cevap verebilecek mucizevi bir iksir olmaktan ziyade, umut vadeden bir yönelimi ifade ettiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Nitekim kimi siyasal ve akademik çevrelerde YKİ'nin temsil ettiği değer ve uygulamalara yöneltilen eleştirilerin dozu zamanla artmış olmakla birlikte, YKİ'nin sahip olduğu türden bir başarı sağlayabilecek herhangi bir güçlü alternatif yaklaşımın ortaya henüz çıkmamış olması da bu görüşleri desteklemektedir. Zira hem geleneksel kamu yönetimi hem de işletmecilik yaklaşımlarının sakıncaları göz önünde tutularak ortaya atılan “kamu hizmeti yönelimi” (Clarke ve Stewart, 1986, s. 96), “kamusal alan için yönetim” (Ranson ve Stewart, 1998, s. 258) ve “post modern kamu yönetimi” (Fox ve Miller, 1995, s. 126) gibi yaklaşımların YKİ kadar siyasal alanı ve akademik camiayı etkisine alacak şekilde popüler hale gelememiş oldukları ileri sürülmektedir. Bu nedenle son dönemde kamu yönetimi disiplininde dikkatlerin YKİ'nin eksikliklerini giderici bir yaklaşım olarak görülen “Yönetişim” gibi yeni fakat tamamlayıcı yaklaşımlara yöneldiği görülmektedir. Nitekim yeni gelişmeler modern devletin fonksiyonlarını işletmecilik yaklaşımına nazaran daha geniş anlamı olan ve “hesap verebilirlik”, “yurttaş isteklerine duyarlılık”, “devletin denetiminin sağlanması”, “şeffaflık” ve “katılım” gibi daha kapsamlı bakış açılarıyla ele alınan “yönetişim” kavramında yoğunlaşmaktadır (Minogue vd., 1998, s. 68). Bu konuda Güler (2003b, s. 116) YKİ'nin “devletin içyapı ve işleyişinin piyasa kuralları doğrultusunda yeniden örgütlenmesi için gerekli kavramsal çerçeveyi geliştirerek, Yönetişim anlayışının üç ana bileşeninden biri olan ‘devlet’i bu yeni oluşum için hazırlama işlevi gördüğünü” düşünmektedir. Ancak Ömürgönülşen'in (2003, s. 32) de işaret ettiği gibi söz konusu arayışların YKİ'nin egemen gücünü kırmaktan ziyade onun eksik ve sakıncalı görülen taraflarını düzeltmek suretiyle yakın gelecekte de varlığını ve gücünü sürdürmesini sağlamaya yarayacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

1.3.4. Yeni Kamu İşletmeciliğini Ortaya Çıkaran Dinamikler

GKY yaklaşımının tarihsel süreçte çeşitli gelişmelerin sonucunda dönemsel ihtiyaçlara verilen bir cevap olarak ortaya çıkmasına benzer şekilde, YKİ'de birtakım gelişmelerin bir yansıması şeklinde ve yine dönemsel ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla

doğmuştur. Örneğin Hood (1991, s. 8) YKİ yaklaşımının ortaya çıkması ve kamu yönetiminde egemen bir konuma gelmesinin tek bir sebebe dayanarak açıklanamayacağını, söz konusu süreçte birden çok faktör etkili olduğunu ve bunların da ekonomik, sosyal ve politik faktörler olarak belirtilebileceğini ileri sürmektedir. Benzer şekilde Hughes'a (2014, s. 146) göre de 1970'lerde ortaya çıkan refah devleti bunalımı ve bunu aşmaya yönelik yeni politikalar, bilgi teknolojilerindeki olağanüstü yenilikler, üretim sürecindeki hızlı değişimler, Doğu Blokunun ortadan kalkması ve demokrasiyle insan hakları alanındaki ilerlemeler YKİ anlayışı ile eşzamanlı olgulardır ve birbirlerini beslemişlerdir.

Bu nedenle Tez'in bu kısmında kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimin ardında yatan çeşitli dinamiklere değinilecektir.

1.3.4.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Yetersizliği

Yeni yönetim anlayışının kabullenilmesine yol açan dinamiklerden şüphesiz en başta geleni GKY yaklaşımı ile tecrübe edilen ve daha önce ifade edilen eksiklik ve sorunlardır. GKY yaklaşımı, istikrarlı dönemlerde elde edilen başarılarla rağmen zamanla işlevselliğini ve çekiciliğini yitirerek bizzat kendisi sorunların temel kaynağı olarak görülmüş, ayrıca söz konusu anlayışın esneklikten mahrum olması nedeniyle de farklılaşan koşul ve şartlara ayak uydurmada ciddi sorunlarla karşılaşmış, sonuçta bütün bu olumsuzluklar kamu yönetiminde bir “yeniden yapılanma” ve “reform hareketleri” dalgasının başlamasına sebebiyet vermiştir. Nitekim bu gerçeği gören Heeks (1998, s. 2) “kamu sektöründe eğer her şey yolunda gidiyor olsaydı ne sürekli bir trend, ne bir ideoloji ve ne de bir reform ortaya çıkabilirdi” şeklinde bir değerlendirmede bulunmuştur.

1.3.4.2. Teorik Beslenme

GKY yaklaşımı ile ilgili olarak teori ve uygulamada karşılaşılan olumsuzluklar kamu yönetimi alanında yeni arayışları sürekli gündemde tutmuş, bürokratik örgütlenme modeline yöneltelen eleştiriler alternatif yaklaşımları biçimlendirmiş, 20. Yüzyılda egemenliğini kurmuş olan geleneksel yaklaşımın katı “hiyerarşik ve bürokratik” yapısı,

liberal düşüncenin savunduğu “esnek ve piyasa tabanlı” yönetim yapısına dönüştürülmek zorunda kalınmıştır. Dolayısıyla kamu yönetiminde ortaya çıkan bu “yeni paradigma” ile birlikte geleneksel anlayış lehindeki tutum erozyona uğramış ve sonuçta YKİ yaklaşımı yönündeki eğilim giderek ivme kazanmıştır (McLaughlin ve Osborne, 2002, s. 14). Bu yeni yönetim anlayışı da, her yeni yaklaşım gibi, daha çok uygulamadan beslenmekle birlikte; ortaya çıkan ekonomik, teknolojik, yönetsel, siyasal ve kültürel değişime paralel bazı teorik temeller etrafında kendi kriterlerini geliştiren bir yaklaşım olmuştur (Al, 2002, s. 126-8).

Bu anlamda YKİ yaklaşımının temelde iki farklı düşünce akımından beslenmiş olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki işletme yönetiminden kaynaklanan “İşletmecilik (*Managerialism*)” ve buna bağlı gelişen “Neo-Taylorizm”; ikincisi ise ekonomik analize dayalı “Kamusal Tercih Kuramı (*Public Choice Theory*)” ve “Yeni Kurumcu İktisat (*The New Institutional Economics*)”dır. Daha önce de ifade edildiği gibi Hood (1991) YKİ’nin doğuşunu benzer şekilde içinde “Kamu Tercihi” ve “İşlem Maliyeti Kuramı” gibi ekonomik tabanlı kuramların bulunduğu “Yeni Kurumcu İktisat Yaklaşımı” ile kamu yönetimi alanında giderek yaygınlaşan “İşletmecilik” gibi kuramsal yaklaşımlara bağlamaktadır.

1.3.4.3. Ekonomik Krizler, Bütçe Açıkları ve Yeni Sağ Politikalar

Refah devleti uygulamaları hem sağ hem de sol hükümetler tarafından uzun bir süre uygulanıp birtakım başarılar elde edilmesine rağmen 1970’lerle birlikte ortaya çıkan ve petrol krizinin tetiklediği ekonomik bunalımın faturası büyük ölçüde refah devleti anlayışına kesilmiştir. (Türkcan, 1984, s. 55-8). Söz konusu dönemde karşılaşılan sorunlar genellikle “üç açık” olarak kavramlaştırılmış, bununla kastedilen ise bütçe, performans ve güven açıkları olmuştur. Bu süreçte, ülke bütçelerinde yaşanan derin bütçe açıklarında kamu sektörünün büyük boyutlarıyla bağlantılı olarak bu sektörde hizmetlerin genellikle “pahalı” ve “verimsiz” biçimde yürütülmesinin etkili olduğu yönünde bir algı oluşmuştur. Yine kamu kesimindeki yapılanma ve işleyişin performans açığına sebebiyet verdiği görüşünden hareketle, bu kesimde tekrar bir yapılanmaya gidilmesinin performans artışını sağlayabileceği öne sürülmüş, diğer taraftan kamu

sektörünün doğasından kaynaklanan bir performans sorunuyla yaşamaya zaten mecbur olduğu, bu nedenle kamu kesimini mümkün olduğunca küçültmenin de zaruri olduğu savunulmuştur (Aksoy, 1999, s. 5). Bunlara ilaveten toplum nezdinde kamu yönetiminin yürüttüğü hizmetlerden duyulan memnuniyetsizlikle birlikte bir “güven bunalımı”nın da ortaya çıkmış olduğu, bu memnuniyetsizliğin oluşmasında ise, “kayırmacılık” ve “yolsuzluk” barındıran işlem ve eylemlerin kamu kesiminde sıkça görülmeye başlanması ve kamu görevlilerinin kamu yararından daha çok bizzat kendilerinin menfaatlerini arttırmaya dönük davranışlar içinde buldukları izlenimi vermelerinin de önemli bir yere sahip olduğu ileri sürülmüştür (Ergun, 1997, s. 390). Ayrıca birçok ülkede görülen nüfustaki azalma eğilimi, buna bağlı olarak çalışan işgücü-emekli dengesinin bozulmaya başlaması ve bunun da sosyal güvenlik giderlerinde önemli artışlar ortaya çıkarması sonunda dikkatleri kamu yönetiminin verimliliği sorununa çevirerek mevcut anlayışın sorgulanmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2001, s. 6).

Yaşanan bu olumsuzluklarla birlikte refah devleti anlayışına yöneltilecek eleştirilerin dozunun artması bir yandan Keynesçi politikaların çöküşünü hızlandırırken diğer taraftan da “neo-liberalizm” adı altında yeni bir “siyasi-iktisadi paradigma”nın doğuşunu tetiklemiştir. Özellikle ABD ve İngiltere’de 80’lerin başlarından itibaren iktidara gelmeye başlayan “muhafazakâr” hükümetler devletin aleyhindeki görüşleri nedeniyle “Yeni Sağ” ya da “Neo-liberalizm” adlarıyla anılmaya başlanmışlardır. Bu anlamda Yeni Sağ, devletin içine düştüğü ekonomik bunalımlardan kurtarılmasına dönük “neo-liberal politikalar”ın siyasal arenadaki söylemini ifade ediyor olmasıyla sosyo-ekonomik, politik ve yönetsel tüm boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade etmiştir (Aksoy, 1998, s. 4). Her ne kadar yeni sağ politikalar arasında birbirinden farklı uygulamalar bulunsun da bunların temel vurgusu piyasa mekanizmasının kesin hakimiyeti, devlete ait faaliyet alanının küçülmesi, özelleştirme ve deregülasyon yönünde olmuştur (Johnson, 1992, s. 28). Dolayısıyla da Yeni Sağ anlayışını benimseyenlere göre devletin temel rolü, bu anlayışla örtüşen bir “kurumsal sistem” yaratarak uygulamaya aktarmak ve bunu sürdürmektir. Yine bunlara göre devletin kendi sınırlarına çekilmesi onu güçsüzleştirmeyecek, aksine onu daha da güçlü kılacaktır (Farnham ve Horton, 1992, s. 21).

Bu görüşleri nedeniyle yaygın kabul görmüş olan Yeni Sağ politikaların hem sağ hem de sol hükümetler tarafından ortak mutabakat şeklinde yürütüldüğü görülmektedir. Örneğin İngiliz İşçi Partisi birçok alanda Thatcher'in politikalarını devam ettirmiş, Yeni Zelanda'da refah devleti anlayışından yeni yönetim anlayışına geçişte sol hükümetlerin büyük etkisi olmuş, dolayısıyla sol partiler bile bu yeni anlayışın çoğu uygulamasını benimsemişlerdir (Giddens, 2000, s. 5). Buradan hareketle de yeni sağcı anlayış ve politikaların YKİ ile önemli bağlantıları olduğu geniş kabul görmüştür. Başka bir anlatımla, Yeni Sağ politikaların devlet felsefesi, piyasaya yönelik tutumu ve kamu hizmetine yaklaşımı kamu yönetimi disiplinini de büyük ölçüde etkileyerek YKİ yaklaşımının oluşmasına büyük katkı sağlamıştır (Al, 2002, s. 120). Bu bağlamda Yeni Sağ akımının kamu yönetimi disiplininde meydana gelen dönüşüm ve YKİ'nin ortaya çıkış sürecinde düşünsel arka plan olma özelliği gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır (Eryılmaz, 2010, s. 18). Bununla birlikte bu yakınlık aynı zamanda YKİ'nin bazı kesimlerce yoğun bir şekilde eleştirilmesine de sebep olmakta, bu yakınlaşmanın YKİ yaklaşımına siyasal bir boyut kazandırmakta olduğu ileri sürülmektedir. Ancak bu eleştiriler bir yana, Ömürgönülşen'in (2003, s. 25) de belirttiği gibi serbest piyasa ekonomisinin temel değer ve ilkelerini savunan yeni sağ teorisyenlerinin, toplum tarafından bürokratlara karşı beslenen hoşnutsuzluğu devletin küçültülmesi amacına hizmet etmek üzere bir silah olarak çok iyi kullanarak YKİ yaklaşımının politika yapıcılarca kolay ve hızlı şekilde kabullenilmesine yardımcı oldukları da bir gerçek olarak ortada durmaktadır.

1.3.4.4. Küreselleşmenin Etkileri

Dünyamız giderek her toplumun diğer toplumların ne yaptıklarından, nasıl yaşadıklarından, hangi değerleri benimsediklerinden haberdar olduğu, birbirlerine daha da bağımlı duruma geldikleri dolayısıyla da paylaşarak ortak hale gelen değer ve inançların arttığı, bireylerin kendi ülkelerinin yönetimini başka ülkelerin yönetimleriyle kıyaslayarak yeni talepler ileri sürdükleri, McLuhan'ın ifadesiyle, adeta devasa bir "küresel köy" halini almaktadır. "Küresel köy" kavramı ile sosyoekonomi, siyaset ve kültür alanlarında birtakım müşterek değerlerin yerel ve ulus sınırlarının ötesine geçerek

tüm dünyaya yayılıp benimsenmesi kastedilmektedir (McLuhan, 1994'den aktaran Hasanoğlu, 2001, s. 172).

Son dönemde her alanda yaşanan değişime damgasını vuran bir dinamik olarak küreselleşme kamu yönetimi üzerinde de önemli sonuçlar doğurmuş, doğrudan veya dolaylı olarak kamu yönetiminin yapı ve anlayışını etkilemiştir. Bu kapsamda YKİ anlayışının yaygınlaşması da küreselleşme ile sağlanmış, devletin küçültülmesi ve asli fonksiyonlarına döndürülmesi, işletmeci anlayışın kamu yönetiminde etkili olması gibi ilkeler tüm dünya devletlerini etkilemeye başlamıştır (Dunleavy ve Hood, 1994, s. 10). Bu yayılma sürecinde hızlandıran etken ise OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve AB gibi ulus üstü birliklerin teşvik ve zorlamaları olmuştur. Söz konusu kuruluşlar birçok ülke nezdinde YKİ anlayışından beslenen kamu yönetimi reformlarının başlatılması ve uygulanması sürecinde aktif bir rol üstlenmişlerdir (Emre, 2003, s. 169). Küreselleşme süreciyle birlikte ulus-devlete ait bazı yetki ve görevlerin uluslararası kuruluşlara aktarılması neticesinde bir kısım kamu kurumları işlevsiz duruma gelmiş, kamu yönetiminde politika belirleyici ve düzenleme yapıcı kurumlara olan gereksinim azalmış, kamu yönetiminin faaliyet alanı küçülerek gücünü kaybetmiştir (Demirel, 2006, s. 112).

Bununla birlikte küreselleşme olgusunun genelde devletler özelde ise kamu yönetimleri üzerindeki etkilerine olumsuz bir bakış açısıyla yaklaşanlar da olmuştur. Örneğin Güler'e (2005a, s. 27-30) göre az gelişmiş ülkeler için küreselleşmenin anlamı "Ulusal kalkınmada devlet öncülüğünden vazgeçmek, gelişmiş dış dünya ile bütünleşmek, bu dünyanın maddi nimetlerinden pay almak, ancak onlar gibi olmaktan geçmektedir." Bu nedenle Güler söz konusu uygulamaları "saatleri dünya saatine ayarlamak" olarak formüle etmiş ve bu formülü hayata geçirmek için işin başına uluslararası kuruluşların getirilmiş olduğunu savunmuştur. Bu olumsuz değerlendirmelere rağmen bir gerçeği kabul etmek gerekir ki, o da küreselleşmenin etkisinin her yerde olduğu ve etkilerinden korunmanın neredeyse imkansızlığıdır. Giddens'in (2000, s. 19) ifadesiyle "küreselleşme güzel veya şık sözcük olmayabilir, ama bu yüzyılın sonunda önünü görmeye çalışan hiç kimsenin onu yok sayamayacağı kesindir."

1.3.4.5. Özel Sektörde Yaşanan Değişim

GKY paradigmasının terk edilip YKİ yaklaşımının ortaya çıkmasında özel sektör yönetim anlayışındaki yeniliklerin büyük etkisi olmuş, özellikle teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sonucu ortaya çıkan büyük rekabetin zorlamasıyla özel sektörde yaşanan hızlı değişim kamu kesimi yönetimini de derinden etkilemiştir. (Eryılmaz, 1999, s. 26).

Bu doğrultuda öncelikle “ölçek ekonomisi”nin örgüt boyutu yönünden fazla abartıldığı kabul edilmeye ve 1930 ve 40’ların büyük hacimli, her türlü faaliyetin tek bir örgüt bünyesinde gerçekleştiği örgüt modeli terk edilmeye başlanmıştır. “Küçük güzeldir” anlayışının etkisiyle özel sektör yönetiminde büyük ölçüde bürokratik modellerden ve modernist tek-tipçilikten uzaklaşmıştır (Koçel, 1999, s. 68). Şirketlerin boyutları küçülmüş, şirketler küçük ancak daha etkin hareket eden, daha esnek bir yapıya dönüşmeye başlamıştır. Fason üretim yaygınlaşmaya başlamış, farklı mekanlarda ve farklı örgütlerde gerçekleştirilen ürünlerin bir araya getirilerek nihai ürünün oluşturulması yöntemine geçilmiştir. Bu durum, işletmelerin örgüt yapısında bir değişikliğe yol açmış, küçük ölçekli birçok örgütün belirli fonksiyonların yerine getirilmesinde yardımlaşma ve iş bölümüne gitmeleri esasına dayanan bir yönetim modeli yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu modele göre yapılan işletmelerde personele ilişkin anlayış da değişikliğe uğramış, geleneksel modellerinin öngördüğü örgüt içi hiyerarşinin yerini “rasyonel ancak gönüllü iş birliği”, “dikey değil yatay koordinasyon ve esnek yönetim” almış, insan faktörü üretim sürecinin en önemli unsuru durumuna gelmiştir (Ateş, 2008, s. 183-4). Yine bu dönemde özel sektörde toplam kalite, inavasyon, ekip çalışması, müşteri tercihlerine duyarlılık gibi değerlere önem verilmeye başlanmıştır.

Bu gelişmeler kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışını sorgulamayı gerekli kılmış, kamu sektörünün özel sektörde yaşanan bu değişimin gerisinde kalması kamu yönetiminin imajını zedeleyeceği gerçeğinden hareketle kamuda da özel sektöre paralel değişiklikler gerçekleştirme sürecine girilmiş, sonuçta da çağımız kamuda ve özel sektörde benzer yapılanmaların yaşandığı bir çağ haline gelmiştir (Hughes, 2014, s. 16-7).

Bu açıdan bakıldığında özel sektörün yükselen bir performans çizgisi sergilerken kamu yönetimlerinin performansının, beklentilerin altında kalması bir yana, her geçen gün daha da düşmesi YKİ'nin ortaya çıkmasının önemli nedenlerinden biri olmuştur. YKİ ile birlikte özel sektörde bulunan kuruluşlarda gelişim gösteren yeni yönetim anlayışı ve uygulamaların olumlu bulunan sonuçları, kamu yönetimine yönelik eleştirilerin artmasının yanı sıra özel sektörde benimsenen değer ve yöntemleri kamu yönetimince de kullanılabileceğine dair düşüncelerin meşruiyet kazanmasını da sağlamıştır (Eryılmaz, 2010, s. 21).

1.3.4.6. Toplumsal ve Bireysel Bekleyişlerin Değişimi

Daha önce de belirtildiği gibi geleneksel anlayışta temel amaç yönetimin halka karşı özerkliğini sağlamak ve yönetimi halkın müdahalesinden korumaktır. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminin bireyler karşısında özerkliği bu dönemde önemli bir sorun olarak algılanmıştır. Yönetim bilimi disiplininin siyaset karşısında özerkleşmesinde önemli etkiye sahip olan Wilson (2000, s. 67) bu konuyla ilgili olarak “halk kamu yönetiminde nasıl rol oynamalıdır” sorusunu sormakta ve “buna verilecek cevap, halkın yetkili bir tenkitçi rolü oynamasıdır” demektedir. Weber'in de (1993, s. 188-9) bu konuda benzer düşünceler taşıdığı görülmektedir. Ona göre temsili demokrasilerin temel özelliği, vatandaşlar ile karar yapıcılar arasına bir tampon koymak suretiyle kamuoyunun potansiyel yıkıcı güçlerini denetim altında tutabilme yeteneğidir.

Ancak küreselleşmenin “çok yönlü” etkileriyle, gerek devlet ve kamu yönetimi ve gerekse temel hak ve özgürlükler ile tüketim tercihlerine ilişkin anlayışlarda önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Güler (2001, s. 63-5) söz konusu alanlarda küreselleşmenin sebep olduğu bu değişimin unsurlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- i. Tüm dünya ülkelerinde yaşayan insanların otoriteye, iktidar olgusuna, temel hak ve özgürlüklere, bir bütün olarak siyasal sisteme ve devlet yönetimine olan bakışları değişmiş, insani değerlerin ve kişilik haklarının önemi daha açık bir biçimde ortaya çıkmıştır.
- ii. Kişilerin kamu hizmetlerine ilişkin beklentileri büyük ölçüde değişmiş, devletin

mutlak olmadığı, kamu örgütlenmesinin toplumun ihtiyaçlarından doğduğu, kamu hizmetinin bir lütuf olmayıp devletin varlık nedeni ve esas amacının kişileri mutlu etmeye yönelik olması gerektiği inancı herkesçe paylaşılmaya başlanmıştır.

- iii. Kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve sunulması ile ilgili süreçlere vatandaşların demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının temel siyasal bir hak olduğu bilinci yaygınlaşmıştır.
- iv. Vatandaşların ya da müşterilerin sürekli değişen ve çeşitlenen talepleri karşısında işletmelerin ve kamu yönetimlerinin kalite isteğine ve tüketici tercihlerine duyarlılıkları artmıştır.

Beklenti ve bilinç düzeylerindeki bu artış ise kamu kurumlarının yönetim sistemlerine ve bunların uyguladıkları yöntemlere karşı giderek daha fazla oranda seslerin yükseltilmesine sebebiyet vermiştir. Bu beklentilere rağmen kamu yönetimi performans düzeyinin beklentileri karşılayamaması sonucunda ülke kamu yönetimlerinde YKİ yaklaşımınca öngörülen reform arayışlarına hız verilmiştir (Ateş, 2008, s. 185).

1.3.4.7. Bilgi Teknolojilerindeki Yenilikler

Bilgi teknolojileri alanında yaşanan büyük değişim kamu yönetimi üzerinde etkisi bulunan “çevresel faktörler”in en önemlilerinden olup hizmetlerin görülme yöntemlerinden kurumsal yapılara, bilgiye ulaşma yollarından karar alma süreçlerine kadar birçok unsuru çok derinden etkilemiştir ve bu etki halen devam etmektedir (Pynes ve Bartels, 1996, s. 122).

Bilindiği gibi geleneksel anlayışa göre faaliyet gösteren kamu kurumlarında ifa edilen birçok hizmette hizmetten yararlananlar “kırtasiyecilik” olgusuyla sıkça karşılaşmaktadırlar. Söz konusu yoğun bürokratik işlemlerin aksamadan yürütülmesinin yolu ise gereğinden fazla sayıda personel istihdam etmekten geçmekte, sonuçta işgücü ve zaman bakımından kayda değer kayıplar yaşanmaktadır (Öktem, 2004, s. 143).

Ancak özellikle 80’li yıllardan bu yana bilişim dünyasında yaşanmakta olan hızlı değişimle birlikte bilgiye ulaşma, ulaşılan bilginin işlenmesi ve bunların kullanım alanlarında ciddi gelişmeler ortaya çıkmış, bunun sonucunda da birey ve kurumların plan yapma, karar alma, kararları uygulamaya geçirme ve uygulamaların denetlenmesine ilişkin kapasitelerinde büyük ilerlemeler gerçekleşmiştir (Kumar, 1997, s. 176). Ayrıca bu ilerlemeler kamu yönetiminde yerleşik sorunların çözüme kavuşturulması amacıyla uygulamaya konulan reform hareketlerinin başarıya ulaşabilmeleri için ihtiyaç duyulan araç ve gereç’eri de sağlayarak kamu yönetimindeki değişimin hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleşmesini kolaylaştırmıştır. Özellikle birçok ülke kamu yönetiminde artık standart hale gelen “e-devlet” uygulamaları yoluyla sunulan hizmetlerin kalitesinde gözle görünür bir artış yaşanmış, dahası sunduğu imkanlar sayesinde “hesap verebilirlik” anlayışının kamu yönetimine yerleşmesine de katkıda bulunmuştur (Demirel, 2006, s. 119).

Yine bilişim alanındaki bu gelişmeler sayesinde kurumlar arası ilişkiler ve bunlar arasındaki iletişim çok daha hızlı ve sağlıklı işleyen bir yapıya kavuşmuştur. Nitekim geleneksel anlayışın benimsendiği kurumların en başta gelen özelliklerinden birisi olan “ofis” ve bunun yönetimi ile işleyişi de bu kapsamda değişmiş (Leblebici vd., 2003, s. 506), bu sayede yine geleneksel modelin eleştirisi getirilen yönlerinden birisi olan gereksiz ve çok sayıdaki yazışma “elektronik belge yönetim sistemleri”nin kurulmasıyla sona erdirilmiş, çalışanların internet aracılığıyla ihtiyaç duydukları bilgi ve belgelere çok hızlı bir şekilde ulaşabilmelerinin yolu açılmıştır (Demirel, 2006, s. 89). Dolayısıyla her şeyden önce bilgi teknolojileri imkanlarının kamu yönetiminde kullanılmaya başlanmış olmasının, insan kaynağının etkin biçimde kullanılmasını da kapsayan bir “felsefe değişimi”ni de ifade ettiği ileri sürülmüştür (Balcı, 2003, s. 154).

1.3.5. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri

Geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışı ile patrimonyal bürokrasi anlayışının birbirinin karşıtlığı üzerine kurulması gibi, Yeni Kamu İşletmeciliği’ni karakterize eden normlar ve değerler ile geleneksel bürokratik modelin kimliğini oluşturan değerler arasında da bir

zıtlık ilişkisi kurulmuştur. GKY yaklaşımı ile YKİ yaklaşımının temel vurguları arasındaki söz konusu zıtlıklar şu şekilde belirtilebilir:

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi-Yeni Kamu İşletmeciliği Farklılığı

Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı
Katı bürokrasi anlayışı	Esnek yönetim anlayışı
Hiyerarşik dikey örgütlenme, tekdüze teşkilat şeması	Yatay örgütlenme, değişiklik gösteren teşkilat şeması
Güçlü merkezîyet	Yerelleşme
Kıdem, Liyakat	Uzmanlaşma, performans
Yasal güvenceli istihdam	Başarıya ve göreve uygunluğa bağlı istihdam
Statüye ilişkin sorunlar	Verimlilik, kalite ve yerindeliğe ilişkin sorunlar
Çok sayıda ve ayrıntılı düzenlemeler	Az sayıda ve sade düzenlemeler
Yetki gaspı, çakışması ve çatışmasına ilişkin endişeler	Belirlenen hedeflere ulaşmaya ilişkin endişeler
Kamu otoritesine saygı	Yurttaşa müşteri odaklı bakılması, taleplere duyarlılık
Mevzuata uygunluk esaslı denetim	Rehberlik ve yol göstericilik esaslı denetim
Tekdüze ücret tespiti	Başarıya dayalı ücret tespiti
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi, grup çalışması
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden faydalanma gayreti
Kamunun “tekelciliği”	Rekabet, piyasa tarzı yönetim araçları, hizmet alımı
Hizmetin dağıtımında “nicelik”in önemsenmesi	Hizmetin dağıtımında “nitelik”in önemsenmesi
Değişime kapalılık, sınırlı bilgi kanalları	Değişime teşvik, açık bilgi kanalları
“Bürokrat tipi” yönetici	“Girişimci” yönetici

Kaynak: Karaman, 2000; Yaşamış, 1997; Eryılmaz, 1999’den derlenmiştir.

Yukarıdaki Tablodan da anlaşılacağı üzere YKİ yaklaşımının ortaya atılması ve geliştirilmesinin;

- i. Devletin rolünün yeniden belirlenmesi, iktidar-bürokrasi-vatandaş arası ilişkilerin farklı bir temel üzerinde yeniden inşası ve biçimlendirilmesi,
- ii. Vatandaşların yönetime katılma imkanlarının arttırılması,
- iii. “Nicel” olarak devletin küçültülmesi, ancak “nitel” olarak daha “etkin ve verimli” kılınması,
- iv. Kamu sektörünün yapı, süreç ve tekniklerinde köklü değişimlere gidilerek özel sektör işletme mantığını kamu yönetiminde de hâkim kılınması

amaçlarının bir yansıması olarak gerçekleşmiş olduğu söylenebilir. Bu bağlamda “prosedürlerden çok sonuçlara odaklı”, “tek biçimlilikten çok farklılıklara vurgu yapan”, “katı hiyerarşik örgüt” yapılarından ziyade “esnek örgüt” yapılarını tercih eden YKİ anlayışı devletin iyi yönetilmediği düşüncesi çerçevesinde ortaya atılmış, sonuçta kamu yönetimi için yeni bir “rasyonalite” arama çabasına girilerek kamu yönetiminin yapısı, işleyiş süreci ve teknikleri kapsamlı değişimlere tabi tutulmuştur (Ömürgönülşen, 2003, s. 13).

Bu çerçevede YKİ'nin temel sav ve vurgularını aşağıdaki başlıklar altında toplayarak ele almak mümkündür.

1.3.5.1. Siyaset-Yönetim İlişkisinin Yeniden Yorumu

Bürokrasinin politika yapımında oynadığı rol ve kendilerine yönelik beklentiler zaman zaman ortaya atılan çeşitli paradigmalara göre değişiklik göstermiş, bunda ise farklı paradigmalara ağırlıklı olarak benimsendiği dönemlere has ihtiyaçlar ve sosyal hadiseler etkili olmuştur. Hatırlanacağı gibi 20. Yüzyılın başlarında ABD’de fazlasıyla politize olmuş kamu yönetiminin siyasi müdahalelerden kurtarılıp, yalnız kendi parti mensuplarına yönelik hizmet sunmayı ve bunlara menfaat sağlamayı amaçlayan anlayış yerine söz konusu müdahale süreçlerinden arındırılmış, tüm vatandaşların hizmetlerden eşit olarak yararlandığı, kamu imkanlarını kullanılmasında fırsat eşitliğine önem veren objektif bir kamu yönetimine dönüştürülmesi uzun süren bir “kayırmacılık (*spoils system/patronage*)” döneminin verdiği bıkkınlık ve bunun tetiklediği güçlü değişim talebinin sonucunda gerçekleşmiştir (Knott ve Miller, 1987, s. 42). Bu çerçevede, kamu yönetiminde siyaset-yönetim ayrışmasının gerekliliğine yönelik tartışmaya Wilson’un ve GKY yaklaşımını benimsenmiş olan diğer yazarların cevabı, yaşanan olumsuz tecrübelerin de etkisiyle, bu iki farklı alanı ayırmanın gerekliliği noktasında olmuştur (Güzelsarı, 2004, s. 87).

Ancak YKİ ile birlikte siyaset-yönetim ilişkisi de yeni bir yoruma kavuşmuştur. Geleneksel anlayışta “siyasal sorumluluk” kamu görevlileri için en yüksek değer iken, yeni anlayışta artık böyle değildir. Yöneticiler aynı zamanda girişimci bir karaktere sahip

olmalıdırlar. Böylece, kamu sektörünün yapısı daha özerk ve çok-bölümlü bir yapıya kavuşmakta ve faaliyet sorumlulukları ile stratejik ve kontrol sorumlulukları birbirinden ayrılmaktadır (DuGay, 2002, s. 88).

Yine söz konusu yeni yoruma göre, siyaset-yönetim ilişkisi açısından üst düzey bürokrasi ile orta ve alt düzey hiyerarşi kademelerini birbirinden farklı değerlendirmek gerekmektedir. YKİ yaklaşımı alt ve orta düzey hiyerarşi kademelerinde geleneksel siyaset-yönetim ayırımı benimseyerek buna “siyaset-yönetim ikiliği” adını verirken, üst düzey bürokrasi kademeleri için siyaset-yönetim ayrılığının gerekliliğine inanmamış, hatta bunu pratikte pek de mümkün görmeyerek bu durumu “siyaset-yönetim kaynaşması” olarak kavramlaştırılmıştır. Diğer bir anlatımla, YKİ anlayışında üst düzey bürokratların rolleri ve sorumlulukları üzerinde onların hükümet politikalarına karşı daha duyarlı kılınmalarını sağlamak amacıyla müdahale etmek gerekli iken, örgütsel yapı değişiklikleri aracılığıyla kurumların alt ve orta düzeylerinde politika belirleme ve uygulanmasını birbirlerinden ayırmak ve onları yalnızca “hizmet sunumuna” odaklandırmak daha doğru olacaktır (Ömürgönülşen, 2003, s. 9).

Bu konuda yeni yaklaşım çerçevesinde dikkat çeken önermelerden biri de “uygulayıcı birimler (*executive agencies*)” oluşturarak siyaset ile yönetimi birbirinden ayırmak ve sorumlulukları hizmet sunuculara yaymaktır. Bunun için hükümetin politika oluşturma ve yönlendirme işlevleriyle uygulamaya yönelik işlevleri birbirinden net olarak ayrılmalı, bakanlıkların merkezi yönetimi ufak bir boyuta indirilmeli ve hizmet sunan birimler yarı-bağımsız birimlere dönüştürülmelidir. Söz konusu birimler, belirlenmiş olan genel çerçevenin içinde yarı-özgür olarak çalışmalıdır (Peters, 1997, s. 76).

1.3.5.2. Devletin Rolünde ve Boyutlarında Değişim

YKİ ile devletin rolleri ve işlevleri yeni baştan tanımlanmakta; devletin hacim olarak küçültülmesi, faaliyet gösterdiği alanların sınırlanması, iktisadi girişimler ve sosyal hizmetlerin mümkün olduğunca daraltılması öngörülmektedir. Zira kamunun üretimde yer alan faktörleri etkin bir biçimde kullanamadığı geniş kabul görmekte, dolayısıyla

faaliyette bulunduğu alanların birçoğunu kaynakları etkin kullanabilen özel girişime bırakarak kaynakların kullanılmasındaki verimsizliğin sona erdirilmesi savunulmaktadır.

Söz konusu yeni anlayışta devletin temel vazifesi piyasadaki işleyişin belirli kural ve şartlar dahilinde yürümesini sağlayacak ortamı sağlamak ve bunun devamı için gerekli olan tedbirleri almaktan ibaret olup, bunlar dışındaki müdahalelere müsaade edilmez. Dolayısıyla kamu sektörünün iktisadi ilkelere dayanmayan, ekonomik sistemin politik kararlar doğrultusunda yönetilmesini ifade eden girişimleri sona erdirilmelidir (Aksoy, 2008:198). Diğer bir ifadeyle “kürek çekmek değil dümen tutmak, süreç değil sonuç, politika değil üretim, güç değil güçlendirme, çatışma değil iş birliği” devlet yönetiminin temel felsefesi haline getirilmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2000). Bunun pratikteki anlamı ise devlet görevlerinin ve görevlilerinin azaltılması, özelleştirme ve ortak görev üstleniminin (kamu-özel iş birliği) hedeflenmesidir (Aksoy, 2008, s. 201).

Bu amaca hizmet edecek uygulamaların başında gelen ve serbest piyasanın güçlenmesi, ekonomik sistemde verimliliğin artırılması, gelirin yeniden dağıtılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, devlet tekelinin ortadan kaldırılarak rekabete fırsat verilmesi ve hazinenin finans ihtiyacının azaltılması gibi amaçlarla baş vurulan özelleştirme (İmren, 1996, s. 52), geniş anlamıyla önceden devlet tarafından yürütölen ekonomik faaliyetleri özel sektöre devredilmesini ifade ederken, dar anlamıyla ise devletin mülkiyetinde bulunan iktisadi teşebbüslerin idare yapısının ve işletiminin özel sektör kuruluşlarına devri anlamına gelmektedir (Bayraktutan, 2003, s. 81).

Yeni anlayışın diğer bir önerisi de, yine devlet tekelinin kırılması yollarından biri olarak ortaya atılmış olan hizmet sunucuları ile araçlarının çeşitlendirilmesidir (Standfort, 2000, s. 730). Bu kapsamda sivil toplum örgütleri ile işletmeler sürecin birer aktörü durumuna gelmişler ve kamu kuruluşlarıyla beraber hizmet vermeye girişmişlerdir. Dolayısıyla yeni anlayış çerçevesinde sadece özelleştirme ile yetinilmemekte, buna ilave olarak çok farklı yöntemler dahilinde gerçekleştirilen “ortak görev üstlenme biçimi (kamu-özel iş birliği)” son dönemde giderek daha fazla tercih edilmektedir. Böylece de devletin kamu hizmetlerinin görülmesinde “tek aktör” olma durumundan kurtarılması sağlanmaktadır (Stoker, 1998, s. 18).

Bu kapsamda kullanılan araçlardan biri “taşeronlaşmadır”. “Tali işverenlik”, “alt işverenlik” şeklinde de ifade edilen taşeronluk kamu sektörünün küçültülmesinde özelleştirmenin farklı bir boyutu olarak kullanılmıştır. Taşeronluk uygulamasında, kamu hizmetlerinin görülmesinde uygulanan ihale mekanizması bir özelleştirme mekanizmasına evirilmekte, böylece kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gerekli asli ve sürekli kamu hizmetleri özel sektöre devredilmektedir (Köroğlu, 2010, s. 141).

Yeni anlayış doğrultusunda devletin yeniden yapılanması sürecinde yaşanan önemli değişimlerden biri de “yerelleşme politikası”nda görülmektedir. Eryılmaz’a (1999, s. 64) göre yerelleşme (*decentralisation*), merkezi yönetimin elinde bulunan yetki, görev ve işlevlerin, yerel yönetimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına, gönüllü organizasyonlara doğru kaydırılmasını ve yetki genişliğini içermektedir. Metcaife ve Richards’a (1990, s. 77) göre ise kamu kesiminde yerelleşme, bürokratik kaidelerle engellenen yönetsel potansiyelin serbest bırakılmasını ifade etmektedir.

Yerelleşme savunucularına göre yönetim ne kadar halka daha yakın olursa yönetime güven artar, hesap sormak kolaylaşır ve yeni sorunlar karşısında daha kolay çözüm üretilebilir. Bu çerçevede, özellikle 80’li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde ödenek ve yetki kullanım kapasitelerinin artırılması yönündeki eğilimlere 90’lı yıllarla birlikte devlet teşkilatı yapısının “âdem-i merkeziyetçilik” ilkesi çerçevesinde yeniden yapılandırılmasının da eklendiği görülmektedir (Güler, 2001, s. 9). Yine bu kapsamda geleneksel yekpare bürokratik yapılar parçalanıp bir taraftan merkezi idarenin stratejik politika tespiti ve planlama yapmaya ilişkin kapasitesi artırılırken, diğer taraftan sorumluluk ve fonksiyon alanı yalnızca politika tespiti, planlama ve koordinasyona indirgenmiş, bu sayede de uygulayıcı birimler olarak mahalli idareler ile örgütsel anlamda yerinden yönetim kuruluşlarının mali ve yönetsel özerkliğe sahip olmaları sağlanarak hizmet görme kapasiteleri yükseltilmiştir (Ömürgönülşen, 2003, s. 40).

1.3.5.2.1. Devletin Rolündeki Değişimin Bir Sonucu Olarak “Bağımsız Düzenleyici Otoriteler”

Yeni anlayışla birlikte devletin rolünün kürek çekmekten dümen tutmaya kaydırılmasının devlet teşkilatındaki yansıması “düzenleyici devlet”in gerektirdiği esnek çalışma şartlarına sahip, alanında “uzmanlaşmış” kamu kuruluşlarına yönelik ihtiyacı karşılayacağı düşünülen “Bağımsız Düzenleyici Otoriteler (BDO)” ile gerçekleşmiş, mali ve yönetsel özerkliği bulunan bu kuruluşların gelişmiş ülkeler başta olmak üzere birçok ülkenin kamu yönetimi sistemlerindeki yaygınlığı giderek artmıştır (Tan, 2000, s. 116). Daha çok enerji, bankacılık, iletişim, sermaye piyasası ve kamu etiği gibi “duyarlı sektörler”de düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunmak üzere kurulan söz konusu kuruluşlar genellikle “belirli sayıda kişilerden oluşan karar organı olan, kanunla verilen belirli bir alanda esas itibariyle düzenleme ve denetim yapmak üzere görev ve yetkilerle donatılmış, mali ve idari özerkliğe sahip, yetkilerini kendi sorumluluğu altında kullanabilen, yasalarda belirlenen ilkeler çerçevesinde hesap veren tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşları” şeklinde tanımlanmaktadır (Karacan, 2001, s. 7). BDO’lar, bütün bu özellikleri dikkate alınarak geleneksel bürokratik kurumsal yapılardan ayrı bir kategoride, adeta merkezi idare içindeki “atipik örgütler” olarak veya “idarenin bütünlüğü ilkesi”nin benimsendiği ülkeler için geçerli olmak üzere devlet teşkilatı içinde birer “adacık” olarak (Sobacı, 2006, s. 159) değerlendirilmektedirler. Ayrıca BDO’ların faaliyette buldukları alanlarda sahip oldukları geniş düzenleme yetkilerine ilave olarak “denetim ve yaptırım uygulama” yetkilerinin bulunması da göz önünde bulundurulması suretiyle zaman zaman “yargı benzeri kuruluşlar” olarak da nitelendirildikleri görülmektedirler (Ulusoy, 2003, s. 126).

Diğer taraftan BDO’ların ayırt edici özelliklerinin başında gelen “özerklik” ile bunların “bağımsız” olduklarının kastedilmediğine vurgu yapılmaktadır. Özerkliğin temelinde daha ziyade gerekli mali imkân ve kaynaklara sahip olunması bulunmakta olup bu yönüyle bağımsızlıktan ayrılmaktadır (Saran, 1995, s. 21). Zaman zaman bu kuruluşlar için “bağımsızlık” vurgusunun yapıldığı görülse de, genellikle bununla “karar verme, yargılama, önerme, danışma, soruşturma vb. faaliyetlerin yerine getirilmesinde harici etkenlere karşı bağımsız olunması” ifade edilmek istenmekte, aslında “bağımsızlık”dan

daha çok “özerkliğe” atıf yapılmış olmaktadır. Buradan hareketle de BDO’lar bağlamında “bağımsız” kavramı yerine kullanılması gereken kavramın, bunların “kendi organlarını serbestçe oluşturabilmeleri, belirli konularda tek başlarına karar alabilmeleri ve aldıkları kararları yine kendi başına kendi organları eliyle uygulayabilmeleri” anlamına gelen “işlevsel özerklik” kavramı olması gerektiği ileri sürülmektedir (Karacan, 2001, s. 8).

Bu çerçevede, BDO’ların en önemli özelliği olarak öne çıkarılan özerkliğin sağlanabilmesi için gerekli olan hususların neler olduğuna ilişkin ilgili literatürde genellikle şu noktalara dikkat çekildiği görülmektedir (Öztürk, 2003, s. 57):

- i. Devlet teşkilatı içerisinde merkezi yönetimin müdahalelerine en az maruz kalacak şekilde konumlandırılmaları,
- ii. Kurul üyelerinin atanmalarında liyakati temel alan standartların titizlikle tespit edilmesi,
- iii. Üyelerin ve en üst yöneticinin atanmaları sürecinde hem yasamanın hem de yürütmenin bu sürece dahil edilmeleri,
- iv. Üyelerin ve en üst yöneticinin siyasiler tarafından keyfi bir şekilde görevden alınmalarını engellemek için caydırıcı önlemler getirilmesi,
- v. Üyelerin ve en üst yöneticinin görevde kalacakları sürelerin seçim dönemleriyle çakışmamasına dikkat edilmesi,
- vi. Ayrı bir bütçenin tahsis edilmesi,
- vii. Bünyelerinde istihdam edilen personel ücretlerinin genel ücret rejiminin dışında tutularak nitelikli adaylar için cazip olacak bir düzeyde belirleme yetkisine sahip kılınmaları.

BDO’ların dünya genelindeki geçmişine bakıldığında, bunların ilk olarak ortaya çıkmasının 19 uncu yüzyıla kadar gittiği, ilk örneklerinin ise ticaret ve iletişim alanında faaliyet göstermek üzere ABD’de kurulan “Federal Ticaret Komisyonu (*Interstate Commerce Commission*)” ve “Federal İletişim Komisyonu (*Federal Communications*

Commision)” olduğu, ancak gerçek anlamda gündeme gelmelerinin 70’lerden sonra Avrupa’ya da sirayet etmeleriyle gerçekleştiği görülmektedir (Sarısu, 2011, s. 226). Bu yöndeki eğilim Batı’ya benzer şekilde Türk kamu teşkilat yapılanmasında da bir değişim ve yenilenme baskısı yaratarak (Saran, 2004, s. 87), ekonomik sistem üzerinde büyük etkiler doğurmuş olan 24 Ocak Kararlarının sonuçlarını kalıcı hale gelmesini de temin etmek üzere, genellikle “üst kurul” olarak bilinen “sektörel düzenleyici ve denetleyici” kurumlar kurulmasıyla sonuçlanmış ve zamanla da bunların sayısı arttırılmıştır¹⁹ (Leblebici, 2005, s. 8-9).

Genellikle YKİ anlayışının devleti yeni baştan yapılandırma hedefinin önemli bir ayağı olarak nitelendirilen söz konusu kurumlar, uluslararası ekonomi ile bütünleşmeye yönelik politikaların uygulanmasına yardımcı olan örgüt modeli olarak kamu yönetimi içerisindeki yerlerini almışlar ve uluslararası kuruluşların teşvik ve zorlamalarıyla da bu yerlerini sağlamışlardır. YKİ savunucularınca “her şeyi bizzat kendisi üstlenen ve icra eden” değil “her şeyi rasyonel ölçülerde denetleyen ve bazı istisnai şeyleri bizzat kendisi üstlenen ve yapan” (Ulusoy, 2002, s. 15) bir devlet anlayışının kabul edilmesi neticesinde “düzenleyici” ile “uygulayıcı”nın birbirlerinden ayrılması öngörülmüştür. Özellikle belirli alanlardaki düzenleme ve denetleme işlevlerinin merkezi idarenin geleneksel yapılanmasının dışında bulunan, görev alanında uzmanlaşmış, liyakate sahip, yerindelik denetimi yapabilen kuruluşlarca yerine getirilmesi gereksinimi bu kurulların yaygınlık kazanmasının arkasında yatan etkenlerden biri olmuştur (Tan, 2002, s. 13). Bu anlamda devlet bir taraftan “dümen tutan pozisyonunu” benimserken, diğer taraftan da karar alma yetkisinin paylaşılmasını gerekli kılan bir idare tarzını hayata geçirmiş olmaktadır.

Bununla birlikte bu kuruluşların hızlı bir şekilde benimsenmesinde sadece YKİ yaklaşımının etkili olduğunu varsaymak doğru değildir. Bu süreçte siyasi gücü elinde bulunduranların hem muhtemel bir başarısızlık halinde sorumluluğu kendi üzerlerinden atabilecekleri bir esnekliğe sahip olma hem de alandaki baskı gruplarının baskısını

¹⁹ Günümüzde bunların sayısı onbire ulaşmıştır.

engellemek yönündeki isteklerinin de önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür (Tan, 2005, s. 18).

BDO'ları geleneksel bürokratik yapılardan ayıran özelliklerinin özerk olmalarının yanı sıra geniş yetkilerle de donatılmaları olduğu belirtilmişti. BDO'ların görevlerini yerine getirirken kullandıkları söz konusu yetkiler ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte bunları aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür.

i) Düzenleme Yetkileri: Aynı zamanda BDO'ların varoluş sebeplerini de oluşturmakta olan düzenleme yapma yetkisi, bunların görevli oldukları sektörde veya alanda kamu düzeninin gereksinmelerine uyumlu olarak ve kamu yararını da dikkate alarak yönlendirme işlevini ifade etmektedir. Söz konusu yetkinin kullanılması ise genellikle yönetmelik, tebliğ, genelge veya bildiri gibi genel düzenleyici işlemler aracılığıyla yerine getirilmektedir (Akıncı, 1999, s. 133-4).

ii) Gözetim ve Denetim Yetkisi: Düzenleme yetkisi ile bağlantılı olan gözetim ve denetim yetkisi, BDO'lara görevli oldukları alanla ilgili olarak yapılan düzenlemelere ve alınan kararlara uyulup uyulmadığını gözetme ve denetleme olanağı vermektedir. Düzenleme yetkisi ile denetim yetkisinin birlikte kullanılması yaygın olarak "regülasyon" olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla regülasyon, "oyunun kurallarının" belirlenmesi (düzenleme) ve aynı zamanda bu kurallara uyulmasının da (denetim) temin edilmesini ifade etmektedir. Diğer taraftan regülasyon kavramının kapsamına "yönlendirme (rehberlik)" fonksiyonunu da dahil edenlerin olduğu görülmektedir (Ulusoy, 2003, s. 22).

Sahip olunan bu yetkinin gereği olarak da söz konusu kuruluşlar ihtiyaç duyduklarında ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge gönderilmesini isteyebilmekte, ilgilileri dinleyebilmekte ve alan incelemesi yapabilmektedirler (Akıncı, 1999, s. 133).

iii) Görüş Bildirme Yetkisi (Danışmanlık İşlevi): Kendi alanlarındaki uzmanlaşmış kuruluşlar olarak BDO'lar görev alanlarına giren konularda gerek özel sektör ve gerekse kamu kurumlarınca talep edilmesi halinde, bunlara görüş vermek veya bildirilen sorunlara çözüm yolunu göstermek suretiyle danışmanlık işlevini yerine getirmektedirler (Ardıyok, 2002, s. 54). Söz konusu kuruluşlarca verilen görüşlerin hukuki niteliklerine

bakıldığında ise, bunların genellikle görüş alınması gerekli olanlar, uyulması zorunlu olanlar ve uyulması zorunlu olmayan görüşler şeklinde üç farklı kategoride oldukları görülmektedir (Akıncı, 1999, s. 134).

iv) *Yaptırım Uygulama Yetkisi*: Denetim yetkisinin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için BDO'lara tevdi edilen "yaptırım uygulama yetkisi" aynı zamanda söz konusu kuruluşları diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ayıran özelliklerden biri olarak da görülmektedir. Hatta bazen daha da ileri gidilerek bu yetkiye sahip olmalarının bu kurumları "yargısal" veya "yarı-yargısal" kurumlar kategorisine sokup sokmadığı yönünde tartışmalar ortaya atılmaktadır (Sobacı, 2006, s. 170).

v) *Uyuşmazlık Çözme Yetkisi*: Yine yaptırım uygulama yetkilerine benzer şekilde BDO'ların diğer kamu kurumlarından ayrı tutulmalarına gerekçe olarak gösterilen yetkilerinden bir diğeri, görev alanlarının teknik içeriğe sahip olması ve bu nedenle de mahkeme yoluna başvurulmasının zaman kaybına yol açacağı dikkate alınarak, bunların sorumluluk alanlarına ilişkin olarak yaşanan bir takım uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip kılınmış olmalarıdır (Tan, 2002, s. 31).

Bununla birlikte kurumsal yapıları, merkezi idare ile ilişkileri, kullandıkları yetkiler ve istihdam rejimleri gibi açılardan BDO'ların ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebildikleri de görülmektedir. Söz konusu farklılıklar dikkate alındığında, BDO'lar genellikle üç ana gruba ayrılarak ele alınmaktadır (Ulusoy, 2002, s. 16):

- i. Ayrı bir bütçe tahsisi yapılmış olmakla birlikte düzenleme ve denetleme yapılan sektörle/alanla ilgili nihai karar merciinin siyasi iradeyi temsil eden ilgili "bakanlık" olan, dolayısıyla bir bakanlıkla ilişkilendirilenler (*Separate Advisory Ministerial Regulator*),
- ii. Herhangi bir bakanlıkla ilgili tutulmaksızın yalnızca "danışma işlevi"ni yerine getiren, dolayısıyla yetkisel anlamda oldukça zayıf durumda bulunan ve genellikle "kurul" tipi örgütlenme modeliyle kurulanlar (*The Advisory Nonministerial Regulator*),

- iii. Yönetmelik açıdan özerk olup ayrı bir bütçesi bulunan, görevli oldukları alanda düzenleme yapma, denetleme, yaptırım uygulama ve yol gösterme gibi önemli yetkilerle donatılmış, genellikle bünyelerinde karar mercii olarak bir kurul bulunanlar (*Independent Regulatory Commissions*).

BDO'ların yaygınlık kazanmasının kamu yönetimleri üzerindeki dolaylı bir etkisi de kamu personel sistemleri üzerinde gerçekleşmiştir. Bu açıdan bakıldığında BDO'ların kendi istihdam rejimlerinde genellikle “piyasa tipi sözleşmeli” statüyü tercih ettikleri, dolayısıyla da kamu personel sistemlerinde istihdam rejimindeki değişim yönünün “memurluk” statüsünden “sözleşmelilik” statüsüne kaymasında önemli bir rol oynadıkları görülmektedir. Bunun diğer bir anlamı ise, BDO'ların YKİ yaklaşımının öngörülerıyla örtüşen bir personel sisteminin oluşturulmasında, söz konusu eğilimin “somutlaştığı” örgütler olarak değerlendirilebilecekleridir (Duran, 1997, s. 9).

YKİ anlayışını benimseyenler tarafından varlıkları gerekli görülen BDO'lar hakkında sert eleştiriler yapıldığı da görülmekte olup bunlar arasında en fazla ses getireni “meşruluk sorunu”na ilişkin olanlardır. Buna göre BDO'ların “yürütme” bünyesinde bulunmalarına rağmen siyaset mekanizması aracılığıyla seçilenler tarafından yeterince denetlenemiyor olması modern demokrasiler için bir tezat oluşturmaktadır. Dolayısıyla da söz konusu kuruluşlar kullanılarak halk tarafından seçilmiş siyasetçilerin belirli alanlarda politika belirleme ve düzenleme yapma yetkilerinin ellerinden alınması ve sürecin dışına itilmeleri kabul edilemez bir durumdur (Sobacı, 2006, s. 176).

Özellikle devlet idaresinde “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni benimsemiş olan ülkeler için geçerli olmak üzere BDO'lara yöneltilen bir diğer eleştiri, söz konusu kuruluşların kurulup yaygınlaşmasıyla bu ilkenin ihlal edilmekte olduğuna, yönetimin yeni yapıtaşları olarak kamu yönetiminde adeta “yeni leviathanlar” yaratıldığına ilişkindir. Bu eleştiriye dillendirenlere göre, devlet teşkilatlanması içerisinde yer almalarına rağmen “tipik hiyerarşi ve idari vesayet denetimi”nden istisna tutulmaları sebebiyle bu kuruluşlar idarenin bütünlüğü ilkesiyle bir “çatışma” içerisinde bulunmaktadır (Arslan, 2010, s. 48). Bu eleştiriye karşı ilgili taraflarca verilen cevap ise, “idarenin bütünlüğü ilkesi” ve bu ilkenin gerçekleşmesi için kullanılan araçlardan biri olan “idari vesayet denetimi”nin

yeniden tanımlanmasıyla söz konusu çatışmanın büyük ölçüde çözüme kavuşturulmuş olacağı yönündedir (Günday, 2001, s. 77). Yine “ilişkili bakanlık” kavramının bu çatışmanın ortadan kaldırılmasına katkıda bulunabileceği de savunulmaktadır (Ulusoy, 2003, s. 37). Bu görüşe göre, merkezi yönetimle kopuk olan bağ “minimum bir idari denetim mekanizması” oluşturulmasıyla giderilecek, bunun için ise bağımsız düzenleyici otoritenin başbakanlık ya da bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi yeterli olacaktır, ki zaten çoğu ülkede görülen uygulama da bu yöndedir.

Bağımsız İdari Otoriteler için gündeme getirilen bir diğer eleştiri ise “hukuksal” olmaktan daha çok “düşünsel” bir nitelik barındırmaktadır. Daha ziyade uluslararası sermaye hakkında olumsuz tavır takınan ve “ideolojik” bir bakış açısıyla konuyu ele alan bazı yazarlara göre, uluslararası sermaye BDO’ları kullanmak suretiyle ülke yönetimlerini etkisiz kılmakta ve etkinlik alanlarını ciddi düzeyde sınırlandırmakta, bu sayede de milli ekonominin öne çıkan sektörlerine yön verme amacına daha kolay ulaşmış olmaktadır (Sobacı, 2006, s. 177). Örneğin söz konusu bakış açısına sahip yazarlardan biri olan Güler (2003b, s. 115), bu kurumları YKİ ile açığa çıkan “tüm iktidarın sermayeye verilmesi” eğiliminin bir sonucu olarak gördüğünü ifade etmektedir.

1.3.5.3. Vatandaş Odaklı Yönetim, Hesap Verebilirlik ve Yönetimde Şeffaflaşma

Günümüzde insanlar artık kamu yönetiminden daha kolay ulaşabildikleri kaliteli hizmetler beklemekte, ancak bununla eş zamanlı olarak da bürokratların becerilerini ve performanslarını sorgulamakta, diğer bir ifadeyle artık hizmetten yararlanan bir vatandaştan ziyade bir “müşteri” anlayışıyla hareket etmeye gayret etmektedirler (Ömürgönülşen, 1997, s. 538). Daha önce de değinildiği gibi bu duruma yol açan temel etken, özellikle son dönemde devletin geleneksel bürokratik yapılanması ve anlayışı ile özel sektörde yerleşik olan yapılanma ve anlayışın arasındaki giderek büyüyen bir ayrışmanın ortaya çıkmaya başlaması ve bunun da toplum tarafından fark edilmesidir. Yaşanan bu hızlı değişim karşısında oluşan kamuoyu baskısına karşı devletin başvurduğu yol ise, bireylerin ve grupların taleplerine karşı daha duyarlı davranmayı sağlayacak yöntem ve araçların uygulamaya konulması olmuştur (Eren, V., 2003, s. 61).

Toplumda ve devlette karşılıklı olarak görülen bu tutum değişikliği sonucunda, bir çok ülke kamu yönetiminde YKİ yaklaşımı doğrultusunda önemli reformlara imza atılmış olup, bu kapsamda yapılanlara bakıldığında; kamu kurumlarının yapısal olarak daha “esnek (*flexible*)” ve işleyiş olarak daha “şeffaf (*transparent*)” hale getirilmesi, bürokrasinin hizmetten yararlananlara karşı daha “duyarlı (*responsive*)” ve daha “sorumlu/hesap verebilir (*accountable*)” kılınması, bireyleri adeta bir “müşteri” konumunda gören “müşteri odaklı (*customer-focused*)” yeni bir hizmet sunma anlayışının yerleştirilmesi yoluyla hizmet sunanların tercihleri yerine hizmet sunulanların ihtiyaç ve tatminlerinin dikkate alınması, rekabetçi bir ortam oluşturularak bireylere farklı hizmet sağlayıcıları arasında tercih yapma fırsatının verilmesi gibi hususların kamu yönetiminin başlıca hedefleri arasında yerlerini almış oldukları görülmektedir (Ömürgönülşen, 2003, s. 38). “Yönetime katılma”, “doğrudan yönetim”, “demokratik yönetim”, “yönetimde açıklık”, “bilgi edinme hakkı”, “yönetişim” gibi kavramların ve yaklaşımların da hep bu anlayış değişikliğinin bir yansıması olarak ortaya çıkmış olduklarını söylemek mümkündür (Eryılmaz, 1999, s. 27).

Buradan hareketle, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında toplumculuk, kamu yararı, toplumsal sorumluluk, geleneksel değerler, toplumsal sözleşme, politik hesap verebilirlik, temsil, dayanışma gibi değerler öne çıkarılırken, YKİ anlayışında ise bireycilik, kişisel yarar, sınırlı devlet, ekonomik değerlerin egemenliği, yönetsel hesap verebilirlik, profesyonellik ve rekabet gibi değerler önem kazanmıştır. Bu farklılığının dayanağı, geleneksel anlayışta demokrasinin “toplum” merkezli olarak yorumlanması, buna karşılık YKİ anlayışında demokrasinin “birey” merkezli olarak ele alınarak bireye özgürlük alanı sağlayan bir “araç” konumunda algılanmasıdır (Balcı, 2005, s. 21). Dolayısıyla yeni anlayışta bireyler, yalnızca “hizmeti ayağına bekleyenler” şeklindeki algının ötesine geçerek dikkate alınması gerekli olan bir “unsur” olarak kamu yönetimiyle bütünleştirilmektedir (Karcı, 2008, s. 60).

Buna ilaveten yeni yaklaşımla birlikte “sorumluluk” anlayışında da birtakım değişimler yaşandığı görülmekte, geleneksel anlayıştaki “yalnızca siyasi otoriteye karşı olan sorumluluk” genişletilerek “halka karşı sorumluluk” ilkesi de kapsama dahil edilmekte, diğer bir anlatımla kamu görevlileri sadece mevzuata ve emirlere uyarak

sorumluluklarının gereğini ifa etmiş sayılmamakta, ayrıca sonuçlardan da sorumlu oldukları kabul edilmektedir. Kamu görevlilerinin vatandaş karşısındaki bu sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlamanın yolu ise kamu yönetiminin işleyişinde şeffaflığı yerleştirmek, bireylerin kamusal bilgiye ulaşmalarını kolaylaştırmak ve kamu görevlilerinin hesap verebilirlik düzeylerinin arttırmaktan geçmektedir (Bilgiç, 2003, s. 37).

Bu anlamda “yönetmel hesap verebilirlik” kavramı, kamu görevlilerinin vatandaş ve siyasetçilere karşı “hesap verebilir” olmalarını ifade etmekte ve YKİ yaklaşımının öngörülerinin hayata geçirilmesinde altyapıyı hazırlama işlevi görmektedir (Ateş, 2008, s. 198). Genellikle kamu sektöründe hesap verebilirliğin amaçları üç başlık altında toplamaktadır: (i) Kamusal yetkilerin yanlış kullanımını ve suiistimalini önlemek, (ii) kamuya ait kaynakların mevzuata ve yerleşik değerlere uygun şekilde kullanılmasını güvence altına almak, (iii) sürekliliği olan bir öğrenme sürecini teşvik etmek (Balcı, 2003, s. 117). Yeni anlayışın savunucuları tarafından sıkça dillendirilen diğer bir kavram olan “şeffaflık (açıklık)” ise genellikle yönetmel hesap verebilirliğin tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmektedir. Diğer bir anlatımla şeffaflığa yapılan vurgu, kamuoyunun idarenin faaliyetleri ve harcamaları hususunda istedikleri bilgileri edinebilmelerini ve ihtiyaç duydukları belgelere ulaşabilmelerinin YKİ tarafından yönetmel hesap verebilirliğin önemli bir önkoşulu olarak değerlendirildiğine işaret etmektedir (Aksoy, 2008, s. 206).

1.3.5.4. Özel Sektör Yönetim Kültürü ve Yöntemlerinin Kamu Yönetimine Transferi

Daha önce de belirtildiği gibi YKİ temel olarak bürokrasi modeline göre biçimlenmiş kamu yönetiminin eleştirisi üzerine kurulmuştur. Diğer bir ifadeyle, kamusal faaliyetlerin idari olmaktan çok işletmecilik özellikler taşıdığına küresel değişim dinamiklerinin de etkisiyle giderek kabul görmeye başlaması, geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini YKİ’ye bırakmasının nedenlerinden biri olarak belirtilmektedir (Hughes, 2014, s. 60). YKİ savunucuları özel sektörün kamu yönetimine ve özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin de kamu sektöründe uygulanmakta olan tekniklere bazı yönlerden üstün olduğunu öne sürmüşler, bu öngörünün en önemli sebebi olarak da kamu sektörünün katı, bürokratik, pahalı ve etkinlikten uzak bir işleyişe sahip olmasını, buna karşın özel sektörün

yoğun iç ve dış rekabet ortamı nedeniyle radikal değişiklikler yapılabilmesine müsait bir yapıda olmasını göstermişlerdir (Yamamoto, 2003, s. 3). Buradan yola çıkan YKİ savunucuları, söz konusu anlayışın en önde gelen hedefinin bürokratik değerleri temel alan geleneksel kamu yönetimi kültürünün yerini özel sektörün yerleşik değerlerinin temel alındığı yeni bir “kamu hizmeti kültürü”nün almasına yönelik politika ve stratejilerin geliştirilmesi olduğunu ifade etmişlerdir (Ömürgönülşen, 2003, s. 41).

Bu hedefin çizdiği yolda gelişimini sürdüren YKİ yaklaşımı ile birlikte, standart ve performans kriterlerinin açık olarak tespit edilerek sonuçların esas alındığı bir anlayış hakim olmuş; “etkinlik”, “etkililik”, “ekonomiklik”, “uzmanlaşma” ve “müşteri odaklılık” gibi unsurlar öne çıkarılarak, arzu edilen sonuçlara ulaşabilmek için kaynakların etkin bir şekilde kullanılması gereğine vurgu yapılan “işletme/yönetim (*management*)” kavramı, bürokratik yöntem ve prosedürlere odaklanan “idare (*administration*)” kavramının yerine ikame edilmiştir (Güzelsarı, 2004, s. 97). Kamu yönetiminde özel sektör mantığının hakim olmasını öngören bu anlayış çerçevesinde; yapılanma ve işleyişte esnekliğin sağlanması, performans için kesin standartlar belirleyerek bunlara ilişkin ölçümlerin yapılması, teşkilat birimlerinin küçültülerek uzmanlaşmaya gidilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, rekabetin artırılması, personel sisteminde merkezi otoritenin yetkilerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilerek sınırlandırılması ve sözleşmeli statü ile dışarıdan hizmet alımı usulünün yaygın bir yöntem haline getirilmesi gibi hususlar, YKİ’nin etkisiyle hayata geçirilen reformların da belirleyici unsurları olmuşlardır (Koven, 2009, s. 151).

Uygulamaya bakıldığında, söz konusu hedeflere ulaşma yolunda ilk adımın kamu kurumlarının kendi içerisindeki merkezîyetçi yapının esnetilmesi yolunda atılmış olduğu, bunun ise “yetki devri (*devolution*)” kavramına işlerlik kazandırılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmektedir (Frederickson, 1976, s. 567). Yetki devrine yapılan bu vurgunun arkasında alt hiyerarşiye daha geniş hareket alanının sağlanmasıyla idarenin karşılaştığı değişim ihtiyaçlarına daha kolay cevap verebileceği ve bu sayede de sorumlu olduğu hizmetleri daha etkin bir şekilde yerine getirebileceği yönündeki kabul bulunmaktadır. Bu amaçla yapılması gereken ise yönetim sürecinde “inovasyon”u zorlaştıran işlevsiz kademelerin kaldırılması ve bu sayede kurumların “asli” hedeflerine

ulaşmaları yolunda kullanabilecekleri bir serbest hareket alanının oluşturulmasıdır (Clark, 2002, s. 779).

YKİ tarafından özel sektör göz önünde bulundurularak kamu yönetimince de benimsenmesi öngörülen diğer önemli bir anlayış değişimi de “sürece” ilişkin olmuştur. Hatırlanacağı gibi, yönetimi bir “hukuk sorunu” olarak görmesinin bir sonucu olarak çıktılardan ziyade sürecin işleyişine odaklanan geleneksel yönetim modeline göre hareket eden kurumlarda çalışanlar mevzuata ve verilen emirlere uymakla yükümlölüklerini yerine getirmiş olmakta ve bu nedenle de yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmamaktadırlar (Heper, 1977, s. 42). Buna karşılık yeni anlayışta süreç yerine sonuç bazlı değerlendirme ve denetim öne çıkarılmıştır. Dolayısıyla kamu kurumları için önemli olan, kendileri için uygun performans ölçütleri geliştirmek ve bilgi teknolojilerinden yararlanılarak “girdi denetimli” yönetimden “ıktı denetimli” yönetim anlayışına geçmektir (Ömürgönülşen, 2003, s. 39). Böylelikle kamu yönetiminde hâkim olan “hukuksal ussallık” yeni anlayışla birlikte yerini “ekonomik-işletmeci ussallığa” bırakmış olacaktır (Tan, 1995, s. 176-7).

YKİ yaklaşımında sürekli gündeme getirildiği görülen diğer bir konu da “performans yönetimi”dir. YKİ tarafından sonuçlara, verimliliğe ve yönetimin sürekli kendisini geliştirmesine verilen önem doğal olarak performans tabanlı yönetim anlayışına bu denli vurgu yapılmasını da beraberinde getirmiştir (Hughes, 1998, s. 1491). Dolayısıyla YKİ anlayışını benimsemiş olan kurumlar bakımından kaynakların kullanımında “maliyet bilinci (*cost-consciousness*)” ve “tutumluluk (*doing more with less*)” ilkelerinin vurgulanması suretiyle kaynak tahsisi, cezalandırma, ödüllendirme ve başarı düzeyi arasındaki ilişkiyi kurmak önemli hale gelmektedir (Ömürgönülşen, 2003, s. 36). Bu ilişkinin kurulması konumları gereği orta ve alt kademe yöneticileri için daha büyük anlam taşımakta olup, bu pozisyondaki yöneticilerin performanslarından sorumlu tutulabilmeleri için bunların yetkileri üzerindeki vesayetin mümkün olduğunca azaltılması da ayrıca önemli görölmektedir (Aucoin, 2012, s. 178).

Performans yönetimini benimsemiş olan kurumlarda uygulamada başvurulan yöntemlerden biri siyasi irade ile ilgili kamu kurumu arasında imzalanmakta olan

“performans anlaşmaları”dır. Buna göre, kurumdan beklenen performans düzeyi tespit edilerek üzerinde uzlaşmakta ve belirlenen süre sonunda bu kriterlerin yerine getirilip getirilmemesinin hesabı idareden sorulmaktadır. Bu konuda bazı ülkelerde iş daha da ileriye götürülerek “hizmet ya da yurttaş şartları (*citizen charters*)” adı altında vatandaşlara verilen her bir hizmet için hizmet standartları geliştirilmekte ve bunların sağlanması taahhüt edilmektedir (Yılmaz, 2001, s. 15).

Yine kamu kurumlarının piyasa araçlarının kullanılması suretiyle hem diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektör kuruluşlarıyla rekabet içinde olmalarının özendirilmesi ve bu sayede kamu sektöründe de “işletme tipi yapılar”ın hâkim kılınmasının da YKİ tarafından önem verilen hususlardan biri olarak öne çıktığı görülmektedir. Bu yöndeki değişimle amaçlanan ise, hizmeti sağlayacak olan iç ya da dış yüklenici konumundaki özel sektör kuruluşu ile ihale veya diğer yöntemleri kullanarak söz konusu hizmeti satın alacak olan kamu kurumu arasında “sözleşmeye dayalı” bir ilişkinin tesis edilmesidir (Ömürgönülşen, 2003, s. 23). Şüphesiz burada etkili olan ön kabul, hizmetlerin sunulmasında piyasa anlayışı çerçevesinde işletilen özel sektör kuruluşlarının kamu kurumlarına nazaran çok daha etkin ve verimli oldukları algısıdır (Eren, V., 2003, s. 88).

1.3.6. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Kamu Personeli ve Yönetimi

YKİ bağlamında kamu yönetiminde görülen değişim sürecinin onun bir alt dalı olarak kamu personel yönetimini de etkilemesi kaçınılmaz olmuştur. Bu anlamda YKİ anlayışının benimsenmesi ile birlikte hayata geçirilen kamu yönetimi reform hareketlerinin saç ayaklarından birini de kamu personel sistemiyle ilgili anlayış ve uygulamalardaki değişikliklerin oluşturduğunu söylemek mümkündür (Acar, 2012, s. 35).

Bu çerçevede “bürokrasi”, “kamu personeli”, “kamu personel yönetimi”, “memuriyet”, “dikey hiyerarşi”, “sicil düzeni”, “mesai”, “disiplin” gibi kavramların güncelliklerini yitirdikleri; “insan kaynakları yönetimi”, “esnek çalışma”, “sözleşmelilik”, “taşeronluk”, “kısımlı statülü çalışma”, “yetki devri”, “yatay hiyerarşi”, “çalışma grupları”, “performans”, “proje bazlı örgütlenme”, “personel güçlendirme”, “personel

hareketliliği”, “ödüllendirme” gibi yeni kavramların ise önem kazandıkları, dolayısıyla da kamu personel yönetimi literatürünün daha farklı bir düzleme kayarak yeniden biçimlendirildiği ve dönüştürüldüğü görülmektedir (OECD, 2011b). Aşağıda kamu personel yönetiminde YKİ ile birlikte yaşanan değişim sürecinin öne çıkan özelliklerine daha yakından bakılacaktır.

1.3.6.1. Geleneksel Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine

Personel yönetimi, örgüt ile örgütün beşerî yapısının belli bir uyum içerisinde bir araya getirilmesi, örgütün amaçlarına ulaşma yolunda en önemli faktör olan işgücünün sevk ve idare edilmesidir (Kayar, 2015, s. 18), ancak gerçekleştirildiği zaman ve toplumdan bağımsız da değildir. Geçtiğimiz yüzyıllık sürede personel yönetimi işlevine yaklaşımın üç farklı aşamadan geçtiğini söylemek mümkündür. Başlangıç, yönetime mekanik yaklaşım olarak bilinen Taylorist okul tarafından yapılmıştır. Bu okula göre sorun insanın “çalışma gücünü” kullanma sorunudur (Taylor, 1997). İkinci aşama, yönetimde insan ilişkileri yaklaşımı olarak bilinen davranışçı okulun savlarıyla ortaya çıkmıştır. Buna göre sorun insanın doğrudan çalışma gücünü değil, bunu daha yoğun seferber etmeyi sağlayacak olan “çalışma arzusunu” biçimlendirme sorunudur (McGregor, 1960). Üçüncü yaklaşım, neo-liberal politikalar aracılığıyla personel yönetimi kavramının “insan kaynakları” ya da “insan sermayesi” kavramıyla değiştirildiği sermayeleştirme yaklaşımıdır. Buna göre çalışanlardan azami yarar elde etmek, ilk iki okulun üzerinde durduğu yollarla yani insanların çalışma gücü ile arzusunu biçimlendirerek yeterince derin gerçekleştirilemez. Bunun yerine yapılması gereken insanın varlığını bir bütün olarak biçimlendirmektir. 2000’li yıllarla birlikte sonuncu yaklaşım yaygınlaşmış ve alana “personel yönetimi” yerine “insan kaynakları yönetimi” adı verilmeye başlanmıştır.

Anlaşılacağı üzere üç uğraklı gelişme çizgisi, işi öncelikli sayan anlayıştan insanı öncelikli sayan bir anlayışa doğru yapılan açılımı ifade etmektedir. Yaklaşımlarda giderek artan insan odaklılık, insandaki her türlü değeri örgüt/şirket tarafından kullanılabilir hâle getirmek için yapılması gerekenleri keşfe dönük bir hareket tarzı olup, personeli yönetmede insana odaklanmak, insanın sahip olduğu tüm kapasiteyi yönetimin amaçları için harekete geçirmek anlamına gelmektedir. Bu nedenle de İnsan Kaynakları

Yönetimi (İKY) yaklaşımında ödüllendirme, güdüleme, katılımı sağlama, karar verme yetkisini genişletme gibi yöntemlerin tümü bu amaca hizmet ettikleri oranda değerli kabul edilirler (Şaylan, 2000, s. 38).

Oechsler ve Vaanholt'a (1998, s. 158) göre İKY geleneksel modelden üç bakımdan farklılaşmaktadır. İlk olarak personel sistemi "türevsel" niteliğini yitirmekte, yönetim strateji ve politikalarının "entegre bir parçası" olarak yeniden tanımlanmaktadır. Bu bağlamda kurumsal verimlilik ancak strateji, teşkilat ve personele yönelik kararların "dış uyum" anlayışı içerisinde birbirileri ile uyumlaştırılması yoluyla sağlanabilecektir. İkinci olarak personel yönetiminin çalışanların "seçilmesi", "değerlendirilmesi", "geliştirilmesi" ve "ücretlendirilmesi"nden oluşmakta olan farklı işlevleri "iç uyum" anlayışıyla sistematik şekilde bütünleştirilmektedir. Yeni yaklaşımın eskisinden farklı olduğu son nokta ise personel sisteminin "yerelleşmesine" yapılan katkıyla ortaya çıkmaktadır.

Personel yönetiminde yaşanan söz konusu değişim süreci, YKİ yaklaşımının kamu yönetimlerinde hayata geçirilmeye başlamasıyla birlikte etkisini kamu personel sistemi üzerinde de göstermiştir. Bu kapsamda, kamu ve özel sektör arasında yaşanan etkileşimin de bir sonucu olarak, "personel yönetimi (*personnel management*)" yerine orijin itibariyle özel sektöre ait olan "insan kaynakları yönetimi (*human resources management*)" kavramı tercih edilmeye başlanmış, yine özel sektöre ait çeşitli uygulamalar kamu yönetimine de aktararak yaygınlık kazanmıştır (Farnham ve Horton, 1992, s. 48).

"Kamu-özel sektör ayrımı" gibi ilkelerde yaşanan önemli aşınmalar ve iki sektör arasındaki çizginin giderek belirsizleşmesiyle birlikte kamu yönetiminde daha fazla kabul görmeye başlayan İKY anlayışı, kamu çalışanlarının istihdamından ücretlendirilmesine değin birçok noktada geleneksel bürokratik anlayışın öngördüğü personel yönetiminden ayrılmaktadır (Tutum, 2003, s. 447). Yeni anlayışta, verimliliğin sağlanması amacıyla oluşturulan "iş güvencesi" verimsizliğin nedeni olarak görülmekte ve iş güvenceleri gevşetilmekte, kısa süreli sözleşmelerle istihdam ve taşeronluk yaygınlık kazanmakta, kamu personeli için öngörülen "sabit aylık" ve "hiyerarşik düzene

göre kademelendirilmiş ücret” anlayışı artık çok anlamlı bulunmamakta, bunun yerine ücretler esnekleştirilmekte ve performansla ücret arasında ilişki kuvvetlendirilmektedir (Al, 2008, s. 16).

Farnham ve Horton (1992, s. 49) kamu yönetimi alanında da benimsenmeye başlayan insan kaynakları yönetiminde beş kilit özelliğin öne çıktığını belirtmektedirler: (i) Personel işlevi görevlerinde, devletin getirdiği kaynak kısıntılarını dikkate almak kaydıyla, idarî değil stratejik olmaya çalışılması, (ii) Yönetim tarzlarının çoğulculuktan uzak, daha akılcı ve performansa dayalı olma eğiliminde olması, (iii) İstihdam uygulamalarının eskiye göre daha az standart ve daha esnek hâle gelmesi, (iv) Çalışanlarla ilişkilerin çift yönlü hâle gelmesi, yönetim dışı çalışanların büyük kısmının ücret ve çalışma şartları toplu sözleşme ile belirlenmeye devam ederken, kamu yöneticilerinin artan ölçüde kişisel iş sözleşmeleriyle çalıştırılmaları, (v) Devletin geleneksel modeldeki gibi bir işveren olmaktan çıkması, onun yerine artan şekilde özel sektörden alınan İKY fikir ve uygulamalarına dayanılması ve bunların kamu hizmetinin özel şartlarına adapte edilmesi.

Söz konusu anlayış farklılığı kendisini kamu personelinin yönetilmesinde görev alan birimlerin yapılanmalarında ve bunların yürüttükleri görevlerde de göstermiştir. Geleneksel anlayışta kurumlarda personel yönetiminden sorumlu olan şube veya daire yalnızca bir birimdir ve karar mekanizması da değildir; çünkü personele ilişkin hususları en tepede mevzuatla düzenleyen iradenin kararlarını uygulamaya aktarılmasını yürüten ve bunlara ait kayıtları tutan bir birimi konumundadır (Köroğlu, 2010, s. 147). Bu birimler, özlük hizmetleriyle ilgili işlemleri merkezileştirerek örgüt düzeyine yayan bir görev anlayışıyla çalışmakta ve bu anlamda kurum teşkilat yapısında ana hizmet birimlerine yardımcı olan yardımcı hizmet birimi seviyesinde bulunmaktadır. Buna karşın yeni yaklaşımda, insan kaynakları birimi sadece özlük işlemlerinin yürütüldüğü, kayıtların tutulduğu, kurum yöneticileri tarafından alınan kararların uygulandığı bir birim olmanın ötesine geçerek kurum personel politikasının belirlenmesi, belirlenen politikalar çerçevesinde düzenleyici işlemler ve planlama yapılması gibi işlevleri üstlenmekte, böylece kurumların adeta ana hizmet birimleri gibi çalışması öngörülmektedir. Bu öngörünün ardında kamu personelinin geleneksel anlayışta olduğu bir maliyet unsuru

olarak değil, başlı başına bir “değer” olarak kabul edilmesinin yattığını söylemek mümkündür. Yeni yaklaşımda kurumsal düzeyde gözlenen bütün bu değişimin kamu kurumları genelinde ve makro düzeyde hayata geçirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmak ve bu konuda kurumlara rehberlik etmek sorumluluk ve görevi ise merkezi idare bünyesinde kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumlu olan organa verilmektedir. Bu anlamda yeni anlayış ile merkezi personel yapısının temel görev ve sorumluluğu politika tespiti, düzenleme yapımı, rehberlik ve koordinasyonla sınırlandırılmakta; kamu personeline ilişkin diğer bütün işlemler ise ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bırakılmaktadır. Kamu personel yönetiminde öne çıkan bazı fonksiyonlara ilişkin olarak iki anlayış arasındaki bu farklılıkları karşılaştırmalı olarak bir tablo halinde ele almak mümkündür:

Tablo 2. Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Anlayış - İşletmecî Anlayış Farklılığı

	BÜROKRATİK ANLAYIŞ	İŞLETMECİ ANLAYIŞ
İstihdam	<ul style="list-style-type: none"> Statü hukukuna bağlı Ömür boyu Katı kurallara dayalı Güvenceli 	<ul style="list-style-type: none"> Sözleşme hukukuna bağlı Belli aralıklarla tekrarlanan Esnek kurallara dayalı İş ve görevle sınırlı norm kadro
Üst Görevlere Atama	<ul style="list-style-type: none"> Kadro ve kıdeme bağlı Sadece içsel (kurum içinden) Eğitim ve kıdeme göre Kapalı kariyer 	<ul style="list-style-type: none"> Başarıya bağlı Kurum içi veya dışından Nitelik ve performansa göre Açık kariyer
Kadro (Staffing)	<ul style="list-style-type: none"> Kişiyeye Yönelik Kariyer (Rütbe) 	<ul style="list-style-type: none"> İşe Yönelik Kariyer (Kadro)
Değerleme	<ul style="list-style-type: none"> Tezkiye ve Liyakat Sistemi, Değerleme aralığı yılda bir defa Yöneticiler tarafından değerlendirme 	<ul style="list-style-type: none"> Performans değerlendirme, Daha sık değerlendirme Yöneticinin yanı sıra iş arkadaşları, hizmet götürdüğü kişiler vs. tarafından değerlendirme
Ücretlendirme	<ul style="list-style-type: none"> Statüye dayalı (hiyerarşideki pozisyon, diploma ve kıdem) Standart Ücret 	<ul style="list-style-type: none"> Performansa dayalı Farklılaştırılmış ücret
Ödüllendirme	<ul style="list-style-type: none"> Terfi ettirme, belge 	<ul style="list-style-type: none"> Pirim, ek ödeme, onurlandırma vs.

Kaynak: (Eren , 2006 dan derlenmiştir)

1.3.6.2. Yeni Kamu Personel Yönetiminin Temel Özellikleri

YKİ ilkeleri çerçevesinde yeniden şekillenen kamu personel yönetiminin öne çıkan özelliklerini ve temel vurgularını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- i. YKİ yasal sınırlandırmaların mümkün olduğunca az olduğu bir personel sistemi talep etmektedir. Personel alma ve işten çıkarma yetkisinin yerel birimlere verilmesini ve bu birimlerin çalışanlar üzerinden mümkün olduğunca fazla güç kullanabilmesini amaçlamaktadır.
- ii. Çalışma rejimi bakımından statü hukukuna dayalı memurluktan ziyade özellikle değişik alt başlıkları içeren sözleşmeliliğe vurgu yapılmaktadır. Bu doğrultuda geleneksel kamu bürokratları “kamu işletmecileri”ne dönüşmekte ve üst düzey yöneticiler için memur güvencesi ortadan kalkmaktadır. Bu anlamda yeni kamu personel sistemi çalışma rejiminde ve kamu personelinin statülerinde “esnekliğe” doğru evirilmektedir.
- iii. Personelin değerlendirilmesinde “sicil” kavramının yerini “personel ve başarı değerlendirmesi” kavramı almıştır. Piyasaya özgü ve çalışanlar açısından hem kendilerini sistem içerisinde var edebilme, hem de piyasanın devamlılığının sağlanmasında önemli bir kavram olan performans ve bu kavram çevresinde oluşacak performans sistemi kamu personelinin çalışma düzeni içerisinde yerini almaktadır.
- iv. Ücretlerde farklılaşma ve ödemelerde performans unsurunun etkisi konusunda köklü değişiklikler yaşanmakta ve sistem “performansa dayalı ücret rejimi”ne doğru evirilmektedir.
- v. Özel sektörden devşirilen personel güçlendirme, iş zenginleştirme, stratejik insan kaynakları planlaması, yatay hiyerarşi, çalışma grupları, proje bazlı çalışma gibi uygulamalar yaygınlaşmakta, özel sektör-kamu sektörü arasındaki personel hareketliliği hız kazanmaktadır.
- vi. Esnek çalışma, uzaktan çalışma, sözleşmelilik ve taşeronlaşma gibi güncel özel sektör uygulamaları kamu personel yönetiminde de geniş yer bulmaktadır.
- vii. Kamu personel yönetiminde sorumluluk politika tespiti ve genel düzenlemeler dışında merkezi personel örgütlerinden ilgili hizmet kuruluşlarına devredilmektedir.

Yeni kamu personel yönetiminin yukarıda yer verilen temel özellik ve vurgularından bazılarını daha yakından bakmakta yarar bulunmaktadır.

1.3.6.2.1. Daha Profesyonel ve Belirli Sürelerle Sınırlı Olan Sorumluluğu Arttırılmış Yöneticilik

“Kamu yöneticilerinin politikaların belirlenmesi sürecindeki rollerinin ne olması gerekir? Kamu politikaları üzerindeki etkileri hangi düzeyde olmalıdır? Siyasetçiler ile olan ilişkilerinin boyutu nasıl olmalıdır, diğer bir ifadeyle politikaların oluşum sürecinin tamamen dışında mı kalmalıdır?” gibi sorular geçmişten bugüne kamu yönetiminde gündemdeki yerini hiç kaybetmeyen tartışma konularından olma özelliği taşımaktadır. Bu sorulara verilen cevaplar, özellikle kamu kurumlarının en üst pozisyonlarında bulunan yöneticiler bağlamında, dönemin özelliklerine göre şekillenmiş olan paradigmalarda değişiklik gösterebilmektedir. Bu konuda YKİ tarafından benimsenen tutum; üst düzey kamu yöneticilerinin politika belirleme sürecinin dışarısında düşünülmemeyecekleri, bunların politikacılarla devamlı suretle iç içe buldukları, zaten işin doğası gereği söz konusu sürecin bir parçası oldukları bu nedenle de sahip oldukları uzmanlıkları politika yapım sürecinde kullanmaları ve gerektiğinde risk almaktan kaçınmamaları gerektiğidir. Bu görüşlerden yola çıkarak üst düzey kamu yöneticilerini belki de en çok öne çıkaran ve sorumluluk yükleyen paradigmanın YKİ yaklaşımı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Gültekin, 2012, s. 91).

Geleneksel anlayışın bürokratlarının yeni anlayışla birlikte “kamu işletmecileri (*public managers*)” haline dönüştürülerek “yönetme hak ve yetkilerini (*right to manage*)” meşrulaştırma YKİ’nin vurgu yaptığı temel noktalardan birini teşkil etmektedir. Siyaset-yönetim ilişkisine getirdiği yeni yorumu da dikkate alan YKİ anlayışı, bakanların kendilerini birer “stratejist” gibi görmeleri gerektiğini, bunlara bağlı olarak görev yapan üst düzey yöneticilerin ise adeta birer “basiretli girişimci” gibi hareket ederek başında buldukları kurumlarının “ticari bir işletme” mantığıyla verimlilik ve etkinlik esaslarına göre yönetilmesini öngörmektedir (Al, 2008, s. 24). “Yöneticiler yönetsin” ya da “yönetim yönetimindir” gibi sloganlarla da dillendirilen bu yaklaşımla birlikte siyasilerin emirlerini takip eden “idarecilerin” yerlerini varılmak istenen hedeflere ulaşmada olası başarı veya başarısızlıktan doğrudan doğruya sorumlu tutulan “yöneticiler” almaktadır (Hood, 1991, s. 4). Buradan hareketle, geleneksel bürokratik modelde kamu hizmetinin sunulmasıyla görevli olan “meslek mensupları (*management by professionals*)”ndan yeni

bir “işletmeci/yönetici sınıfı (*professionalisation of management*)” oluşturulmaya çalışıldığı, bu anlamda geleneksel “kamu yöneticisi (*administrator/idareci*)” teriminin yerine de “işletmeci yönetici (*manager*)” teriminin hızla ikame edildiği tespiti yapılabilir (Thompson, 1993, s. 89).

Bu yönde bir anlayış değişikliğinin istihdam rejimi açısından sonucu ise, kurumsal ve kişisel ilişkilerin yeniden tanımlanmasında “sözleşmeciliğe (*contractualizm*)” önemli bir görev atfedilmesi olmuştur. Daha önce de değinildiği gibi, bu uygulamaya göre uygulamacı birimler bağlı oldukları bakanlıklarla performans temelli bir anlaşma imzalamaktadırlar. Bu çerçevede sözleşmeyle (*framework agreement*) tahsis edilecek kaynaklar bir esasa bağlanmakta, birimlerin görev ve sorumlulukları tespit edilmekte, yapılacak işin tanımı ve hedefleri tespit edilip performans ölçütleri net olarak belirlenmektedir. Böylece sözleşmecilik anlayışı, bireysel veya kolektif olarak yapılan kamusal faaliyetlerin performanslarının değerlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır (DuGay, 2002, s. 84).

Yeni anlayışın hükümetlerce benimsenerek uygulamaya aktarılmaları ile birlikte uygulamada da kamu yönetiminde de üst düzey yöneticilerin önemli bir bölümünün kısa dönemli hizmet sözleşmesiyle çalıştırılmaya başlandığı görülmektedir (Flynn, 2007, s. 306). Örneğin YKİ uygulamalarında öncülük eden Yeni Zelanda’da, hizmet birimlerinin başında bulunanların (müsteşarlar-*permanent secretaries*) statüsü “baş yönetici (*chief Executive*)” olarak yeniden tanımlanmış ve görev süreleri sözleşme dönemiyle sınırlandırılarak daimî statülerini kaybetmişlerdir. Diğer taraftan bu sözleşmeler basit nitelikte bir sözleşme olmayıp; bakanlığın hükümete sağlayacağı katkı-çıktı miktarı, uygulanacak ücret sistemi ve bakanlığın verimliliğinde meydana getirilmesi düşünülen artış hep bu sözleşme ile düzenlenmektedir. Yeni yaklaşımı benimsemiş olan ülkelerde bu amaçla performans ölçümü ve ödüllendirme sistemleri geliştirilmekte, atanan yöneticilerin performanslarını takip etmede ve ücretlerinin performanslarına göre tespit edilmesinde de bunlar kullanılmaktadır²⁰ (Minogue, 2000, s. 231).

²⁰ Üçüncü Bölüm’de de görüleceği gibi bu alanda en gayretli ülke olarak ABD gözükmektedir.

1.3.6.2.2. *Esnek İstihdam ve Esnek Çalışma Modelleri*

YKİ yaklaşımı ile birlikte istihdam biçimleri ve çalışma usulleri de değişime uğramış, bu alanda özel sektör bünyesinde ortaya çıkan yeni birçok uygulama kamu kurumları tarafından da kullanılır olmuştur. Sargut (1995, s. 122) çalışma hayatına ilişkin olarak yaşanan bu değişimde öne çıkanlar olarak; “çalışma hayatında becerinin yerine bilgi, tekdüze çalışmanın yerine yenilikçilik, bireysel çalışmanın yerine takım çalışması, yukarıdan aşağıya doğru sağlanan iletişim ve eşgüdümün yerine çift yönlü iletişim ve yatay eşgüdüm, tam zamanlı çalışmanın yerine kısmi zamanlı çalışma” gibi hususlara dikkat çekmiştir. Al’a (2002, s. 176) göre de bu değişimlerin sonucunda kurumsal yapıda ve işleyişte “mekanikliğin”, “katılığın”, “standartlığın” yerine “esneklik” ikame edilmeye başlanmış, bu esneklik anlayışı ise beraberinde “esnek istihdam”, “esnek çalışma ilişkileri”, “girişimci ve inisiyatif alan çalışanlar” a olan gereksinimi ortaya çıkarmıştır.

Bilindiği gibi geleneksel bürokratik modelde devlet memuru devlete ait “asli ve sürekli görevleri” ifa ederken aynı zamanda devletin otoritesinin de temsilcisi olduğu için, bunların “sözleşme hukuku”ndan ziyade “statü hukuku”na tabi olarak istihdam edilmelerini öngörülmektedir. Ancak YKİ anlayışının ortaya çıkmasıyla köklü bir dönüşüm geçiren bu tutumla birlikte devlet memurların tabi oldukları “statü hukuku” ile başta işçiler olmak üzere diğer bazı kamu görevlilerinin tabi tutuldukları “sözleşme hukuku”nun birbirlerine giderek daha fazla yaklaştıkları, söz konusu statünün kamu görevlilerine yönelik olarak da uygulanma imkânı kazandığı görülmektedir (Aslan, 2012, s. 38).

Bir sonraki Bölüm’de daha detaylı görüleceği üzere, uygulamada kamu görevlilerinin istihdamına ilişkin iki temel sistem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “açık sistem”; ikincisi ise “kapalı sistem”dir. İki sistem arasındaki temel fark, birincisinin özel sektör personel yönetimine damgasını vuran liyakat ve performansa dayalı “kariyer sistemine”; ikincisinin ise kamuya özel yasal regülasyon, statü ve kıdeme dayalı “pozisyon sistemi”ne bağlı olmasıdır. Bürokratik yapılanma ve işleyiş “kapalı sistem”i, işletmecilik anlayışı ise “açık sistem”i öne çıkarmaktadır. Kapalı sistemin neo-liberal reform

politikalarının uygulanma ve başarılı olma şansını sınırladığı düşünülmektedir (Eren, 2006, V., s. 135).

Geleneksel yaklaşımın “kapalı sistem” olarak da adlandırılan istihdam rejimine karşılık gelmek üzere “açık sistem” olarak kavramlaştırılan yeni istihdam rejiminde temel amaç bireyin işe uydurulması olup, personelin işe alımında “yapılacak görev” belirleyici unsur olarak öne çıkarılmakta, kişinin bu görev için gerek duyulan bilgilere ve becerilere önceden sahip olması gerekli görülmektedir. Dolayısıyla burada önem verilen husus, kişinin alıma çıkılan görevi hakkıyla yerine getirip getiremeyeceği olup, geleneksel modelden farklı olarak, boş bulunan her düzeydeki pozisyonlara atanma açısından halihazırda kurumda çalışan kişi ile dışarıdan bir kişi eşit hakka sahiptir (Eryılmaz, 1999, s. 252). Bu nedenle de giriş sınavlarında “genel bilgi ve yeteneğin” ölçülmesinden ziyade görevin gerektirdiği “özel bilgi ve yetenekler”in ölçülmesi önem kazanmakta, yine maaş tespitinde de temel belirleyici olarak görevin “güçlük ve sorumluluk derecesi” dikkate alınmaktadır. Diğer taraftan aynı esneklik görevden alınma sürecinde de geçerli olmakta, bulunduğu görevle sınırlandırılmış olan “memuriyet güvencesi” ancak kişinin bu görevle ilişkisinin devamı süresince söz konusu olmaktadır (Canman, 2000, s. 21).

Diğer taraftan YKİ yaklaşımında “sınırlı güvence” ilkesinin kabul edilmiş olması aynı zamanda istihdam sürelerini de etkilemiş, memuriyeti emekli olana dek devam eden bir meslek olarak gören geleneksel modelin aksine işletmecî anlayış, bu güvenceli durumun verimliliği ve çalışma arzusunu olumsuz yönde etkilediğinden hareketle, belirli aralıklar dahilinde yenilenen süre sınırlamalı bir istihdam şeklinin çok daha isabetli bir uygulama olacağını ileri sürmüştür. Bu nedenle de YKİ yaklaşımını hayata geçirmiş olan kamu personel sistemlerinde “kısmi zamanlı” ve “sözleşmeli” istihdam türü daha yaygın hale gelmiş, “memuriyet” statüsünde istihdam alanı ise mümkün olduğunca daraltılmaya gayret edilmiştir (Berkman, 2003, s. 294).

Esneklik anlayışını benimsemiş olmanın diğer doğrudan bir sonucu da özel sektörden kamu sektörüne personel transferinin kolaylaştırılmasıyla birlikte her iki sektör arasındaki personel hareketliliğinin hızlanması olmuştur (Al, 2002, s. 274). Bazı ülkeler için bunun tersi de geçerli olup, örneğin Japonya gibi piyasa kültürünün yerleşmiş olduğu

bazı ülkelerde kamu personelinin özel sektör kuruluşlarına geçici süreli geçişine müsaade edilmiş, hatta bunun personelin verimliliğine katkı sağlayacağı düşünülerek teşvik de görmüştür.

YKİ yaklaşımı doğrultusunda kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde son dönemde sıkça gündeme getirilen bir diğer kavram da “norm kadro” uygulamalarıdır. Kapalı modelin temel güdüsünün çalışanlara güvence sağlamak olmasına rağmen giderek “düşük verimlilik”, “kadro şişkinliği” ve kadro dağılımındaki adaletsizlik” gibi olumsuzlukların ortaya çıkmasına neden olması karşısında, bu olumsuzlukları giderebilmek üzere esnek istihdama yönelik politikanın bir aracı olarak görülebilecek “norm kadro uygulamaları” gündeme getirilmiştir. En genel anlamıyla norm kadro, “Bir kuruluşun amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi için gereken kadro sayısını ve bu kadroda çalıştırılacak personelin niteliklerini saptama; uygulama kural ve ilkelerini düzenleme işlemidir” şeklinde tanımlanmaktadır (Atalay, 2010, s. 211). Başka bir açıdan ise norm kadro; görev tanımlarının, çalışan sayısının ve bunların niteliklerinin belirlenmesi aşamasında, yine bunlara dayanılarak yapılacak olan “ölçme ve değerlendirme” çalışmalarında “başlangıç noktasını” teşkil etmektedir. Bu anlamda norm kadro uygulamaların personel sisteminde bulunan kamu personelinin verimlilik ve dağılımına ilişkin sorunlara bir çözüm getirme hedefini gütmekte olduğunu söylemek mümkündür (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004a, s. 2-3).

Esnek istihdam konusunda son dönemde gelinen en “uç nokta” ise, giderek yaygınlaşmakta olan “taşeronlaşma” olmuştur. Özellikle devlet memuru niteliği taşıyan personel tarafından yerine getirilmesi gerekli ve uygun bulunmayan temizlik, bakım, teknik servis, ulaşım gibi yardımcı nitelikteki hizmetlerin hizmet satın alınması yoluyla özel sektöre yaptırılması kamu kurumları için çok sıradan bir yöntem haline gelmiştir. Yine özel sektörle olan ücret farklılıkları sebebiyle kamuda istihdamında zorluk çekilen (Ör. bilişim personeli) bazı unvanlara sahip personelin yine hizmet alımı ya da özel sözleşmelerle kamuda çalıştırılması da son zamanlarda sıkça başvurulan ama aynı ölçüde de istismar edilen bir uygulama halini almıştır.

Nihayet günümüzde bilgi teknolojilerindeki gelişmelere ve esnek istihdamdaki genişlemeye bağlı olarak çalışma zamanı ve mekânında da esnekliğin arttığı görülmekte, bu kapsamda “tam zamanlı çalışma” kuralının yanında, “kısmi zamanlı çalışma”, “esnek süreli çalışma”, “kendi işinde çalışma”, “tele çalışma” ve “uzaktan/evde çalışma” gibi yeni uygulamaların kamu kurumlarında günden güne daha da yaygınlaşmakta olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

1.3.6.2.3. Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Ücretlendirme

YKİ tarafından kamu personel sistemlerinin yapısal ve işlevsel dönüşümlerinin sağlanmasında, ücret ile ilişki kurulsun veya kurulmasın “performans” olgusu anahtar kavramlardan biri olmuş, “ekonomik-işletmecisi usallık” etrafında yürütülecek bu yeniden inşa sürecinde kullanılması gerekli başlıca araçlardan biri olarak görülmüştür (Tan, 1995, s. 176). Bu çerçevede, YKİ için önem taşıyan “verimlilik” ile de arasında kuvvetli bir ilişki bulunması nedeniyle “performans yönetimi”, “performans ölçümleri”, “performans göstergeleri”, “performans değerlemesi” ve “performansa bağlı ödeme” gibi kavramlara büyük önem verilmiştir (Eren, V., 2006, s. 132). Ancak bu noktada gözden kaçırılmaması gereken husus, Bilgin’in de (2004, s. 6) ifade ettiği gibi performans yönetiminin yeni ve çağdaş bir yönetim anlayışı olduğu, performansla ilişkin diğer kavramların ise performans yönetiminin önemli parçaları olmakla birlikte “kendisi veya hepsi” olmadığıdır. Dolayısıyla performans yönetimi ile ilgili olarak yapılan en büyük yanlışların başında, bu yönetim tarzının sadece ya da tamamen performans değerlemesi veya performans ödemesi gibi anlaşılmasının geldiğini söylemek mümkündür.

Bu anlamda performans yönetimi yeni anlayışın bir buluşu olmasa da YKİ anlayışının kabul görüp yaygınlaşmasıyla paralel olarak kamu kesiminde performans, etkinlik ve verimlilik kavramlarına yapılan vurgunun da artmış olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim Lynn'a (1998, s. 231) göre YKİ'nin üzerine inşa edildiği temel taşlarından belki de en önemlisi “performansla motive edilmiş yönetime aşırı vurgudur.” Bu itibarla YKİ doğrultusunda yapılan hemen hemen tüm reformlar hem örgütsel hem de bireysel verimliliği, etkinliği ve kaliteyi ölçmek, elde edilen sonuçları değerlendirmek ve başarının neye bağlı olduğunu tespit etmek için performans yönetim sistemine müracaat

etmektedir. Performans anlayışının en çok etki gösterdiği alan ise doğal olarak personel yönetimi alanı olmuştur. Ücret düzeylerinin performansa endeksli olarak değişkenlik göstermesine imkân sağlayan istihdam türleri, ücret düzeylerinin ve şartlarının kurumsal bazda belirlenmesi ve performans tabanlı maaş sistemleri YKİ doğrultusunda reformlar uygulayan ülkelerce yaygın olarak hayata geçirilmektedir (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009, s. 74).

Performans yönetimini içselleştirmiş olan personel rejimlerinde performansa genellikle üç farklı işlev yüklendiği görülmektedir. İlk olarak, hizmete alma ve yükselmeye performans kişilerin öğrenimlerinden kaynaklanan ve sonrasında zenginleştirilen bilgi ve tecrübe olarak ele alınmakta ve bunların değerlendirilmesiyle de performans ilkesi “seçme işlevi”ni yerine getirmektedir. İkinci olarak performans, farklı niteliklere sahip olup işlerini yapma başarıları da farklı düzeylerde olan kişilerin ücretlerinin farklılaştırılmasına meşruiyet sağlama vazifesi görmekte ve bu da “performansın meşrulaştırma işlevi” olarak adlandırılmaktadır. Ücretin performansa bağlı olarak belirlenmek istenmesinin sebebi ise “ekonomik-işletmeci ussallık” bağlamında ücret tespit sürecinin “verimlilik” ve “rasyonel istihdam politikası”na dayandırılması eğilimidir. Son olarak performans, personelin bir kurumdaki pozisyonlara “optimal (en uygun)” şekilde dağılımının yapılmasını sağlamakta, buna da “performansın tahsisat işlevi” denilmektedir (Eren, V., 2006, s. 144).

Performans yönetiminin bir aracı olan “değerlendirme” sonuçları; personelin yetiştirilmesi ihtiyacının tespiti, bir görevden diğer bir göreve atanması, başarısız çalışanların belirlenerek yerinin değiştirilmesi, ceza verilmesi veya ödüllendirilmesi, gerektiğinde görevine son verilmesi, üst göreve terfi ettirilmesi veya bunun engellenmesi gibi birçok işlem için bir dayanak olarak kullanılmaktadırlar (Büyüksulu, 2003, s. 282). Bu anlamda performans değerlemesinin bir “sonuç” değerlemesi olduğu söylenebilir, zira performans değerlemesi ile görevin gerektirdiği özelliklere sahip olan bir çalışanın bu nitelikleri görevine yansıtması suretiyle elde edilen çıktılarının düzeyi ölçülmektedir. YKİ anlayışında performans değerlemesiyle aranılan özelliklerin tespit edilmesinden ziyade, bu niteliklerin hangi engeller sebebiyle kullanılmadığının ortaya çıkarılması amaçlanmakta olmasından yola çıkılarak, geleneksel anlayışın tersine değerlendirme

sonuçlarının çalışanlarla paylaşılmasına da ayrı bir önem verilmektedir (Ataay, 2007, s. 223).

Yeni anlayışta personel değerlemesinin uygulanma yöntemi de farklılık göstermektedir. Geleneksel anlayışta personelin yılda bir kez değerlendirilmesi ve önceki yılda hangi düzeyde başarılı olduğunun tespit edilmesine çalışılırken, yeni anlayışta ise amirle personeli arasında süreklilik arz eden bir iletişim ve etkileşimin tesis edilmesi bir zorunluluk olarak görülmekte, bu nedenle de değerlendirme periyodlarının daha kısa zaman aralıklarında belirlenmesi önerilmektedir. Bu kapsamda yeni anlayışla birlikte özel sektörde kullanılan bazı yeni değerlendirme yöntemlerinin kamu kurumlarında da uygulanmaya başlandığı görülmektedir²¹.

Performans değerlemesi sonuçlarının kullanıldığı alanlar içerisinde çalışanlar tarafından en fazla önemsenen doğal olarak ücretlerin tespitidir. Performans tabanlı ücret sistemleri genellikle “özendirici ücret sistemleri” ve “liyakate dayalı ücret sistemleri” olarak iki farklı başlık altında ele alınmaktadır. Özendirici ücret sistemlerinde performansın düzeyi ile ücretler arasındaki bağlantı “doğrudan standartlar” ya da “göstergeler (satış hacmi, oranı vs.)” dikkate alınarak tespit edilirken, liyakate dayalı ücret sistemlerinde daha “dolaylı performans ölçütleri” tercih edilmekte, bunun ücrete olan etkisi ise genellikle sınırlı olmaktadır. Özendirici ücret sistemlerinin en sık rastlanılan uygulaması, çalışanın ürettiği her bir parça veya kazandırdığı zamanla orantılı olarak ücret kazandığı “parça başı ücret sistemi”dir. Başka bir ifadeyle özendirici ücret sistemlerinde performans düzeyinin tespiti “miktar ve zamanların ölçülmesi ve sayılması” yoluyla gerçekleşirken, liyakate dayalı ücret sistemlerinde “karşılaştırma ve değerlendirme” daha ön planda bulunmaktadır (Ünal, 1998, s. 33).

Diğer bir açıdan performansa tabanlı ücret sistemleri, performans düzeyinin ölçülmesinde temel alınan kurumsal birim göz önünde bulundurulmak suretiyle “bireysel performansa” vurgu yapanlar, “grup performansına” vurgu yapanlar ve “örgüt performansına” vurgu

²¹ Örneğin “360 derece değerlendirme” olarak bilinen ve amirin emrinde çalışanları değerlendirmesinin yanı sıra, kişinin birlikte çalıştığı arkadaşları, kurum içinden ve dışından hizmet sunduğu kişilerin de sürece dahil edildiği bir değerlendirme modeli ortaya atılmıştır (Berkman, 2003:295).

yapanlar olmak üzere üç grup altında incelenmektedirler. Bunlara son dönemde bazı ülkelerde (Ör. Japonya) uygulanmaya başlanan “ülke performansını”da eklemek mümkündür. Bu uygulamada GSMH’deki artış veya azalış belirli ölçüler dâhilinde kamu personelinin ücretlerine yansıtılmaktadır. Ancak grup performansını temel alan ücret sisteminde grup mensuplarından her birisinin katkı düzeyi kesin olarak tespit edilemediğinden ve dahası personelin kendi arasındaki çekişmeyi arttırıp yardımlaşma ve iş birliğini azalttığından, genellikle bireysel performansa dayalı ücret sistemlerinin daha uygulanabilir olduğu belirtilmektedir (Ünal, 1998, s. 41).

1.3.6.2.4. Merkezi Personel Yönetiminde Yetki Devri

YKİ yaklaşımı kamu personel yönetiminde sorumluluğun, merkezi olarak görülmesi gereken bazı işlevler dışında, merkezi personel yapılarından ilgili hizmet kuruluşlarına devredilmesini savunmaktadır. Bu sayede de kamu kuruluşlarının farklı ihtiyaçlarını daha fazla dikkate alan ve daha az standartlaştırılmış esnek bir sistemin kurulmasının mümkün olabileceği düşünülmektedir. Ancak bu konuda ülkeler arasında dikkate değer bazı uygulama farklılıkları bulunmakta olup, birtakım ülkeler “merkezileşmiş” bir personel yönetimini benimserken, diğer bazıları ise her kamu kurumunun kendi personelinin yönetiminde söz sahibi olacağı bir sistem kurmak amacıyla yerelleşmeye önem veren politikalara yönelmektedirler. Bununla birlikte YKİ yaklaşımının yaygınlık kazanmasının da etkisiyle genel eğilimin yetkilerin ilgili kurumlara bırakılması yönünde olduğu söylenebilir.

Bu Tez çalışmasının araştırma konusunu da oluşturan merkezi personel yapıları bir sonraki Bölüm’de etraflıca incelenecektir.

1.3.7. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına Yöneltilen Eleştiriler

Sosyal bilimlerdeki her teori veya yaklaşım gibi Yeni Kamu İşletmeciliği de eleştirilerden kaçamamış, söz konusu yaklaşıma olumlu bakan görüşlerin yanında kuşkuyla bakan, sorgulayan ve eleştiren görüşler de zamanla ortaya atılmıştır. YKİ yaklaşımına yapılan eleştiriler ve itirazlar genel olarak şu şekilde özetlenebilir:

i) İlk eleştiri, 80'lerin “moda akımlarının bir ürünü” olduğundan hareketle, aslında YKİ'nin bu akımların “özü”nün alınarak disipline “şırınga edilmiş bir iğne” niteliğinde olduğu noktasında olup, söz konusu yaklaşımın kamu yönetimi disiplini alanında çok az bir değişim yarattığı dolayısıyla kamu sektöründeki bütün eski problem ve zayıflıkların değişmeden kaldığı savunulmuştur (Ateş, 1999, s. 26). Diğer bir ifadeyle ortaya atılan “yeni” yaklaşımın ne derecede yeni olduğu tartışılmakta, bu yeni yaklaşımın daha önce ortaya atılan ancak kamu yönetimi disiplini içerisindeki hakimiyetleri uzun sürmeyen diğer yaklaşımlardan farklı kılan temel özelliklerin neler olduğu sorusunun cevaplanması gereğine vurgu yapılmaktadır. Nitekim Güler'e (1994, s. 7) göre de burada “yeni” kelimesi sadece ve sadece YKİ yaklaşımına meşruluk kazandırmak için kullanılmaktadır. Wright ve Ferris (1996, s. 33) ise aslında günümüzde kamu sektöründe uygulanmakta olan reform çalışmalarının pek çoğunun bünyelerinde geçmişte yapılanları da içerdiği, dolayısıyla siyasal iktidarların reform taahhütlerinde ve kimi YKİ reçetelerinde bu “devamlılığın” gözlemlenebileceği yorumunda bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bu yaklaşımın dışındaki diğer her türlü yaklaşımın “geleneksel” olarak tanımlandığı bu “yeni bir paradigma” açılımının kendisini meşru bir zeminde konumlandırabilmesi için “ayrıştırıcı” özelliklerin çok açık bir biçimde tanımlanması ve savunucularının büyük bir çoğunluğunun üzerinde uzlaştığı bir söyleme sahip olması bir zorunluluk olarak ortada durmaktadır (Üstüner, 2000, s. 16).

Bu konuda farklı düşünen Ömürgönülşen (2003, s. 30) ise YKİ yaklaşımının bazı düşüncelerinin yeni olmasa dahi bugünün koşullarında yeniden düşünüldüğünü, yorumlandığını ve formüle edildiğinin de unutulmaması gerektiğini belirtmektedir. Hatta aynı yazara göre YKİ öngörülerinin bu konuda gerekli istek ve iradeye sahip hükümetlerce geçmiştekilerden farklı bir siyasal-ekonomik konsensüs ortamında uygulamaya konulması, bir “devrim” veya “yeni bir paradigma” olarak görülebilir. Benzer şekilde Gültekin de (2012, s. 55) YKİ'nin kamu yönetimi alanında ortaya atılmış “yeni şişede eski şarap” olmadığını, eski paradigmalara ait “tatlardan” izler taşısa da kesinlikle “yeni bir şarap olduğunu” savunmaktadır.

ii) İlkıyla bağlantılı olarak eleştiri konusu yapılan diğer bir nokta YKİ'nin “evrensellik iddiası”dır. YKİ'nin iddia ettiğinin aksine, küresel bir reform trendinin mümkün olmadığı

ve her ülkenin hatta her kurumun kendi yönetsel kültür ve ihtiyacına uygun farklı reform alternatiflerinin üretilmesinin mümkün ve faydalı olduğu dile getirilmektedir (Ateş, 2008, s. 185).

iii) Getirilen diğer bir eleştiri YKİ'nin “bakış açısı”na yöneliktir. YKİ'nin genel olarak bir tür “indirgemeci” ve “sınırlandırıcı” bakış açısı üzerine kurulduğu, kamu örgütleri üzerinde yoğunlaştığı ve hatta bu örgütleri de yürütme erki kapsamında kalanlarla sınırladığı belirtilmekte, ancak günümüzde kamu yönetimini “örgüt odaklı” değişkenlerle sınırlamanın çok zor olduğu savunulmaktadır. Buna göre, yönetsel güç ve etkinliğin günümüzdeki temel işlevsel araçları olarak kamu örgütleri kabul edildiği zaman YKİ kamunun “amacı” yerine “araçları” üzerinde yoğunlaşmış olmaktadır ve bu nedenle de YKİ yaklaşımının sahip olduğu bu dar bakış açısıyla “yeni bir paradigma” olarak meşruluk kazanmasında ciddi sorunlar bulunmaktadır (Üstüner, 2000, s. 17).

iv) YKİ'ye yöneltilen en önemli eleştirilerden biri de YKİ'nin demokratik değerlerle bağdaşmadığı konusunda gelmekte ve genellikle “yönetişim” kavramı etrafında toplanmaktadır. Buna göre YKİ yaklaşımı bağlamında gerçekleştirilen reformlar kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasındaki önemli farklılıkları dikkate almada yetersiz kalmakta olup, yönetimin “ekonomik boyutuna” aşırı vurgu yapılırken “idari, kültürel ve demokratik boyutları” göz ardı edilmektedir (Ricucci, 2001, s. 173). YKİ muhaliflerine göre bu durum demokratik yönetimin geleneksel ilkelerinden radikal bir kopuşu simgelemektedir (Wise, 2002'den aktaran Gökçe ve Turan, 2008, s. 192).

v) YKİ yaklaşımının en yoğun eleştirilere “Yeni Sağcı” politikalar ile olan yakın ilişkisi nedeniyle maruz kaldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Hatta bu bağlamda YKİ'nin ideolojik arka planı konusunda da önemli eleştiriler getirilmiştir. Bu konuda Dünya Bankası, IMF ve OECD'nin YKİ gelişimi ve üye ülkelerce uygulanması konusunda cesaretlendirici bir tavır takınmasını da bu tezi doğrulayıcı bir unsur olarak görmek gerektiğini savunanalar olmuştur (Güler, 1996, s. 43).

1970'lerde çeşitli alanlarda yaşanan krizlere bir çözüm olarak ortaya atılan Yeni Sağcı anlayış, uluslararası alanda yaşanan ekonomik ve mali bunalımlardan kurtulmanın, milli ekonomilerin dışa açılması ve piyasa mekanizmasının temel ilke ve değerlerinin tüm

ekonomik ilişkilerde egemen kılınmasından geçtiğini savunmaktadır. Bu noktada YKİ devreye girmekte ve Yeni Sağ savunucuları tarafından söz konusu inanış doğrultusunda bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak Ömürgönülşen'e (2003, s. 27) göre YKİ'nin kökeni ve içeriği açısından Yeni Sağcı politikalar ile yakınlığı açık olmakla birlikte, indirgemeci bir yaklaşımla YKİ'yi Yeni Sağ ideolojinin basit bir parçası olarak kabul etmek de pek mümkün değildir. Tersine YKİ, Yeni Sağcı politikalarla ilişkisi gözden kaçırılmamak kaydıyla, söz konusu politikaların ötesine geçerek kamu yönetiminde yaşanmakta olan değişim sürecinin adeta “simgesi” durumuna gelmiş; özellikle “kırtasiyecilik”, “verimsizlik”, “hantallık” ve “etkinsizlik” gibi kronik sorunlara yönelik bir “çözüm önerisi” olarak hemen hemen tüm ülke kamu yönetimlerinde az ya da çok benimsenmiştir (Parlak ve Sobacı, 2012, s. 228). Nitekim YKİ birçok ülkede (Ör. Avustralya, İngiltere, Yeni Zelanda, ABD) sadece “muhafazakâr hükümetler” tarafından değil, “sosyal demokrat hükümetler” tarafından da benimsenmiştir.

vi) YKİ'ye yönelik eleştiri getirilen noktalardan bir diğeri, “yetki devri ile merkezîyetçi bürokratik yapıların yerini piyasa benzeri ve geniş serbesti alanları olan çok sayıda küçük yapının almaya başlamış olması” (Levy, 2010, s. 236) ve “deregülasyon uygulamaları nedeniyle düzenleyici süreçlerin daha karmaşık ve belirsiz bir duruma gelmesidir” (Christensen ve Laegreid, 2007, s. 1062). Özellikle bağımsız idari otoritelerin yaygınlık kazanması, diğer kamu kurumlarının ise sözleşmeler ve dışarıdan temin yoluna sıkça başvurmaya başlamaları ile birlikte “hizmet alıcısı”, “hizmet sağlayıcısı” ve “hakemlik” gibi farklı rollere bürünen kamu yönetimi sonuçta devlet teşkilatı, ekonomi yönetimi ve toplumun doğrudan yönlendirilmesi üzerindeki kontrolünü önemli ölçüde kaybetmiştir (Peters G. , 2001, s. 379). Buradan hareketle bazı kamusal hizmetlerin özel sektör ve diğer üçüncü taraflarca sözleşme veya dışarıdan hizmet alımı gibi yöntemlerle hesap verebilirliğin azaltılarak risk üstlenilmeden sunulmaya başlanılmasını “devletin içinin boşaltılması” olarak değerlendirenler de olmuştur (Lodge ve Gill, 2011, s. 144). Örneğin Dunleavy vd. (2006) tarafından gerçekleştirilen ABD, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi YKİ yaklaşımı çerçevesinde reformlar yapmış ülkeleri kapsayan bir araştırmada, bu ülkelerde YKİ'nin en “başarısız” öngörüsünün “parçalama” olduğu, bu nedenle de “eskiye geri dönüş eğilimi”nin en çok bu alanda yaşandığı sonucuna ulaşılmış; nispeten küçük bir ülke olarak görülebilecek Yeni Zelanda'da bile bu süreçte 300 farklı ajans ve

40 küçük bakanlığın ortaya çıktığına, bunun ise kamu kurumlarının birbirinden kopmalarına ve her bir kurumun hükümetin politikalarından daha çok kendi amaçlarını öncelemesine sebebiyet verdiği dikkat çekilmiştir.

Yukarıda yer verilen teorik eleştiriler ve uygulamada karşılaşılan sorunlar göz önünde bulundurularak YKİ'nin "sonunun geldiğine" yönelik görüşler 2000'li yıllarla birlikte dile getirilmeye başlanılmıştır. Ancak bu eleştiriler piyasaya olan güvende bir sarsılma yaşanan ve bu nedenle de genel kabul görmüş olan fikirlerin sorgulanmasını tetikleyen 2008 mali bunalımına değin gündemde yeterince yer bulamamışlardır (Kramer, 1983'den aktaran Tuncer ve Usta, 2013, s. 187). Bu bağlamda devletin düzenleyici rolü yeniden öne çıkarılırken, müdahaleci devlet ve Keynesyen yaklaşımlara doğru bir geri dönüş eğilimi baş göstermiştir. Dolayısıyla söz konusu bunalımın ilk "zayıflarından" birinin de piyasa değerlerinin üstünlüğü üzerine bina edilen ve piyasa mekanizmalarına öncelik tanıyan YKİ yaklaşımı olacağı iddia edilmektedir (Levy, 2010, s. 234). Bununla birlikte, kısa dönemde bunalımın bu olumsuz etkisiyle YKİ ve uygulamaları üzerinde yoğunlaşan eleştirilerin aynı ivmeyle sürmediği de dikkate alındığında, bunalımın izlerinin iyice silinmesiyle birlikte YKİ'nin kamu yönetiminde hâkim paradigma olarak egemenliğini yeniden tesis edeceğini öngörmek daha gerçekçi görünmektedir.

2. BÖLÜM

KAMU PERSONELİ VE MERKEZİ YÖNETİMİ

Kamu yönetiminde en önemli unsurun yürütmekle yükümlü olunan hizmetleri hayata geçirecek personel olduğu açıktır. Bütün bu personelin bütünlük içerisinde önceden belirlenmiş ilke, esas ve yöntemlerin oluşturduğu bir sistem dahilinde yönetilmeleri gereğinden hareketle hemen hemen her ülke kamu yönetiminde bir kamu personel sistemi ya da rejimi oluşturulmuş; sistemin merkezi olarak yönetimi ise çeşitli modellerde yapılandırılmış merkezi personel birimlerine bırakılmıştır.

Diğer taraftan, kamu personel yönetimi alanında yapılan çalışmalarda çoğunlukla üzerinde durulan araştırma nesnesi kamu personel sistemi olmuş, sistemin başında bulunan yapılar ise ihmal edilmiştir. Bir kamu personel sisteminin sağlıklı bir şekilde incelenmesi ve hakkında isabetli çıkarımlarda bulunulması, her şeyden önce hem sistemin hem de sistemi yönetenin bütüncül bir şekilde ele alınmalarına bağlı bulunmaktadır.

Bu amacı güden Tez'in bu Bölüm'ünde; öncelikle kamu personel yönetimine ait temel kavramlara değinilecek, kamu personel sistemlerine daha yakından bakılacak, bu alanda yeni anlayış bağlamında yaşanan değişimin yönü ortaya konulacak, sonrasında ise merkezi personel yapıları çeşitli yönlerden ele alınacaktır.

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Konuya girmeden önce, kamu personel yönetiminde yaygın olarak kullanılan temel kavramların açıklanmasında yarar görülmektedir. Bu nedenle aşağıda kamu personeli, kamu personel yönetimi, kamu personel sistemi gibi kavramlara değinilecektir.

2.1.1. Kamu Personeli

“Personel” sözcüğü, Türkçeye batılı dillerden geçen ve yönetsel içeriği olan bir terimdir. İngilizcede “kişi, birey” anlamındaki “person” kelimesine eklenmiş “-nel” son ekiyle türetilen kelime, bir örgüt bünyesinde çalışanları ifade eden ve çoğu zaman zannedildiğinin aksine “çoğul” bir kelimedir. Türkçede “personel” kelimesinin yerine kimi zaman “iş gören”, “görevli”, “emekçi”, “çalışan”, “bürokrat” ve “memur” gibi kelimelerin de kullanıldığı görülmektedir (Güler, 2005a, s. 26).

“Kamu personeli” terimi ise, genellikle kamu kurum ve kuruluşlarında atama yoluyla göreve alınanları ifade etmekte, seçim yoluyla göreve gelenleri ise kapsam dışında bırakmaktadır. Bu bağlamda “kamu personeli nedir?” sorusuna Hobbes tarafından 17 nci yüzyılda getirilmiş olan tanımın günümüzde hâlâ geçerliliğini koruduğu söylenebilir. Hobbes’a (2015, s. 127) göre kamu personeli, “belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisiyle ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir”. İngilizcede kamu personeli “civil service” kavramıyla karşılanmakta olup, tarihsel olarak “civil” sıfatı ile kamu personelinin askeri hizmet haricindeki fonksiyonuna vurgu yapılmaktadır. Bununla birlikte askeri personel ile yapılan ayırımın yerini sürekli kadro/pozisyonları dolduranlar ile hükümet değiştiğinde el değiştiren seçilmiş kamu görevlileri arasındaki ayırımı bıraktığı söylenebilir (Drewry ve Butcher, 1991, s. 16).

Kamu personeli ile ifade edilen kitlenin “en küçük halkasını” ya da “çekirdeğini” ise “memur” ya da “devlet memuru” olarak adlandırılan ve varlığı kamu hizmeti ve otoritesiyle bütünleşmiş, kariyer ilkesi çerçevesinde statü hukukuna tabi olarak istihdam edilen kesim teşkil etmektedir (Öktem, 1992, s. 87). Birçok OECD ülkesinde “devlet memurları (*civil servants*)” kavramı asli merkezi personel istihdamını ifade etmekte olup, “kamu personeli (*public servants*)” kavramına nazaran daha dar anlamda kullanılmakta, merkezi hükümet ve yasama meclisinde, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarda, bağımsız idari otoritelerde (ve bazen yerel yönetimlerde) görevli personel bu kapsama dahil edilmektedir (OECD, 2005, s. 5). Bu anlamda kamu personeli ya da devlet memurları kavramları, en genel tanımlama ile, farklı düzenlenmiş mevzuatla ayrıcalıklar ve yaptırımlara tabi kılınmış olan bir grup insanı ifade etmek üzere kullanılmaktadırlar

(OECD, 2005, s. 2). Başka bir ifadeyle söz konusu kavramlar, devlet istihdam rejimi içerisinde bir statü üzerinden kıdem prensibi ve iş güvencesiyle kamu hizmetine bağlanmış olan kesimi ifade etmektedirler.

Tablo 3. OECD Ülkelerinde Kamu Personeline İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Kamu Personeli İçin Ayrı Bir Düzenleme Bulunuyor mu?		Kamu Personelinin Sadece Bir Bölümü İçin mi Ayrı Bir Düzenleme Bulunuyor?	
Evet	Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Güney Kore, Hollanda, Norveç, Polonya, Slovakya, İsviçre, ABD, Rusya, Ukrayna, Şili	Evet	Avustralya, Avusturya, Belçika, Şili, Finlandiya, Fransa, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Japonya, Güney Kore, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, ABD, Ukrayna
Birden Fazla	İngiltere, Türkiye, İsveç, Slovenya, İsveç, İspanya, Portekiz, Yeni Zelanda, İrlanda, Almanya, Fransa, Estonya, Danimarka, Brezilya, Meksika		Hayır
Hayır	Çek Cumhuriyeti		

Kaynak: (OECD, 2017) den derlenmiştir.

2.1.2. Kamu Personel Yönetimi

Personel yönetimi, yönetim bilimcileri tarafından genellikle yönetimin temel fonksiyonları arasında gösterilmekte ve özel bir önem atfedilmektedir. Kısaca “bir kişi, bir birim tarafından yapılan sonuca yönelik prosedürler, işler ve görevler” olarak tanımlanabilecek “yönetimin fonksiyonları” hakkında ilk ciddi çalışmayı yapmış olan Henri Fayol, 1916 yılında kaleme aldığı “Sınai ve Genel Yönetim (*Industrial and General Management*)” adlı eseriyle yönetimin beş temel fonksiyonu bulunduğunu ileri sürmüş, bunları ise “planlama”, “örgütlenme”, “yöneltme”, “eşgüdüm” ve “denetim” şeklinde sıralamıştır. Dimock (1954, s. 60) ise yönetimin fonksiyonlarının; “planlama”, “örgütlenme”, “liderlik”, “koordinasyon”, “personel yönetimi”, “halkla ilişkiler”, “bütçe yapma”, “denetleme” ve “yetki aktarımı” süreçlerinden oluştuğunu belirtmiştir. Bununla birlikte personel yönetimi, teorik olarak yönetimin temel fonksiyonları arasında

sayılmasına rağmen, örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek üzere yürütülen faaliyetlerde doğrudan rol almaması ve tüm örgütlerde bulunması da dikkate alınarak, uygulamada ikinci plana itilmiş, bir teknik olarak bizzat yönetmekten çok yöneticinin sevk ve idare fonksiyonunu kolaylaştıran hatta olanaklı kılan yardımcı bir fonksiyon olarak kabul görmüştür. Ancak bu bakış açısı insan faktörüne atfedilen önemin artmasına paralel olarak zamanla değişmiş, Amerikan kökenli biçim ve içeriği ile “personnel administration” karşılığı kullanılan “personel yönetimi” 20. yüzyılın başlarında yönetim biliminde ayrı bir ilgi konusu haline gelmiş, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise ayrı bir akademik disiplin olarak kuruluşu gerçekleşmiştir (Güler, 2005a, s. 27). Terimin Türkçede “personel idaresi” biçiminde, yönetim eyleminin bir bölümünü tanımlamak ve bir bilimsel disiplini anlatmak üzere ilk kullanılışı ise TODAİE’nin kurulduğu 1953 yılıyla birlikte başlamıştır (Mihçioğlu, 1957, s. 96).

Personel yönetiminin “personel hukuku” “personel yönetimi” ve “personel sistemi” olarak üç farklı boyutta ele alınarak incelebileceğini öne süren Güler’e (2005a, s. 10-2) göre personel hukuku, genel olarak idare hukuku alanı içinde bir alt başlık olarak kamu istihdam rejimini hukuksal düzenlemeler bakımından ele almaktadır. Buna karşılık, genelde işletme disiplininin bir alt dalı olarak personel yönetimi, konuyu “yöneticilik işlevi” olarak görmekte, odaklandığı nokta ise bir örgüt bünyesinde çalışacakların istihdamı ve örgüt hedeflerine uygun olarak yönlendirilmeleriyle ilgili problemler ve bunlara ilişkin çözüm yolları olmaktadır. Personel sistemi boyutu ise, konuyu yöneticilik işlevi olarak örgütsel düzlemde ziyade devlet teşkilatlanmasında “kurucu unsur” olarak “siyasal-yönetimsel” düzlemde ele almakta, bu nedenle de odak noktasını “teknik mekanizmaların” kurulması oluşturmaktadır.

Bununla birlikte; istihdam şartları ve alım prosedürleri, ödeme sistemleri, sosyal güvenlik hakları gibi unsurları açısından geleneksel olarak özel sektör ve kamu sektörü personel yönetimi anlayışları birbirinden farklı olageldiği genellikle kabul edilen bir husustur. Bu farklılıkların kökeni devlet görevlilerinin “tahtın hizmetçileri” olarak görüldüğü ve özel sektörde çalışanlara nazaran daha iyi imkanların ve sürekliliğin garanti edildiği modern zamandan daha öncesine kadar gitmektedir (Armstrong, 2009, s. 144). İki sektör arasındaki bu farklılıklar personel yönetimi olgusunun her iki sektör açısından farklı

şekilde ele alınmasını zorunlu kılmış, nihayetinde personel yönetiminin kamu sektörüne uyarlanmış biçimi olan “kamu personel yönetimi” kamu yönetimi disiplininin bir alt dalı olarak doğumunu gerçekleştirmiştir (Güler, 2005a, s. 29).

Kamu personel yönetiminin ilgi konusu, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan ve bu görevleri birer meslek olarak benimsemiş olan personelin “örgütlendirilme ve yönetilme sistemi”dir (Bilgin, K.U., 2011, s. 223). Dolayısıyla kamu personel yönetiminin devletin tüm idari teşkilatını içine alacak şekilde ve bir devlet politikası olarak düşünülmesi gerekmekte, bu politikalar tarafından çizilen sınırlar çerçevesinde oluşturulan personel yönetimi esaslarının, devletin idari yapısını teşkil eden kurum ve kuruluşlarda uygulanması söz konusu olmaktadır (Ersan, 1974, s. 97).

Kamu personel yönetiminin inceleme nesnesini oluşturan hususlar oldukça geniş bir alana yayılmakla birlikte, genel olarak aşağıda belirtilen konu başlıklarının ortak bir çerçeve oluşturdukları söylenebilir (Shafritz vd., 2001; Stone, 1995; Massey, 2011):

- i. Kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak (sosyo-ekonomik ve siyasal-toplumsal amaçları gerçekleştirecek) bir personel sisteminin kurulması,
- ii. Sistemin devlet genelinde yönetiminin nasıl bir çalışma düzeninde, hangi kurum eliyle yapılacağı belirlenmesi,
- iii. Hizmet sunumunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için ihtiyaç duyulacak nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanması,
- iv. Çalışanların hak ve yükümlülükleri ile etik davranış kurallarını da içeren istihdam koşullarının belirlenmesi; bu amaçla gerekli birincil ve ikincil düzenlemelerin yapılması,
- v. Adil ve başarıyı temel alan bir ücret sisteminin kurulması ve yönetilmesi,
- vi. Kamu hizmetine uygun bilgi-beceri ve değer-inanç seviyesine ulaşmak üzere personelin hizmet öncesinde ve hizmet içerisinde yetiştirilmesi,
- vii. Üst kademe yöneticileri için ayrı bir sistemin kurulması ve işletilmesi,

viii. Kamu personelinin bağı olacağı emeklilik-sosyal güvenlik sisteminin kurulması ve işletilmesi.

Kamu personel yönetiminde alınan kararlar ve yapılan düzenlemelerin çerçevesi kamu personel politikalarınca çizilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu personel politikası, kamusal hizmetlerin görülebilmesi amacıyla, mevcut işgücünün “örgütlere”, “coğrafyaya”, “zamana” göre planlanması ve bu çerçevede bir hukuki yapının kurulmasıdır. Buna göre işgücünün planlamasının yapılması önem taşımaktadır, zira kamu sektöründe hangi toplumsal kesimlerden hangi esaslar dikkate alınarak personel alınacağı, bunların kurumlarına, coğrafi dağılımına ve zamanlamasına göre bir plana oturtulması lazımdır. Bunlardan “kurumlara göre planlama”, işgücünün kamu teşkilatının hangi birimlerinde istihdam edileceklerini; “coğrafi planlama”, yönetimin merkez ya da taşra birimlerinde veya mahalli idarelerden hangisinde yapılacağını ve bunların kendi içerisindeki dağılımlarını, “zamansal planlama” ise, kamu personeli alımlarının dönemsel dağılımı ile bunların hangi süreler dahilinde çalıştırılacaklarını belirtmektedir (Toprak, 2009, s. 2)

Kamu personelinin nasıl yönetileceği hakkındaki görüşler ekonomik ve sosyal konsept, kültürel değerler ve tarihsel perspektife dayalı olarak farklılaşmakta, bu farklılıklar ise ülkeden ülkeye değişen kamu personel sistemleri olarak somutlaşmaktadır.

2.1.3. Kamu Personel Sistemleri

Genel olarak “kamu personel sistemi” belirli bir ülkede devlete ait kamu hizmetlerinde görevli insan kaynağını mobilize eden “aracı” yapılar olarak tanımlanmaktadır²² (Morgan ve Perry, 1988, s. 90). Bu sistemler, kamu personelinin politikacılarla, kamu yönetimiyle ve toplumla olan ilişkilerindeki davranışlarını şekillendiren yapılar, kurallar ve düzenlemelerden oluşmakta olup (Bekke ve Meer, 2000, s. 45); bağımlı değişkenler olarak tarihsel ve kültürel bir bağlamda var olurlar, yürütülürler, iç ve dış baskılar ile

²² Aynı kavram KAYA Raporu’nda (1991: 94) ise “Personele ilişkin kurallar, uygulamalar, teknikler ve işlemler bütünü olup; hızla değişen, büyüyen ve gelişen dinamik bir özellik gösterir.” şeklinde tanımlanmıştır.

kritik olayların sonucu olarak ortaya çıkar, yaşar, değişir ve sona ererler (Mahoney, 2000, s. 511).

Kamu personel sisteminin ayırt edici özelliği, “kamu” kavramı ile olan ilişkisinden doğmaktadır. Burada kamu kavramı ile, personel sisteminin “özel sektör” ve “kamu sektörü” uygulamaları arasında bulunan farklılıklara vurgu yapılmış olmaktadır. Başka bir ifadeyle kamu personel sistemi, özelliği gereği “yönetsel bir biçime” ve “siyasal bir öze” sahip olan bir süreç olarak öne çıkmaktadır (Güler, 2005a, s. 12). Kamu personel sistemi, “parçaya odaklı” özel sektör geleneğinden farklılık göstermekte ve parçalardan ziyade “bütüne” odaklanmaktadır (Naff vd., 2013, s. 32). Zira kamu personel sistemleri tek tek kamu kurumlarının personel birimlerinden oluşmazlar. Kamu kurumlarının istihdamı daha ziyade, merkezi personel yönetimi tarafından “makro düzlemde” tespit edilmiş genel çerçeve ve işleyiş içerisinde gerçekleşmekte, her bir kamu kurumu ise personel yönetimi fonksiyonunu kendi mevzuatında gösterilmiş bulunan birimler aracılığıyla yine bu genel çerçeve sınırları dahilinde yerine getirmektedir.

Kamu personel sistemi denildiğinde, kısaca kamu yönetiminin üstlendiği hizmetleri ifa edecek personelin tabi olacakları temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütününe atıf yapılmış olmaktadır. Sözü edilen teknik ve kurallar ise; kamu personelinin sınıflara ayrılması, ücretlerinin belirlenmesi, hak, ödev ve sorumluluklarının tespit edilmesi ile çalışma şartları, göreve atanmaları, yetişmeleri, değerlendirilmeleri, görevde yükselmeleri, cezalandırılmaları ve ödüllendirilmeleri gibi çeşitli hususları içermektedir (Tutum, 1980, s. 95). Dolayısıyla, hukuki bir zemine dayanması gerekli olan kamu personel rejiminin yönetim hukuku disipliniyle de yakın bir ilişki içerisinde bulunmakta olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer taraftan kamu personel sistemi, kamu yönetiminin omurgası ve aynı zamanda kalitesini belirleyen kritik bir faktör olarak da değerlendirilmektedir. Bu anlamda, sürdürülebilir bir gelişim süreci için gerekli olan politika yapımı ve uygulaması, bu fonksiyonların yürütülmesini sağlayabilecek yapılardan biri olan kamu personel sistemi olmadan mümkün görülmemektedir. Hatta Schumpeter’e (1975, s. 23) göre iyi işleyen bir kamu personel sistemi, modern ekonomik büyümenin ve sosyal gelişmenin

vazgeçilmez bir bileşenidir. Dolayısıyla, bir ülkede iyi bir kamu yönetimi aygıtının yaratılması, her şeyden önce bu amaca hizmet edecek bir kamu personel sisteminin kurulmasına bağlı görülmüş, bu amaçla da “kamu personel sistemi nasıl olmalıdır?” sorusunun cevabı aranmıştır (Bekke vd., 1993, s. 58).

Ancak bu arayışta dikkat edilmesi gereken nokta, her bir ülke kamu personel sisteminin farklı olarak düzenlenmiş olduğu ve yürürlükteki personel sistemi ile o ülkenin idari, siyasi, sosyal ve iktisadi yapıları arasında yakın bir ilişkinin var olduğudur. Rosenbloom'un da (1982:6) vurguladığı gibi, “kamu personel yönetimi en nihayetinde hâkim olan rejimin normlarını ve politik sistemin değerlerini yansıtır.” Buradan hareketle de “nasıl olmalı?” sorusunun, belli bir toplumdaki güncel-dönemsel sorunların dönemin siyasi iradesinin tercihleri doğrultusunda çözümüne odaklanmakta olduğunu öne sürmek mümkündür (Shafritz vd., 2001, s. 41). Örneğin, dönem devlet işlevlerinin genişlediği İkinci Dünya Savaşı sonrası, çalışmalar genişleyen kamuda istihdam sorunlarını çözmeye odaklanmakta, devletin toplumdaki rol ve işlev bakımından daraldığı 80’li yıllar sonrası, bilimsel-teknik gelişmeler dikkate alınarak ve işgücünde gerek duyulan bilgi ve becerinin değiştiği inancından hareket edilerek sayıca küçük ancak nitelik olarak üst seviyede bir personel yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda kamu personel sistemi, sorunun teknik boyutunu oluşturur ve bu teknik yapının doğru kurulması ve işletilmesi için ihtiyaç duyulan ölçütlerin aranacağı yer, öngörülen personel sisteminin kendisinden ziyade toplum²³ ve devlet yapılanmasının içerisinde olmalıdır (Keuleers, 2004, s. 34).

Toplumsal yapı ve devlet sistemlerinin yanı sıra kamu personel sistemleri üzerinde etkili olan diğer bir husus dahil olunan kamu yönetimi sisteminin türüdür. Bilindiği üzere, kamu yönetimi sistemleri genellikle ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda

²³ Kültürel özelliklerin örgütler ve sistemler üzerindeki olası etkilerini inceleyen çalışmaların en bilineni Geert Hofstede'nin ortaya attığı “6D Kuramı (*Six Dimensions*)”dır. Hofstede yaptığı bu çalışmalar neticesinde; ulusal ve bölgesel kültürel gruplaşmalar olduğu, bunların toplumsal ve örgütsel davranışlar üzerinde çeşitli etkiler yarattıkları ve zaman içinde de kalıcı hale geldikleri sonucuna ulaşmıştır. Ulusal ve örgütsel olarak ikiye ayırdığı kültürü açıklayabilmek amacı güden söz konusu kuram ilk altı farklı boyut²³ içermekte olup, boyutlar genelde iki zıt kavramdan hangisine daha yakın olduğunun temel alındığı bir indeks aracılığıyla ile ölçülmektedir. Hofstede'ye (2001) göre söz konusu boyutlar şu şekildedir: Güç Mesafesi (*Power Distance*), Bireysellik (*Individualism*), Belirsizlikten Kaçınma (*Uncertainty Avoidance*), Erkeksilik (*Masculinity*), Uzun Dönem Odaklılık (*Long Term Orientation*), Heveslilik ve Kısıtlılık (*Indulgence & Restraint*).

gibi ülkeler grubunu içeren Anglosakson (*Anglo-American, Anglophone*) sistemi ile Kıta Avrupası Sistemi olmak üzere iki grup altında incelenmektedir (Shafritz vd., 2001, s. 48). Kamu personel sistemleri de yukarıdaki ayırıma paralel olarak genellikle ikiye ayrılarak incelenmektedir. “Kariyer (*rank-in-person*)” ya da diğer adıyla “rütbe tabanlı” sistemler daha çok Kıta Avrupası kamu yönetimi sistemini benimsemiş olan ülkelerde görülmekte ve hayat boyu devam eden devlet memuriyetinin hakimiyeti, memuriyete girişte özel şart ve kurallar, büyük oranda kıdeme bağlı kariyer gelişimi, kolektif değerlere verilen önem ve özel sektör-kamu sektörü istihdam yapıları arasındaki farklılığa yapılan vurguyla karakterize edilmekte, ancak bireysel performans ve hesap verebilirlik gibi yeni kavramlara fazla önem verilmemektedir. “Pozisyon (*rank-in-job*) tabanlı” sistemler ise daha ziyade Anglosakson kamu yönetimi sistemine mensup ülkelerde uygulanmakta ve her pozisyon için aday seçimi, memuriyete girişte esneklik, özel sektör - kamu sektörü arasında yüksek hareketlilik, kolektif değerler yerine bireysel değerlere ve performansa önem verilmesi, hiyerarşik basamaklar ile nitelik arasında güçlü bir bağ kurulması gibi vurgularla öne çıkmakta; zaman zaman “kadro” veya “iş sınıflama” sistemi olarak da adlandırılmaktadır (Massey, 2011, s. 34). Kariyer (rütbe) sistemi Fransa başta olmak üzere Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmış ve Weber’in bürokrasi kuramı temelinde yükselmiş iken, kadro sistemi özellikle ABD uygulamalarında ortaya çıkmıştır (Güler, 2005a, s. 40)²⁴.

Liyakata verilen önem konusunda iki sistem arasındaki ortak zeminin varlığına rağmen, her iki sistemin de kendine has bazı özellikler barındırdıkları ve farklılaştıkları göz önünde bulundurularak, bu iki sistem genellikle birbirlerine “karşıt sistemler” olarak görülmektedir (Keuleers, 2004, s. 39). Örneğin kariyer sistemi, kamu yararının sağlanmasına, kamu hizmetlerinin üstünlüğüne ve sürekliliğine vurgu tabanında ortaya atılmışken, kadro sistemi ayrı ayrı tanımlanan görevlerde performansın izlemesine,

²⁴ Kariyer; süreye yayılmış uzmanlık-deneyim; kadro (pozisyon) ise o andaki konumu/yeri belirten kavramlardır (Keuleers, 2004, s. 31). Diğer bir ifadeyle, personel sistemi içinde kariyer, hukuksal kurallarla düzenlenmiş uzmanlığa dayalı meslek ve sınıfları ifade ederken, kadro bireyin üstleneceği belli bir görevi ve görevin gerektirdiği personel niteliklerini gösteren iş tanımı ve görev yerini anlatmak üzere kullanılmaktadır.

kamu hizmetlerinin piyasa tipi hizmetlerle benzeşmesine ve değişkenliğine ilişkin kabule dayanılarak “özel sektöre koştur” biçimde oluşturulmuştur (Güler, 2005a, s. 42).

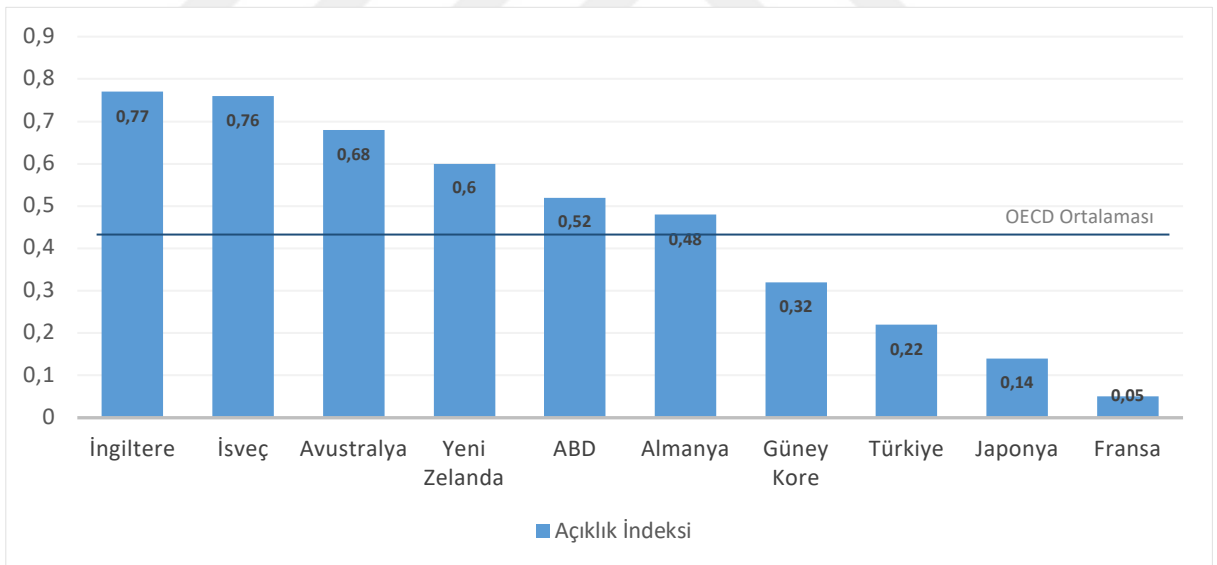
Ancak iki sistem arasındaki en temel farklılık daha çok tercih edilen sınıflandırma yöntemi noktasında görülmektedir. Genel anlamıyla sınıflandırma, herhangi bir sistem kurabilmek için, ortak özellikleri olanları bir araya toplayarak düzenleme ve farklı olanları gruplara ayırarak tanımlama işlemidir (Köroğlu, 2010, s. 142). Kariyer sisteminin temeli “hizmet alanları-eğitim düzeyi” değişkenlerini önemseyen bir anlayışla “personel odaklı” bir sınıflandırmaya dayandırılmışken, kadro sisteminin temeli ise görevin gerektirdiği “ödev, yetki, sorumluluklar” değişkenlerini öne çıkaran bir anlayışla “iş odaklı” bir sınıflandırma üzerinde inşa edilmiştir. Dolayısıyla ilki için devlet memuriyeti emekliliğe kadar devam eden bir “mesleki kariyer” iken, ikincisi için devlet memuriyeti bir kadroya veya göreve bağlı olarak tanımlanmış ve devamı da bu kadro veya görevin varlığına bağlı kılınmıştır (Güler, 2005a, s. 44).

İki sistem arasındaki diğer bir farklılaşma ücretler konusunda yaşanmaktadır. Kariyer sistemde personelin derece ve ücretinin belirlenmesinde prensip olarak “formal karakteristikler” (eğitim durumu, kıdem gibi) dikkate alınmaktadır ve kadro sisteminden farklı olarak ücret düzeyi ile görevin içeriği arasında çok zayıf bir ilişki kurulmakta, ücreti belirleyen unsur ise performanstan ziyade görevin konumu ya da “mevkii” olmaktadır (Keuleers, 2004, s. 42). Bu anlamda kariyer sistemde ücretler doğrudan işin karşılığı olarak değil, rütbeye yakışır bir hayat sürme aracı olarak görülmektedir ve bu nedenle maaşlar çalışılan dönemin sonunda değil, başında peşin olarak ödenir (Kayar, 2015, s. 145). Kadro sisteminde ise temel endişe benzer görevler için eşit ücretler tespit edilebilmesidir. Bu bakımdan kadro sistemi “uzman anlayışına (*specialist concept*)” dayanır, yani her bir görev özel olarak nitelikleri belirlenmiş bir personeli gerektirir. Prensip olarak, bir personel ancak benzer özellikteki ve aynı düzey sorumluluklara sahip bir pozisyona geçebilir, böylece ücret skalasında aynı veya benzer seviyeye bağlı kalmış olur (Keuleers, 2004, s. 43).

Bir diğer önemli farklılık işe alınma veya belirli bir göreve atamadaki esneklik konusunda ortaya çıkmaktadır. Kariyer sistemi aynı zamanda “kapalı sistem” olarak da

bilinmektedir, zira memurlar kariyerlerine eğitim seviyelerine bağlı olarak belirlenen giriş derecelerinden girerler ve daha önce belirlenmiş kurallara ve hizmet şartlarına göre de başka kadrolara geçerek kariyerlerinde ilerlerler. İleri derecelerdeki bir göreve açıktan atama çok nadir görülür, başka bir anlatımla, üst yöneticiler ancak belirli bir hiyerarşiyi takip eden pozisyonlarda çalıştıktan sonra bu pozisyonlara atanabilirler. Bu yaklaşım personeli farklı pozisyonlara atama konusunda idareye geniş bir esneklik sağlar, çünkü bu durum personelin derecesinde ve temel ücretinde herhangi bir değişime neden olmaz. Kadro sistemi ise tersine “açık sistem” olarak da bilinir, zira pozisyonlar daha geniş bir kitleye açıktır ve her düzey pozisyon için açıktan atamalara cevaz verir. Kadro sisteminde içerden yükselme yoluyla, naklen atama yoluyla ya da dışardan açıktan atama yoluyla olduğuna bakılmaksızın doldurulacak her pozisyon için en uygun adayı seçmek temel prensiptir. Özel sektör ve kamu sektörü arasında personel hareketliliği bu sistemde hayli yüksektir.

Şekil 1. Kamu Görevlerine Dışarıdan (Açıktan) Atama



Kaynak: (OECD, 2015) den derlenmiştir.

Bir personel sisteminin kariyer veya kadro esaslı olması, aynı zamanda sistemin modernizasyonunu etkileyen faktörlerden birisi olarak görülmektedir. Kadro tabanlı sistemler YKİ ile gelen reform süreci dahilinde uygulanan, özellikle piyasa benzeri mekanizmaların uyarlanması, yönetsel yerelleşme, insan kaynakları yönetiminin yerelleşmesi, özel sektör katılımı, performans yönetimi gibi konularda daha uyumlu

gözükmektedir. Kariyer tabanlı sistemler ise geleneksel bürokratik anlayışın öngördüğü uygulamalara daha yatkın gözükmektedir. Ancak, etik kuralları ve kalite yönetimi gibi konuların kariyer tabanlı sistemlerde de büyük önem taşımadığını belirtmek gerekir (OECD, 2005, s. 24).

Ne var ki mevcut personel sistemleri içerisinde kariyer tabanlı sistemin veya pozisyon tabanlı sistemin özelliğini tam olarak taşıyan sistemin var olduğunu söylemek güçtür (Massey, 2011, s. 48). İki sistem karşılıklı olarak birbirlerini dışlayıcı değildir ve ülkeler bir sisteme eğilimli olsalar bile genellikle mevcut sistemin eksik kaldığı noktalarda diğer sistemin araçlarını kullanabilmektedirler²⁵ (Peters ve Pierre, 2004, s. 87).

Ancak Güler'in de (2005a, s. 44) ileri sürdüğü gibi, uygulandığı ülke sayısı 1950'li yıllardan bu yana giderek artan model, kadro sistemi olmuştur. Söz konusu eğilim, özellikle işgücü piyasasının özel sektör ve kamu sektörü arasındaki bölüşümünün ortadan kalkması yönündeki baskısı, özel sektör işverenlerinin işgücü için daha çekici hale gelmeleri ve daha iyi eğitim imkanları sayesinde etki güçlerinin artmasına paralel olarak vatandaş tercihlerindeki değişimler nedeniyle giderek kendisini hissettirmiştir. Nitekim artık kamu hizmetleri sadece kamu personeli aracılığıyla sunulmamakta, bunun yerine birçok ülke kamu hizmeti sunumunda aynı zamanda dışarıdan hizmet satın alma veya sözleşmeli hizmet sunucuları kullanma yoluna gitmektedir (OECD, 2004, s. 35).

Bu eğilim doğrultusunda klasik kariyer sisteminden ilk ayrılan Avrupa ülkesi 1968 yılındaki Fulton Raporu ile İngiltere olmuştur (Thiel vd., 2005, s. 8). Yine Güler'e (2005a, s. 45) göre, son elli yılda Türkiye'de uygulanma olanakları aranan ve bu amaçla çeşitli girişimlerde de bulunulmuş olan model de kadro sistem olmuştur. Bu çerçevede, yasama düzeyinde ilk kapsamlı adım 1956 yılında atılmış, bu adım 1965 yılında kısmen amacına ulaşmış, ancak 1974 yılında yapılan yasal değişikliklerle büyük ölçüde geri çekilmiştir. Bununla birlikte, atılan adımlar bütünüyle sonuçsuz kalmamış, kimi kavram

²⁵ OECD bu yeni durumu, personel politikalarının ve uygulamalarının belirlenmesinde ilgili kurumlara daha fazla sorumluluk veren ancak memurların kariyerlerini tek bir kurumda tamamladığı karma sistemleri karakterize etmek üzere "Birim-Tabanlı Sistemler" (*Department Based Systems*) kavramını geliştirmiştir (OECD, 2012, s. 16).

ve ilkelerinin yasal hüküm haline getirilmesiyle, geçerli olan kariyer sisteminin bütünlüğünü kayda değer boyutlarda sarsılmış, yakın zamanda yürütülen norm kadro çalışmaları ve hazırlanan yeni personel yasalarıyla kadro sistemine doğru bir adım daha atılmıştır.

Ancak burada vurgulamak gerekir ki, Türk kamu personel sistemindeki kadro sistemi doğrultusundaki değişim eğilimi yine Türkiye'ye özgü bazı istisnai durumlar nedeniyle zaman zaman kesintiye uğramakta, bu ise kadro sistemine doğru bir değişim yaşandığı yönündeki tespitin aslında gerçeği yansıtmadığı yönünde bir algı ya da sebep olmaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde söz konusu olan popülist personel politikaları doğrultusunda kamu sektöründe istihdam edilen sözleşmeli, geçici ve taşeron personel gibi esnek statülü personel yapılan düzenlemelerle toplu halde statü hukukuna tabi kadrolara geçirilmekte, böylece uygulanagelmekte olan pozisyon sistemine uygun politikalardan bir anda vazgeçilerek kariyer sistemine uygun politikalar hayata geçirilmektedir. Bu istisnai durumlar her ne kadar kamu personel sistemindeki değişimin yönü konusunda kesin tespitler yapmayı zorlaştırmakta olsa da, bunların özel dönemlere özgü geçici düzenlemelere dayanıyor olmaları karşısında, yine de yapılan tespitlerin büyük ölçüde doğru olduğu sonucuna varılabilir. Dolayısıyla, kuram-uygulama uyumunun en azından Türkiye özelinde her zaman için geçerli olan bir ilke olmadığı, Türk kamu personel sistemine ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bu hususun göz önünde bulundurulması gerektiği unutulmamalıdır.

2.1.4. Kamu Personel Yönetiminin Temel Fonksiyonları

Kamu yönetiminin bir alt fonksiyonu olarak kamu personel yönetiminin de kendisine ait yerleşmiş fonksiyonları bulunmakta olup, bu temel fonksiyonlar sadece kamu yönetimi disiplini içerisinde değil, aynı zamanda işletmelerle ilgili olan insan kaynakları yönetimi disiplininin de çıkarılabilir. İnsan kaynakları yönetimi yazımında genellikle iki ana fonksiyon tanımlanmaktadır: “Stratejik” fonksiyon, insan kaynakları ile işletme stratejilerinin uyumlaştırılması ve yürütülmesini ifade ederken, “işlemsel (*transactional*)” fonksiyon; kaynak sağlama, öğrenme ve gelişme, ödül ve personel

ilişkilerini içeren temel insan kaynakları hizmet sunumunu ifade eder (Armstrong, 2009, s. 83).

OECD (2011a, s. 23) kullanılan stratejik kamu personel yönetimi fonksiyonlarının örnekleri olarak; yöneticiler için sorumluluk çerçevesinin çizilmesi, performans değerlendirme kriterlerinin ve hedeflerinin tespiti, personel yönetimine ilişkin uygulamalarda bakanlıkların değerlendirilmesi, planlama ve raporlamaya ilişkin üst ve orta düzey yönetim gibi noktalara değinmiştir. Kamu personel yönetimine ilişkin akademik çalışmalarda ise; ücret seviyeleri, yükselme için genel kriterler, değerlendirme için genel kriterler, işe alım için genel kriterler ve işten çıkarmalar için genel kriterler gibi stratejik fonksiyonlara vurgu yapılmaktadır. İşlemsel fonksiyonlar ise çoğunlukla personel hizmetlerinin sunumuyla ilgili olup personelin işe girişinden ayrılışına kadarki mesleki ilerleyişinin yönetilmesi ile ilişkilidir. Armstrong (2009, s. 86) personel yönetiminin işlemsel fonksiyonlarının çoğunlukla kaynak temini, öğrenme ve geliştirme, ödül ve personel ilişkileri ile ilgili olduklarını belirtmiştir. Stone'da (1995, s. 10-3) benzer fonksiyonlara vurgu yapmaktadır: İşe alma, gelişme, ödül, motivasyonun sürdürülmesi, personelin işten çıkarılması. Brown (2004, s. 304) ise bu fonksiyonları; personelin seçimi ve işe alımı, eğitim ve nitelik geliştirme, kariyer ilerlemesi, performans değerlemesi, istihdamın şartları, ücret ve ödül, planlama ve iş kapasitesinin denetimi olarak tespit etmektedir.

Stratejik ve işlemsel insan kaynakları fonksiyonları aynı zamanda kamu yönetiminde de bulunabilirler. Kamu personel yönetiminin stratejik ve işlemsel fonksiyonları arasında net bir ayırım, kararlardan hangi düzeyde etkilendiğinin tespit edilmesiyle yapılabilir (Armstrong, 2009, s. 92). İşlemsel fonksiyon personel düzeyinde etki ederken stratejik fonksiyon genel politika tespiti ve geneli ilgilendiren kararlarla ilgilenir. Dolayısıyla, örneğin işlemsel bir fonksiyon olarak kategorize edilen "işe alma" aynı zamanda politika belirleme, işe alma sürecini belirleme veya düzenleyici işlemler yoluyla stratejik olarak da yönetilebilir.

Bununla birlikte kamu yönetimi disiplini kamu personel yönetiminin daha çok şu fonksiyonlarına odaklanmaktadır: Memuriyete giriş, kariyer geliştirme, görevde

yükselme ve hareketlilik, eğitim, değerlendirme sistemi, ücretlendirme, çalışma zamanları, emeklilik sistemi, sosyal diyalog, eşit fırsatlar, disiplin mevzuatı ve etik davranış kuralları (Demmke vd., 2001, s. 238). Laegreid ve diğerleri (2005, s. 19) ise bu fonksiyonları; ücret artışları, personelin promosyonu, personelin değerlemesi, personel alımı, personelin işten çıkarılması olarak tespit etmişlerdir. OECD’de (2011a, s. 26) bu fonksiyonların tümünü “insan kaynakları yönetimi uygulaması” olarak adlandırmış ve şu alt başlıkları tespit etmiştir: İşe alma, ücret tespiti, yükseltme, hareketlilik, performans, çalışma koşulları ve eğitim.

2.1.5. Kamu Personel Yönetimine Hâkim Olan Eğilimler ve Reform Uygulamaları

Kamu personel sistemi, en başta “ülkenin ekonomik ve sosyal örgütlenme tarzı nasıl olmalıdır” sorusunun cevabına dayalı olarak oluşturulan bir yapıyı ifade etmektedir. Bu anlamda, demokrasinin (toplumsal güçlerin) bürokrasiyi (idari aygıtı) sürekli ve sıkı biçimde kendi kontrolü altında tutması, bürokrasinin personel sistemi aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu özellik nedeniyle, kamu personel sisteminde büyük reform istekleri genellikle toplumsal güçler dünyasında bir denge ya da aktör değişimine de işaret ederler (Güler, 2005a, s. 26). Dolayısıyla, birçok ülkede kamu personel yönetimi reform sürecini tetikleyen birbirinden farklı çeşitli değişim faktörlerinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Özellikle globalleşme, teknolojik inovasyonlar, daha verimli kaynak yönetimi ve alternatif arayışı, uygun maliyetli hizmet sunumu ve iş hayatına ilişkin yeni anlayışlar hükümetleri kamu personelinin yönetiminde daha esnek sistemler arama yönünde zorlamaktadır (Repucci, S. 2012, s. 47). Ancak bu konuda tek bir çözüm bulunmamakta; politik, ekonomik, sosyal ve kültürel şartlar kamu personel reformunun yönünü şekillendirmekte, diğer bir anlatımla, reformları hayata geçirmek, basit mevzuat değişiklikleriyle değil, ancak yönetim kültüründe yaşanacak kapsamlı bir dönüşümle mümkün olabilmektedir (Keuleers, 2004, s. 55).

Söz konusu değişim faktörlerinin etkisiyle özellikle son yirmi yıllık süre zarfında birçok ülke kamu personel yönetiminde kayda değer değişiklikler yaşanmakta olduğu görülmektedir. İlk olarak, hükümetler kamusal hizmet sunum maliyetlerini düşürmek amacıyla ve daha etkin olduğu varsayımıyla kamu hizmetlerinin sunumunu doğrudan

veya dolaylı olarak özel sektöre havale etmek suretiyle kamu personelinin boyutunu küçültme yönünde hareket etmektedirler. İkinci olarak, birçok durumda hükümetler kamu personel yönetiminde YKİ anlayışının prensiplerini hayata geçirmekte, bunun sonucunda da kamu personeli sahip olduğu ayrıcalıkları kaybetmekte, kamu personel sistemi de kamu sektörü dışında uygulanmakta olan genel istihdam sistemine benzerlik kazanmaktadır. İlave olarak kamu personel sistemleri; kamu hizmeti sunumu, bunların yönetimini derinden etkileyen iş piyasasının globalleşmesi, yaşlanan işgücü, bilgi teknolojilerinin gelişimi gibi faktörlerden kaynaklanan ekonomik ve sosyal baskılara da maruz kalmaktadırlar (OECD, 2014, s. 21).

Bu kapsamda özellikle gelişmiş ülkelerde günümüzde yürütülmekte olan kamu personel reformunda öne çıkan konular Güler (2005a, s. 28) tarafından “bilgi edinme hakkı, personel etik sözleşmesi, personel performans değerlemesi, esnek istihdam ve ücretlendirme esası, özel-bireysel emeklilik sistemi” başlıkları altında toplanmıştır. Bu konuda OECD (2005, s. 35) tarafından belirlenen başlıklar ise şu şekilde sıralanmıştır:

- i. Yönetmelik yerleşme
- ii. Piyasa benzeri mekanizmaların kullanılması
- iii. Hesap verebilirliğin güçlendirilmesi
- iv. Politika uyumunun sağlanması
- v. Kalite yönetimi
- vi. Kamu-özel sektör istihdamında eşgüdüm
- vii. Performans yönetimi
- viii. Açıklık ve şeffaflık
- ix. Etik davranış kuralları

Şener ise (2013: 569) dünyada kamu personel çalışmaları alanında üç temel politika eğiliminin söz konusu olduğunu öne sürmekte, bunları ise “siyasal (ganimet)”, “yasal-ussal (liyakat)” ve “işletmecilik” olarak sıralamaktadır. Ancak adı geçen yazara göre söz konusu politika eğilimleri özellikle ABD ve İngiltere örneklerinde açığa çıkmış olsalar da bunların dünyada saf halleriyle uygulandıklarını ileri sürmek doğru olmayacaktır. İlk eğilim olan ganimet sistemi ABD’de Başkan Jackson ile birlikte anılan ve

siyasallaşmanın baskın olduğu sistemi işaret etmektedir. Buna karşılık ikinci eğilim olan liyakat sistemi, North-Cote-Trevelyan Raporu (1854) ile gündeme gelen ve önce İngiltere ardından da ABD’de uygulanan “yasal- bürokratik ussallığın” ön plana çıkarıldığı bir sistemdir. Son eğilim ise, İngiltere’de Fulton Raporu (1968) ile ortaya çıksa da ilk uygulamasını ABD’de Kamu Hizmeti Reform Kanunu’nda (1978) bulan, günümüzde etkisini halen devam ettirerek giderek yaygınlaşan işletmecilik anlayışının hâkim olduğu esnek kamu personel sistemine denk gelmektedir. Burada esnekliği öne çıkararak temel politika değişiklikleri, statü güvencesinin gevşetilmesi ve ücret sisteminin performans bağlamında belirlenmesi olmuştur (Aslan, 2005’den aktaran Şener, 2013: 570).

Son dönemdeki eğilimden hareket eden OECD (2005, s. 37), yeni tarz kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu personel sistemlerinde yapılması öngörülen değişikliklerin taşınması gereken özellikleri şu şekilde tespit etmiştir:

- i. Kurumsal yapılanma “dikey” değil, “yatay (basık)” olmalıdır,
- ii. Hiyerarşiye dayanan “merkeziyetçilik” yerine yetkinin ve sorumluluğun devredilmesini ifade eden “âdem-i merkeziyetçilik” hâkim olmalıdır,
- iii. Kamu hizmetinin sunumu piyasada hâkim olan esaslar çerçevesinde, “süreç odaklı” olmaktan ziyade “sonuç odaklı” bir tarzda gerçekleşmelidir,
- iv. Kamu kesimindeki istihdam özel sektörde geçerli olan istihdam esas ve usullerine benzerlik kurularak düzenlenmelidir,
- v. Kamu personelinin önemini bunların buldukları “mevkiden” ziyade görevdeki başarılarından geldiği kabul edilmeli; bu doğrultuda mesleki güvence, görevde ilerleme ve ücret tespitinde kriter olarak bunların performansına odaklanılmalıdır,
- vi. Kamu personelinin denetimi “idari denetim” yoluyla değil, daha çok “mali denetim” yoluyla gerçekleştirilmelidir,
- vii. Kamu personeline tanınan yaşam boyu mesleki güvence ile mali ve sosyal ayrıcalıklara son verilmeli ya da en azından azaltılmalıdır,

- viii. Kamu personeline ayrıcalık gösteren emeklilik rejimi kaldırılmalı, bunlar işçi ve esnaflarla aynı emeklilik rejimi altında birleştirilmelidir,
- ix. Devlet memurluğu statüsü daraltılarak kamu personelinin istihdamında esneklik getirecek olan “sözleşmelilik” statüsü daha yaygın hale getirilmelidir,
- x. Kamu personeli ile özel sektör çalışanları arasında bulunan farklılıklar ortadan kaldırılarak bunların piyasa mekanizması içerisinde “tek parça” olarak yönetilmesi sağlanmalıdır.

Uygulamaya bakıldığında ise, YKİ paralelinde uygulanan reformların sonuçlarının hayli maliyetli oldukları, son dönemlerin reform modeli olarak lanse edilen uygulamaların başlangıçta düşünüldüğünden daha az başarılı oldukları zamanla ortaya çıkmıştır (OECD, 2010, s. 32). Bu kapsamda çok sayıda personel işini kaybetmiş ve kalanlar da giderek artan oranda stresli bir iş çevresine maruz kalmışlar, dahası iş güvencelerini büyük ölçüde kaybetmişlerdir. Kamu personel yönetimi açısından ortaya çıkan endişelerden bir diğeri de istihdam fonksiyonu yetkisinin devri yoluyla personel sisteminin bütünlüğünün bozulması, kamu sektöründe hizmet etiğinin erozyona uğraması, böylece sürekli yeni düzenlemeler nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarında moral düzeyinin düşmesi olasılığıdır. Reform sürecinin personel açısından en olumlu sonucu ise çalıştıkları kurumun veya birimin yönetilmesinde eskisine nazaran daha çok katkılarının olmasıdır (Keuleers, 2004, s. 44).

Bu genel açıklamaların ardından, 2000’li yıllarla birlikte kamu personel yönetiminde hâkim olan eğilimlerin (trendlerin) neler olduğuna ilişkin olarak OECD’nin (2004) bulgularına daha yakından bakılması faydalı olacaktır. Kamu personel yönetiminde eğilimler denildiğinde, kamu sektörü istihdam sistemlerinin hükümetler tarafından çeşitli metotlar aracılığıyla toplumun değişen ihtiyaçlarına uyarlanması kastedilmektedir. Bununla birlikte, her ne kadar kamu personel sisteminin modernleşme süreçleri hızla devam etse de çoğu hükümetin halen geleneksel sistemin temel unsurlarını yaşatmaya devam etmekte oldukları da gözden uzak tutulmamalıdır. Özellikle Kıta Avrupası sistemini benimsemiş olan birçok ülkede, devlet memurları hayli saygın ve toplumda etkisi olan gruplar arasında yer almayı sürdürürken, geleneksel anlayış çerçevesinde

bunlar için yapılan ayrıcalıklı düzenlemeler, kamu yararını amaç edinen bir grup etiği yaratmada ve kamu personel sisteminin siyasallaşmasını engellemede önemli bir unsur olarak görülmeye de devam etmektedir (Meyer-Sahling, 2004, s. 78).

Tablo 4. OECD Ülkelerinde İstihdam Alanında Merkezi İdare Tarafından Kullanılan Reform Araçları

	Personel Araltımı	Alımların Durdurulması	Hizmet Alımı	Yıllık Performans Hedefleri	Emeklilerin Yerine Alım Yok/ Kısmen	Özelleştirme	İstihdamın Yerelleşmesi
ABD	O	O	O	Y	O	Y	Y
Almanya	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Fransa	Y	O	O	O	O	Y	O
İngiltere	Y	S	O	O	O	O	Y
İspanya	O	S	O	Y	S	Y	Y
İsveç	O	O	O	S	S	O	Y
İsviçre	O	O	Y	O	O	Y	Y
İtalya	Y	S	O	Y	S	Y	Y
Japonya	Y	O	S	Y	S	O	Y
Kanada	O	O	Y	Y	O	Y	Y
Türkiye	Y	O	O	Y	S	S	O
Y. Zelanda	Y	O	S	O	O	O	Y
	Y: Yok (Kullanılmıyor)		O: Orta Düzeyde Kullanılıyor		S: Sık Kullanılıyor		

Kaynak: (OECD, 2015, s. 111)

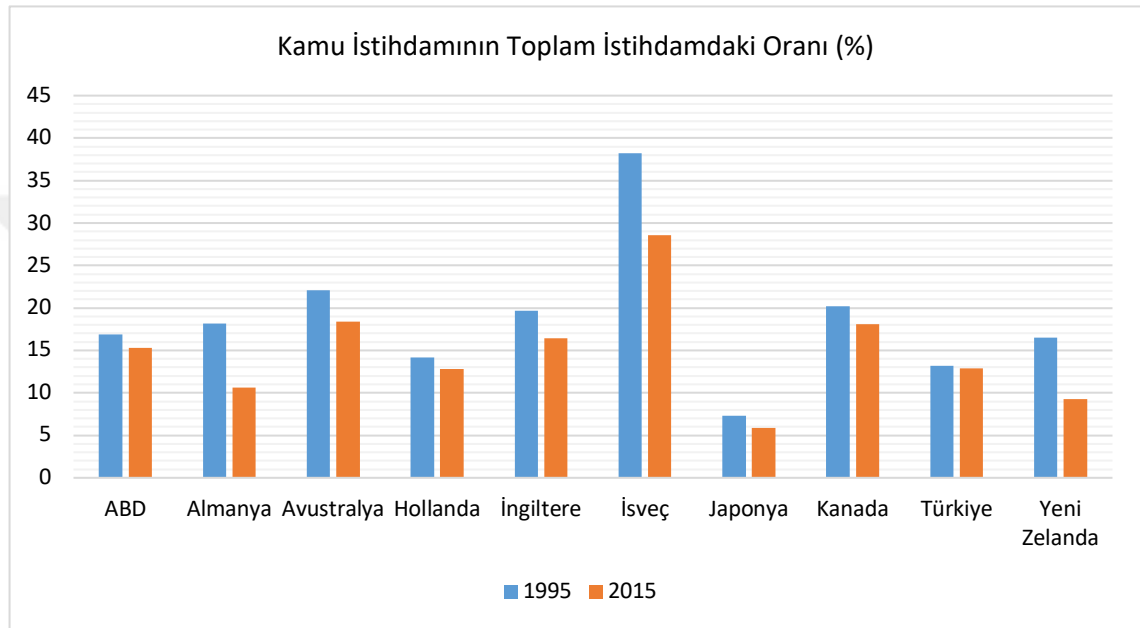
2.1.5.1. Birinci Eğilim: Kamu İstihdamında Sayısal Daralma-Niteliksel Çeşitlilik

Kamu personel sistemlerinin değişiminde gözlenen ilk eğilim istihdamda sayısal daralmaya gidilmesi ve personel portföyündeki niteliksel çeşitliliğin artırılması yönündedir²⁶. Günümüzde uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenen personel

²⁶ Ancak Türkiye açısından bu yönde bir eğilimden bahsetmek zor gözükmektedir. Her ne kadar uluslararası kuruluşların bu yöndeki baskısı ve hükümetlerin buna yönelik plan ve programları bulunsun da Türkiye'nin kendine özgü siyasi ve kültürel koşulları sebebiyle kamu istihdamında kayda değer bir azalma hiçbir dönem yaşanmamıştır. Nitekim Ömürgönülşen'in (2005, s.372) ANAP dönemlerini kapsayan araştırmasında ulaştığı sonuca göre; memur güvencelerinin varlığı ve dönemin sonuna doğru artan siyasi rekabet karşısında izlenen popülist politikalar sebebiyle, Yeni Sağcı söylemlerine rağmen ANAP Hükümetleri, kamu personelini hem mutlak hem de nispi değerler açısından

reformları ağırlaşan mali sıkıntılar nedeniyle daha çok maliyetlerin ve kamu istihdamının azaltılması yönünde olmakta, bunun araçları olarak da bir yandan personel alımlarının durdurulması ve ücret istemlerinde revizyon öngörülürken, diğer yandan da performans geliştirme ve insan kaynaklarının niteliğinin artırılması öne çıkarılmaktadır (OECD, 2010, s. 33).

Şekil 2. Kamu İstihdamında Değişim

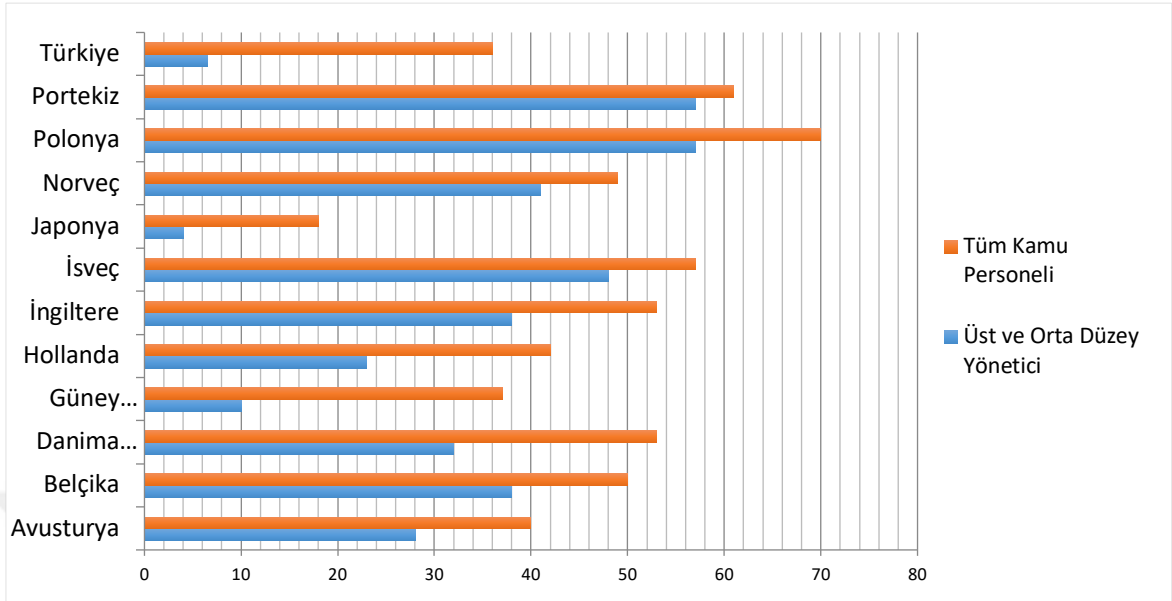


Kaynak: (ILO, 1999 ve OECD, 2017)'den derlenmiştir.

Personel çeşitliliği ve cinsiyet eşitliği konuları birçok ülkeyi reform için zorlayan uluslararası kuruluşların gündemlerinden bir diğeridir (WB, 2008). Bu kapsamda, kamu sektöründe kadın çalışan sayısının düşük kaldığı ülkelerde belirli bir oranda kadın istihdamını öngören düzenlemelerin hayata geçirildiği görülmektedir.

azaltamamışlar, sadece kamu personel sayısındaki artış oranının önemli ölçüde azaltılmasına vakıf olabilmişlerdir. ANAP dönemi için yapılan bu tespitin devam eden hükümet dönemleri için de büyük ölçüde geçerli olduğu söylenebilir.

Şekil 3. Kamuda Kadın İstihdamı



Kaynak: (OECD, 2014, s. 12)

2.1.5.2. İkinci Eğilim: Kamu Personel Yönetimi Modellerinin “Melezleşmesi”

Daha önce de açıklandığı üzere, geleneksel olarak kamu personeli için uygulanan yönetim sistemleri kariyer tabanlı sistem veya pozisyon tabanlı sistem olarak kategorize edilmektedir. Geleneksel anlayışın izlerini taşıyan kariyer tabanlı sistemde yapılan düzenlemeler aynı zamanda birçok zayıflığı da bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu düzenlemeler risk azaltıcı bir kültürü üretme eğilimi taşımakta, değişen şartlara cevap verebilecek yetenek adaptasyonu konusunda yeterli esnekliği sağlayamamakta, dolayısıyla sadece yenilikleri engelleme değil modernizasyonu tersine çevirme gibi etkilere de yol açmaktadırlar ki bu aynı zamanda hizmet odaklı veya vatandaş odaklı yönetim anlayışına uygun olmama anlamına da gelmektedir. (Gualmini, 2008, s. 90). Yeni anlayışa daya uygun olduğu değerlendirilen pozisyon tabanlı sistemler ise değişikliğe açık, esneklik sağlayan ancak geleneksel modelin bazı olumlu yönlerini de ortadan kaldıran sistemler olarak görülmektedirler (OECD, 2005, s. 5). Dolayısıyla, kariyer tabanlı sistemler için temel sorun çağdaş toplumun değişen ihtiyaç ve taleplerine cevap verebilecek bir kamu personel sisteminin nasıl inşa edileceği iken, pozisyon tabanlı sistemin temel sorunu, kamu personel sisteminde ortak değerlerin nasıl oluşturulacağı ve teşvik edileceğidir (Güler, 2005a, s. 32).

Bu nedenle, her iki sistemin için geçerli olmak üzere, sistemlerin saf halleriyle uygulandığı ülke bulunmamakta, çoğu zaman bir sistemin özelliklerine daha fazla yer verilmektedir. Bu kapsamda genellikle yapılan, bir sistemin zayıf yönlerini diğer sistemin güçlü yanlarından faydalanarak kapatılması yoluna gidilmesidir. Böylece her iki sistemin özelliklerini barındıran karma (*hybrid*) sistemler oluşturularak “melezleşme” yönünde giderek artan bir eğilim gözlemlenmektedir (Massey, 2011, s. 52). Karma sistemin bir örneğini, genel olarak kariyer tabanlı sistem özelliği taşımakla birlikte aynı zamanda üst düzey yöneticiler için pozisyon tabanlı sistemin özelliklerini de bünyesinde barındırmakta olan sistemlerde görmek mümkündür (Halligan, 2003, s. 6).

2.1.5.3. Üçüncü Eğilim: Güvencelerin ve Ayrıcalıkların Azaltılması

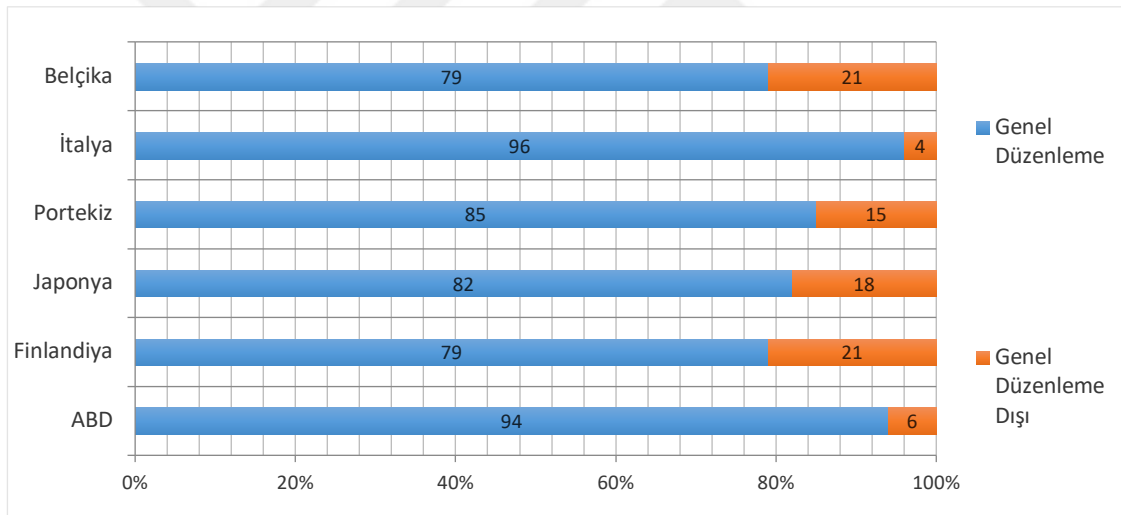
Geleneksel olarak süresiz istihdam kamu yönetiminde temel kural olarak kabul edilmiş, böylece özel sektöre nazaran daha fazla iş güvencesi sağlanmıştır. Birçok ülke kamu yönetiminde istihdamın ana yapısı, geleneksel olarak kamu sektöründe çalışmanın diğer işverenler için çalışmaya göre farklılık taşıdığı, dolayısıyla da farklı ve özel bir istihdam sistemi gerektirdiği yönündeki düşünce etrafında şekillenmiştir (Ingraham ve Rosenbloom, 1998, s. 996). Başka bir deyişle, kamu sektöründe çalışmak genellikle yüksek düzeyde iş güvencesi ile eş anlamda anlaşılmıştır (*jobs for life*).

Ancak 1980’lerden itibaren bu durum değişmeye başlamış, kamu istihdamının birçok alanı farklılığını kaybetmiş ve YKİ ile birlikte yeni bir trend yakalayarak büyük oranda genel istihdam sistemine benzer hale gelmiştir (OECD, 2014, s. 15). Bu çerçevede, özel sektör ile kamu sektörü istihdamı arasındaki farklar giderek azalmakta, mevzuat daha esnek hale dönüşmekte, mesleki güvence sağlayan kurallar kaldırılmakta ve sözleşmeli statülü, geçici statülü gibi istihdam türleri daha baskın hale gelmektedir.

Örneğin, OECD tarafından 2013 yılında yapılan Stratejik İnsan Kaynakları araştırmasında, 80’li yıllarla birlikte OECD üyesi on üç ülkede devlet memurlarının statüsünde YKİ doğrultusunda az ya da çok değişiklik yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır. Bunlardan Avustralya, Yeni Zelanda ve İsveç’te bu süreç 1990’ların başında başlamış ve 90’lar boyunca da devam etmiştir. Yine örneğin İsveç’te, hakim ve savcılar gibi az sayıda

pozisyon dışındaki tüm pozisyonlar için memuriyet güvencesi kaldırılarak yerine sözleşmeli statü ikame edilmiş, kamu personelinin %95'i genel iş mevzuatı kapsamına alınmıştır (SAGE, 2010, s. 17). İngiltere'de ise, kısa dönemlik ihtiyaçların çabuk ve ekonomik bir şekilde karşılanması ve yöneticilere bu konuda esneklik sağlanması amacıyla hem belirli süreli hem de geçici süreli sözleşmelere dayalı atamalar yapılmaktadır (Lowe, 2011, s. 209). Bu konuda İsviçre, memuriyet statüsüne ilişkin en radikal değişiklikleri yapan ülke olarak dikkat çekmektedir. İsviçre'de son dönemde devlet memurluğu statüsü tümüyle iptal edilmiş, hâkim ve savcılarını kapsayan çok az bir grup personel hariç tüm federal personel iş mevzuatı kapsamına alınmıştır (OECD, 2013, s.7). Belirtilenler dışındaki bazı gelişmiş OECD ülkelerindeki durum aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Şekil 4. Genel Düzenleme Kapsamında/Dışında Görev Yapan Kamu Personeli



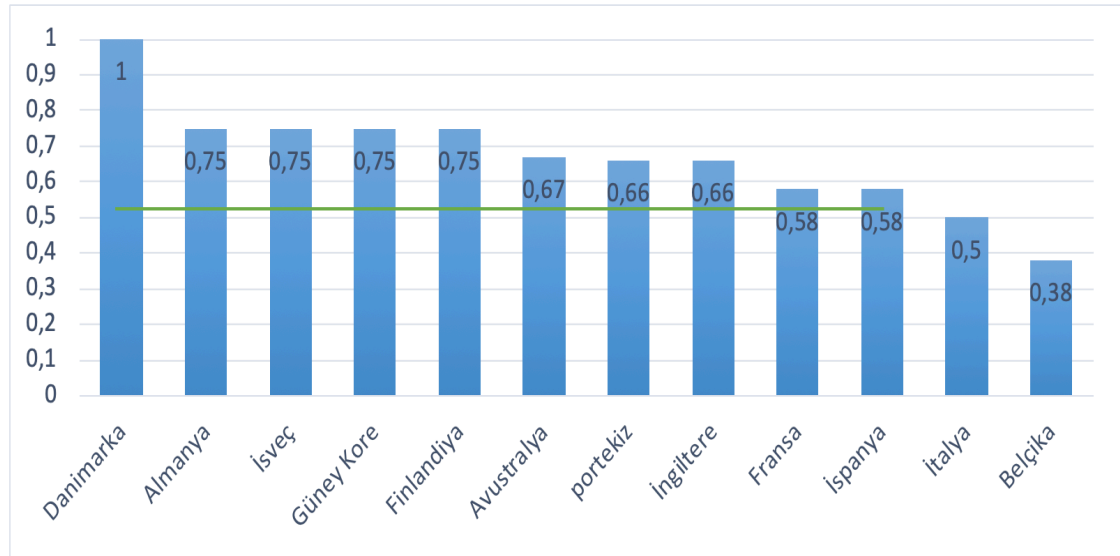
Kaynak: (OECD, 2013, s. 37)

Diğer yandan, memuriyet statüsündeki değişimin bazı endişeleri de beraberinde getirdiği görülmektedir. Örneğin Acar'a (2012, s. 33) göre bu endişelerden ilki, devlet memurlarının politik baskılara karşı daha savunmasız kalmış olup olmadıkları konusudur. İkincisi, ulusal personel sistemleri içerisinde var olan önemli kültürel değerlerin korunma ihtiyacıdır. Üçüncüsü ise, kamu sektöründe memuriyet güvencesinin kaybı ile birlikte nitelikli personelin daralan havuzu için özel sektörle girilecek rekabette karşılaşılan zorlukların artması ihtimalidir.

2.1.5.4. Dördüncü Eğilim: Bireysel Performansa Yapılan Vurgu

Her reform girişiminde olduğu gibi, personel reformları da personel sisteminin daha etkin ve hesap sorulabilir hale getirmek için yapılmaktadır. Ücret sisteminin daha adil ve şeffaf hale getirilmesi, yolsuzluğun engellenmesi ve performans yönetimine geçilmesi gibi alt başlıklar reform girişimlerinin en yaygın konularını oluşturmaktadırlar ve amaçları da kamu personelini daha motive, daha şeffaf ve daha rekabetçi hale getirmektir. Hayata geçirilen birçok reformda YKİ'nin etkinlik ve rekabet değerlerine yaptığı vurgunun ve sonuçlara atfettiği önemin etkilerini görmek mümkündür ve bu amaçla kullanılması öngörülen araçların başında da performans yönetimi gelmektedir²⁷ (Demmke, 2006, s. 78).

Şekil 5. Personel Yönetiminde Performansın Dikkate Alınması (İndeks 0-1)



Kaynak:(OECD, 2013, s. 40)²⁸

²⁷ Ekonomi yazımında, performans genellikle bir örgütün kaynakları ekonomik olarak temini ve bu kaynakların hedeflere ulaşma yolunda verimli ve etkin bir biçimde kullanılması olarak tanımlanmaktadır (UN, 2005, s. 53). Kamu örgütlerinde ise, sadece ne üretildiği değil aynı zamanda nasıl üretildiği ile ilgili olarak çift taraflı bir boyutta ele almır ve süreçleri, ilgili mevzuatın doğru uygulanmasını ve uygun vatandaş ilişkilerini de kapsamına alır.

²⁸ Performans değerlendirme indeksi şu değişkenleri içermektedir:

- Kariyerde ilerleme
- Ücret
- Bulunduğu görevde devam etme
- Kamu sektöründe devam etme

Bu nedenle birçok hükümet, kamu personel sistemleri içerisinde kurumsal hedeflerin “bireysel” ve “birimsel” performanslara bağlandığı sonuç odaklı örgüt kültürünü oluşturma çabasına girişmiştir. Bu yöndeki bir çabanın sebebi ise, etkin performans yönetim sistemlerinin başarılı olanı ödüllendirmek ve başarısız olanı ise cezalandırmak yoluyla sonuç odaklı kültür oluşumuna katkı sağlayacağına olan inançtır (Ashworth ve Ferlie, 2013, s. 14).

Uygulamaya bakıldığında, OECD ülkelerinin çoğunluğunun politika hedefleri doğrultusunda performans yönetim sistemleri ile performans değerlendirme sistemlerini hayata geçirmiş oldukları görülmektedir (OECD, 2013, s. 39). İyi performans için teşvikler ve kötü performans için yaptırımlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, performans başarısına bağlı farklılaştırılmış ücret konusu tüm ülkeler için giderek önem kazanmaktadır. Performansa bağlı ücret sistemini hayata geçirme nedenleri, performansı geliştirmenin bir yolu olarak özellikle bireysel motivasyonu yükseltme ve kamu personelinin hesap verebilirliğini artırma üzerine odaklanmaktadır (OECD, 2005, s. 11).

Tablo 5. Performans Araçlarına Vurgudaki Farklar

Parasal Özendiricilere Vurgu Daha Fazla	Görevde Yükselme/Kariyer Fırsatlarına Vurgu Daha Fazla
Avustralya	Avusturya
Kanada	Fransa
Danimarka	Polonya
Finlandiya	Portekiz
İtalya	Japonya
Güney Kore	İspanya
Yeni Zelanda	
İsveç	
ABD	

Kaynak: (OECD, 2017)'den derlenmiştir

Ancak bu noktada, performans tabanlı ücret programlarının uygulanmasında tatmin edici olmayan sonuçlar alınmasından da alınan cesaretle söz konusu uygulamaların kamu yönetiminin ruhuna aykırı oldukları, hatta kamu yönetiminin işleyişine zarar verebilme potansiyeli taşıdıkları yönünde tartışmalar yaşandığını da belirtmek gerekmektedir.

2.1.5.5. Beşinci Eğilim: Kamu Personel Yönetiminin Yerelleşmesi

YKİ anlayışı ile sıkça gündeme getirilen kavramlardan biri de “yerelleşme”dir. Ancak yerelleşme kavramının farklı yetki aktarımları için ortak bir çatı olarak kullanıldığı ve bazen de aynı olguyu anlatmak üzere bir başka kavramın tercih edildiği görülmektedir. Örneğin Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler özelleştirmeyi de kapsayacak bir takım “yetki devirlerini” ifade etmek üzere daha yaygın olan “yerelleşme (*decentralization*)” kavramını kullanılırken, aynı uygulamalar için Avrupa Birliği “yerellik (*subsidiarity*)” kavramını tercih etmektedir. Buna ilaveten yerelleşme kavramı, yetki devrinin kapsamı ve tarafları dikkate alınarak söz konusu uluslararası kuruluşlar tarafından farklı biçimlerde ele alınabilmektedir: “Merkezden taşra teşkilatına” yetki devri/yetki genişliği (*deconcentration*), “merkezden-taşra teşkilatından mahalli idarelere” yetki devri (*devolution*), “yetkinin her kademedede bir alt hiyerarşiye devri” anlamına gelen yetki devri (*delegation*) ve “yetkilerin topluma-özel kuruluşlara aktarımı” olarak bilinen özelleştirme uygulaması (Güler, 2006, s. 23). Kamu personel yönetiminde yerelleşme sürecinde ise genellikle üç stratejinin uygulandığı görülmektedir: (i) İnsan kaynakları yönetimi sorumluluğunu merkezi personel yapılarından ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına devredilmesi; (ii) kuralların ve prosedürlerin basitleştirilmesi; (iii) daha esnek politikalar geliştirilmesi (Demmke, 2006, s. 84).

Kamu personel yönetimine ilişkin otorite birçok OECD ülkesinde merkezi bir yapı arz etmekle birlikte, yine bu ülkelerin birçoğunda YKİ anlayışı çerçevesinde hayata geçirilen reformlarla birlikte yetkilerin kullanılmasının giderek yerelleştiği de gözlenmektedir (Cardona, 2009, s. 38). Diğer bir ifadeyle, her ne kadar yerelleşmenin kapsamı ve atılan adımlar bir ülkeden diğerine değişse de çoğu OECD ülkesi yöneticilere daha fazla esneklik ve takdir yetkisi sağlamak amacıyla insan kaynakları yönetimindeki sorumluluğu ilgili kurum ve kuruluşlara devretmektedirler. Bu kapsamda, ülkeler bir taraftan performans odaklı yönetime yönelik girişimleri arttırırken, diğer taraftan statü hukukundan işletmecî anlayışa yönelmekte ve böylece kurumsal yöneticilerin kendi kurumları ile personeli üzerindeki yönetsel güçlerini pekiştirmektedirler (OECD, 2005, s. 12).

Ancak kamu personel yönetiminde yetki ve sorumluluk devri hiçbir zaman tüm fonksiyonları kapsayacak bir şekilde gerçekleşmemektedir. Hükümetler tipik olarak ortak değerleri, yaygın yapıları ve süreçleri korumak ve bunları merkezden yönetmeyi sürdürmek istemektedirler. Bu anlamda, yerelleşme süreci hükümetler için “tahtan vazgeçme” anlamına gelmemektedir (Keuleers, 2004, s. 44). Zira merkez gelişmeleri izlemek durumundadır, çünkü kamu yönetimi içerisindeki öngörülmeyen farklı uygulamalar tatminsizliğin ve verimsizliğin potansiyel kaynaklarıdır. Yetki devrinde bulunanlar aynı zamanda kendilerine tevdi edilen yetkilerin kullanımından da sorumlu tutulmalıdır. Bu bir paradoks gibi gözükse de, yetki devri bazı merkezi fonksiyonların daha da güçlendirilmesini gerektirebilir (Demmke, 2006, s. 85).

Yerelleşme yönünde yaşanan bu değişime paralel olarak birçok ülkede vurgu yoğun kontrolden rehberlik sağlama ve temel standartların oluşturulmasına doğru kaymaktadır. Bu ise merkezi personel yapılarına daha stratejik bir rol biçmektedir (OECD, 2005, s. 13). YKİ anlayışı çerçevesinde merkezi personel otoritelerine bakıldığında; söz konusu merkezi yapıların gerekliliğine vurgu yapılmakla birlikte, müdahaleci bir merkezi yapıdan ziyade politika belirleme ve yönlendirme fonksiyonlarını icra eden bir merkezi yapı öngörüldüğü söylenebilir (Demmke ve Moilanen, 2012, s. 176).

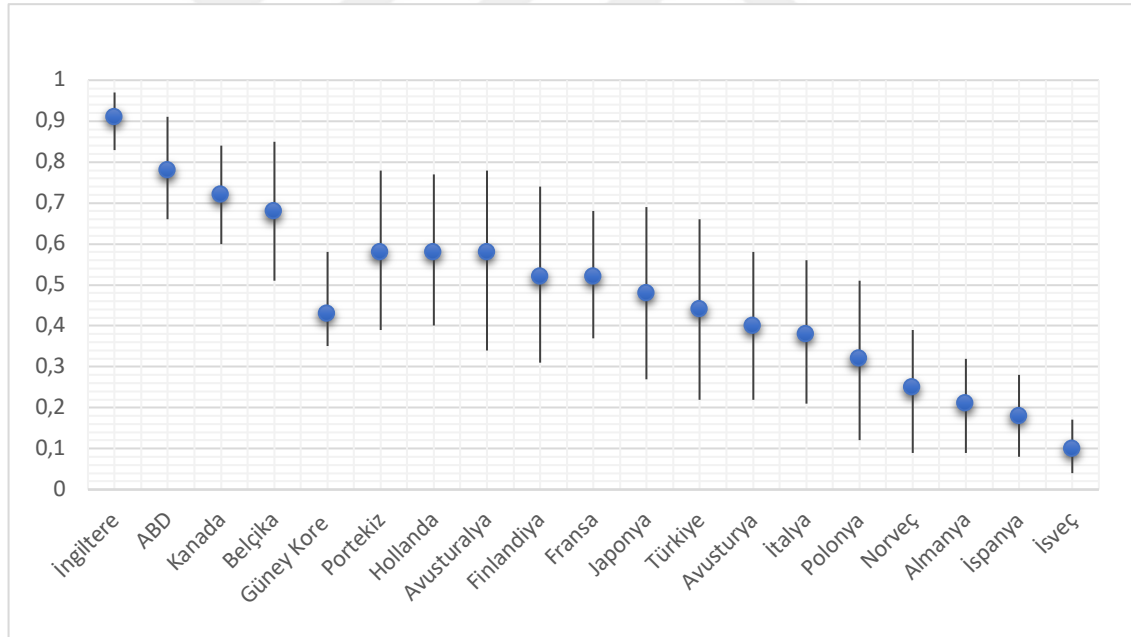
2.1.5.6. Altıncı Eğilim: Üst Düzey Kamu Personeli için Farklı Düzenlemeler

Üst düzey kamu personelinin yönetimi konusu özellikle kadro tabanlı sisteme sahip birçok ülkede önemli bir konu başlığı olarak özel önem kazanmakta olup, bu çerçevede üst düzey kamu personelinin diğer personelden ayrı bir anlayışla yönetebilmek amacıyla üst düzey kamu personeli sınıfı veya grubu oluşumuna gidildiği gözlenmektedir (OECD, 2005, s. 10). Söz konusu sınıflar, geniş yönetsel ve mesleki uzmanlıkları bulunan kişiler için ihdas edilmiş değişken kadrolardan oluşmaktadırlar. Böyle bir sınıfın oluşturulmasının amaçları olarak; kurum ve kuruluşların içsel büyümelerinin (*in-grown*) önüne geçilmesi, performans odaklı personel kültürünün yerleştirilmesi, kurumlar arasında politika koordinasyonunun tesis edilmesi, üst düzey kamu personeli arasında kültürel uyumun yaratılmak istenmesi, tüm kamu yönetimini ilgilendiren perspektife

sahip bir üst düzey personel yapısına sahip olma isteği ve üst düzey personel yönetiminde uyumun ve hesap verilebilirliğin artırılması ihtiyacı sayılabilir (Selden, 2012, s. 99).

Bu kadrolar genellikle kamu kurumları arasında nerede bir etkinlik artışı sağlanmak isteniyorsa oraya tahsis edilmekte, böylece yüksek ücretleri de içeren özel çalışma koşulları oluşturulmasının da etkisiyle nitelikli yöneticilerin kamu sektörüne çekilmesi sağlanmış olmaktadır (Keuleers, 2004, s. 47). Bu kapsamda, ülkeye göre değişmekle birlikte, üst düzey personel sistemini uygulayan birçok ülkede söz konusu personelin işe alımında diğer personelden farklılık gösteren sıra dışı prosedürler uygulanmakta, işe alım ve seçim süreci genellikle kolektif olarak yürütülmekte, bunu sağlamak için de üst düzey personelin seçiminde kullanılmak üzere önceden tespit edilmiş çerçeve kriter yönetmelikleri yürürlüğe konulmaktadır (OECD, 2013, s. 43).

Şekil 6. Üst Düzey Kamu Personeli İçin Farklı Politika Uygulama İndeksi



Kaynak: (OECD, 2008b, s. 32)²⁹

²⁹ Değerlerin oluşturulmasında kullanılan değişkenler şunlardır:

- Üst düzey kamu görevlileri sınıfının varlığı
- Personelin ilk kariyerlerinde potansiyel liderlik özelliklerinin tespiti
- Üst düzey kamu personeli sınıfına girişte önceden belirlenmiş kriterlerin varlığı
- Üst düzey kamu personeline uygulanan farklı düzenlemelerin varlığı

Örneğin Yeni Zelanda ve Avustralya gibi bazı ülkelerde, üst düzey yönetici sınıfı üyeleri yüksek ücret öngören ancak iş güvencesi olmayan, kısa dönemli sözleşmelerle istihdam edilmektedirler (Halligan, 2003, s. 8). Tersine, Çin kültüründen beslenen Japonya ve Singapur gibi ülkelerde ise bu sınıf kapalı kariyer sistemi anlayışıyla düzenlenmiştir; zira kişi belirli bir görev için değil fakat birçok görevi yapabilecek uygun bir kişi olarak atanmaktadır ve bu kadrolara kamu dışından atama yapılmasına nadiren izin verilmektedir. Özellikle Japonya’da bu kadrolara atanmak isteyenleri hayli seçici bir seçim süreci beklemektedir ve genellikle bu süreçte elenenler için erken emeklilik tek yol olarak kalmaktadır (Schavo-Campo ve Sundaram, 2000, s. 387). Fransa’da ise ENA (*Ecole Nationale d'Administration*) gibi prestijli eğitim kurumlarından mezun olanlar bu kadrolara atanmada ayrıcalığa sahiptirler. Sistem aynı zamanda askeri sistemdeki kurmaylığa benzer bir şekilde, yoğun bir sosyalizasyon süresi sonrasında kurumlar üstü temel kamu değerlerinin kazanılmasını da içermektedir (Cole, 2010, s. 352). Üst düzey yönetici sınıfı uygulamasının öncüsü olan ABD’de “SES sınıfı (*Senior Executive Service*)” hem kariyer devlet memurlarını hem de açıktan atanan kişileri kapsayacak şekilde oluşturulmuş, bu sınıfa tabi pozisyonlara atanmak isteyenler için ise bir komisyon tarafından objektif değerlendirme ölçütlerine göre yapılan bir değerlendirme ve ardından Senato ve Başkanın onayıyla tamamlanan uzun bir seçme süreci öngörülmüştür (Halligan, 2003, s. 10).

Bununla birlikte, üst düzey kamu personel yapısını değiştirmek kolay bir iş değildir. Ülkeler üst düzey personel sisteminin “profesyonel kamu yönetiminin hizmetçileri” ve “seçilmiş hükümetin etkiye açık hizmetlileri” olmak üzere iki yüzü arasında uygun dengeyi sağlamak ve devam ettirmek durumundadırlar (OECD, 2005, s. 11). Bu ise kamu yönetimi değerler sisteminin benimsenmesi ve güçlendirilmesi ile politik müdahale ve yolsuzluktan korunması için özenle oluşturulmuş önlemleri gerektirmektedir (Shepphard, 2003, s. 11). Dolayısıyla, her hükümet ülke koşullarına ve kültürüne uygun olan ve ihtiyaçlara cevap verecek kendine has bir üst düzey personel sistemini oluşturmak durumundadır.

2.1.5.7. Kamu Personel Yönetiminde Yaşanan Anlayış Değişikliğine Farklı Yaklaşımlar

Tarihsel süreçte kamu personel sisteminde yaşanan değişime ve yukarıda değinilen son dönemdeki eğilimlere farklı bir bakış açısıyla yaklaşanlar da bulunmaktadır. Örneğin Aslan ve Güler kamu personel yönetimindeki söz konusu değişimi “Marksist” bir anlayışla ele almaktadırlar. Nitekim Aslan’a (2012, s. 609) göre, “Kapitalizmin aşamalar biçiminde ilerlemesine, her aşamada yeni bir sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimi ile kendini yeniden üretmesine koşut olarak, devlet, bürokrasi ve kamu personel rejimi her birikim rejiminde yeniden biçimlenmektedir.” Anlaşılabacağı üzere, aslında adı geçen yazarlar yukarıda özetlenen kamu personel yönetimindeki değişim eğilimlerini doğrulamakta, ancak sürece farklı bir perspektiften yaklaşmaktadırlar.

Aslan’a göre, kapitalizm içerisinde kamu personel rejimi 19’uncu Yüzyılın ikinci yarısında özgül konumuna ulaşmış ve bu noktadan itibaren üç aşama kaydetmiştir: İlk aşama 1850’lerde başlayan ve 1914’de sonlanan “liberal kamu personel rejimi” aşamasıdır. Sistemin yapılanmasının âdem-i merkezi özellik gösterdiği söz konusu rejimde, kamu personeli tam olarak mesleki güvenceye sahip bulunmamaktadır, kurumların iç işleyişinde üst yöneticinin takdiri belirleyicilik özelliği taşırken, görevde yükselmelerde personelin kıdemi ve amirin takdiri belirleyici olmaktadır. Yine maaş kıdeme göre belirlenmekte, maaş yelpazesi ise geniş tespit edilmektedir (Aslan, 2012, s. 610).

Aynı yazara göre İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970’lere kadarki zaman diliminde yeni bir aşamaya geçilmiştir. Fordist kamu personel rejimi olarak adlandırılan ve memurluk statüsü üzerinden “tekçi istihdam” biçiminin benimsendiği, sistemin yapısal olarak merkeziyetçi özellik gösterdiği bu aşamada; kamu personelinin hizmete alınması emekliliğe kadar istihdam edilme ilkesi çerçevesinde olmuş, memuriyet güvencesi Anayasa’dan başlayan yasal düzenlemeler ve yargısal denetimle daha güçlü hale getirilmiştir. Yine bu aşamada yükselme düzeni, eğitim, sınav ve kıdem üzerine kurulmuş, üst makamın memurun yükselmesindeki etkisi sınırlandırılmıştır. Maaş düzeni ise, görece eşitlikçi bir yapı arz etmiş, yelpazedeki genişlik ve esneklik görece olarak azalmış, memur sendikalarının maaş düzenine pazarlık ya da toplu görüşme yoluyla

katılmalarına müsaade edilmiştir. Ayrıca bu aşamada emeklilik rejimi, bütün kamu çalışanlarına yaygınlaşmış ve memurlara sosyal içerikli ödemeler artmıştır (Aslan, 2012, s. 611).

Süreçte 1980’den itibaren geçilen ve halen devam eden son aşama ise, IMF ve Dünya Bankası’nın da çabalarıyla giderek yaygınlık kazanan “esnek /post-Fordist kamu personel rejimi” olmuştur. Post-Fordist kamu personel rejimi, Fordist düzenin statü hukukuna dayanan tekçi istihdam biçiminin yerine; memurun sözleşmeli statüye tabi olmasını, diğer bir ifadeyle, “parçalı/çoklu istihdam biçimi”ni hayata geçirmiştir. Dolayısıyla bu aşamayla birlikte, sözleşmelilik statüsü temel istihdam biçimi olmuş, devlet memurları yasal düzenlemelerin sağladığı güvenceye sahip olarak çalışmalarının yerine, performans ile bağlantılı olacak şekilde hizmete devam edebilme “güvencesi” ile yetinmek durumunda kalmışlardır. Bu kayıpların yanı sıra, esnek kamu personel rejiminde memurların maaş güvencesi de ortadan kaldırılmış, maaşların amir tarafından yapılacak performans değerlendirmesine göre belirlenmesi benimsenmiştir. Kamu görevlisinin maaş ve hizmette kalmasının performansına bağlanmasıyla, liberal ve Fordist aşamalarda bütünüyle kamu örgütlerinin disiplininin sağlanması amacına yönelik olan sicil düzeni, biçim ve işlev değiştirerek, önceden belirlenmiş kriterlere göre personelin “yaşam kaynaklarını” belirleyen bir mekanizmaya dönüşmüştür. Dolayısıyla düzenin ana ilkesi “güvencesizlik” olmuş, maaş düzeni “şahsileşmiş”, aynı zamanda yelpazedeki genişlik de artarak rejim içsel olarak daha da eşitsiz bir duruma getirilmiştir. Maaş düzeninin bu parçalanmış ve bireyci yapısı ise, memur sendikacılığının ve memurların dayanışmasının “altını oyucu” önemli bir etmen olmuştur (Aslan, 2012, s. 611-3).

Yine aynı yazara göre esnek kamu personel rejimi aynı zamanda âdem-i merkezi bir yapılanmaya sahip olmuş, kamu kurumları genel rejimden kopmuş, “kendi rejimlerini” oluşturmuşlardır. Böylelikle tek ve merkezi bir rejim yerine “çoklu/parçalı rejim”ler ortaya çıkmıştır. Esnek kamu personel rejiminin bir diğer niteliği ise, rejimin işlevlerinin ve iç süreçlerinin “metalaşması”dır. Metalaşma, personel hizmetlerinin bir parçasının ya da bütünüünün özel sektöre devredilmesi yanında, taşeronlaşma yoluyla, bir istihdam biçimi olarak da ortaya çıkmıştır.

Tablo 6. Kamu Personel Rejiminin Tarihsel Aşamalarının Genel Niteliği

Tarihsel Boyut	Rejimin Unsurları
Liberal Kamu Personel Rejimi (1850-1914)	Memurun statü güvencesi kurulmaya başlanmakla birlikte genel bir güvence yok. Memurun statüsü kurumlar arasında farklılık gösterilebiliyor. memur siyasi iktidardan isteğiyle işten atılabiliyor.
Fordist Kamu Personel Rejimi (1945-1973)	Gelişkin statü güvencesi. Disiplin-yarar kararı olmaksızın memurun işini koruması. Memurun yaşam boyu istihdamı temel ilke. Rejimin aslı unsuru memurdur. Memur dışındaki kamu görevlilerinin de-facto olarak iş güvencesi vardır.
Esnek/Post-Fordist Kamu Personel Rejimi (1980 sonrası)	Memur, iş güvencesine sahip değil. Belirli süreli sözleşmelerle işe alınmakta ve işini koruması amirini değerlendirdiği performansına bağlıdır. Belirli sürenin sonunda ya da yetersizliği nedeniyle idare memurun görevine son verebilir. Performans ile iş güvencesi arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur.
Düzenleme	Adem-i merkezi-kurumsal. Her kurum kendi personeli düzenliyor, kurumlar arası farklılaşma var. Üst yönetici bütün süreçlerde belirleyici.
Birim ve İşlevi	Özülük işleri birimi. Birim personeli hizmetlerinin bütününde egemen değildir. Hizmetin parçaları eylemci birimler tarafından da yerine getirilebilir.
İşe Alma	Sınavla işe alma genel kural rejime yaygın. İşe alma merkezi düzeyde ya da merkezin güçlü kontrolü altında. Memur, eğitim düzeyine göre, katılacağı sınıf içinde sınava tabi tutuluyor.
Yükselme	Üst makamin takdiri ve kademeye göre.
Maaş	Maaş rejimi, çok biçimli, eşitsiz. Maaş kademeye göre belirlenmektedir. Yelpaze mutlak olarak açık.
Değerlendirme	Sicil değerlendirme sistemi, kuruluş aşamasında disiplin aracı olarak kullanılmaktadır.
Sendikalar	Memur sendikaları var olmakla birlikte, idare tarafından tanınmamakta. Örgütülük de-facto yürütmekte ve yüksek değil.

Kaynak: (Aslan, 2012, s. 656-7)

Ancak kamu personel sisteminin merkezi yönetiminden sorumlu olan kurumların yaşanmakta olan bu değişimde ne ölçüde rol aldıkları, gerek görev ve yetkileri gerekse kamu yönetimindeki konumları ve teşkilat yapıları açısından ne derece YKİ anlayışının öngörülerine uygun olduklarına ilişkin sorular ortada durmaktadır. İlerleyen sayfalarda bu sorulara cevap aranacaktır.

2.2. KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ

Bir kamu personel sistemini yürütme kapasitesi; sistem, süreç, yetenek, tutum ve davranışlar gibi unsurları içermekte, insanları ve örgütleri kapsamaktadır. Dolayısıyla kamu personel yönetimi sisteminin yürütülmesi için, farklı kuruluş veya birimlerin personel yönetimiyle sorumlu kılınmasına karşılık gelen örgütsel kapasite üzerine de odaklanma gerekmektedir (Short, 1937, s. 108). Ancak kamu personel yönetimi alanında ortaya atılan çeşitli yaklaşımlara bakıldığında, örgütsel kapasite sorununun daha ziyade kamu kurum ve kuruluşlarında personel iş ve işlemlerini yürütecek birimler çerçevesinde ele alındığı, tüm kamu yönetimini kapsayacak görev alanına sahip olup kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumlu olacak bir otoriteyle ilgili incelenmelerin ise ihmal edildiği görülmektedir. Buradan hareketle de söz konusu yaklaşımların bu konuyu ele açış biçimlerinin bütüncül olmaktan ziyade sınırlı bir bakış açısıyla gerçekleşmiş olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte, bu dar bakış açısıyla personel birimlerini ele almalarında kuramsal öngörülere bağlı olarak yaklaşımlar arasında azda olsa farklılıklar göze çarpmaktadır.

Geleneksel yaklaşıma göre personel yönetimi genel yönetim sürecinin bir parçası olarak görüldüğünden; işe alma, ücretlendirme, yetiştirme, denetleme ve disiplin işlerinin yerine getirilmesi, örgütte ayrı bir kurmay ya da destek birimine verilmesi gereken bir görev olarak ön plana çıkmamıştır. Personelin yönetimine ilişkin politika ve genel uygulamalar, daha çok yönetici kadroların asıl işlerinin birer parçası sayılmış, personelin özlük işleri idari bürolarda kayıt altına alınırken, mali işlemlerin muhasebe birimlerince izlenmesi yeterli sayılmıştır (Güler, 2005a, s. 33). Örneğin Fayol'un kitabında verilen örgütlenme şeması "personel birimi" gibi ayrı bir yapıyı içermemekte, buna karşın personel

yönetiminin ilkeleri ve doğası, “genel yönetim sorunu” başlığı altında kitabın en ağırlıklı konusunu teşkil etmektedir.

İnsan İlişkileri Yaklaşımına göre personel yönetimi, özellikle belli büyüklüğü aşan örgütlerde ayrı bir birim olarak ve kurmay-destek birimler sırasında örgütlenmelidir. Personel birimleri, sistem ve kurallar geliştirerek genel yönetime öneride bulunurken, istenmesi durumunda örgütün diğer birimlerine danışma-yardım hizmeti vermekle de görevli olmalıdır. Söz konusu Yaklaşım, personel yönetimi biriminin üstlenmesi gereken işleri de ayrıntılarıyla tanımlamıştır. Buna göre söz konusu birimler; işe alma ve yerleştirme, hizmet-içi eğitim, yetiştirme, ücret ve değerlendirme kurallarını geliştirme, personeli örgütsel amaçlarla bütünleştirme, iş doyumunu sağlayacak önlemler alma, huzurlu bir çalışma ortamı sağlama, sendikayla ilişkileri yönetme ile görevli olmalıdırlar (Güler, 2005a, s. 35).

İnsan Kaynakları (Sermayesi) Yaklaşımı, örgütlerde bu işle görevli ayrı birimler kurulması gerektiği yönündeki görüşü sürdürmüştür. Bu birimlerin temel uğraş alanlarından biri planlama ve personel seçimidir. Bu çerçevede; iş analizlerinin yapılması, örgütün insan kaynağı ihtiyaçlarının tahmin edilmesi, bu ihtiyaçları karşılayacak planın hazırlanması ve uygulanması, ihtiyaç duyulan insan kaynaklarının örgüte kazandırılması işleri bu birimlerce yürütülmelidir. İnsan kaynakları birimlerinin ikinci uğraş alanı insan kaynaklarının geliştirilmesidir. Bu kapsamda hizmet-içi eğitim, örgüt geliştirme planlaması ve reorganizasyon grupları oluşturarak bunun uygulanması, performans değerlendirme sisteminin kurulması, personelin bireysel kariyer planlamasına destek olunması işleri yürütülecektir. Üçüncü uğraş alanı ücretlendirme sistemlerinin kurulması, dördüncüsü disiplin ve sendikal ilişkiler, son olarak beşinci uğraş alanı ise insan kaynakları araştırmaları yapmaya yönelik personel bilgi sisteminin kurulmasıdır (Güler, 2005a, s. 34). Bu anlamda İnsan Kaynakları Yaklaşımında personel birimi için belirlenen görev alanının diğer yaklaşımlardan çok farklı olmadığı söylenebilir. Başlıca farklılık, personel işleriyle ilgilenen birimlerin aynı zamanda örgütsel geliştirme işinden sorumlu hale getirilmiş olmasıdır (Kayar, 2015, s. 166).

Türkiye’de kamu personel yönetimine ilişkin yönetsel birimlerin tarihsel gelişim sürecine bakıldığında ise, İkinci Dünya Savaşı’na değin kamu kurumlarında personel işlerini yürüten birimlerin “zat işleri birimi” olarak adlandırıldığı görülmektedir. Bu Osmanlıca adlandırma, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde Türkçeleştirilerek “özlük işleri”ne dönüştürülmüş, ancak bu terime personel yönetiminin yalnızca çalışanlara ilişkin kayıtların tutulması işlevini ifade eden dar bir anlam yüklenmiştir. Zamanla batı kökenli “personel” kelimesi kabul görmüş, personel işlerini yürüten birimler “personel müdürlüğü”, “personel daire başkanlığı”, “personel genel müdürlüğü” olarak isimlendirilirken, özlük işleri terimi ise söz konusu birimlerin altındaki bir birimin adı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Güler, 2005a, s. 27). Yakın dönemde ise insan kaynakları yaklaşımının da etkisiyle yeni kurulan kamu kurumlarında aynı birimler için bu sefer “personel” sözcüğünün yerine “insan kaynakları” ibaresi tercih edilmiştir. Bakanlıklar, bağlı kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimlerde çalışan kamu personeli için bir yandan bu birimler varlığını sürdürürken, diğer yandan 1960 yılında Devlet Personel Dairesi’nin kuruluşu ile birlikte tüm kamu personelinin yönetimi merkezi olarak ve tek elden yürütülmeye başlanmıştır.

2.2.1. Merkezi Personel Yapıları

Bütün merkezi devlet teşkilatı için ortak olan görevler, aslında koordinasyon sağlamaya imkân veren görevlerdir ve bunları yerine getirmek üzere kurulmuş bulunan merkezi birimleri de kabineden sonra başlıca koordinasyon noktaları olarak görmek mümkündür (TODAİE, 1966:59). İşte merkezi personel yapıları da (MPY) kamu personel yönetimi alanındaki aynı işlevi yerine getiren “sorumlu oyuncular”dır.

Hem ülke düzeyinde hem de bakanlıklar ve kuruluşlar bazında merkezi personel birimlerinin personel yönetimine ilişkin yetkilerin kullanılmasında önemli bir rol oynadıkları geniş kabul görmektedir (Stanova, 2014, s. 308). Zira kamu personel yönetimi tek bir görev değil, yürütülmesine bütün devlet teşkilatın katıldığı bir görevler topluluğudur. Modern kamu personel yönetimi sistemlerinde kamu hizmetlerinin hepsine uygulanabilecek norm ve ilkelerin kabul edilmesi gerekli kabul edildiğinden, ayrı ayrı kurumlara has alt sistemler yerine, milli bir sistemin tercih edilmesi eğilimi vardır. Böyle

bir sistemin kurulması ve yeknesak bir şekilde idaresi ise merkezi bir otoriteyi veya otoriteleri gerektirmektedir (TODAİE, 1966, s. 71). Bu anlamda; tarafsız, profesyonel ve duyarlı bir kamu yönetiminin tesisi için kurumsallaşmaya ilave olarak “prestijli” ve “güçlü” bir merkezi personel otoritesine ihtiyaç duyulduğu konusunda hem uygulamada hem de literatürde herhangi bir itiraz bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bir kamu personel sisteminde, birincil ve ikincil mevzuatın hazırlanması, personel politikalarının geliştirilmesi, yönetim standartlarının belirlenmesi, personel bilgi ağının oluşturulması ve bakanlık ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında personel istihdamı ve yönetimi üzerinde gözetim ve koordinasyon sağlama gibi görevleri yerine getirecek, politika belirleyip rehberlik edecek merkezi bir yapının kurulması gerekli görülmektedir. Nitekim OECD (2014, s. 44) tarafından belirlenen ve üye veya aday ülkelerce yerine getirilmesinin beklendiği Kamu Yönetimi İlkeleri Bildirgesinde de açıkça ifade edildiği üzere, “yeterli derecede yetkilendirilmiş ve kamu hizmetinin değerlerine, politikasına ve yasal çerçevesinin uygulanmasına öncülük edebilecek ve bunu destekleyip izleyebilecek bir merkezi koordinasyon biriminin bulunması bir gerekliliktir.”

Bu nedenle de günümüzde birkaç ülke dışında bünyesinde farklı modellerde de olsa bir merkezi personel yapısına yer vermeyen ülke hemen hemen yok gibidir (OECD, 2012, s. 17). Ancak bu alanda, birçok farklı uygulamanın ortaya çıkmış olduğu görülmekte ise de, genel eğilimin personel yönetimine ilişkin yetki ve sorumlulukların YKİ ile ilişkili reformların sonucu olarak ilgili kurum ve kuruluşlara devredilmesi yönünde olduğu belirtilebilir. Bu durum Anglosakson sistemlerde daha ileri gitmiş olmakla birlikte, YKİ anlayışını benimsemeleri ölçüsünde Kıta Avrupa sistemine sahip ülkelerde de görülmeye başlanmıştır (OECD, 2015, s. 56).

Güler (2005a, s. 28) gelişmiş batılı devletlerde kamu personel sisteminin devlet genelinde yönetiminin, günümüze dek iki ana model temelinde yürütülmüş olduğunu belirtmektedir. Avrupa merkezli modelde görev maliye bakanlıklarınca yürütülmüş, ABD merkezli modelde ise ağırlık merkezi personel birimlerine verilmiştir. Genellikle kariyer sistemini benimsemiş olan ülkelerde uygulanan Avrupa modelinde genel sorumluluk maliye bakanlığında ya da devletin hazine sorumlusundadır ve bu kurumlar doğrudan kamu kurumları ile çalışmaktadırlar. Daha ziyade pozisyon sistemini benimsemiş olan ülkelere tercih edilen ABD modelinde ise kamu personel yönetiminin

başında ayrı bir merkezi personel birimi bulunmaktadır. Türkiye 1960 yılına kadar ilk model grubunda yer alırken, bu tarihten sonra yüzünü yapı bakımından ikinci modele dönmüştür. Ancak yakın zamana dek uygulamada ağırlığın ilk modelin unsurlarında, somut deyişle Maliye Bakanlığı'nda kalmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Sistemin işleyişi bakımından ise, 70'li yıllara kadar yasama ve yürütme kurumlarının üzerinde yürüyen sistem görece değişmiş; yasama yetkisi biçimsel ve ikincil, buna karşın yürütme yetkisi asıl ve birincil hale gelmiştir. Günümüzde gözlemlenen eğilim, kamu personel yönetiminin bütünüyle yürütme organının, yani siyasal iktidarın emrine çekilmiş olmasıdır. Bu nedenle, 90'lı yıllardan itibaren, her iki sistemde de kamu personel yönetiminin devlet başkanlığı/başbakanlık örgütleri içine çekilmesi yönünde bir eğilimin varlığı gözlenmektedir (Güler, 2005a, s. 31). Nitekim Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte merkezi personel yönetimi yapılanmasında yaşanan değişim bu eğilimin devam ettirildiğini perçinlemiştir.

“Merkezi personel yönetimi yapıları (*Central Personnel Management Bodies*)” en genel anlamıyla merkezi hükümet düzeyinde ve kamu personeli politikaları dahilinde; kamu personelinin koordinasyonu, yönetimi ve kontrolünden sorumlu yapılardır (Short, 1937, s. 109). Bu yapılara ilk olarak SIGMA (OECD) tarafından 1999 yılında kamu yönetimine ilişkin Avrupa Birliği prensiplerini formüle etmek üzere yayınlanan raporlarda dikkat çekilmiştir. Bu raporlarda merkezi personel yönetimi yapıları profesyonel kamu personel sistemlerinin kurulmasının önemli bir parçası olarak gösterilmiştir.

Bununla birlikte kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumlu söz konusu kamu organlarının farklı ülkelerde farklı adlar altında faaliyet göstermekte oldukları dikkate alındığında, kamu personel yönetimi disiplinde bu organlara ait ortak bir isim bulunduğunu söylemek zordur. Bu konudaki literatüre bakıldığında, söz konusu oluşumların “ulusal personel ajansları (*national personnel agencies*)”, “merkezi personel otoriteleri (*central personnel authorities*)”, “merkezi personel birimleri (*central personnel units*)”, “ulusal personel ofisleri (*national personnel offices*)” gibi farklı adlar altında ele alındıkları görülmektedir. OECD (2014, s. 44-52) tarafından tercih edilen yaygın kullanım “merkezi koordinasyon birimleri” olmakla birlikte “merkezi insan kaynakları otoriteleri (*central HRM authorities*)” ya da “merkezi insan kaynakları

birimleri (*central HR units*)” terimleri de zaman zaman kullanılmaktadır. Ancak OECD bütün bu terimlerle merkezi hükümet bünyesinde diğer kamu organlarından ayrı olarak kurulmuş, hususene kamu personel yönetimi ile görevli olan merkezi kurum ya da kuruluşlara gönderme yapmaktadır. Dolayısıyla söz konusu adlar altında kastedilen genelde merkezi personel yönetiminden sorumlu olmak üzere merkezde (başbakanlık/başkanlık bünyesinde veya bir bakanlığa bağlı olarak) kurulan ayrı ve özel görevli bir kurum olmakta, ancak diğer alternatifler (bir bakanlığın veya bir bakanlığın alt biriminin bu fonksiyonu görmesi gibi) genellikle göz ardı edilmektedir. Yine özellikle YKİ anlayışını benimsemiş olan bazı ülkelerde görüldüğü gibi, çoğunlukla koordinasyon görevi gören kurul veya komite gibi yapıların da bu kapsamda değerlendirilmeleri gerektiği düşünüldüğünde, yukarıda belirtilen isimlendirmelerin yeterince kapsayıcı olmadığı anlaşılabilir. Dolayısıyla, merkezi olarak kamu personelinin yönetiminden veya koordinasyonundan sorumlu olan yapıların tümünü kapsamına alacak ortak bir kavram bulma ihtiyacı ortada durmaktadır. Bu noktadan hareketle, her bir ülke kamu yönetiminde farklı yetki-sorumluluk düzeyleri ve farklı örgüt yapıları bulunan söz konusu oluşumların tamamını ifade etmek üzere ve “bir kamu yönetimi içerisinde tanımlanmış belirli bir kamu personel grubunun tümü için personel yönetiminin fonksiyonlarını merkezi olarak çeşitli düzeylerde kullanan birim veya birimler” tanımına karşılık gelmek üzere “merkezi personel yapıları (*central personnel bodies*)” kavramının kullanılmasının bu ihtiyacı karşılayacağı düşünülmektedir.

2.2.2. Merkezi Personel Yapılarında Farklı Modeller

“Merkezi Personel Yapılarına (MPY)” ilişkin olarak kavramsal alanda yaşanan karmaşa bunların yapısal özellikleri ve rolleri için de geçerli olup bu konuda da standart bir yapı mevcut değildir ve içinde buldukları ülke ve personel sistemine göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin söz konusu yapılar Fransa, Güney Kore, Çin Halk Cumhuriyetinde bir bakanlık olarak örgütlenmişken, ABD ve Belçika gibi ülkelerde ayrı ve özerk bir kuruluş olarak yapılandırılmış; İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya gibi YKİ anlayışını benimsemiş ülkelerde kurul tarzında bir yapılanma benimsenmiş, Japonya ve Singapur gibi ülkelerde bu modellerin birlikte kullanılmasıyla oluşan karma modeller tercih edilmiş, İsveç’te ise kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra sendika

temsilcilerinden oluşan bir genel kurulun karar organı olduğu Parlamentoyla ilişkili, bir nevi meslek kuruluşu şeklinde farklı bir yapılanmaya gidilmiştir.

Merkezi personel yapılarına ilişkin olarak OECD ülkelerinde görülen bütün bu farklı uygulamalar kategorize edilmek istendiğinde, kamu personeline ilişkin politika belirleme veya genel düzenlemeler yapabilme yetki ve sorumluluğuna sahip olmanın kriter olarak kullanılabilmesi değerlendirilmektedir. Zira bir merkezi personel yapısının en önemli ayırt edici özelliği söz konusu yetkileri kullanmak üzere kurgulanmış olması ve bu durumun mevzuat ortamına aktarılmış olmasıdır. Buradan hareketle, kamu personel yönetiminde bir şekilde rol alan ancak politika tespiti ve genel düzenleme yapma yetkisi bulunmayan kamu organlarının merkezi personel yapılarının kategorize edilmelerinde dikkate alınmaları uygun görülmemektedir. Örneğin ABD federal kamu personel yönetiminde birçok kamu organı rol almakta, ancak sadece Kamu Personel Dairesi politika tespiti ve genel düzenleyici işlemler yapma konusunda yetkili bulunmakta, diğerleri ise bu temel fonksiyonlara yardımcı nitelikteki etik, üst düzey personel seçimi ve ayrımcılığın giderilmesi gibi alanlarda faaliyet göstermektedir. Belirlenen bu kriter çerçevesinde, ülke uygulamaları da dikkate alınmak suretiyle, kamu personel yönetiminden merkezi olarak sorumlu olan söz konusu yapıları beş model altında toplamak mümkün gözünmektedir³⁰:

- i. Özel görevli ayrı bir bakanlık modeli (*Dedicated Ministries*)
- ii. İcraçı bir bakanlık içerisinde bir birim modeli (*Line Ministries*)
- iii. Özel görevli ayrı bir kuruluş modeli (*Central Personnel Offices /Authorities /Agangies*)
- iv. Komisyon/Kurul tipi model (*Civil Service Boards / Commissions / Councils / Committees*)
- v. Karma yapılı model (*Hybrid Model*)

Yukarıdaki ayırım çerçevesinde, başta OECD üyesi ülkeler olmak üzere çeşitli ülkelere benimsenmiş bulunan modeller tablo halinde aşağıda gösterilmiştir:

³⁰ Söz konusu modellemenin yapılmasında mevcut ülke uygulamalarından hareket edilmiştir. İhtimaller çerçevesinde bir modelleme sonucunda çok sayıda alternatif üretilebileceği muhakkaktır.

Tablo 7. Ülkeler Bazında Merkezi Personel Yapılanma Modelleri

Model	Devlet Teşkilatındaki Yeri	Ülkeler
Özel Görevli Ayrı Bir Bakanlık Modeli	İcraçı Bakanlık	<ul style="list-style-type: none"> Brezilya (<i>Ministry of Planning, Budgeting and Management</i>) Bulgaristan (<i>Ministry of State Administration</i>) Çin Halk Cumhuriyeti (<i>Ministry of Human Resources and Social Security, MOHRSS</i>) Fransa (<i>Ministry of Civil Service, State Reform and Decentralisation</i>) Güney Kore (<i>The Ministry of Personnel Management</i>) Lüksemburg (<i>Ministry of the Civil Service and Administrative Reform</i>) Meksika (<i>Ministry of Public Administration</i>) Norveç (<i>Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs</i>) Rusya (<i>Ministry of Labour and Social Development</i>) Slovenya (<i>Ministry of Public Administration</i>)
İcraçı bir Bakanlık /Başbakanlık Altında Bir Birim Modeli	Maliye Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none"> Danimarka (<i>Agency of Modernisation of Public Administration</i>) Estonya (<i>Department of Public Administration and Public Service</i>) Finlandiya (<i>Office for the Government as Employer</i>) İrlanda (<i>Public Service Management Division</i>) İspanya (<i>Directorate General for the Civil Service</i>) İsviçre (<i>Federal Office of Personnel</i>) İzlanda (<i>Personnel Policy Department</i>) Portekiz (<i>Directorate for Administration and Public Employment</i>) Türkiye (1923-1961 arası) (<i>Maliye Bakanlığı</i>)
	İçişleri Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none"> Hollanda (<i>The Directorate General for Management and Personnel Policy</i>) Litvanya (<i>Human Resources Policy Department</i>) Romanya (<i>National Agency for the Civil Service</i>) Federal Almanya (<i>The Federal Ministry of the Interior, Building and Community</i>)
	Çalışma Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none"> Çek Cumhuriyeti (<i>Employment Services Administration</i>) Slovakya (<i>Social Affairs and Family, Employment Service</i>)
	Başbakanlık	<ul style="list-style-type: none"> Avusturya (<i>Office of Civil Service and Public Administrative Reform</i>) Hırvatistan (<i>Central State Office for Administration</i>) İtalya (<i>Department for the Public Administration</i>)
Özel Görevli Ayrı Bir Kuruluş Modeli	Başbakanlık, Başkanlık, Bakanlık, Parlamento ile ilgilendirilmiş	<ul style="list-style-type: none"> ABD (<i>Office of Personnel Management</i>) Belçika (<i>Federal Public Service Personnel Organisation</i>) İsveç (<i>Swedish Agency for Government Employers SAGE</i>)
Komisyon/Kurul Tipi Model	Başbakanlık, Bakanlık, Parlamento ile ilgilendirilmiş	<ul style="list-style-type: none"> Avustralya (<i>Australian Public Service Commission</i>) İngiltere (<i>The Civil Service Board</i>) İsrail (<i>Civil Service Commission</i>) Polonya (<i>The Civil Service Council</i>) Tayland (<i>Civil service Commission</i>) Yeni Zelanda (<i>State Service Commission</i>)
Karma Yapılı Model	Komisyon + Özel Görevli Kuruluş	<ul style="list-style-type: none"> Singapur (<i>Public Service Division, Public Service Commission</i>)
	Komisyon + İcraçı Bakanlık/ Başkanlık	<ul style="list-style-type: none"> Kanada (<i>Treasury Board, Public Service Commission</i>) Macaristan (<i>Prime Minister's Office Centre of Human Resource Management for Public Administration, Ministry of Labor</i>) Yunanistan (<i>Ministry of Interior, Supreme Council for the Selection of Personnel</i>)
	Özel Görevli Kuruluş + İcraçı Bakanlık/Başbakanlık	<ul style="list-style-type: none"> Japonya (<i>National Personnel Authority, Cabinet Bureau of Personnel Affairs</i>) Türkiye (1961-2018 arası) (<i>Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı</i>)
	Başkanlık/Başbakanlık +İcraçı Bakanlık Altında Bir Birim	<ul style="list-style-type: none"> Türkiye (2018 sonrası) (<i>Cumhurbaşkanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı</i>)

Kaynak: (OECD, 2012) ve ilgili MPY'lerin internet sayfalarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Merkezi personel yapıları için hangi modelin en uygun olduğu sorusuna verilebilecek kesin bir cevap yoktur. Ancak büyük oranda ülkenin kamu yönetimi teşkilatlanması, personel sisteminin yapısı ve yönetim kültürü gibi değişkenlerin bu tercihin üzerinde belirleyici oldukları söylenebilir (Stanova, 2014, s. 311). Diğer taraftan, personel yönetimini büyük ölçüde kamu harcamaları bağlamında değerlendiren ülkeler için bu yapıların maliye bakanlıkları altında konumlandırılması makul görünmektedir. Tersine, politika koordinasyonu ve kurumsal performansa vurgu yapılan ülkelerde ise bu yapıların başbakanlık veya kabineye bağlı olarak oluşturulmaları veya özel görevli ayrı bir kuruluş ihdas etmeleri daha uygun olacaktır. Kamu yönetimi teşkilatının geniş olduğu ülkelerin ise özel görevli ayrı bir bakanlık kurmaları daha isabetli görünmektedir.

Bununla birlikte, kamu personel yönetiminden sorumlu olan merkezi personel yapısı modeline ilişkin karar verme durumunda olan ülkelerin aşağıda özet olarak belirtilen modellerin avantajlı ve dezavantajlı yönlerini dikkate almaları, her ülkenin kendi şartlarına göre bir değerlendirme yapmaları uygun olacaktır. Bu aşamada merkezi personel yapılarına ilişkin modellere daha yakından bakmak uygulamadaki farklılıkları görmek açısından faydalı görülmektedir.

2.2.2.1. Özel Görevli Ayrı Bir Bakanlık Modeli

Merkezi personel yapılarına ilişkin ilk model, özel olarak müstakil bir bakanlığın kamu personeli konusunda yetkili ve sorumlu kılınmasıdır. Kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumlu yapı olarak özel görevli bir bakanlık bulunması (*model based on a dedicated ministry*) daha çok köklü kamu yönetimi geleneğine sahip, kamu personel sayısı açısından “büyük” kategorisinde sayılabilecek, kariyer sistemini benimsemiş olan ülkelerde görülen bir modeldir. Çin, Rusya, Brezilya, Fransa ve Meksika bu modeli uygulayan ülkelerdir. Bu modelde diğer bakanlıkların yanında bir de tüm kamu yönetimine hitap eden özel olarak kamu personelinin merkezi yönetimi ile görevlendirilmiş bir bakanlık bulunmaktadır. Bazen bu bakanlık sadece personel yönetimi değil; kamu yönetimi reformu, teşkilatlanma, mevzuat geliştirme gibi kamu yönetimine ait diğer fonksiyonlardan da sorumlu tutularak daha güçlü ve bütüncül bir

yapıda kurgulanabilmektedir. Örneğin Çin’de 2008’e kadar sadece kamu personelinden sorumlu bir bakanlık olan “Personel Bakanlığı (*Ministry of Personnel*)” ile özel sektör çalışanları ve emeklilik sisteminin yürütülmesinden sorumlu olan “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (*Ministry of Labour and Social Security*)” birleştirilerek her iki bakanlığın görevlerini bünyesinde toplayan “İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (*Ministry of Human Resources and Social Security, MOHRSS*)” kurulmuştur. Bu modeli benimseyen diğer bir ülke ise Fransa’dır. Bakanlık isimlerinin ve yapılarının sıkça değiştiği Fransa’da, Kamu personel yönetiminin sorumluluğu 2014 yılından önce “Kamu İstihdamı Bakanlığı (*Ministry of Public Employment*)” altındaki “Kamu İstihdamı ve Yönetimi Genel Müdürlüğü (*Directorate-General for Administration and Public Employment*)”ne ait iken, yeni kurulan kabinede bu bakanlık “Bölgesel Reformdan sorumlu Devlet Bakanlığı (*Minister of State for Regional Reform*)” ile birleştirilerek “Yerelleşme, Yönetimsel Reform ve Kamu Personeli Bakanlığı (*Ministry of Decentralization, Administrative Reform and the Civil Service*)” adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

Kamu personelinin merkezi yönetim sorumluluğunun özel görevli ayrı bir bakanlığa verilmesi, kamu personeli sayısının nispeten fazla olduğu, geniş kamu yönetimi teşkilatlanmasına sahip olan ülkeler için ölçek ekonomilerine imkan vermesi ve personel konularında uzman bir grubun oluşumunu mümkün kılması nedeniyle uygun gözükse de, diğer bakanlıklarla eşit hiyerarşi seviyesine sahip böyle bir bakanlığın merkezi personel yönetiminin gerektirdiği bütüncül bir bakış açısına ve yaptırım gücüne sahip olma noktasında zayıflıklara sahip olduğu, siyasi müdahalelere maruz kalma olasılığının ise yüksek olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

2.2.2.2. İcracı Bir Bakanlık İçerisinde Alt Birim Modeli

Kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumluluk bazı ülkelerde geleneksel icracı bakanlıklar bünyesinde yer alan bir genel müdürlük veya daire başkanlığına verilmekte, böylece personel yönetimi prestijli ve güçlü bir bakanlığa bırakılmış olmaktadır. Bu modelin arka planında kamu personel yönetimine verilen önemin ayrı bir bakanlık veya bağımsız kuruluş şeklinde bir yapılanmaya gidecek düzeyde görülmemesinin bulunduğu

söylenbilir. Zira bu modelde kamu personel yönetimi fonksiyonunun devletin diğer fonksiyonları ile birlikte ele alınması ve yürütülmesi gerektiği kabul edilmekte, böylece devlet yönetiminde personel yönetimi ikincil konuma indirgenmekte, diğer bir ifadeyle ana hizmet fonksiyonundan ziyade yardımcı hizmet rolü uygun görülmektedir. Ancak bu durumunun doğal bir sonucu olarak, özellikle diğer büyük bakanlıkların da kendi personel birimlerini oluşturmak istemeleri nedeniyle, uygulamada koordinasyon noktasında aksamalar yaşanabilme ihtimali fazladır. Bunun sonucu olarak da bu modelde personel yönetimi konularında karar alıp uygulamak ve netice almak zaman alabilir. Bu modelde kullanılan bakanlıklara bakıldığında, genellikle maliye, çalışma ve içişleri bakanlıklarının öne çıktıkları görülmektedir.

Kamu personel yönetiminde yaygın olan yöntemlerden biri bu sorumluluğun maliye bakanlığına verilmesidir. Bu durumda genellikle maliye bakanlığının alt bir birimi kamu personel yönetiminden sorumlu yapı olarak belirlenmektedir. Bu modelin özellikle mali yönetimin ve bütçe politikalarının birincil öneme sahip olan ülkeler için tercih edilebilir olduğunu belirtmek gerekir. Bu ülkelerde personel politikaları ile bütçe politikası arasında güçlü bir bağ var olup, özellikle personel reformlarının uygulamaya geçirilmesi bütçe imkanlarının izin verdiği ölçüde mümkün olabilmektedir. Bu modelin Avrupa'daki örnekleri olarak İspanya ve Portekiz sayılabilir. İspanya'da "Maliye ve Kamu Yönetimi Bakanlığı (*Ministry of Finance and Public Administration*)"nın altında yer alan "Kamu Personeli Genel Müdürlüğü (*Directorate General for the Civil Service*)", Portekiz'de ise yine "Maliye ve Kamu Yönetimi Bakanlığı"nın altında yer alan "Yönetim ve Kamu İstihdamı Genel Müdürlüğü (*Directorate for Administration and Public Employment*)" kamu personel yönetiminin sorumlu yapılar olarak belirlenmiştir. Burada dikkat çeken husus ise, maliye bakanlıklarının görev alanının kamu yönetimi fonksiyonu kapsayacak genişlikte belirlenmesiyle, aslında personel yönetimini ve daha genelde kamu yönetimini mali yönetimin tamamlayıcı bir unsuru olarak kabul edildiği gerçeğidir. Diğer bir ifadeyle, bu modelde insan kaynakları yönetimi fonksiyonuna mali bir perspektiften bakılmaktadır. Ne var ki, maliye bakanlıklarının özellikle reform sürecinde sürecin gerektirdiği finansal talepleri geri çevirme veya ödenek miktarını düşürme yetkisini sık sık kullanması sebebiyle, reformlara karşı mesafeli bir duruş sergilemeyi tercih ettikleri yönünde bir kabul bulunmaktadır (Nunberg, 1995, s. 223).

Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki, kamu personel yönetiminin bütçe ile olan yakın ilişkisi nedeniyle, başka bir icrai bakanlık veya başbakanlık altında bir birim ya da ayrı özerk bir kurum kamu personel yönetiminde sorumlu olsa bile, genellikle maliye bakanlıkları da mali yönetim ve kontrol görevini yerine getirmek suretiyle personel yönetimi sürecine dahil edilmektedirler. Bu nedenle, bütçe politikalarının birincil öneme sahip olan ülkelerde, personel yönetiminin maliye bürokrasisinin kıskaçından kurtulmasının çok zor olduğu gerçeği dikkate alınarak, zaten fiilen personel politikasını belirleyen maliye bakanlığı dışında ayrı bir merkezi personel yapısı ihdas etmenin pratikte bir anlamı olmayacağı savunulabilir.

Bir ülkede kamu personel yönetiminden sorumlu tutulabilen diğer bir bakanlık, devlet yönetiminde her zaman önemli bir yeri bulunan o ülkenin içişleri bakanlığıdır. Bu bakanlıklar genellikle yerel yönetimlerden sorumlu olmalarının yanında, kanunların taşrada yürütülmesinden de sorumlu olmakta, ancak bunun derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir. Avantajı ya da güçlü olduğu noktalar ise; yönetsel devamlılık, çalışanlarının çok yönlü tecrübeleri ve nitelikleri ile yerel yönetim kuruluşlarıyla yakın ilişki içinde bulunuyor olmalarıdır. Buna karşın, yönetsel devamlılığı yönetsel tutuculuğa yol açarak yeniliklere karşı daha isteksiz olabilmekte ve reform için gerekli adımları atmada çekingen davranabilmekte, dolayısıyla tedrici ve yavaş bir reform sürecine odaklanabilmektedirler (Stanova, 2014, s. 309). Diğer taraftan bu bakanlıklar, yerel yönetimlerle ve güvenlik gibi bazı yönetim branşlarıyla doğrudan iletişim halinde olmaları nedeniyle “fildişi kule problemi”nin ortaya çıkmasına engel olabilmekte, merkezi yönetimin konumundan kaynaklanan üst bakış açısından ziyade kamu personel yönetiminde daha yerelleşmiş bir bakış açısı sunma ayrıcalığına sahip olabilmekte, ayrıca çok yönlü ilişkileri sayesinde bazı yeni pilot projeleri çeşitli ölçekte ve seviyede uygulama konusunda kolaylık sağlayabilmektedirler. Ancak bu dikey avantaj, özellikle çok parçalı personel sistemlerinde yatay genişliği olan bir bilgi ağıyla beslenme zorluğu nedeniyle bir dezavantaj olarak da görülebilir. Hollanda, Romanya ve Litvanya gibi ülkelerde görülen bu modelde, genellikle bu bakanlıklar esas olarak mevzuat düzenlemesi ve diğer düzenleyici işlemleri yapmakta, bunlar dışında kalan daha özel yetkileri ise ilgili kurumlara devretmektedirler. Aynı zamanda, birçok ülkede bu bakanlıklar, ayrı bir

statüye tabi olmaları halinde genellikle polis ve diğer güvenlik personelinden de sorumlu tutulmaktadır (OECD, 2013, s. 45).

İşgücü piyasası ve çalışma mevzuatı konusundaki görevleri dolayısıyla çalışma bakanlıkları da merkezi kamu personel yönetimine dahil olabilmektedirler. Bu modeli benimseyen ülkelerde hem işgücü piyasasına ait hem de kamu personeline ait yetki ve görevler bu iki alanın birbiriyle etkileşim içinde oldukları anlayışıyla bu bakanlığa verilmiştir. Bu bakanlıklar hem çalışma mevzuatı hem de kamu personeline ilişkin mevzuatın düzenlenmesi ve uygulanmasından sorumlu tutulabilmektedirler. Ancak çalışma bakanlıklarının kamu personelinin koordinasyonu ve reformlardan sorumlu tutulması pek rastlanılan bir durum değildir. Ayrıca bu modelin, kariyer sisteminden ziyade pozisyon tabanlı sisteme göre personel sistemlerini yöneten ülkeler için uygun olduğu söylenebilir. Zira hem genel çalışma hayatının hem de kamu personelinin aynı çatı altında yürütülebilmesi daha ziyade özel sektör kamu sektörü ayırımını reddeden sistemler için söz konusu olabilmektedir. Bu anlamda özellikle kamu personelinin büyük ölçüde statü hukuku dışında istihdam eden ülkeler açısından uygulanabilir bir model olarak öne çıkmaktadır.

Nitekim YKİ sonrası uygulamaya geçirilen personel reformlarıyla statü hukukundan uzaklaşan kamu personelinin giderek kamu sektöründe olmalarından kaynaklanan ayrıcalıklarının kaybetmekte oldukları göz önünde bulundurulduğunda, her iki sektör çalışanlarını da kapsamına alacak bir merkezi personel yapısına doğru bir değişim yaşanacağı öngörülebilir (Selden, 2012, s. 101). Bu durumda ise çalışma bakanlıklarının personel yönetiminde öne çıkacak yapılar olacağı öngörüsünde bulunmak mümkündür. Slovakya ve Çek Cumhuriyeti bu modelin örnekleridir. Yine Türkiye’de son dönemde Devlet Personel Başkanlığı’nın önce Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlanması sonrasında ise kapatılarak bu Bakanlık altında bir genel müdürlüğe devredilmesi bu kapsamda değerlendirilebilir.

Bu modelin diğer bir uygulaması ise merkezi personel yapısının başbakanlık bünyesinde ayrı bir birim ya da büro/ofis olarak kurgulanmasıdır. Kabine hükümeti sistemini benimsemiş ülkelerde genellikle kabine adına kamu yönetiminin genel koordinasyonu ve

gözetiminden sorumlu olan bu ofis veya birimler buldukları ülkelere göre farklı şekillerde ve farklı adlarda oluşturulabilmektedirler. Bu durumda bazen bir devlet bakanı ile ilişkilendirilebilmekte veya doğrudan başbakana ya da başbakanlık teşkilatının en üst amirine bağlanabilmektedirler. Bu yöntemin güçlü yanı, bakanlıklar üstü bir konumda yer alması, hükümetin gücünü arkasında hissetmesi ve daha makro bir bakışa olanak vermesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte bu yöntemin, daha çok kamu personeli sayısının görece düşük kaldığı, personel yönetimine ilişkin yetki ve sorumlulukların ilgili bakanlık ve kurumlara devredildiği yerleşme düzeyi yüksek olan ülkeler için tercih edilebilir olduğunu söylemek mümkündür. Uygulanan personel sistemi dikkate alındığında ise, pozisyon tabanlı sistemler için daha uygun bir yöntem olduğu, zira kariyer sistemini benimseyen kamu yönetimlerinde merkezi personel yönetiminden sorumlu olacak yapının daha büyük bir teşkilat yapısına ve daha profesyonel bir personel havuzuna sahip olması gerektiği söylenebilir.

2.2.2.3. Özel Görevli Ayrı Bir Merkezi Kuruluş Modeli

Merkezi personel yapıları denildiğinde ilk akla gelen model, tek başına bir kuruluşun özel olarak kamu personel yönetiminin tüm bileşenlerinden sorumlu tutulmasıdır (*Independent-Body Based Model*). Daha önce de belirtildiği üzere, bu kuruluşlar çeşitli ancak benzer adlar altında birçok ülkede faaliyet göstermektedirler. Bu modeli benimsemiş ülkeler arasında ABD ve Belçika sayılabilir. Bu modelin en uç örneği ise, çok geniş bir alandan seçilen ve çok sayıda üyeden oluşması sebebiyle daha çok bir genel kurul özelliği gösteren “İsveç Kamu Personel Ajansı (*Swish Agency for Government Employees, SAGE*)”dır.³¹

Bu kuruluşlar genellikle, kamu personel sistemini yönetmek, reform sürecini yürütmek ve gözetmek üzere birer uzmanlık kuruluşu olarak kurulmuşlardır. Bu tarzda bir yapılanmanın arkasında, siyaset-idare arasında bir ayırıma katkı sağlayacağı, bakanlıklar üstü bir konuma sahip olacağı ve bir uzmanlık kuruluşu olmasından hareketle

³¹ Bu modeli benimseyen bazı ülkelerin, söz konusu yapılarının yanında genellikle bunların üzerinde konumlanan kurul veya komisyonlara da bünyelerinde yer vermeleri dikkate alınarak, bu ülkeler karma model kategorisi altında incelenmeleri uygun görülmüştür.

personelinin profesyonelleşmesi amacına daha iyi hizmet edeceği düşüncesi bulunduğu söylenebilir (Demmke, 2006, s. 91).

Bu kuruluşlar için de tek bir model uygulamasından söz etmek mümkün olmayıp uygulamada farklı yöntemlerin benimsendiği görülmektedir. Örneğin, yukarıda sayılan icracı bakanlıkların ilgili kuruluşu olarak kurulabildikleri gibi; başkanlık, başbakanlık veya parlamentoyla ilgili bir kuruluş olarak kurgulanabilmekte ya da bir devlet bakanı ile ilişkilendirilebilmektedirler. Yine bu kuruluşlar genel bütçe kaideleri içinde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak faaliyetlerini sürdürebilirken, özellikle son dönemde popüler hale gelen bağımsız idari otorite modeline göre de yapılandırılabilirler. Görev alanı açısından bakıldığında ise, tüm personel yönetimi fonksiyonlarını bünyesinde toplayan kuruluşlar olduğu gibi; etik yönetimi, işe giriş sınavlarının yürütülmesi, alt düzey personel atamaları, eğitim ve emeklilik sisteminin yürütülmesi gibi bazı fonksiyonların bunlardan ayrı olarak kurulmuş eşdeğer kuruluşlarca yerine getirildiği daha dar görev alanına sahip kuruluşlar da bulunmaktadır.

Söz konusu kuruluşlar teşkilatlanma ve organizasyon yapıları itibariyle de değişiklikler gösterebilmektedirler. Bazı durumlarda bu kuruluşlar bir üst yöneticinin idaresine verilirken, bazen de bir üst yöneticinin yanında yönetim kurulu ya da komite yönetim sürecine dahil edilebilmektedir. İlk modeli takip eden ülkeler, kamu personel ofisi veya benzer adlar altında oluşturdukları yapının başında başbakan veya bakan tarafından atanmış bir yönetici bulunması nedeniyle tam olarak özerkliği tesis edememekte ve bu nedenle de ciddi bazı sorunlarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Yine bakanlar kurulunda kamu personel yönetiminin sesi olabilecek bir üye bulunmaması nedeniyle, kamu personel reformuna ilişkin politikalar politik ajandada gereken dikkati çekememe gibi bir sorunla karşılaşılması ihtimal dahilindedir (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 123).

Diğer taraftan, siyasilerin istedikleri gibi top koşturmalarına engel olmaları nedeniyle, bu kuruluşlar bakanlar tarafından siyasal iradenin etki alanını kısıtlayıcı bir konumda algılanabilmektedirler. Bu nedenle, hükümet nezdinde duyulan sesler genelde merkezi personel yapısının aleyhine olan ve varlığına karşı çıkan sesler olmaktadır (Keuleers, 2003, s. 33). Sonuçta merkezi personel kuruluşu sürekli bir politik saldırıya maruz

kalmaktadır ve bu ataklar hiyerarşik olarak daha üst makamlardan geldiği için de savuşturulması pek olası olamamaktadır. Örneğin Slovakya ve Polonya'da söz konusu ofisler istenen amaçları gerçekleştirememeleri üzerine daha sonradan kaldırılmış olup, Slovakya'da bu sorumluluk Çalışma Bakanlığı'na, Polonya'da ise Başbakanlık bünyesindeki bir birime tevdi edilmiştir. Buradan hareketle, söz konusu yapılardan beklenen görevlerin ifa edilebilmesi yolunda öncelikle kurumsal özerkliklerinin tesis edilmesinin önem kazanmakta olduğu söylenebilir (OECD, 2005, s. 14). Hatırlanacağı gibi buna benzer bir süreç Türkiye'de son dönemde Devlet Personel Başkanlığı'nın kapatılmasıyla yaşanmıştır.

Bu kuruluşların güçlü yönlerine bakıldığında ise, bakanlıklar üstü bir konumda bulunmaları nedeniyle sahip oldukları yaptırım gücü, kurumsallaşmış yapıları ve profesyonelleşmiş personel yapıları sayesinde personel politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde etkinlik sağlayabilecek potansiyele sahip olmaları, merkezi konumu nedeniyle kamu kurumları arasında koordinasyonu kolayca sağlayabilecek durumda olmaları, kamu personel yönetiminde depolitizasyon sürecinde daha etkin bir rol oynama potansiyelleri ve hem kariyer tabanlı hem de pozisyon tabanlı sistemlere uyumlu olmaları gibi noktalar öne çıkmaktadır. Ancak, pratikte bunun pek mümkün olmayacağı, bakanlıklar ve bağımsız kuruluşların bu konudaki yetkilerini paylaşmaya yanaşmayacakları yönündeki itirazlar da gözden kaçırılmamalıdır (Christensen ve Laegreid, 1999, s. 27).

2.2.2.4. Komisyon/Kurul Tipi Model

Uygulamada sıkça rastlanılan bu modelde uygulama kamu personel yönetimine ilişkin sorumluluğun bakanlıklar üstü veya bakanlıklar arası niteliğe sahip bir komisyon, kurul veya komiteye (*civil service board/commission/council/committee*) verilmesidir. Doğal olarak bu kurul ve komisyonlar kurumlar arası fonksiyonunu icra edebilmelerini sağlayacak şekilde devlet teşkilat yapısında üst düzeylerde yer bulurlar ve hatta çoğunda bu durum anayasa ile de güvence altına alınır (Stanova, 2014, s. 309).

Söz konusu kurul ve komisyonlar yirminci yüzyılın başlarındaki yaygın kayırmacılık uygulamaları nedeniyle politik olarak daha “nötr” bir personel sistemi inşa etme amacıyla ortaya atılmışlardır (Short, 1937, s. 109). Bu model daha ziyade YKİ anlayışını hayata geçirmiş, pozisyon tabanlı sistemi benimsemiş ve nispeten az sayıda kamu personeline sahip olan ülkeler için tercih sebebi olmakta, özellikle güçlü bir teknik ofisle desteklenmiş ve sorumlulukların iyi tanımlanmış olması halinde uygun bir çözüm alternatifi özelliği taşımaktadır (Stanova, 2014, s. 312). Ayrıca, kamu personel sisteminin geliştirilmesinin sadece teknik bir problem değil aynı zamanda politik bir problem olduğu dikkate alındığında, bakanlıklar arası veya bakanlıklar üstü bir yapının politik olarak da daha avantajlı olacağı söylenebilir. Bu yapılar genellikle koordinasyon, genel politika tespiti rollerini üstlense de üst düzey personelin atanmasında karar mercii, çeşitli anlaşmazlıklar veya şikayetler için kamu personelinin başvurabileceği bir temyiz mercii veya personel politika ve düzenlemelerine ilişkin konularda tüm personel yönetimi için bir danışma mercii vazifesi de görebilmektedirler (Short, 1937, s. 107). Bu modeli benimsemiş olan ülkeler arasında YKİ anlayışının da öncüleri olan Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere öne çıkmaktadır.

Kurul ve komisyonların devlet hiyerarşisi içerisindeki konumları ve üyelerinin seçimi/atanması ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Bazı kurul ve komisyonlar doğrudan başbakana/başkana karşı sorumluyken, bazıları kabineye karşı sorumludur ve bu durumda genellikle bunların başında bir devlet bakanı bulunur ve kabineyle ilişkiler bu bakan aracılığıyla sağlanır. Diğer bir alternatif ise bunların parlamentoya karşı sorumlu olmaları durumudur. Kurul ve komisyonlarda görev alacak üyeler Avustralya’da olduğu gibi parlamentonun uygun görüşü üzerine veya Yeni Zelanda’da olduğu gibi doğrudan kabine tarafından atanırken, bazı ülkelerde ise söz konusu üyeler çeşitli kurumları temsil edecek ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarını da kapsayacak şekilde çok geniş bir alandan seçilmektedirler (Halligan, 2003, s. 11). Örneğin Tayland’da kamu personel komisyonu; eski başbakanlık, maliye, hazine müsteşarları ve merkezi personel otoritesi başkanı ile seçilmiş üyelerden ve kral tarafından atanan üyelerden oluşmaktadır (Moon ve Hwang, 2013, s. 124).

Ancak üyelerin oluşumu hangi usulle yapılırsa yapılsın, komisyonun iş ve işlemlerinin kalitesi doğal olarak ofisin çalışanlarının ve komisyon üyelerinin kalitesine bağlı kalmaktadır. Eğer komisyon çok fazla müdahaleci davranırsa kamu personel yönetimini karmaşık hale getirebileceği gibi, YKİ yaklaşımının temel önermelerinden olan kurum ve kuruluşlarda sorumlu yöneticilik anlayışına da zarar verebileceği hususunu unutmamak gerekir (Walle ve Hammerschmid, 2011, s. 193). Komisyon üyelerinin bürokratlardan ziyade siyasilere oluşması halinde ise personel yönetiminin ileri derecede politize hale gelme riski diğer modellere nazaran daha fazladır. Yine bazı bakanlık temsilcileri komitede hakimiyeti ele geçirip etkin bir rol oynarken, diğer bakanlık temsilcileri pasif kalarak herhangi bir katkı sağlamayabilir; zira genellikle üyelerin birçoğunun personel yönetimi fonksiyonuna ayıracak yeterli zamanları olmayacak, komisyon görüşmeleri bunlar için bir angaryadan öteye geçemeyecektir (Kopecky vd., 2012, s. 122).

2.2.2.5. Karma Yapılı Model

Yukarıda açıklanan modelleri uygulamada saf halleriyle görmek nadiren görülen bir durumdur. Ülkelerin bazen iki veya daha fazla modelin birlikte kullanıldıkları bir yapılanmaya gittikleri görülmektedir (OECD, 2008b, s. 34). Bu durumda, örneğin Kanada’da olduğu gibi, kamu personel yönetiminden sorumlu olan hazinenin yanında kabine bünyesinde bir kurul/komisyon da yer verilebilmektedir. Benzer şekilde bağımsız bir kuruluşun yanında (Türkiye’de olduğu gibi) icrai bir bakanlık veya Singapur’da olduğu gibi bir komisyon birlikte kamu personel yönetimi sürecinde rolleri paylaşabilmektedir. Diğer bir alternatif, icracı bir bakanlık ile başbakanlık bünyesinde bir birimin birlikte kamu personel yönetiminden sorumlu olmaları durumudur. Örneğin Macaristan’da, Çalışma Bakanlığı (*Ministry of Labor*) ile Başbakanlık bünyesindeki bir daire (*Prime Minister’s Office Centre of Human Resource Management for Public Administration*) arasında roller paylaştırılmıştır (Kuperus ve Rode, 2010, s. 88). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrası Türkiye’de de benzer bir yapılanmaya gidildiği, icracı bir bakanlık olan Çalışma Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı’nın birlikte sürece dahil oldukları görülmektedir.

Karma model uygulamasının; tek başına bir modeli uygulamadan kaynaklanan sorunların üstesinden gelme, karşılıklı olarak birbirlerinin yetkilerini dengelemeleri yönünde bazı olumlu yanları bulunsa da personel yönetiminde gereksiz bürokrasi ve kırtasiyecilik yaratması, çok başlılık sorununu ortaya çıkarması ve koordinasyon sağlamada zorluklar yaşanmasına yol açması gibi noktalarda kayda değer dezavantajlarının olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır.

2.2.3. Merkezi Personel Yapılarının Rollerini

Merkezi hükümet düzeyinde kamu personel yönetiminden sorumlu olan kamu kuruluşları olarak merkezi personel yapıları (MPY) açısından önemli olan farklılıklar teşkilat yapılanmalarından ziyade bunların rolleri ve fonksiyonları açısından (Stanova, 2014, s. 299). En genel anlamda kamu personel yönetiminde standartların sağlanması ve bunların kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması ve gözetimi merkezi personel yapılarının ana görev ve sorumlulukları arasındadır (Lercher, 2011, s. 134). Diğer bir ifadeyle, kamu personel yönetimi için bu merkezi kapasiteye ihtiyaç duyulmasının arka planında, tüm kamu yönetimi için geçerli olan ilke ve standartların kamu personel sistemine hâkim kılınması ihtiyacının bu yapılar eliyle giderilebileceğinin kabulü yatmaktadır (Short, 1937, s. 110). Bu nedenle de söz konusu amaçları gerçekleştirmek üzere merkezi personel yapılarına çeşitli alanları kapsayan geniş bir faaliyet alanı bırakılmıştır.

Bununla birlikte MPY'lerin rollerinde YKİ anlayışına paralel bir değişim gözlenmekte olup, bu değişim daha stratejik ama daha az detaylı bir yönetsel role odaklanmaya doğru olmaktadır. Bu bağlamda söz konusu yapılar bazı ülkelerde merkezi kamu insan kaynakları yönetiminin tüm fonksiyonlarından sorumlu olmak yerine daha sınırlı bir görev alanı çerçevesinde sadece hizmet kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanmasıyla sorumlu kılınmışlardır. Özellikle YKİ anlayışının giderek daha fazla benimsenmesi ile birlikte merkezi personel yapılarına verilen görev ve sorumlulukların daha dar kapsamlı belirlendiği, bazı görev ve sorumlulukların ilgili bakanlık ve kurumlara devredilmekte olduğu gözlenmektedir (OECD, 2010, s. 34). Bu anlamda merkezi

personel yapılarının faaliyet alanlarına ilişkin bir standart bulunmadığı, uygulamanın ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

OECD (2012, s. 14) MPY'lerin faaliyetlerini yürütme sürecinde, ilgili bakanlık ve kuruluşlarla ilişki halinde olmak üzere, rollerini üç kategoriye ayırmaktadır: (i) Koordinasyon, (ii) personel politikasının tespit edilme sorumluluğu ve (iii) insan kaynaklarından sorumluluk. Ancak bu rolleri kesin çizgilerle birbirinden ayırmak, bunların çoğu zaman birbiriyle örtüşmekte olmaları nedeniyle kolay olmamaktadır. Örneğin, Avusturya Federal Yönetimi altındaki Kamu Personeli ve Yönetmelik Reform Ofisi sadece bir koordinasyon kuruluşu olarak kurgulanmış ancak liderlik yapmak, rehberlik sağlamak, mevzuata ilişkin olarak danışmanlık hizmeti vermek, ücret sistemini dizayn etmek, personel alımını standardize etmek, sosyal hak ve yardımları belirlemek, eğitim vermek, emeklilik sistemini ve planlamalarını yönetmek gibi görev ve sorumluluklar da tevdi edilmiştir. Maliye Bakanlığı'na bağlı olan İrlanda Kamu Personel Yönetimi Birimi hemen hemen aynı görev ve sorumluluklara sahip kılınmışken, aynı zamanda politika tespiti rolü de verilmiştir. Bazı durumlarda ise benzer roller birden fazla kurum veya birime bir görev çakışması ve çatışması yaratacak şekilde birlikte verilmiştir. Örneğin Singapur Kamu Personel Dairesi ve Kamu Personel Komisyonu'nun her ikisi de insan kaynaklarını merkezi ve ülke düzeyinde yönetmek, liderlik etmek ve rehberlik sağlamak, mevzuata ilişkin konularda danışmanlık hizmeti vermek, ücret sistemini düzenlemek, personel yönetimine ilişkin temel ilkeleri belirlemek, personel yapısında çeşitliliği arttırmak gibi benzer görev ve sorumlulukları paylaşmışlardır (Laegreid vd., 2005, s. 98).

MPY'ler tarafından icra edilen en yaygın rol olarak "koordinasyon"un ön plana çıktığı söylenebilir (OECD, 2008b, s. 38). Bunun arka planında ise, YKİ anlayışının ortaya attığı "yönetimin yöneticilere verilmesi" ilkesinin kamu personel yönetiminin oluşumuna ve merkezi birimlerin rollerine gittikçe artan bir şekilde yansıtılması bulunmaktadır. Hatta OECD gibi uluslararası kuruluşlar bile hizmetleri bizzat yürütenlerin icracı bakanlık ve kuruluşlar olmasının kamu personel yönetiminde yerleşmeyi gerekli kıldığı, kamu personel yönetimine ilişkin konularda yerleşik kural ve görüşlere dayanmanın mümkün olmadığı, etkinlik için daha fazla yönetsel takdire ihtiyaç duyulduğunu, dolayısıyla da

merkezi personel birimlerinin sadece koordinasyon rolü oynaması gerektiğini savunmaktadır. Bu bağlamda, merkezi otoriteler standartlaşmayı sağlamak üzere örneğin etik konusunda genel davranış kurallarının belirlenmesi gibi konularda sorumlu kılınırken, ilgili hizmet kuruluşları kendileri için en uygun standartların oluşturulması ve bu standartlara etki gücü verecek prosedürlerin belirlenmesi konusunda yetkilendirilmeleri savunulmaktadır (OECD, 2012, s. 20).

Her ne kadar YKİ anlayışı tarafından merkezi personel yönetiminin koordinasyon ve politika tespiti işlevleri öne çıkarılsa da YKİ anlayışını tam olarak benimsememiş kamu yönetimlerinin insan kaynaklarından sorumluluk işlevine de önem verdikleri ve bu işlevin MPY'ler tarafından yaygın olarak yerine getirildiği görülmektedir. Dolayısıyla merkezi personel yapılarının rollerine ilişkin olarak OECD tarafından öngörülen bu üç temel kategorinin kapsadığı faaliyet alanlarına daha yakından bakmak gerekmektedir.

Koordinasyon Rolü Kapsamındaki Faaliyetler:

- i. Kamu personeline ilişkin birincil ve ikincil mevzuatının yorumlanması ve uygulamadan kaynaklanan sorunların giderilmesi,
- ii. Başka bir mercide karar verilemeyen önemli ve özel konularda itiraz mercii veya hakemlik görevinin yerine getirilmesi,
- iii. Kamu kurum ve kuruluşlarında personel yönetiminden sorumlu birimlere danışmanlık hizmeti verilmesi, her türlü teknik desteğin sunulması ve bu birimlerin işleyişinin gözlemlenmesi,
- iv. Eğitim ve personel geliştirme uygulamalarının koordinasyonu, gerektiğinde organize edilmesi,
- v. Performans yönetimi, çalışma koşulları, hizmet içi eğitim ve benzeri konularda en iyi uygulamalara ilişkin bilgi paylaşımı yapılması,
- vi. Etik yönetiminin kamu yönetiminde hâkim kılınması, buna ilişkin temel düzenlemelerin yapılması,

- vii. Kamu personel yönetiminde liyakat ve kariyer ilkelerinin yerleşmesine yönelik çalışmalar yapılması ve izlenmesi.

Politika Belirleme Rolü Kapsamındaki Faaliyetler:

- i. Hükümete/kabineye ve yasamaya kamu personel politikaları, düzenlemeleri ve yönetimine ilişkin teklifler sunulması, kamu personel sisteminin geliştirilmesi ve reformlar yapılması konusunda önerilerde bulunulması,
- ii. Kamu personeline ilişkin birincil ve ikincil mevzuatının hazırlanması,
- iii. Üye olunan uluslararası kuruluşlarca getirilen ilke ve kriterler çerçevesinde kamu personel sisteminin revize edilmesine yönelik çalışmalar yürütülmesi,
- iv. Kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel gelişimiyle ilgili konularda düzenlemeler yapılması ve bu konuda önerilerde bulunulması,
- v. Kamu kurum ve kuruluşlarının işe alım süreçleri açısından genel politikaların belirlenmesi,
- vi. Ücret yönetimi ve kontrolünün yapılması,
- vii. Personel yönetimi konusunda araştırmalar yapılması ve desteklenmesi, düzenli raporlar yayınlanması,
- viii. Performans yönetiminin kamu personel sistemine adapte edilmesi konusunda çalışmalar yapılması.

İnsan Kaynaklarından Sorumluluk Rolü Kapsamındaki Faaliyetler:

- i. Tüm kamu yönetimi için insan kaynakları planlamasının yapılması, kurumlar arası personel hareketliliğinin koordine edilmesi, bunun için gerektiğinde kurumlar arası personel nakli yapılması,
- ii. Üst düzey atamalara ilişkin öneride bulunulması veya onaylanması,
- iii. Personel alım izinlerinin verilmesi, merkezi sınavların yapılması veya kurumlarca yapılan sınavların kontrol altında tutulması,

- iv. Görev tanımlarının ve iş analizlerinin yapılması, kadroların sınıflandırma standartları ile norm kadro/pozisyonların tespit edilmesi,
- v. Personelin yetiştirilmesi için eğitim programları düzenlenmesi, aynı amaçla yurt dışına personel gönderilmesi,
- vi. Kamu personeli bilgi tabanının oluşturulması, kayıtların merkezi olarak tutulması, periyodik olarak istatistiki raporlar yayımlanması.

Yukarıda belirtilen görev ve faaliyetlerin tümünün merkezi personel yapılarınca yerine getirilmeleri teorik olarak mümkün olmakla birlikte, burada dikkat edilmesi gereken nokta, personel yönetimine ait bu yetkilerin merkezi personel yapılarınca tek başına kullandıkları değil, çoğu zaman diğer rol ortaklarıyla paylaştıkları gerçeğidir.

Bu noktada, merkezi personel yapılarının karar verme yetkilerinin temel alanlarını tanımlarken, “stratejik” ve “işlemsel” olmak üzere iki farklı düzeyin birlikte ele alınması gerekmektedir. Merkezi personel yönetimi açısından karar verme yetkisinin stratejik alanları, geneli ilgilendiren ve kurumlar üstü niteliğe haiz kararları kapsarken, işlemsel alanlar daha ziyade spesifik ve kurumsal düzeydeki kararları kapsamaktadır (Demmke, 2006, s. 95). Örneğin işe almaya ilişkin seçme standartlarının oluşturulması stratejik kararlar gerektirirken, kimin alınacağına karar verme noktasında işlemsel kararlar gereklidir. Bu nedenle, stratejik kararlar merkezi personel yapılarının, işlemsel kararlar ise kurum ve kuruluşların personel birimlerinin temel faaliyet alanı olarak kabul edilmektedir. Yine örneğin, kamu personel yönetiminde öne çıkan; işe alma, eğitim, ücretlendirme, görevde yükselme, işten çıkartma gibi temel fonksiyonlar stratejik ve işlemsel roller bağlamında ele alındığında şu şekilde bir tablo ortaya çıkmaktadır:

Tablo 8. Personel Fonksiyonlarının İki Düzeyi

Fonksiyonlar	Stratejik Düzey	İşlemsel Düzey
İşe Alma	Genel İşe Alım Kriterleri	Personel Alımı
Eğitim	Genel Eğitim Programları	Belirli Bir Kadro İçin Eğitim
Ücretlendirme	Maaş Düzeyleri/Maaş Dereceleri	Bireysel Düzeyde Personelin Maaşlarının Arttırılması
Yükseltme/Terfi	Genel Yükseltme Kriterleri / Sınıflandırma Sistemi	Bireysel Olarak Personelin Terfi
Personel Azaltma/İşten Çıkartma	Personel Azaltma ve İşten Çıkartma İçin Genel Kriterler	Bireysel Olarak Personelin İşine Son Verilmesi

Kaynak: (Demmke, 2006, s. 97)

Yukarıda da değinildiği gibi, YKİ anlayışının giderek kamu yönetimlerinde benimsenmesi neticesinde, merkezi personel yapılarının kamu personel yönetiminde oynadıkları rollerde de bir daralma eğiliminin ortaya çıkması öngörülmektedir (OECD, 2011a, s. 48). YKİ anlayışına göre, bir merkezi personel yapısının doğrudan kamu kurum ve kuruluşlarında personel istihdamı ve mikro-personel yönetimine, diğer bir deyişle işlemsel kararlara doğrudan müdahil olması doğru ve gerekli olmayıp, bunun yerine politika belirleme ve gözetim fonksiyonlarına, yani stratejik kararlara odaklanması daha uygundur. Bu kapsamda; kamu personeliyle ilgili genel düzenlemelerin yapılması, ortak politikalar ve standartların geliştirmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasında bütünlük ve koordinasyon sağlanması, kurum ve kuruluşlara rehberlik ve danışmanlık hizmeti verilmesi gibi alanlar merkezi personel yapılarının temel uğraş alanları olarak belirlenmesi YKİ anlayışı ile de örtüşmektedir.

Ancak geniş ölçekli yetki devri sonucu kamu personel yönetiminde ileri derecede yerleşmeye gidilmesi halinde, bazı koordinasyon sorunlarıyla karşı karşıya kalılabileceği, sistemin bütünlüğünü kaybetme tehlikesinin bulunduğu ve kamu personel etiğinde bazı aşınmalara neden olunabileceği gibi riskler gözden uzak tutulmaması gereken hususlar olarak belirtilmektedir (Demmke, 2006, s. 99). Zira MPY'lerin önemsenmesinde, yönetsel merkezleşmenin özellikle potansiyel patronaj uygulamaları üzerinde kontrolü kolaylaştıracağı, aksine yetkilerin bakanlıklar arasında dağıtılması halinde ise yetki kargaşası yaşanacağı ve kontrolün zorlaşacağı yönündeki anlayışının

etkisi vardır. Yönetmel görevlerin ve yetkilerin merkezileşmesinin ayrıca yönetmel uygulamaların standartlaştırılması ve kamu personel sisteminin bütünleştirilmesi üzerinde de pozitif bir etkisi bulunduğu, hatta söz konusu hususların potansiyel olarak MPY'lerin kurulma amaçları arasında buldukları bilinmektedir (Demmke, 2006, s. 103). Dolayısıyla YKİ anlayışı yerelleşmeye büyük önem verirken aynı zamanda belirli düzeydeki bir merkezileşmeye de vurgu yapmakta, MPY'lerin yapılanmasında bu iki kutup arasında uygun bir dengenin kurulması gerektiğini savunmaktadır. Başka bir ifadeyle, YKİ'nin klasik söylemi burada da geçerliliğini muhafaza etmekte, MPY'ler tarafından “dümenin tutulmasını” önermektedir.

Yukarıda belirtilen geleneksel rollerle bağlantılı ve bunlara ilave olarak, özellikle YKİ sonrası önem kazanan “depolitizasyon³²” ve “patronajın engellenmesi”ne ilişkin rollere daha yakından bakılması gerekmektedir (Demmke, 2006, s. 101). Siyaset ve yönetim arasındaki hassas denge insan kaynakları yönetimi söz konusu olduğunda en az düzeyde politik müdahaleyi gerekli kılmaktadır, zira politikacılar bu sürece her zaman müdahale etme eğilimindedirler. Dolayısıyla kamu personel politikalarının tespitinde Wilsoncu siyaset-yönetim ayrışması önem kazanmaktadır (Keuleers, 2003:13). MPY'lerin yatay yetkilerle donatılmış ve kamu personel yönetiminde uzmanlaşmış yapılar olmaları, dolayısıyla kamu personel yönetimi ile siyasal süreci birbirinden ayırabilme potansiyellerinin bulunması ve kararların alınmasında dayanak olarak politik kriter yerine profesyonel bilgi kullanabilme özelliklerinden yola çıkarak, politikacıların personel politikalarının tespitinde rol almamaları gerektiği ileri sürülebilir. Nitekim OECD'de (2010, s. 36) YKİ anlayışın yaygınlaşmasıyla beraber MPY'lerin üzerinde durulması gereken en önemli fonksiyonu olarak, bunların depolitizasyon sürecindeki oynadıkları rolü görmektedir.

Kopecky ve diğeri (2012, s. 132) patronajın kaynakları olarak, amaçları bağlamında “seçime dayalı kaynak” ile “örgütsel kaynak” arasında bir ayırım yapmaktadır. Seçime dayalı kaynak partilere kendi yandaşlarını kamu görevlerine yerleştirme yoluyla oy devşirme imkânı sunarken; örgütsel kaynak, partiler tarafından çeşitli alanlardan temin

³² Burada “politizasyon”, kamu personel sistemine liyakat dışındaki kriterle herhangi bir müdahale anlamındadır.

edilecek uzmanlar yoluyla güven duyabilecekleri bürokratik ağlar (*network*) oluşturmaya hizmet etmektedir. Her ne amaçla olursa olsun, gevşek düzenlemeler politikacıların iş alma, yükselme, ücret ve işten çıkarma konularında nitelikten çok bağlılığın kriter olarak belirlendiği bir süreçte müdahale olanağı sunmaktadır. Meyer-Sahling (2004, s. 84) bunu “formal politik basiret (*formal political discretion*)” olarak nitelendirmekte ve bunun derecesinin kamu personel düzenlemeleri tarafından çizilen sınırlamalarla belirlendiğini belirtmektedir. Söz konusu formal politik basiretin sınırlandırılmasında ve personele ilişkin karar ve uygulamalarda patronaj yerine liyakatin hâkim kılınmasında etkin olan en önemli yolun ise kamu personel yönetimi konusunda özel olarak yetkilendirilmiş merkezi yapıların oluşturulması olduğu savunulmakta, uygulama sonuçları da bu çıkarımı desteklemektedir (OECD, 2005, s. 15). Örneğin Slovakya’da Kamu Personel Ofisi’nin Macaristan’da ise Koordinasyon Ofisi’nin kaldırılması, bu ülkelerde artış gösteren politizasyonun en önemli sebeplerinden birisi olarak gösterilmektedir (Staronova ve Gaiduschek, 2013, s. 138).

MPY’lerin depolitizasyon sürecindeki etkilerini inceleyebilmek için özellikle bunların “karar verme yeterlilikleri” ve “hesap verebilirlikleri” bağlamında kategorize edilmeleri gerekmektedir. MPY’ler karar verme yeterliliklerinin düzeyine ve hesap verebilirlikleri göre; (i) kontrol organı, (ii) koordinasyon organı ve (iii) danışma organı olmak üzere üç kategori altında incelenebilir (Stanova, 2014, s. 315). Eğer MPY’nin personel düzeyinde öncesinde veya sonrasında (işlemsel) kararlara müdahale etme yetkisi varsa bu durumda MPY patronajı engellemede en büyük potansiyele sahiptir denilebilir ve bu kategori “kontrol organı” (*control body*) olarak adlandırılabilir. Bunun bir altında ise örgütsel düzeyde kararlara müdahale edebilme düzeyi gelmekte olup, örneğin ikincil düzenlemeler MPY tarafından yapılırken personel düzeyinde kararlar ilgili kurum ve kuruluşlarca alınmaktadır. Bu kategorideki MPY’leri “koordinasyon organı” (*coordination body*) olarak kategorize etmek mümkündür. Depolitizasyonu sağlama veya patronajı engellemede en zayıf kategori ise, danışmanlık görevi görmekle birlikte gerek personel gerekse örgütsel düzeyde müdahale yetkisi bulunmama durumudur. Bu kategorideki MPY’ler “danışma organı” (*consultative body*) olarak kategorize edilebilir (Stanova, 2014, s. 317).

2.2.4. Merkezi Personel Yapılarının Rol Ortakları

Kamu personel yönetimi çok aktörlü bir süreci gerektirir, dolayısıyla kompleks ve katılımcı bir yapıya sahiptir (Selden, 2012, s. 103). Merkezi personel yapıları kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirirken ilgili kurum ve kuruluşlarla sürekli bir ilişki içerisinde faaliyetlerini yürütürler. Uygulamaya bakıldığında tek aktörlü insan kaynakları yönetimi nadiren görülür, yaygın olan uygulama ise karar verme yetkisinin ve sorumluluğun çeşitli hükümet aktörleri tarafından paylaşılması şeklindedir. Birçok ülkede merkezi personel yapıları, bakanlıklar, bağımsız kuruluşlar ve sendikalar az veya çok sisteme dahil olmaktadır. Özellikle tüm kamu personelini ilgilendiren düzenlemeler, çalışma koşullarına ilişkin düzenlemeler, toplu sözleşmeler söz konusu olduğunda bu katılımlar artmaktadır (Stanova, 2014, s. 318).

Daha önce de belirtildiği gibi, hiçbir OECD ülkesinde kamu personel yönetiminden tek başına sorumlu bir merkezi yapı bulunmamaktadır (Demmke, 2004, s. 121). Yetkiler genellikle politika rehberlik birimi, mevzuata uygun uygulamaları güvence altına alan bir gözetim birimi, finansal izleme/kontrol birimi ve işlemsel kararları yürüten birim arasında dağıtılmıştır (Nunberg, 1995, s. 15). Maliye bakanlığı (çoğunlukla planlama amaçları için), hükümet ofisi (strateji formülasyonu) ve personel yönetiminde uzman bir kuruluştan (koordinasyon ve kontrol için) oluşan üçlü bir yapı (*triumvirate*) kamu personel yönetiminde sık rastlanılan uygulamalardan biridir. Bazen, dördüncü bir yapı olarak personel yönetimi alanında özel görevli olmasa da bağımsız bir denetleyici kuruluş da kontrol işlevini görebilir. Bir de bunlara, uygulama mercileri olarak bakanlık ve kurumların personel birimleri ilave edilebilir.

OECD ülkelerindeki uygulamaya bakıldığında, merkezi personel yapılarının politika oluşturma sürecinde halen önemli rol oynadıkları görülmektedir. Birçok ülkede yasal sorumluluk bu yapılara ait olmakta, reformların yürütülmesi, yeni uygulamaların hayata geçirilmesi ve kamu personelini ilgilendiren yasal düzenlemelerin hazırlanması konularında da itici bir rol üstlenmektedirler (Cardona, 2009, s. 32). Ülkelerin yaklaşık üçte ikisinde, ücret sisteminin yönetimi, sendikalarla görüşmelerin yürütülmesi ve emeklilik sisteminin geliştirilmesi gibi konularda görev ve sorumluluk bu yapılarda

bulunmaktadır. Bu yapılar aynı zamanda üst düzey kamu görevlileri sınıfı sisteminin yönetimi ve geliştirilmesinde de önemli bir rol oynamaktadırlar. Ancak, birçok ülkede, üst düzey personel sınıfına personel alımı ve aday seçimine ilişkin yetkilerin kabine uhdesine alınması veya ilgili bakanlık ve kurumlara devredilmesi yönünde bir eğilim de gözlenmektedir (OECD, 2013, s. 47).

Bakanlıkların merkezinde bulunan personel birimlerinin yetkilerine bakıldığında, genel olarak; alt düzey yönetici atamaları, eğitim ve personel geliştirme, disiplin prosedürleri, işten çıkarma, görevlerin değiştirilmesi, uzaktan çalışma uygulamaları, personel sayısını azaltma (özellikle pozisyon tabanlı sistemlerde), personelin yerlerinin değiştirilmesi gibi yetkileri kullandıkları anlaşılmaktadır. Yine ilgili bakanlıkların veya kurum amirlerinin kamu personel yönetiminde rol alma düzeyine bakıldığında da bunların pozisyon tabanlı sistemlerde kariyer tabanlı sistemlere nazaran daha aktif rol aldıkları söylenebilir (OECD, 2008b, s. 40).

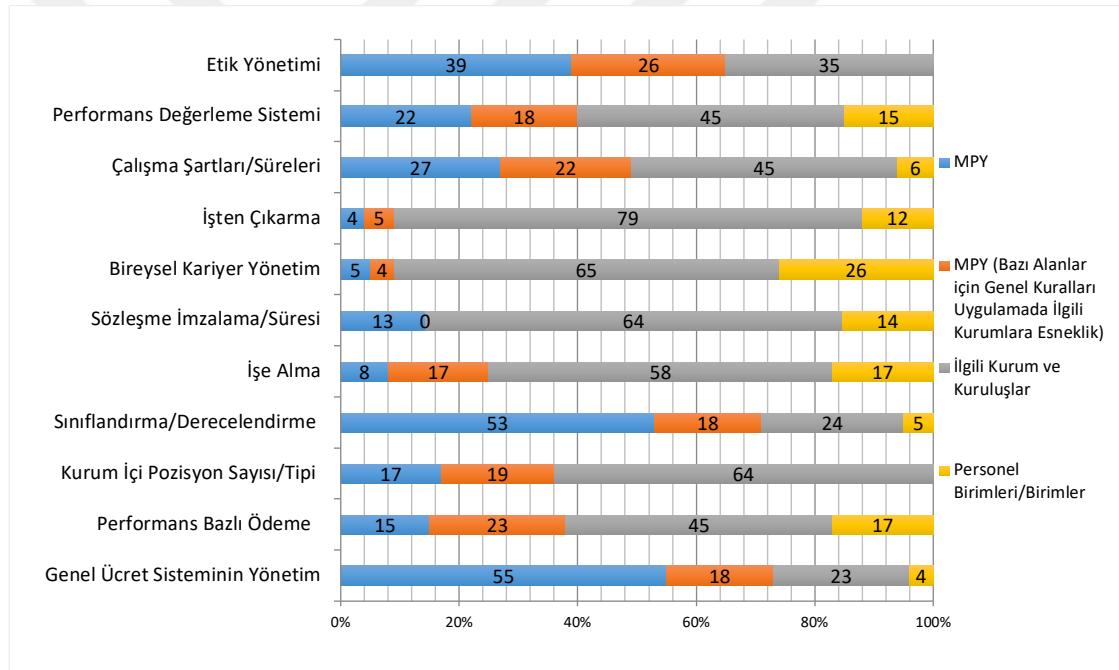
Kamu personel yönetiminde çeşitli aktörler arasındaki rol paylaşımı tablo halinde şu şekilde özetlenebilir:

Tablo 9. Kamu personel Yönetiminde Rol Ortakları ve Muhtemel Sorumlulukları

Organizasyon	Roller ve Sorumluluklar
Merkezi Personel Yapısı	<ul style="list-style-type: none"> Hükümete/kabineye kamu personel politikaları, düzenlemeleri ve yönetimine ilişkin teklifler sunulması ve önerilerde bulunulması, Kamu personel yönetimi alanındaki gelişmelerin takip edilerek bu doğrultuda yürütme ve yasamaya kamu personel sisteminin geliştirilmesi ve reformlar yapılması konusunda önerilerde bulunulması, Kamu personeline ilişkin birincil ve ikincil mevzuatının yorumlanması ve uygulamadan kaynaklanan sorunların giderilmesi, Kamu personelinden sorumlu olan birimlere politikalar, düzenlemeler, standartlaşmış prosedürler, program formülasyonu ve planlaması, hedeflerin ve stratejilerin belirlenmesi, koordinasyon, denetim ve değerlendirme konularında teknik destek ve danışmanlık hizmeti verilmesi, Kamu kurum ve kuruluşlarının örgütsel gelişimiyle ilgili konularda önerilerde bulunulması, Kamu görevlerine girme, personel değerlendirmesi, görevde yükselmeler ve kariyer gelişimi konularında ana esasların belirlenmesi ve gerekirse düzenlemeler yapılması, Tüm kamu yönetimine için insan kaynakları planlaması yapılması, Başka bir mercide karar verilemeyen önemli ve özel konularda itiraz mercii veya hakemlik görevinin yerine getirilmesi, Kamu kurum ve kuruluşlarının işe alım süreçleri açısından kontrol altında tutulması, Ücret yönetimi ve kontrolünün yapılması, Görev tanımlarının yapılması, kadroların sınıflandırma standartlarının tespit edilmesi, Kamu personeli bilgi tabanının oluşturulması, kayıtların merkezi olarak tutulması, Personel yönetimi konusunda araştırmalar yapılması ve bunların desteklenmesi, düzenli raporlar yayınlanması, Eğitim ve personel geliştirme uygulamalarının koordinasyonunun sağlanması gerektiğinde bizzat yapılması.
Maliye Bakanlığı/ Bütçe Dairesi	<ul style="list-style-type: none"> Ücret, emeklilik kesintileri, personel sayıları da dahil olmak üzere kamu personel yönetiminin tüm mali boyutları.
Bağımsız Kuruluş/Kurul	<ul style="list-style-type: none"> Kamu personelinin çeşitli konulardaki başvuru ve şikayetlerinin karara bağlanması, Etik yönetimi konusunda genel düzenlemeler yapılması ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlarca koordinasyon sağlanması, Disiplin cezaları konusunda temyiz mercii olarak kararların yeniden ele alınması, itirazların karara bağlanması, Bazı üst düzey personelin atanmaları öncesinde inceleme yapılması ve öneride bulunulması.
Sendikalar	<ul style="list-style-type: none"> Sendikal haklara sahip kamu personeli ile ilgili olarak hükümet temsilcileri ile toplu görüşme veya toplu sözleşme yapılması Kurum ve kuruluşlar bünyesinde temsilci görevlendirilmesi, Üyelerinin çıkarlarının söz konusu olduğu durumlarda gerekli idari ve yargı mercilerine başvurulması.
Personel Birimleri	<ul style="list-style-type: none"> Alt düzey görevler için personel alımı, Disiplin işlemleri, başvurular, şikayetler, Personel kayıtların tutulması, Günlük personel işlemleri, Kurumun insan kaynakları planlamasının yapılması, Kurum personelinin mesleki ve bireysel gelişimlerinin teşvik edilmesi ve izlenmesi, Kurum personeli ve yönetimine ilişkin olarak merkezi personel yapısına düzenli rapor sunulması, Kurum yöneticilerine destek sağlanması, önerilerde bulunulması, Kurumun eğitim birimi ve diğer eğitim kuruluşlarıyla gerekli irtibatların kurulması

Kamu personel yönetiminin tek elden yürütülmesi ya da çok aktörlü bir yönetim sürecinin varlığında, daha önce de değinildiği üzere, merkezileşme-yerelleşme boyutu da ayrıca önem kazanmaktadır (Demmke, 2006, s. 104). OECD ülkelerine yönelik yapılan araştırmalarda, yerelleşme ile çok aktörlü katılım arasında güçlü bir bağlantı tespit edilmiştir (OECD, 2008b, s. 42). Bu ise, yetki ve sorumluluğun alt birimlere veya ilgili kuruluşlara tamamen devredilmesinden ziyade merkezi ve yerel aktörlerin karar ve sorumluluk sürecine birlikte katılmalarının tercih edildiğini göstermesi açısından önemlidir. OECD üyesi ülkelerde fonksiyon bazında kamu personel yönetiminde rol alan aktörlerin payları şu şekildedir:

Şekil 7. Fonksiyon Bazında Kamu Personel Yönetiminde Rol Alan Aktörlerin Rollerini



Kaynak: (OECD, 2013, s. 48)

Daha önce değinilen farklı MPY modellerini uygulamakta olan bazı ülkelerde işlevsel bazda rol paylaşımına bakıldığında ise aşağıdaki gibi bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Tablo 10. Bazı Ülkelerde Fonksiyon Bazında Rol Paylaşımı

	Kadro Unvan ve Sayılarının Tespiti	Ücret Sisteminin Yönetimi	Sınıflandırma ve Derecelendirme	Personel Alımı	Eğitim, Karriyer Gelişimi	Personel Değerlemesi	Göreve Son Verme	Çalışma Koşullarının Tespiti	Etik Yönetimi
ABD	★	◆	◆	★	★□	★	★	★	◆
İngiltere	★	★	★	★	★	★	★	★	◆
Japonya	●	●	●	●	★	★	●	●	★
Fransa	★	◆	◆	★	★□	★	★	★	◆
İsveç	★	★	★□	★□□	★□	★	★□	★□	★
Portekiz	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Türkiye	◆	◆	◆	●	◆★	◆★	●	◆	◆
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Merkezi Personel Yapısı /Merkez tarafından düzenleme yapılıyor ve uygulama takip ediliyor: ◆ ➤ Merkezi Personel Yapısı /Merkez tarafından düzenleme yapılıyor ancak uygulama konusunda ilgili kurumlara takdir hakkı tanınıyor: ● ➤ Bakanlıklar ve ilgili kuruluşlar sorumlu: ★ ➤ Personel Birimi Sorumlu: □ 								

Kaynak: (OECD, 2013)'den derlenmiştir.

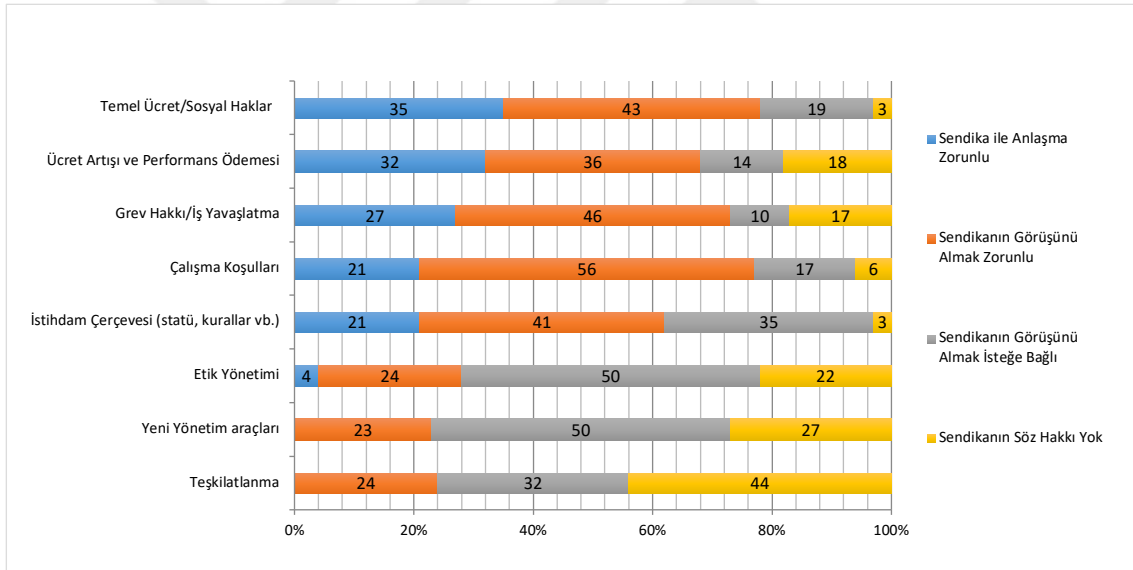
Yukarıda belirtilen rol ortaklarının yanında, kamu istihdamının özellikle YKİ süreci ile birlikte statü hukukundan uzaklaşıp sözleşmeli statüye yönelmesiyle kamu personel yönetimi sürecine daha aktif olarak katılan diğer önemli bir aktör sendikalar olmuştur. Sendikalar, mevcut mevzuatın izin verdiği ölçüde sürece katılarak üyelerinin haklarını savunmakta ve yeni kazanımlar elde etme yolunda mücadele vermektedirler. Sendikaların sürece dahil edilme düzeyleri ülkeden ülkeye farklılık arz etse de köklü bir demokrasi kültürünün ve örgütlenme serbestisinin bulunduğu ülkelerde, YKİ yaklaşımının giderek benimsenmesiyle de birlikte, daha aktif bir role sahip oldukları görülmektedir (OECD, 2010, s. 38). Ayrıca, sendikaların sürece katılma düzeylerinin fonksiyon bazında da farklılıklar gösterdiği OECD tarafından yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkarılmıştır. Buna göre, sendikaların etkili oldukları ve olmadıkları konular olarak şu başlıklar öne çıkmıştır:

Tablo 11. OECD Üyesi ülkelerde Sendikaların Etkili Oldukları ve Olmadıkları Alanlar

Sendikaların Etkili Olduğu Alanlar	Sendikaların Etkili Olmadığı Alanlar
Maaşların tespiti	Yöneticilerin atanması ve görevden alınması
İşten çıkarmalar	Görevde yükselmeler
Personel sayısında daralma	Performans yönetimi
Personelin yer değiştirmesi	Hizmet alımları
Çalışma zamanları	
Çalışma koşullarının tespiti	
Performans tabanlı ödeme	

Kaynak: (OECD, 2008b, s. 43)

OECD ülkelerinde sendikaların işlevsel bazda sürece katılma düzeyleri ise şu şekildedir:

Şekil 8. OECD Üyesi Ülkelerde Sendikaların Personel Yönetimine Katılma Düzeyleri

Kaynak: (OECD, 2010, s. 39)

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, merkezi kamu personel yönetimine ilişkin olarak YKİ ile birlikte merkezi kamu personel yönetiminde “yerleşme” ve MPY’lerin “özerkliği” öne çıkan kavramlar olmuşlardır. Bu nedenle, aşağıda söz konusu kavramların YKİ ve kamu personel yönetimi için ifade ettikleri anlamlara değinilecek ve bunların uygulamaya nasıl yansydıkları incelenmeye gayret edilecektir.

2.2.5. Kamu Personel Yönetiminde Yerelleşme ve MPY'lerin Özerkliği

Son yirmi yılda birçok kamu yönetiminde yaşanan değişim genelde iki ana yönle karakterize edilmektedir: Bir tarafta otorite ve sorumluluğun yerelleşmesi ve yönetsel otonominin genişletilmesi, diğer taraftan ise hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi (Selden, 2012, s. 101). Özellikle YKİ anlayışının yaygın kabul görmeye başlamasıyla birlikte kamu yönetimi disiplini öne çıkan kamu yönetimini politik etkilerden arındırma, yerelleşme, karar verme yeterliliği ve hesap verebilirlik gibi hususların merkezi personel yapılarına bakan yönlerinin ele alınması ihtiyacı da ortaya çıkmıştır (Stanova, 2014, s. 299). Merkezi personel yapılarının bu açılardan ele alınması, günümüzde önem kazanmış konu başlıkları bağlamında bunlara atfedilen rollerin ve dolayısıyla bu yapıların modern kamu yönetimi içerisindeki konumlarının daha yakından ele alınması imkanını verecektir.

2.2.5.1. Yerelleşme Düzeyi

Kamu personel yönetiminden sorumlu yapının belirlenmesinde anahtar kriterlerden birisi mevcut personel sisteminin kurumsal, yasal, bütüncül bir yapı mı yoksa parçalanmış bütünlükten yoksun bir görünüm sergileyip sergilemediği hususudur (Short, 1937, s. 110).

Hükümetler kamu yönetimi alanında sorumluluğun nereye ait olacağını tartışırken, bunu genellikle yerel otoritelerle ilişki halinde merkezi otoriteye hangi seviyede yetki verileceği çerçevesinde yapmaktadırlar. Buna ilaveten, federal veya bölgesel yönetimler, yasal ve yönetsel düzenleme yetkisinin merkezi ve federal/bölgesel yönetimler arasında uygun bir dağılımı konusunda da karar verme ihtiyacı duyarlar (Armstrong, 2009, s. 95). Personel yönetimini bağlamında ise, yetki ve sorumlulukların bakanlıklar ve bağlı kuruluşlara verilmesinin derecesi sistemin hangi oranda merkezileşmiş olmasına dayanmaktadır. Bu ise kamu personel yönetimi sisteminde merkezileşme-yerelleşmenin uygun seviyesinin ne olması gerektiği sorusunu gündeme getirmektedir (Demmke vd., 2006, s. 104).

Merkezileşme genel olarak, karar verme yetkisinin hiyerarşide üst basamakta bulunan birim veya kuruluşlara verilmesini ifade eder. Söz konusu merkezi karar mercilerinin yaptığı düzenlemeler tüm kamu yönetimini kapsamını alır ve verdiği kararlar herkes için bağlayıcı olur (Güler, 2001, s. 68). Kamu personel yönetimi açısından yerelleşme ise, insan kaynaklarının ve bunlara ilişkin karar yetkilerinin merkezi birimler tarafından hizmetin sunulmasından sorumlu alt kuruluşlara veya birimlere devredilmesi anlamında kullanılmaktadır (Demmke vd., 2006, s. 106). Merkezileşmiş personel sistemleri genellikle objektif politik karar alma süreçlerini teminat altına almak, kamu personelinin politik baskılardan ve kayırmacılıktan korumak amacıyla devreye sokulur (Shepphard, 2003, s. 14). Yine insan kaynakları uygulamalarının standartlaştırılmasının kurumsal politikalar ve hizmet sunumları arasında uyumu tesis edeceği de savunulmaktadır (Armstrong, 2009, s. 98). İlave olarak merkezileşme yaklaşımının, ölçek ekonomilerine imkân tanınması ve kurumlar üstü makro düzeyde değerlendirme yapabilme kapasitesine sahip nitelikli insan kaynakları uzmanlarının istihdamına olanak sağlaması nedenleriyle de yüksek etkinlik sağlayacağı öne sürülmektedir.

Buna karşılık yerelleşme; yetkilerin, sorumlulukların ve görevlerin yeniden dağıtımını ifade etmektedir (Katula ve Perry, 2003, s. 208). Yerelleşme (desantralizasyon) genellikle dikey ve yatay olmak üzere iki boyuta ayrılarak incelenmektedir (Demmke vd., 2006, s. 243). Dikey yerelleşme karar verme sürecinde bakanlık ve kuruluşların personel birimlerinden daha alt hiyerarşide bulunan yönetici veya birime yetki devrinde bulunmaları anlamına gelirken, yerelleşmenin yatay boyutu daha çok insan kaynakları yönetiminde alınan kararların ve yapılan düzenlemelerin tüm kamu yönetimine hitap eden özel bir merkezi personel yapısı tarafından mı yapıldığı, yoksa söz konusu yetkilerin bakanlıklara veya ilgili kuruluşlara mı devredildiği üzerinde durmaktadır. Bu anlamda her iki yerelleşme türü de YKİ anlayışının temel vurgularından biri olan yönetimin karar verme serbestliğine denk gelmektedir. Dolayısıyla, insan kaynakları yönetiminin bakanlık veya bir kuruluş içerisindeki merkezi personel birimi ya da kurul tarafından tek elden yürütülmesi sistemin merkezileşmiş dikey bir sistem olduğunun göstergesi iken, alt birimlerin veya alt hiyerarşideki yöneticilerin sürece dahil olması sistemin yerelleşme yönünde kurgulandığının bir göstergesidir. Yatay merkezileşme ise insan kaynakları yönetimine ilişkin karar verme yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim bünyesindeki bir

merkezi otoriteye ait olmasını ifade etmektedir. Yatay olarak yerelleşmiş bir insan kaynakları yönetim sisteminde merkezi otoriteye ait olan yetki ve sorumluluğun ilgili kuruluşlara devredildiği ve bunun seviyesinin de dikey olarak merkezi veya yerel olmanın derecesini belirlediği söylenebilir. Dolayısıyla kamu personel yönetimi alanında yatay merkezileşme bakanlıklar ve ilgili kuruluşlarla ilişki içinde bulunan güçlü bir merkezi personel yapısının varlığını gerekli kılmaktadır.

Diğer taraftan, literatürde yerelleşmenin öngörülen ve öngörülmeleyen birçok farklı çıktıya sebep olduğu da sıkça dile getirilmektedir (WB, 2008; OECD, 2005). Açıktır ki, yerelleşme süreci ilave bir koordinasyon ve yeni hesap verebilirlik prosedürleri ile paralel bir yol izlemektedir. Nihayetinde, yerelleşmiş bir sistemin etkinliği iyi işleyen bir koordinasyon ve izleme sisteminin oluşturulmuş olmasına bağlıdır. Dahası, “bırakınız yöneticiler yönetsin” tarzı bir deregülasyona aynı zamanda çeşitli zorluklar ve ilave bürokrasiyi beraberinde getirebilecek yeni düzenlemeler de eşlik edebileceği unutulmamalıdır (Demmke, 2006, s. 134). Bazen bu zorluk ve ilave bürokrasi, hesap verebilirlik ve şeffaflık, performans kriterleri gibi yeni çerçeveler içinde sunulan piyasa benzeri mekanizmalar tarzında da olabilir. Ayrıca, yerelleşmiş personel yönetimi fonksiyonlarının özellikle geniş kurumsal yapılarda merkezi bir birime bağlanması veya havale edilmesi halinde de öngörülmemiş merkezileşme etkileri olabileceği belirtilmektedir (Demmke vd., 2006, s. 239).

Daha önce MPY’ler karar verme yeterlilikleri üzerinden yapılan kategorik ayırıma benzer bir ayırım bu sefer MPY’lerin yerelleşme düzeyleri bağlamında yapıldığında da yine aynı üç kategori karşımıza çıkmaktadır: “Kontrolör MPY”, “koordinatör MPY” ve “danışman MPY” (Stanova, 2014, s. 322). Kontrolör kategorisindeki MPY’ler; ileri derecede merkezileşmiş, kamu personel yönetimindeki yetki ve sorumlulukları büyük ölçüde üzerinde toplamış, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına söz hakkı bırakmayan, personel düzeyindeki kararlar üzerinde bile kontrolü bulunan MPY’leri ifade etmektedir. Bu kategoriye örnek olarak Japonya Ulusal Personel Ajansı gösterilebilir. Koordinatör MPY’ler ise, adından da anlaşılacağı üzere, kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki müdahalesi daha az olan, yetki ve sorumlulukların bir kısmını devretmiş, daha çok politika belirleme ve yönlendirme fonksiyonunu icra eden MPY’lere gönderim

yapmaktadır. OECD ülkelerine bakıldığında, en fazla rastlanılan kategorinin bu kategori olduğu görülmektedir (OECD, 2013, s. 50). Bunun anlamı ise, yerleşmenin bu yapılar için giderek daha fazla önem kazandığı, bununla birlikte hizmet kuruluşlarındaki personel düzeyinde karar alma süreçleri üzerinde kayda değer bir etkileme güçlerinin olmadığıdır. Bu kategorinin örnekleri olarak da Amerikan Kamu Personel Yönetimi Ofisi ile İsveç Kamu İşverenleri Ajansı (SAGE) verilebilir. Ücret sisteminin yönetilmesi, ödenek tahsisi, ve kadro ve pozisyon sayılarının tespiti, işe alma, kariyer gelişimi, ve işten çıkartma konularında hizmet yürütücü kuruluşlara yetki aktarımı yapmış olan SAGE, liderlik ve rehberlik rolü oynamakta, mevzuata ilişkin hususlarda danışmanlık hizmeti vermekte, stratejik politikalar oluşturmakta, sendikalarla görüşmeleri sonuçlandırmakta, böylece, kontrol fonksiyonundan çok koordinasyon görevi ağır basmaktadır (SAGE, 2010, s. 12). Son olarak danışman MPY'ler, merkezi kamu personel yönetiminde en zayıf kategori olarak, hemen hemen bütün yetki ve sorumluluğu ilgili kurum ve kuruluşlara devretmiş, politika belirleme ve yönlendirme fonksiyonlarını bile kullanmayan, sadece sistemin uygulanmasına ilişkin olarak kurum ve kuruluşlara danışmanlık hizmeti veren ve analizler yapan pasif bir MPY yapılanmasına işaret etmektedir (Stanova, 2014, s. 322). Dolayısıyla, çok zayıf bir güce sahip olmaları sebebiyle OECD ülkelerinde danışman özelliği gösteren MPY'lere fazla rastlanmamakta olup, bu kategorinin nadir örneklerinden biri olarak Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Komisyonu gösterilebilir (OECD, 2013, s. 54).

OECD'ye (2004, s. 49) göre yerleşme bağlamında insan kaynakları yönetimindeki hâkim olan eğilim parçalanma ve çeşitlenme yönünde olup, bazı ülkelerde kamu personeliyle ilgili mevzuat hayli detaylı ve takdire yer bırakmayacak şekilde düzenlenmişken, giderek sayıları artan YKİ anlayışını benimsemiş ülkelerde bu durum çarpıcı biçimde değişikliğe uğramıştır. Yaşanan süreç OECD tarafından “kamu personel yönetiminin kurumsal anlamda yerleşmesi (*individualism of civil service arrangements*)” ve “insan kaynakları yönetiminde yetki devri (*delegation in human resources management*)” gibi terimlerle kavramlaştırılmıştır. Bu anlayışa göre kurumsal yerleşme ile örgütlerin değişen ihtiyaçlarına, özelliklerine ve performanslarına göre farklı düzenlemelere gidilebilecektir. Ancak OECD bütün bu yaşanan değişim sürecinin,

kolektif değerler ve etik davranış alanında yıkıcı yan etkilerinin olabileceğini de ayrıca belirtilmektedir.

Bu eğilim çerçevesinde, kurumsal yerleşmenin veya diğer bir ifadeyle yetki devrinin kapsamı bir ülkeden bir diğerine değişse de çoğu OECD ülkesinin yönetsel esnekliği arttırmak, performans ve hesap verebilirliği geliştirmek için kamu personel yönetimi sorumluluğunu yerleşirme yolunda önemli adımlar atmakta olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. OECD ülkelerinde söz konusu süreçte birlikte veya ayrı ayrı olmak üzere genellikle üç metot kullanıldığı görülmektedir (OECD, 2004, s. 42):

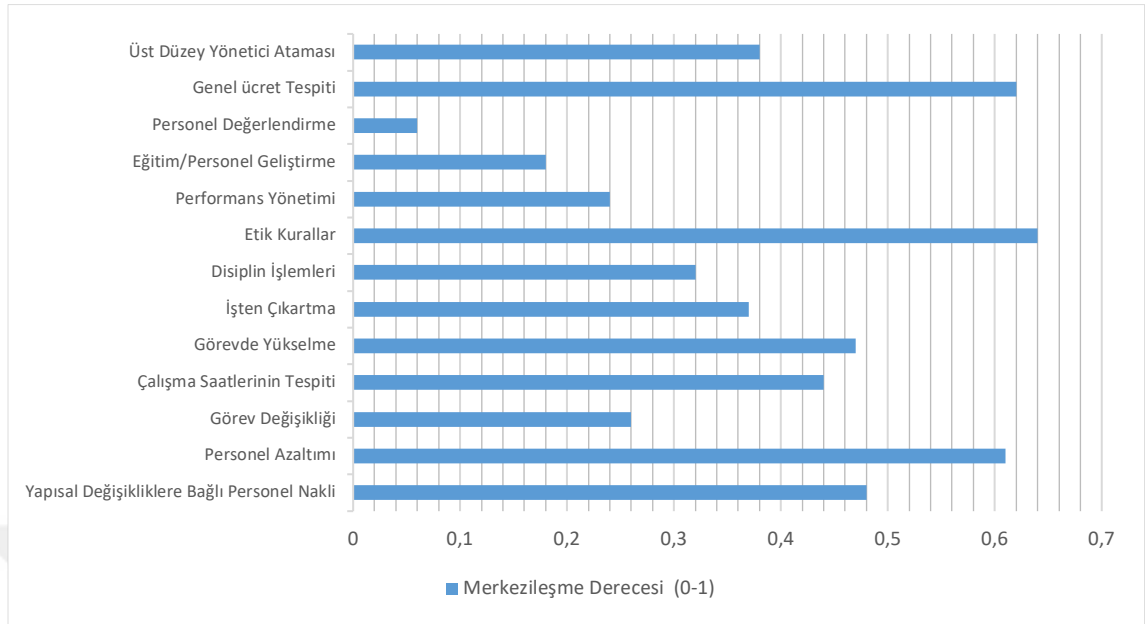
- i. Kamu personel yönetimine ilişkin sorumlulukların merkezi yapılardan ilgili bakanlık ve kurumlara/birimlere transferi,
- ii. Kuralların ve prosedürlerin basitleştirilmesi (Politika belirleme yetkisi merkezde kalırken, uygulamaya ilişkin yetkiler devredilmekte; kuralların ve prosedürlerin basitleştirilmesiyle öncesine göre daha az detaya inen politika çerçevesleri oluşturulması yönünde bir eğilim ortaya çıkmaktadır),
- iii. Daha esnek personel yönetimi politikaları geliştirilmesi (Bazı ülkelerde otorite devri sınırlı kalmış olsa bile, merkezi personel yapılarınca daha esnek politika türleri ve daha az hantal prosedürler geliştirilmektedir. Örneğin, birçok ülkede ücret yönetimi sorumluluğu merkezde kalmışsa da ilgili bakanlık ve kurumlara çeşitli şekillerde ücret esnekliği sağlanmıştır).

OECD ülkeleri için kamu personel yönetiminde yetki devrinin derecesi bir indeks yoluyla 2004 yılında OECD tarafından yapılan stratejik insan kaynaklarına ilişkin bir araştırma yoluyla değerlendirilmiştir. Araştırmanın sonuçlarına bakıldığında Avustralya, Finlandiya, İzlanda, Yeni Zelanda ve İsveç personel yönetiminde en fazla yerleşme düzeyine sahip ülkeler olarak gözükmekte iken; Yunanistan, Japonya, Lüksemburg ve Slovakya en merkezietçi ülkeler olmuşlardır. Genel olarak pozisyon tabanlı sistemler ile geniş yönetim özerkliğinin el ele gittikleri söz konusu araştırmadan çıkan diğer bir sonuçtur. Buna göre, pozisyon tabanlı sistemler alt hiyerarşilere yetki devri ve otonomi konusunda kariyer tabanlı sistemlere nazaran daha sıcaktır. Yine ülkenin büyüklüğü ve yapısının da merkezileşmenin düzeyini belirlemede etkili olduğu ortaya çıkmıştır. Buna

göre küçük ülkeler daha merkezi bir yapıya sahipken büyük ülkeler yerleşmiş bir sistem inşa etmeye daha müsaittirler. Ancak doğal olarak, kamu personel yönetimi alanında tüm konuların aynı derecede yerleşmeye müsait olduklarını iddia etmek mümkün gözükmemektedir. Bu anlamda personel yönetimde özerkliğin en önemli göstergelerinden biri, ilgili kurum ve kuruluşların personel bütçesini kontrol edebilme derecesidir (Demmke vd., 2006, s. 245). Dolayısıyla da bütçe kullanmaya ilişkin yetki devrinin, çeşitli personel fonksiyonu unsurları üzerindeki kontrol gevşetilmeden önce yapılması önem kazanmaktadır. Bu şekildeki bir devir süreci Kanada, Yeni Zelanda, İsveç ve İngiltere’de gibi ülkelerde halihazırda yaşanmıştır (Meer vd., 2015, s. 50).

Yine aynı araştırmanın sonuçlarına göre, OECD ülkelerinin üçte ikisinde politika formülasyonu ve geliştirilmesi alanlarında merkezi personel yapılarının yasal olarak sorumluluğu devam etmektedirler. Ancak İrlanda, Japonya, Norveç gibi ülkelerde merkezi personel yapısı sadece politika tespitinden değil aynı zamanda politikaların uygulanmasından da sorumlu bulunmakta olup, bu sistemlerde ilgili bakanlık ve kurumların çok az takdir yetkileri bulunmaktadır (OECD, 2013, s. 56). Buna karşılık, OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında personel yönetimine ilişkin politikaların uygulanması yetki ve sorumluluğunun yerleştiği görülmektedir (OECD, 2013, s. 57). Personel yönetimi fonksiyonun yeterince merkezileşmediği bu ülkelerde, merkezi personel yapısının görev alanı, değişik versiyonları olmakla birlikte, genel olarak sınırlıdır. Örneğin, Yeni Zelanda’da Kamu Hizmeti Komisyonu (*State Services Commissioner*) kamu personel yönetimi üzerinde yasal olarak geniş bir otoriteye sahip olsa da uygulamada bu otoritesini yalnızca bakanlık ve kurumların üst düzey personeli için kullanırken, diğer personel için ilgili bakanlık ve kurumlara bırakmaktadır (Halligan, 2003, s. 12).

Şekil 9. Merkezi Kamu Personel Yönetiminde Yetki Devri İndeksi



Kaynak: (OECD, 2004, s. 46)³³

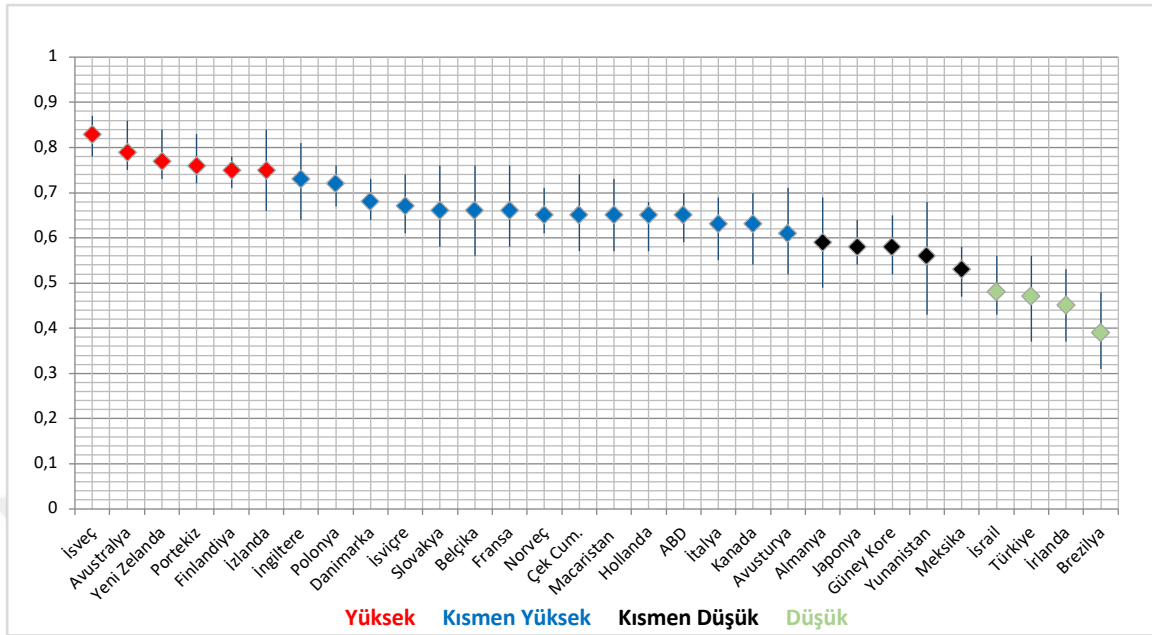
Merkezileşme-kurumsal yerleşme düzeyini ölçmede kamu personel yönetimi fonksiyonuna makro açıdan bakmak yerine, kamu personel yönetiminde önemli görülen her bir fonksiyon özelinde ele alınması, yerleşme sürecinde MPY'lerin konumunu anlamada daha yararlı olacaktır. Aşağıdaki OECD ülkelerini kapsayan tablo, kamu personel yönetimine ilişkin fonksiyonlardan hangilerinin çoğunlukla yatay olarak merkezileşme özelliği gösterdiklerine ilişkin olup, (1)'e yaklaştıkça fonksiyon bazında merkezileşme düzeyi artarken, (0)'a yaklaşılması halinde yerleşme düzeyinde artış olmaktadır.

³³ İndeksin oluşturulmasında kullanılan değişkenler şunlardır:

- MPY varlığı
- Teşkilatlanmada yetki devri
- Ücret tespitinde yetki devri
- İstihdam ve çalışma koşullarının belirlenmesi konusunda yetki devri
- Sözleşme ücretleri ve süreleri üzerindeki etki

OECD ortalaması ise 0,65 dir.

Şekil 10. Personel Fonksiyonlarında Merkezileşme: OECD Ülkeleri



Kaynak: (OECD, 2011a, s. 53)

Görüldüğü üzere, en fazla merkezileşmiş personel yönetimi fonksiyonları olarak ücret sistemi yönetimi, ödenek tahsisi, kadroların sınıflandırılması ve etik kuralların belirlenmesi öne çıkmaktadır. En az merkezileşmiş olanlar ise, (ki bu aynı zamanda ilgili bakanlık ve kuruluşların karar almada en fazla takdir yetkisine sahip oldukları anlamına gelir) işe alma, kariyer yönetimi, ödüllendirme ve sözleşme süreleridir. Başka bir ifadeyle, fonksiyon bazında en fazla merkezileşme stratejik kararlar düzeyinde gerçekleşirken, en fazla yerelleşme ise işlemsel kararlar düzeyinde ortaya çıkmaktadır. YKİ açısından önem taşıyan performans yönetimi alanında yerelleşme düzeyi ise ülkeler bazında şu şekildedir:

Tablo 12. OECD Ülkelerinde Performans Yönetiminde Merkezileşme -Yerelleşme

Nispeten Merkezileşmiş (MPY Aracılığıyla)	Nispeten Yerelleşmiş (İlgili Hizmet Birimlerine Bırakılmış)
Avusturya, Belçika, Fransa, İtalya Japonya, Güney Kore, Portekiz, Türkiye	Avustralya, Finlandiya, Almanya, Hollanda, Norveç, İspanya, İsveç, İngiltere, ABD

Kaynak: (OECD, 2011a, s. 55)

Bütün bu bulgulardan yola çıkarak, OECD ülkelerinde görülen genel eğilimin, örgütsel karar verme fonksiyonlarının merkezileşmesi, personel düzeyinde karar verme fonksiyonlarının ise yerelleşmesi yönünde olduğunu ileri sürmek mümkündür. OECD'nin bu noktadaki öngörüsü, merkezi personel otoritelerinin karar mercii olmaları noktasındaki stratejik konumlarını devam ettirecekleri, ancak uygulamayla ilgili hususların bakanlıklara ve kurumlara bırakılacağı şeklindedir (OECD, 2008a, s. 42).

Anlaşılacağı üzere, kamu personel sisteminin yerelleşmesi bir kamu yönetimi için hem bir kazanç hem de bir tehlike olabilir. Bir taraftan, kamu kurumlarının ihtiyaçları doğrultusunda kendi personelinin yönetimi ile performans artışı sağlanabilir. Diğer taraftan, modernize olmamış “adalar” oluşumuna izin vererek sistemin modernize edilmesinin sürdürülmesine engel teşkil edebilir. Bu nedenle, hangi yönde yapılanmaya ağırlık verileceği noktasında her ülke kendi durumunu dikkate alarak karar verme durumundadır. Bu nedenle, daha fazla merkezileşme veya daha fazla yerelleşme arasında bir denge bulma birçok ülke hükümeti açısından önemli bir mesele olarak ortada durmaktadır. Bir yerleşmiş sistem güçlü bir kamu yönetimi geleneğini ve güçlü bir personel sistemini gerekli kılarken, aynı zamanda eşitsizlik ve yolsuzluk açısından riskler barındırmaktadır (Demmke, 2006, s. 137). Burada yapılması gereken, yerleşmenin derecesi ile merkezi personel yapısının gücü, kurum ve kuruluşlar üstünde merkezi kontrolün seviyesi ve merkezi politikaların uygulanabilirlik düzeyi arasında doğrudan bir ilişki kurulmasıdır (Nunberg, 1995, s. 35).

2.2.5.2. MPY'lerin Özerklik Seviyeleri

Çok aktörlü bir sistem, katılan aktörlerin özelliği ve katılımın düzeyine göre karar verme sürecinin karmaşık bir hale gelmesine sebep olabilir. Bu nedenle, merkezi personel yapılarının karar verme yeterlilikleri ve özerklik düzeyleri veya tersinden ifade edilecek olunursa hesap verebilirlik seviyeleri ayrı bir önem kazanmaktadır (Demmke vd., 2006, s. 265). Bu anlamda, hem personel yönetimindeki karar verme özerkliği hem de yönetsel ve yapısal hesap verme yükümlülüğü MPY'lerin anahtar boyutlarını oluştururlar; çünkü her iki boyutun da personel sisteminin politik müdahalenin dışarısında tutulmasında ve kamu personel yönetiminde etkinliğin sağlanmasında büyük etkileri bulunmaktadır.

Şüphesiz ki MPY'ler kamu personel yönetimi içerisinde yönetsel yetkileri olan tek yapı değildir ve performansları diğer kamu kurumlarıyla yakından ilişkilidir. Dolayısıyla MPY'lerin performansı kamu personel yönetimi sürecine dahil olan diğer kuruluşların süreçte aldıkları rolün derecesine oldukça duyarlıdır. MPY'lerin performans boyutlarını belirlemede bir köşe taşı olan “örgütsel otonomi (özerklik)” bir kuruluşun diğer kuruluşlardan ve müdahale süreçlerinden bağımsızlığını yansıtır (Stanova, 2014, s. 323).

Müdahale sınırlılığı ya da tersinden ifadesiyle karar verme özerkliği ise hükümetin veya diğer kamu kuruluşlarının MPY'nin kararlarına, işlem ve eylemlerine müdahale edebilmesine gönderme yapmaktadır. Dolayısıyla karar verme özerkliği açısından iki farklı boyuttan söz edilebilir. Birinci boyut, hükümetin MPY üzerindeki vesayetine denk gelirken, ikinci boyut MPY'lerin kamu yönetimi içerisinde bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşları ile rol paylaşımına ilişkindir (Stanova, 2014, s. 323). Verhoest ve diğerlerine (2004, s. 110-1) göre bir MPY açısından en önemli özerklik, görevli olduğu alanla ilgili karar verme yetkisindeki bağımsızlığıdır. Söz konusu yazarlar, aynı zamanda MPY'nin politika belirlemedeki özerkliğinin derecesini de belirleyen hükümet müdahalesinin altı seviyesini şu şekilde ifade etmişlerdir:

- i. Hükümet tarafından MPY'nin görüşünün alınmadan karar verilmesi (en alt düzey özerklik),
- ii. Hükümet tarafından MPY'nin görüşü sorulduktan sonra karar verilmesi,
- iii. Hükümet tarafından MPY'nin görüşü ve önerileri dikkate alınarak karar verilmesi,
- iv. Hükümet ve MPY arasındaki görüşmelerden sonra birlikte karar alınması,
- v. Hükümet tarafından çizilmiş sınırlar dahilinde, hükümetin düşüncesi alındıktan sonra MPY tarafından karar verilmesi,
- vi. Hükümetin düşüncesine başvurulmadan ve herhangi bir sınırlama olmaksızın doğrudan MPY tarafından karar alınması (özerkliğin en üst derecesi).

En üst derecedeki özerklik, aynı zamanda kamu personel yönetiminin “depolitize” olmasının sağlanmasında en yüksek potansiyele sahip olan özerklik düzeyidir. Bu kuruluşların özerklik derecesi ne kadar düşük olursa, o kadar da hükümetin veya bakanların kararlara müdahalesi fazla olur ve dolayısıyla depolitizasyon sürecindeki etkisi de o denli düşük kalır. Bu anlamda, geniş yetkilerle donatılmış ve yapısal özerkliğe sahip olan MPY’lerin depolitizasyon sürecinde en yüksek potansiyele sahip oldukları, dolayısıyla yetki ve yapısal otonomilerinin azaldığı oranda personel sisteminin depolitize olması potansiyelinin de o derecede artmakta olduğunu söylemek mümkündür.

Aynı yazarlar MPY’lerin örgütsel özerkliği üzerinde üç tip sınırlılık bulunduğunu belirtirler: (i) finansal, (ii) yasal ve (iii) yapısal sınırlılıklar (s. 112). Finansal sınırlılıklar, MPY’nin faaliyetlerinde hükümetten aktarılacak kaynaklara dayanmasına vurgu yapmaktadır. Yasal sınırlılık, yasal öznelliği yani MPY’nin statüsü ve varlığı söz konusu olduğundaki yasal korumanın derecesini ifade eder. Eğer hükümet MPY’nin statüsünü kolayca değiştirebilir, tamamıyla ortadan kaldıracak veya yetkilerini elinden alabilirse bunun anlamı yasal sınırlılığın yüksek ve özerkliğin düşük olmasıdır. Bu anlamda en üst düzey özerklik, MPY’nin statüsünün anayasa ile belirlenmiş olması ve ancak anayasanın değiştirilmesi yoluyla bu yapı hakkında tasarruf yapılabilecek olması halinde ortaya çıkmaktadır.

Yapısal sınırlılıklar ise MPY’nin başında bulunan kişinin hükümete veya hükümet temsilcilerinden bir kurula karşı hesap vermesinin gerekmesi halinde söz konusudur. MPY’lerin hesap verecekleri veya sorumlu olacakları yerlere ilişkin olarak çeşitli alternatiflerden bahsedilebilir. Eğer MPY’nin başındaki makamın hükümete karşı bireysel sorumluluğu bulunuyorsa, MPY’lerin karar verme otonomileri üzerinde yapısal kısıtlamalar ortaya çıkabilir. Bu sorumluluk düzeyi ne kadar fazlaysa, MPY’nin kamu personel politikalarını yönlendirme potansiyeli de o denli düşük kalmaktadır. Bu durumda hükümetin kamu personel yönetimi üzerinde kayda değer bir etkisinin olacağı beklenebilir. Bireysel hesap verebilirlik (bir bakana veya başbakana karşı) genellikle kolektif hesap verebilirliğe (bakanlar kuruluna karşı) göre daha etkilidir (Thompson, 1993, s. 510). Ayrıca, patronajın hiyerarşide alt seviyelere inildikçe azalması sebebiyle bu tür bir sınırlılık MPY’nin depolitizasyon fonksiyonu açısından da önemlidir. Burada

kritik olan MPY'nin başının ve diğer üst yönetimin nasıl ve kim tarafından atandığı hususudur. Bu itibarla MPY'lerin incelenmesinde, depolitizasyon fonksiyonunun yanı sıra dikkate alınması gereken ikinci boyut yapısal sınırlılık derecesidir. MPY yönetiminin nasıl atandığı ve kimin atadığı, bu kişilerin personel politikasına ilişkin yetkilerini hangi ölçüde kullanabileceklerinin de belirleyicisi olmaktadır. Bu durumda MPY yönetiminin hükümete karşı hesap verme yükümlülüğü ne kadar fazla ise politik patronajın o kadar fazla olacağı söylenebilir (Demmke vd., 2006, s. 264). MPY'nin başının hükümet tarafından kolektif bir işlemle aday gösterilmesi halinde ise, örneğin koalisyon partilerinin oluşturduğu bir kabineye karşı sorumluluk durumunda, muhtemelen daha az hükümet kontrolü söz konusu olacaktır. Hatta MPY'nin başının yasama organına karşı sorumlu olması halinde, yasama organının koalisyon partilerinin yanında muhalefet partilerinin de bulunması nedeniyle, çok daha fazla yapısal otonomiye sahip olabilecektir. Zira, tüm partilerin MPY üzerinde patronaj yönünde bir baskı yaratması pek mümkün gözükmemektedir (Demmke, 2006, s. 117). MPY'nin başının profesyonel bürokratlardan oluşan bir kurul gibi apolitik bir otorite tarafından atanması halinde ise bağımsızlığın en üst noktaya vardığı durum söz konusu olmaktadır. Kurul üyelerinin de patronaja ilişkin çıkarları olabilir, ancak politika dışı statüleri nedeniyle, bu baskı politikacılarda olduğundan daha az olacağı tahmin edilebilir. Bu durumda MPY muhtemelen bu kurula karşı veya kurulun herhangi bir sorumluluğunun bulunmaması halinde doğrudan yargıya karşı sorumlu tutulacaktır.

Merkezi personel yapılarında yapısal hesap verebilirliğin her bir kategorisi için uygulama örnekleri aşağıdaki tabloda verilmiştir. MPY'nin en bağımsız olduğu ülke Kamu Personeli Ajansı ile temsil edilen İsveç'tir (SAGE). Bu ajans kamu kurum ve kuruluşlarının üyeliği temelinde yapılandırılmıştır. Bu ajansın genel kurulu durumunda olan İşveren Konseyi (*Employer Council*) aralarında kurum ve kuruluşların en üst yöneticilerinin (genel müdür, müsteşar, rektör, general, valiler vb.) bulunduğu en fazla 250 üyeden oluşmaktadır. Genel kurul kendi üyeleri arasından on beş kişilik bir yönetim kurulu seçer ve bu kurul da Ajansın başkanını atar. Başkan yönetim kuruluna ve yargıya karşı sorumludur (SAGE, 2009, s. 15).

Tablo 13. MPY En Üst Amirinin Hesap Verme Sorumluluğu

Kategori	Bakan/Başbakan	Yürütme	Yasama	Yargı
Örnekler	MPY en üst amiri bakan/başbakan tarafından atanır.	MPY en üst amiri bakanlar kurulu/yürütme tarafından atanır.	MPY en üst amiri parlamento tarafından atanır.	MPY en üst amiri politika dışı yapılar tarafından atanır. Yargıya karşı sorumludur.
Ülkeler	İspanya ((Maliye ve Kamu Yönetimi Bakanlığı altında Kamu Personeli Genel Müdürlüğü)	Hollanda (İçişleri ve Krallık İlişkileri Bakanlığı)	Kosova (Bağımsız İzleme Kurulu)	İsveç (Kamu Personeli Ajansı)
Kayırmacılığı Önleme Potansiyeli	En Zayıf.....En Güçlü			

Kaynak: (Stanova, 2014, s. 326)

2.2.6. YKİ Yaklaşımının Ürünü Olarak Bağımsız Düzenleyici Otoriteler ve MPY'ler

Merkezi personel yapılarının kamu personel yönetiminde oynadıkları rolün önemine yapılan vurgu YKİ anlayışının kamu yönetimi literatüründe ve uygulamasında yaygınlaşması sonrası da devam etmektedir (Keuleers, 2004, s. 43). Zira Denhardt'ların (2000, s. 550-2) kavramlaştırdığı “kürek çeken değil dümen tutan” bir kamu yönetimi modelinde kendini bulan YKİ anlayışı, kamu personel yönetiminin merkezden koordine edilmesi ve yönetilmesine vurgu yaparken, merkezi olarak yerine getirilmesi gereken fonksiyonlar haricindekilerin ise hizmeti ifa eden ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına bırakılmasını öngörmektedir. Bu şekilde bir yönetim anlayışında merkezi personel yapılarının kamu personel yönetiminin omurgasını oluşturduğu, dolayısıyla varlığına karşı herhangi bir itirazın yükselmediği söylenebilir (Stanova, 2014, s. 308).

Bununla birlikte, varlığı gerekli görülen merkezi personel yapılarının icra edeceği fonksiyonlar ve kamu personel yönetimi sürecinde diğer rol ortaklarına nazaran sistemdeki yerleri YKİ ile farklı bir şekle bürünmüştür. YKİ tarafından öngörülen sistemde merkezi personel yapılarının sahip olması beklenen özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- i. Merkezde yer alan, kurumlar/bakanlıklar üstü bir konumda,
- ii. Hitap ettiği kitlenin boyutu dikkate alındığında optimal büyüklüğe sahip,
- iii. Mali ve yönetsel olarak yeterli özerkliğe sahip,
- iv. Aldığı kararlarda yaptırım gücü olan,
- v. İşlemsel kararlardan ziyade stratejik kararlar alan, (politika belirleyen, genel düzenleyici işlemler yapan),
- vi. Görev alanındaki kamu kurum ve kuruluşlar üzerinde denetimden ziyade gözetimde bulunan, bunlara rehberlik yapan (karar verme yeterliliklerine ilişkin olarak “denetmen” veya “danışman” değil, “koordinatör” yapıda olan, merkezde olmasına rağmen merkezileşmiş bir işleyişten ziyade yerelleşmiş bir işleyişe sahip olan),
- vii. İyi işleyen, bürokratik mekanizmalardan arındırılmış, sonuç odaklı çalışmasına imkân verecek bir teşkilat yapılanmasına sahip,
- viii. Diğer kamu kurumları ile sendikalar gibi oluşumlarla etkileşim halinde olmasını sağlayacak bir iletişim ağına ve buna imkân veren yetkilendirmeye sahip olan,
- ix. Diğer rol ortaklarıyla iş birliği içerisinde olmakla birlikte kamu personel yönetiminde yetki çatışması ve çakışması yaşanmasına sebep olabilecek çok başlılık sorununun önüne geçebilecek şekilde görev alanında tek yetkili olan,
- x. Özel sektör anlayış ve uygulamalarını kamu personel sistemine aktarılmasında katkı sağlayacak personel hareketliliğine imkân veren, özel sektörle ilişkilerin geliştirilmesi için gerekli esnekliği bulunan,
- xi. Nitelikli, alanında iyi yetişmiş yeterli sayıda uzman personele sahip, bunun için de bu tür personeli bünyesine çekebilecek mali ve sosyal imkanlar ile eğitim fırsatlarını personeline sunabilen,
- xii. Yine tüm bu fonksiyonların etkin ve etkili bir şekilde yerine getirilebilmelerini teminen yeterli bütçe ödeneği sağlanmış ve bunları kullanmada esneklik tanınmış, gerekli teknolojik ve fiziki imkanlara sahip.

Böyle bir yapı, uygulamada da görüldüğü üzere, daha önce ifade edilen merkezi personel yapılarına ilişkin model alternatiflerinden herhangi biriyle yapılandırılabilir. Bununla birlikte, YKİ tarafından öngörülen özelliklerin büyük çoğunluğuna sahip olma hedefine, ayrı ve özerk bir kuruluş modeli ile daha rahat ulaşabileceği beklenebilir. Yine altında yeterli büyüklükte bir teşkilata sahip olması şartıyla, kurul tipi bir yapılanma da YKİ'nin olmasını istediği tarzda bir kamu personel yönetimini gerçekleştirilebilecek model alternatiflerinden bir diğeridir. Dolayısıyla, kurul ve bağımsız bir kuruluşun birlikte var olduğu karma modellerin de söz konusu anlayışa uygun bir yapılanma olanağı sunacağı beklenebilir. Ancak diğer modeller için, yani ayrı bir bakanlık veya hizmet bakanlığı bünyesinde bir birim olarak oluşturulan merkezi personel yapıları için aynı değerlendirmeyi yapmak pek mümkün görünmemektedir. Bu modellerin, tüm kamu yönetimi üzerinde etkili olabilecek kurumlar üstü bir konumda olmadıkları, bu konumları sebebiyle de siyasi müdahalelerden kendilerini koruyabilecek güce sahip olmadıkları dikkate alınarak, YKİ anlayışını kısmen veya tamamen benimsenmiş olan kamu yönetimleri için tercih edilebilir olmadıklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

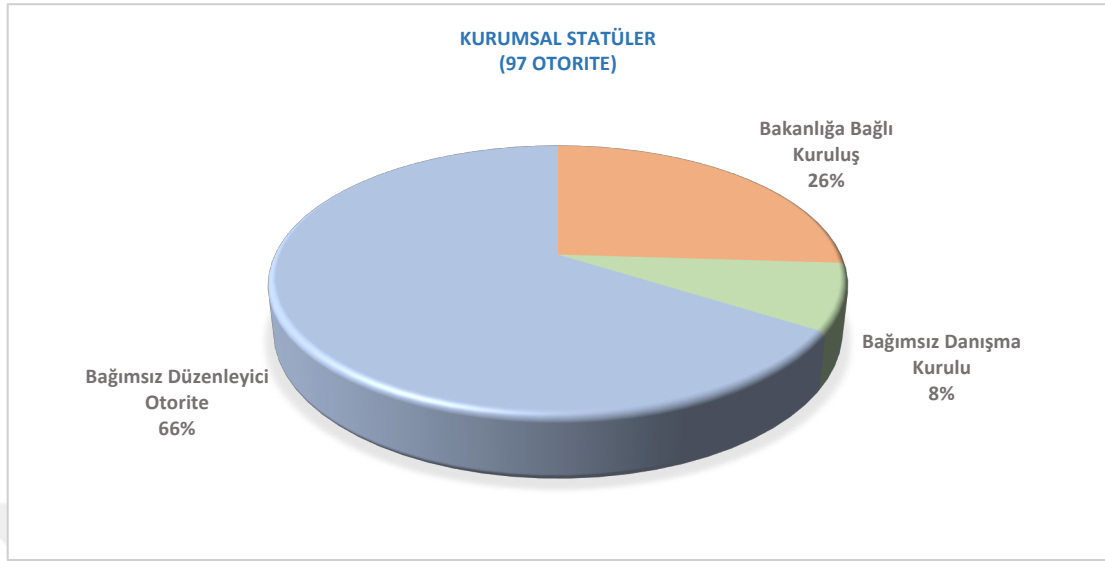
Yukarıdaki açıklamalarla birlikte merkezi personel yapılarına bakıldığında, aslında tarif edilen modelin, Yeni Kamu İşletmeciliği ile gündeme gelen ve uluslararası kuruluşlarca da teşvik edilen bağımsız düzenleyici otoriteler ile benzer özellikler taşıdığı anlaşılacaktır. Dolayısıyla, daha çok ekonomiyle alakalı alanlarda görülen bağımsız düzenleyici kurumların benzer bir yapılanmayla kamu personel yönetimi alanında da kullanılması YKİ'nin öngörülere ile de uyumlu olacaktır. Her ne kadar YKİ anlayışını benimsemiş ülkelerde görülen merkezi personel yapılarının tam anlamıyla birer bağımsız düzenleyici otorite olduğunu söylemek zor gözükse de, gerek teşkilatlanma yapıları ve gerekse icra ettikleri fonksiyonlar dikkate alındığında, bu yapıların bağımsız düzenleyici otorite tanımıyla büyük oranda örtüştükleri ileri sürülebilir.

Bilindiği gibi, teknik bilgiye ve uzmanlığa gereksinim duyulan hassas sektörlerde objektif bir şekilde, siyasiler ve o sektörlerde faaliyet yürüten aktörlerin baskı ve yönlendirmelerinden korunmuş şekilde, siyasi beklenti ve çıkar çatışmalarının dışarısında kalarak önemli fonksiyonları görmeleri bağımsız düzenleyici otoritelerin en başta gelen olumlu yönü olarak belirtilmektedir (Sobacı, 2006, s. 175). Geleneksel kamu yönetimi

yapılanmasında birbirlerinden bağımsız olan çeşitli işlevleri tek elde toplaması da söz konusu kurumların diğer bir olumlu yanı olarak gösterilmektedir. Bu kurumların kurallar koyma, kuralları muhataplarına uygulama ve anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma gibi fonksiyonları tek başına yerine getirebilmeleri sebebiyle, “bütüncül bir müdahale gücüne” sahip olunmakta ve bu birbirinden bağımsız işlevler arasında ortaya çıkması muhtemel bağlantısızlık ve koordinasyon eksikliği gibi sorunlar ortadan kaldırılmış olmaktadır. Buna ilaveten, söz konusu kurumlar sorumlu oldukları alanda nitelikli uzman kişileri kendi bünyelerinde toplamak suretiyle çok daha hızlı ve etkili bir müdahale sürecini mümkün hale getirebilmektedir (Ulusoy, 2000, s. 276).

Hatırlanacağı üzere, bağımsız idari otoriteler üç grup altında modellenmektedirler. Bunlardan birinci grubu, ayrı bir bütçeye sahip olmakla birlikte, düzenlenen sektör ile ilgili son karar merciinin siyasi otoriteyi temsilen ilgili bakanlık” olduğu “bakanlığa bağlı düzenleyici kuruluşlar (*separate advisory ministerial regulator*)”, ikinci grubu herhangi bir bakanlığa bağlı olmaksızın sadece danışma işlevi gören “danışma kurulları (*the advisory nonministerial regulator*)”, son grubu ise “bağımsız düzenleyici otoriteler/üst kurullar (*independent regulatory commissions*)” olarak da adlandırılan, idari ve mali açıdan bağımsız, ilgili sektörlerdeki tüm alanlarda denetim ve gözetim yapma, karar alma ve yaptırım uygulama yetkisini de haiz olan kurumlar oluşturmaktadır (Ulusoy, 2002, s. 18). OECD üyesi ülkelerde faaliyet gösteren bağımsız düzenleyici otoritelere (97 adet) bu açıdan bakıldığında ise, aşağıdaki grafikten de anlaşılacağı üzere, bunların büyük çoğunluğunun üçüncü modele uygun olarak yapılandırıldıkları görülmektedir.

Şekil 11. OECD Ülkelerinde Bağımsız Düzenleyici Yapıların Kurumsal Statüleri



Kaynak: (Malyshey, 2012, s. 183)

Dolayısıyla da bağımsız idari otoritelere ilişkin model alternatifleri ile merkezi personel yapılarına ilişkin modellerin büyük ölçüde benzeşmekte oldukları ileri sürülebilir. Buradan hareketle, her ne kadar bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasında ekonomik ve sektörel ihtiyaçlar etkili olmuş ve uygulamada da bu alanlarda faaliyetlerini yürütmek üzere oluşturulmuşlarsa da merkezi personel yönetimi alanında da bu tür bir oluşumdan yararlanmanın önünde herhangi bir engel bulunmadığı çıkarımında bulunulabilir. Başka bir ifadeyle; yönetsel ve mali özerkliklerinin bulunması, faaliyet gösterdikleri alanlara yönelik düzenleme ve denetleme yetkilerine sahip olmaları, kurumlar üstü pozisyonları ve teknik bilgi ve donanımları ile “etkin ve şeffaf devlet” anlayışının hayata geçirilmesinde oynadıkları önemli roller dikkate alınarak (Sobacı, 2006, s. 176), faaliyet alanı farklı olsa bile bağımsız düzenleyici kuruluşlara benzer bir modelin kamu personel yönetimi alanında da uygulanmasında herhangi bir sakınca olmadığı düşünülmektedir.

Bu itibarla, siyasi müdahaleden azami ölçüde korunmayı sağlayacak ve olası hükümet değişimlerinden veya krizlerinden etkilenmeyecek şekilde geleneksel kamu yönetimi anlayışının öngördüğü teşkilatlanma yapısından farklı olarak özerk bir tarzda yapılandırılmış olan bağımsız düzenleyici kurum/kurul özelliklerine sahip bir merkezi personel yapısının YKİ anlayışının öngörüleleriyle de uyumlu olacağı, merkezi kamu personel yönetimi alanında ihtiyacı giderecek bir yapılanma olacağı söylenebilir.

Bu bağlamda YKİ anlayışını benimseyerek hayata geçirmiş olan OECD ülkelerin uygulamalarına bakıldığında, yukarıdaki önermeyi doğrulayacak bulgulara rastlanmaktadır. Bilindiği üzere, YKİ paralelinde reformlara imza atan, kamu yönetimlerini bu anlayışın öngördüğü ilkeler çerçevesinde yeniden şekillendiren ülkelerin başında Yeni Zelanda, Avustralya, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya gibi ülkeler gelmektedir. Ancak, Türkiye’de yürürlükte bulunan kamu personel sisteminin özellikleri ile merkezi personel yönetimi yapısının kuruluş süreci dikkate alınarak ve bu Tez çalışmasının hacmi de göz önünde bulundurularak, Türkiye için model oluşturabilecekleri düşünülen sadece ABD ve Japonya örnekleri bu Tez çalışmasının kapsamına alınmıştır. Zira söz konusu ülkelerde merkezi kamu personel yönetiminden sorumlu yapıların hem YKİ anlayışına uygun hem de Türkiye açısından örnek alma potansiyeline sahip oldukları düşünülmektedir.

3. BÖLÜM

UYGULAMADA MERKEZİ PERSONEL YAPILARI: JAPONYA VE ABD ÖRNEKLERİ

Merkezi personel yapılarına ilişkin farklı modellerin ve Yeni Kamu İşletmeciliği'nin bu konudaki yaklaşımının ele alınmasının ardından, Türkiye açısından örnek olma potansiyeline sahip iki ülke merkezi personel yapıları incelenecek, ancak konunun daha bütüncül bir çerçevede dahilinde anlaşılması amacıyla öncelikle söz konusu ülkelerin kamu personel sistemlerine de değinilecektir.

3.1. JAPONYA'DA KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ

Dünya siyaseti ve ekonomisinde ağırlığı bulunan bir ülke olarak Japonya, Türkiye'nin meselelerini açıklamak ve anlamak isteyenlerin ilgisini çeken bir ülke olagelmiş; bu nedenle de birçok alanda incelemelere tabi tutulmuş ve kıyaslanmıştır (Büyükbaş, 2013, s. 44).

Söz konusu inceleme ve karşılaştırmalarda temel ilgi daha çok özel sektör uygulamalarına yönelmiş olsa da³⁴, zaman zaman kamu yönetimi alanındaki uygulamalar da ele alınmış, Türkiye ile yaklaşık aynı zamanlarda batılılaşma sürecine giren Japon kamu yönetimi uygulamalarının Türkiye'de de uygulanabilirliği tartışılmıştır³⁵. Bu Bölüm'de, genel olarak Japon kamu personel sistemi, özel olarak ise Japon kamu personel sisteminin merkezi yönetim yapılanması çeşitli yönleriyle ele alınmıştır. Ancak personel sistemi ele alınırken ayrıntıya girilmeden daha ziyade Japon sisteminin farklı olan yönlerine odaklanılmaya gayret gösterilmiştir.

³⁴ Ör. (Kozlu, 1999 ve 2014), (Arıcioglu, 2000)

³⁵ Ör. (Özer, 2012), (Büyükbaş, 2013), (Haktankaçmaz, 2006), (Kapucu ve Kösecik, 2005)

3.1.1. Japon Kamu Personel Sistemi

Mevcut Japon personel sisteminin geçmişi modernleşme çabaları doğrultusunda merkezi bir bürokrasinin oluşturulduğu Meiji dönemine (1868-1911) kadar gitmektedir. Bu dönemde kamu personelinin temel hedefi emperyal düzeni güçlendirmek ve genişletmek olarak tespit edilmiştir. Japon bürokrasisinin geçmişten gelen bu “güçlü” ve “prestijli” statüsünü, kamu sektörünün nispeten küçük ve ekonomik yapısına rağmen halen devam ettirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır (Masaharu, 2013, s. 2).

II. Dünya Savaşı'nın ardından yönetimi geçici olarak devralan Birleşik Güçler Üst Komutanlığı tarafından, mevcut sistemi yeniden ele almak ve Japon idealleri, kültürü ve eski uygulamaları da dikkate alınması suretiyle yeni bir sistem önermek üzere Personel Tavsiye Komisyonu teşkil edilmiştir. Söz konusu Komisyon ABD federal personel sistemi ile yakın benzerlik gösteren bir sistem öngörmüş ve bunu da uygulamaya sokmuştur (Brosnan, 1989: 25). Bu dönemin bir ürünü olup modern Japon kamu personel sisteminin başlangıcı olarak görülebilecek 1947 tarihli ve 120 sayılı Ulusal Kamu Personel Kanunu (*National Public Service Law*), kamu personeli ile ilgili birçok konuyu bünyesinde toplamış olan kapsamlı bir mevzuat olarak, çeşitli tarihlerde yapılan revizyonlarla halen kamu personel sisteminin temel çerçevesini oluşturmaya devam etmektedir³⁶. Japonya yerel yönetimlerinde görev yapan personel³⁷ ise 1950 tarihli Yerel Kamu Hizmetleri Kanunu'na (*Local Public Service Law*) tabidir (Haktankaçmaz, 2006, s. 63).

Japon personel sistemi son dönemde yapılan düzenlemeler sonrası pozisyon tabanlı sisteme yaklaşmış görünse de halen büyük ölçüde kariyer tabanlı sistem özelliği gösterdiği söylenebilir³⁸. Buna göre, devlet memuriyeti statü hukukuna bağlı bir meslek olarak kabul edilmiş olduğundan, belirli şartlar oluşmadıkça memuriyet emekliliğe kadar devam eder. Tam zamanlı istihdam genel kural olmakla birlikte, özellikle emeklilerin yeniden istihdamı gibi durumlarda veya belirli pozisyonlar için geçerli olmak üzere kısmi

³⁶ <http://www.japaneselawtranslation.go.jp-National Public Service Act> (ET: 02/03/2016)

³⁷ Söz konusu Kanun yerel yönetimlerde görev yapan personeli “yerel hükümet personeli” olarak tanımlamıştır.

³⁸ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> (ET: 02/03/2016)

zamanlı istihdama da açık kapı bırakılmıştır. Japon personel sistemi kapalı bir sistem özelliği göstermekle birlikte son yıllarda özellikle özel sektörden kamu sektörüne transferlerin önünü açmak amacıyla bazı esneklikler getirilmiştir. Sistemde ABD'dekine benzer ayrı bir üst düzey personel sınıfı bulunmamakta, ancak üst derece kadrolarda bulunan personel için farklı düzenlemeler getirilmiş olması gizli bir üst sınıf sistemine doğru gidildiği izlenimi vermektedir.

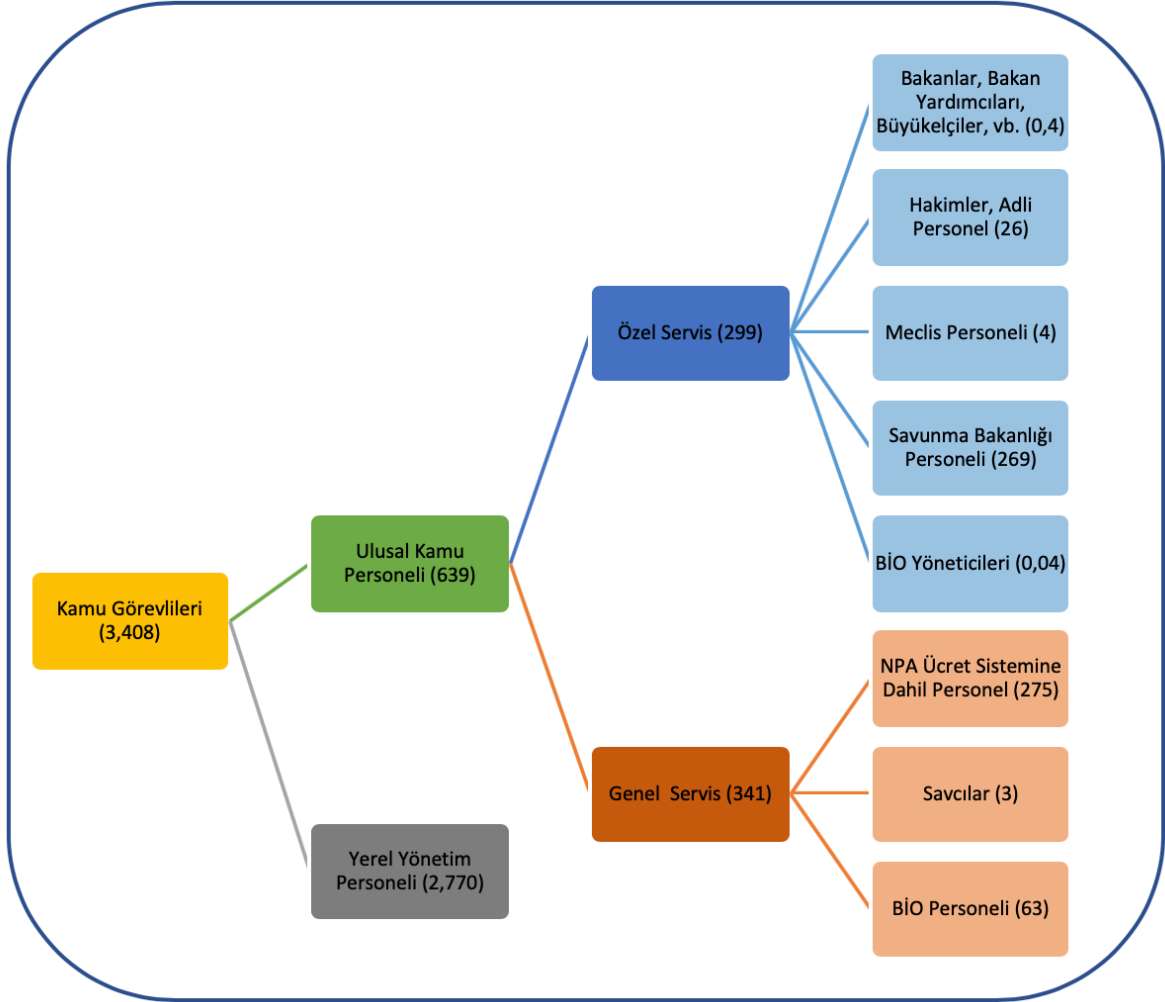
Japonya'nın kamu personel oranı diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında bir hayli düşük kalmaktadır. Nüfusa oranı açısından bakıldığında, her 1000 kişiye 36 kamu personeli karşılık gelmekte, kamu personelinin çalışabilir nüfusa oranına bakıldığında ise % 6,5'e tekabül etmekte olduğu görülmektedir ki Japonya bu rakamlar ile OECD ülkeleri arasındaki en düşük kamu istihdam oranına sahip ülke durumundadır³⁹ (OECD, 2008b, s. 11-18). Toplam kamu personeli sayısının yaklaşık % 81'lik kısmını yerel yönetimlerde çalışan personel oluştururken, geriye kalan (yaklaşık 640,000) bölümünü ise merkez teşkilatında çalışan devlet memuru olarak nitelendirilebilecek personel oluşturmakta ve bunlar Ulusal Personel Otoritesi (*National Personnel Authority, NPA*) yönetiminde bulunmaktadır (NPA, 2015, s. 3).

Merkezi hükümette istihdam edilen kamu personeli iki ana sınıfa/statüye ayrılmaktadır. Özel Hizmet Sınıfı (*Tokubetsu Shoku*), politik nitelik taşıyanlar ile özellikleri dolayısıyla ayrı değerlendirilmesi gereken pozisyonları içerir. Bunlar dışındaki pozisyonlar ise Genel Hizmet Sınıfı'nı (*Itsupan Shoku*) oluşturur ve Ulusal Kamu Personel Kanunu sadece bu sınıfta bulunan personeli kapsamına alır. Özel Hizmet Sınıfı'nda bulunanlar memur güvenliğine sahip olmakla birlikte bazı hakların kullanımında sınırlamalar söz konusudur. Kendi özel mevzuatına tabi olan bu sınıftaki pozisyonlar Kanunda sayma yoluyla belirtilmiş olup bunlardan bazıları şu şekildedir: Başbakan, bakanlar, NPA komisyon üyeleri, bakanlık müşavirleri, bakan yardımcıları, büyükelçiler, hâkimler, meclis personeli, savunma bakanlığı personeli ve bağımsız düzenleyici kurum

³⁹ Bununla birlikte, kamu personelinin sayısı açısından genel giderat personel sayısının giderek daha da azaltılması yönündedir. 2000 yılında 4,350,000 olan toplam kamu personeli sayısı 2014 itibarıyla 3,400,000'e kadar gerilemiştir (MIC, 2016, s. 2016).

yöneticileri. Hangi pozisyonların genel servis, özel servis veya kapsam dışı olduğuna ise NPA tarafından karar verilmektedir (NPA, 2013, s. 20).

Şekil 12. Kamu Personel Statüleri ve Sayıları (000)



Kaynak: (NPA, 2015, s. 3)

3.1.2. Kamu Personelinin Merkezi Yönetimi ve Rol Ortakları

Japon kamu personel sistemi yönetiminin merkezi bir yapı arz ettiği, merkezi yönetimin kamu insan kaynakları yönetimine ilişkin uygulamalarında bakanlıklara yetki devri konusunda diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha cimri davrandığı söylenebilir

(OECD, 2012, s. 22). Diğer bir ifadeyle, merkezi personel yönetiminden sorumlu hükümet organlarının kamu personel yönetimine ilişkin geniş bir alanda sorumluluğu bulunmakta, bu alana ait fonksiyonların yerine getirilmesinde aktif olarak rol almaktadırlar. İlgili bakanlıkların da kamu personel yönetiminde bazı yetki ve sorumlulukları bulunsa da bunların kapsamı merkezin sahip olduğu yetki ve sorumluluğa göre çok düşük kalmaktadır (Romar, 2012, s. 9).

Maaş sistemi, bütçe tahsisi, ikramiyeler, pozisyonların dağıtımı, pozisyon sınıflandırması, çalışma koşulları, performans değerlemesi ve işe alımlara ilişkin politika belirleme ve düzenleyici kararlar alma, uygulamada bakanlıklara bırakılan bazı hususlar dışında, merkezi olarak yapılmaktadır. İlgili bakanlıkların sorumluluğu altında olan konuların başında kariyer yönetimi, işe alma, işten çıkarma ve etik kuralların tespiti gelmektedir (Bhatt ve Kim, 2000, s. 1939). Bakanlıklar düzeyinde personel yönetimine ilişkin faaliyetler merkez teşkilatında bulunan bir personel birimi aracılığıyla yerine getirilmekte ve bunlar merkezi personel otoritesi ile de irtibat içinde bulunmaktadırlar (Okubo, 2005, s. 4).

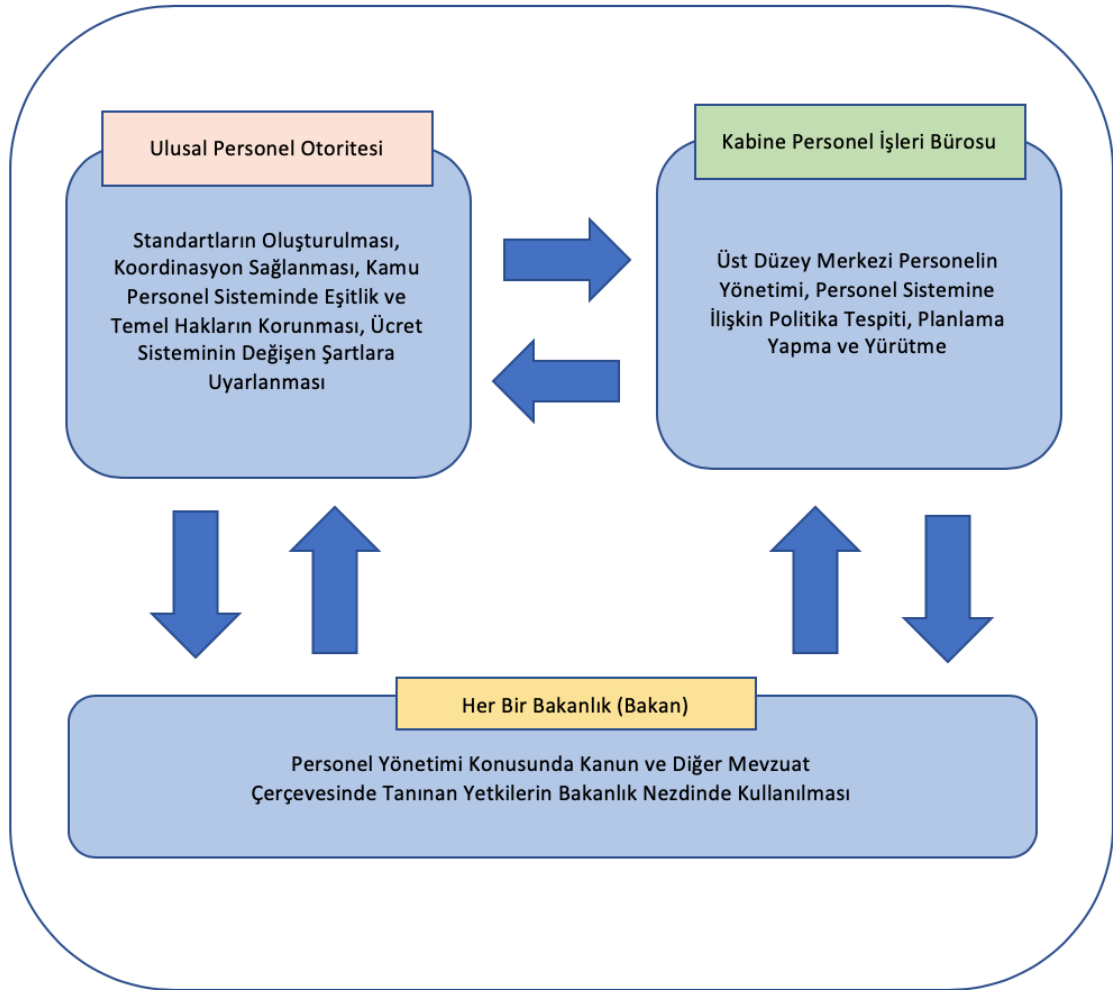
Japon kamu yönetiminde kamu personel sisteminin genel yönetimi Anayasa ile kabineye verilmiştir⁴⁰. Kabine bu sorumluluğunu kendisine bağlı olarak kurulan Ulusal Personel Otoritesi (NPA) aracılığıyla yerine getirmektedir. Uzun bir süre kabineyle ilişkili özel görevli otonom bir merkezi personel yapısı olan NPA ve kısmen Başbakanlık Ofisi tarafından yönetilen kamu personel sistemi, 2013 yılında yapılan değişiklikle kurulan Kabine Personel İşleri Bürosu'nun sisteme aktif olarak entegre edilmesiyle karma bir yapıya dönüştürülmüştür.

Dolayısıyla, bugün itibarıyla Japonya'da merkezi kamu personel yönetiminde rol alan yapıları Ulusal Personel Otoritesi ile Kabine Personel İşleri Bürosu olarak belirtmek mümkündür. Bu nedenle, Japon kamu personel merkezi yönetimini, özel görevli bağımsız bir kuruluş ile Başbakanlık bünyesindeki bir bürodan oluşan yapısı dikkate alarak, karma modeller arasında konumlandırmak uygun görünmektedir. Doğal olarak, bütçe

⁴⁰ Japon Anayasası (Md. 73), http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (ET:11/04/2016)

üzerindeki yetkileri nedeniyle Maliye Bakanlığı'nın da bu süreçte, (sadece işin mali boyutu ile ilgili olmak üzere) az da olsa da söz sahibi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (NPA, 2013, s. 11).

Şekil 13. Kamu Personel Yönetiminde Rol Ortakları



Kaynak: (NPA, 2015, s. 1)

3.1.2.1. Ulusal Personel Otoritesi⁴¹

3.1.2.1.1. Tarihsel Gelişimi

Japon merkezi kamu personel sistemi anayasal bir statü ve genel bir yasa ile oluşturulmuş ve güvence altına alınmış bir kurumsal yapı tarafından yönetilmekte ve yürütülmektedir. II. Dünya Savaşı öncesi reform hedeflerinden biri olan bağımsız ve politik etkiden uzak (*non-political*) bir merkezi personel yönetimi yapısının kurulması ancak savaş sonrasında mümkün olabilmiştir (NPA, 2010, s. 55). 1946 yılında Japon hükümetinin talebi üzerine başkanlığını ABD-Kanada Personel Komitesi Başkanının yaptığı Komisyon'un (Hoover Komisyonu) Japon kamu yönetimi üzerinde yaptığı çalışma neticesinde, Japon kamu personel sisteminin reforma tabi tutulabilmesi için güçlü ve merkezi bir personel yönetimi biriminin kurulması; performans temelli, demokratik işleyişli, etkin bir kamu personel sistemine ilişkin temel bir yasa çıkarılması gerektiği üzerinde durulmuş ve bunlar bir tasarı halinde kabineye sunulmuştur (NPA, 2009, s. 56-58). Hoover Komisyonu'nun yaptığı öneriler doğrultusunda çıkarılan 120 sayılı Kanun ile adı Kamu Personel Komisyonu (*The Civil service Commission*) olan merkezi bir personel yapısı kurulması öngörülmüştür. Merkezi bir personel birimi olarak kurgulanan Kamu Personel Komisyonu başbakan ile ilişkilendirilmiş, bu şekilde kabinedeki bakanların etki ve müdahalesine karşı bir önlem olacağı düşünülmüştür (NPA, 2009, s. 59).

İlk yıllarda Genel Hizmet Sınıfı'ndaki personelin sendikal örgütlenmelerine, toplu sözleşme yapmalarına ve hatta grev kararı almalarına cevaz verilmiştir. Ancak toplu görüşmeler esnasında yaşanan sorunlar gerekçe gösterilerek bir yıl sonra söz konusu haklarda büyük ölçüde bir kısıtlamaya gidilmiştir. Kamu personelinin temel haklarındaki bu kısıtlamalara paralel olarak Kamu Personel Komisyonu'nun bağlılığı başbakanın kabineye kaydırılarak daha özerk hale getirilmiş, kendi organizasyon yapısını belirleme yetkisi verilmiş, yarı yargısal yetkiler sağlanmış, belirli ölçüde bütçe bağımsızlığı sağlanarak daha rahat bir şekilde faaliyet göstermesinin yolu açılmıştır (NPA, 2009, s. 58-60). 120 sayılı Kanun'da 1948 yılında yapılan değişiklikle ismi Ulusal Personel



⁴¹ Ulusal Personel Otoritesi tarafından kullanılan resmi logo.

Otoritesi (*National Personnel Authority*) olarak değiştirilirken, memurların temel haklarına kısıtlama getirilmesinin telafisi olarak düşünülen “önerme sistemi” Ulusal Personel Otoritesi’nin sorumluluk alanına eklenmiştir. 120 sayılı Kanun’da Ulusal Personel Otoritesi’nin temel kuruluş amaçları; “Japon kamu personel sisteminin politik süreçlerin dışında tutulması ve yönetilmesinde belirli düzeyde bir otonominin temin edilmesi” olarak belirlenmiştir⁴².

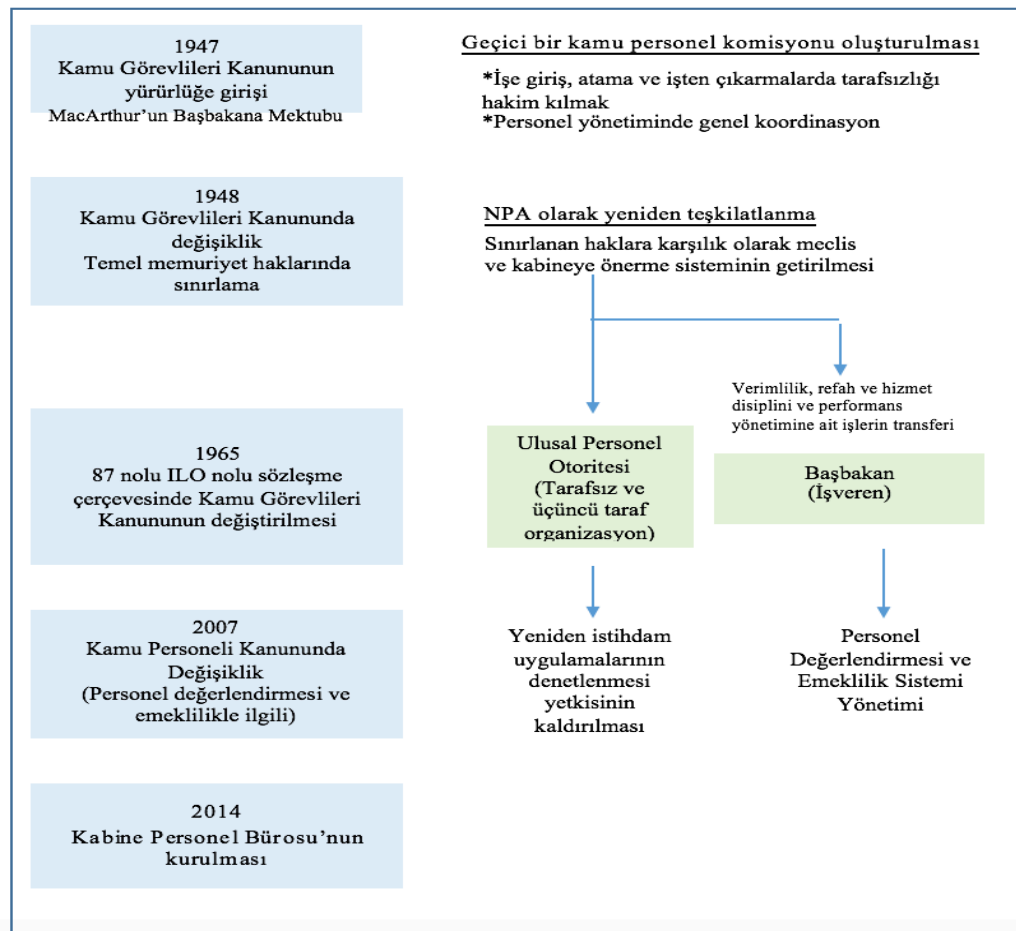
Kuruluşunun ardından NPA ile bakanlıklar arasındaki şiddetli politik savaşlar ilk yıllara damgasını vurmuş, bu çerçevede bakanlıkların NPA’ın kapatılması yönündeki birkaç denemesi olmuşsa da bunlar başarıya ulaşamamıştır. Bu mücadeleler neticesince, NPA uygulamaya geçirmeyi planladığı kamu personel reformu paketlerinden bir süreliğine geri adım atmak durumunda kalmıştır. Ayrıca, bazı bakanlıklar savaş öncesi dönemde olduğu gibi nitelikli personelin işe alımında inisiyatifleri ellerinde bulundurmaya devam edeceklerini gördüklerinden zamanla NPA üzerindeki muhalefetlerini sonlandırmışlardır (Okubo, 2005:3).

120 sayılı Kanun’da 1965 tarihinde yapılan düzenleme ile NPA’ın sorumluluk alanında daralma meydana getiren değişiklik paketi kabul edilmiştir. Buna göre, işveren olarak hükümetin kamu personel politikasında daha fazla söz sahibi olmasını temin etmek üzere NPA’ın yanında kamu personel politikasına Başbakanlık da dâhil edilmiştir. Başbakan sadece NPA sorumluluğu altında bulunan hususlarda değil aynı zamanda Maliye Bakanlığı’nın sorumluluğunda bulunan emeklilik ödemeleri ile Özel Servis Sınıfı ücretlerinin belirlenmesinde de kısmen sürece dâhil olmuş, bunların yanında personel yönetimine ilişkin politika ve planların bütünlüğünün sağlanması için genel koordinasyon görevini de kendi uhdesine almıştır. Yine aynı değişiklik ile bir bakanın Başbakanlık Ofisi’nin genel sekreteri olarak atanması ve yönetiminde kurulacak olan Personel Bürosu aracılığıyla personel yönetimi konularında başbakana yardımcı olması öngörülmüştür (Nakamura, 2009, s. 42-5). En son olarak 2014 yılında Başbakanlık Ofisi bünyesinde kurulan Kabine Personel İşleri Bürosu ile üst düzey personel atamaları, kamu-özel sektör personel değişimleri ve emeklilerin yeniden istihdamı gibi siyasi iradenin etkin söz sahibi

⁴² Ulusal Kamu Personel Kanunu (Md.3), http://ssl.jinji.go.jp/en/recommen/rl_npsa.pdf (ET: 18/04/2016)

olmak istediği hususlar da Başbakanlık Ofisi sorumluluğuna alınmasıyla, kamu personel sisteminin merkezi yönetimi tam anlamıyla karma bir model görünümüne kavuşturulmuş, NPA'nın rolü ise genel politika tespitine yardımcı olma, genel düzenlemelerin yapılması, ücret sisteminin yönetimi, eğitim, sınavların yapılması ve koordinasyon sağlanması gibi daha dar bir alanla sınırlandırılmıştır (NPA, 2015, s. 1-2).

Şekil 14. Japonya Kamu Personel Sisteminde Tarihsel Gelişim



Kaynak: (NPA, 2015, s. 6)

3.1.2.1.2. Teşkilat ve Personel Yapılanması

Ulusal Personel Otoritesi (NPA) kamu personel yönetimi alanında otonom yapıya sahip özel görevli bir kuruluş olup, tarafsızlığı temin etmek ve tüm kamu personelinin haklarını korumak misyonunun gereği olarak devlet teşkilatındaki yeri de bakanlıkların üzerinde doğrudan kabine ile ilişkili olacak şekilde kurgulanmıştır. Genel bütçeli bir kuruluş olan

NPA bütçe teklifini kabineye yapmakta; kabine tarafından bir itiraz olması halinde ise her iki alternatif parlamentonun takdirine sunulmaktadır⁴³.

NPA'nın organizasyon yapısının tepesinde üç kişilik bir komisyon bulunur. Komisyon üyeleri (*commissioners*) kabine tarafından atanır ve atamaları Parlamento tarafından onaylanır. Komisyonerlerden birisi yine kabine tarafından NPA Başkanı olarak atanır⁴⁴. Ayrıca bunların atamaları ve görevden alınmalarında Japon İmparatoru'nun da uygun görüşü alınır⁴⁵. Japon bürokrasisinden önemli bir yeri bulunan NPA Başkanı statü bakımından bakanlara eş değer kabul edilmektedir.

Komisyonerler kabine tarafından 35 yaşını doldurmuş, yüksek ahlaki değerlere sahip, demokratik anlayışı benimsemiş, liyakate dayalı yönetim anlayışına bağlı, personel yönetimi konusunda geniş bilgi ve tecrübe sahibi ve bu konularda sağlıklı karar verme yeteneğine sahip olanlar arasından dört yıllığına atanırlar⁴⁶. Tekrar atanmaları mümkün olmakla birlikte, bu süre hiçbir şekilde on iki yılı geçemez. Belirli suçlardan hapis cezası almış, hakkında iflas kararı verilmiş, son beş yıl içerisinde siyasi bir partide görev almış, herhangi bir şekilde faaliyetlerine katılmış, genel veya yerel seçimlerde aday olmuş olanlar komisyoner olarak atanamazlar. Ayrıca komisyonerler (başkan hariç) aynı parti üyesi veya aynı bölüm mezunu da olamazlar⁴⁷.

Komisyonerler atanmalarını takiben Anayasa Mahkemesi'nde yemin ederler ve görevde buldukları süre içerisinde başka bir işle uğraşmadıkları gibi, görevi sona erenler bir yıl boyunca NPA dışındaki bir kamu görevine de atanamazlar. Komisyonerler görevleriyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'nde yargılanırlar⁴⁸. 120 sayılı Kanun

⁴³ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 13)

⁴⁴ Nisan 2014'de, NPA'nın 12. Başkanı olarak ilk defa bir kadın atanmıştır (Nahomi Ichimiya, 1971 doğumlu olup Chuo Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunudur).

⁴⁵ Ulusal Kamu Personel Kanunu (Md. 4)

⁴⁶ Ulusal Kamu Personel Kanunu (Md. 5)

⁴⁷ Ulusal Kamu Personel Kanunu (Md. 6)

⁴⁸ Ulusal Kamu Personel Kanunu (Md. 7)

komisyonerlerin yargılanmalarına ilişki ayrıntılı düzenlemeler getirerek bu konuda belirsizliğin önüne geçmek ve üyelere güvence vermek amacını gütmüştür.

NPA kendi iç teşkilatlanması konusunda bağımsız olup, Kamu Teşkilatlanma Kanunu hükümlerine tabi değildir. Başkent Tokyo’da bulunan kurum merkezinin yanı sıra, Parlamento’dan onay alınması kaydıyla bölgesel ve yerel ofisler açabilme yetkisi verilmiştir⁴⁹. Bu çerçevede halen sekiz adet bölgesel büro ve bir yerel ofis NPA’in taşra teşkilatı olarak varlığını sürdürmektedir⁵⁰ (NPA, 2015, s. 2).

NPA idari yönetiminin başında ise bir genel sekreter bulunmakta olup, Japon kamu hiyerarşisinde idari bakan yardımcısına denk gelmektedir. Genel Sekreter görevlerinde Başkana yardımcı olur ve üzerinde Başkanın genel bir vesayeti bulunur. Genel Sekreter kendisine yardımcı olmak üzere bir “yasal danışman” (*legal advisor*) görevlendirir. Sekreterliğin teşkilat yapısı ve yasal danışman için aranan nitelikler NPA tarafından bir yönerge ile belirlenir⁵¹.

Genel Sekreterliğin yönetimi altında NPA’in idari işlerini yürüten dört bölüm (genel işler, planlama ve yasal işler, personel işleri, mali işler), kamu personel yönetimine dair işleri yürüten dört büro (daire), Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü (*National Institute of Public Administration*) ile bölgesel bürolar ve yerel ofis bulunmaktadır (NPA, 2015, s. 2). NPA bünyesinde bulunan Kamu Etik Kurulu ise görevleriyle ilgili olarak bağımsız olup, idari yönden komisyona bağlı olarak çalışmalarını yürütür. Bunlar dışında gerektiğinde özel konularla ilgili olarak ana hizmet birimlerinden ayrı veya bunların altında çalışma grupları da oluşturulabilmektedir.

⁴⁹ Ulusal Kamu Personel Kanunu (Md. 9)

⁵⁰ Norm pozisyon sayısı 668 olarak tespit edilmiş olan Ulusal Personel Otoritesi’nde 2018 itibarıyla görev yapan toplam personel sayısı 612 olup, bu pozisyonlara personel atama yetkisi NPA Başkanı’na ait bulunmaktadır (NPA, 2018, s. 2).

⁵¹ <http://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/the-public-administration-in-japan-administrative-law-essay.php#ixzz3oZWvBbLV> (ET: 21/04/2016)

NPA bünyesinde kamu personel yönetimiyle ilgili ana hizmetleri yerine getiren dört ayrı büro ile diğer bazı önemli organların temel görevleri ve yapıları şu şekildedir (NPA, 2015, s. 1-2):

i) Kamu Personeli Refah Bürosu (*The Employee Welfare Bureau*): Kamu personelinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi konusuna yoğunlaşmıştır. Görevleri arasında; çalışma saatleri ve izinlerle ilgili olarak kural ve standartların oluşturulması, iş ile annelik ve süt izni arasında denge sağlayıcı önlemler alınması ve bunlarla ilişkili olarak; kabineye, bakanlıklara ve bunların personeline destek sunulması, gerekli önlemlerin alınması ve teşvik edilmesi; sağlık, iş güvenliği ve iş kazası tazminatlarına ilişkin sistemler oluşturulması; cinsel taciz davranışlarını engelleyecek tedbirler konusunda bakanlıklara ve kuruluşlara rehberlik edilmesi yer alır. Bunlara ilaveten, kamu personelinin özel işletmelerde istihdamının gözetimi ve gelirlerinin denetlenmesi görevini de yerine getirir.

Bu büro aynı zamanda personel yönetiminin diğer birçok alanında da faaliyet göstermektedir. Bunlar arasında; personel yönetiminde bilişim imkânlarından yararlanılmasının arttırılması, disipline ait işler, personel örgütleri, kamu personelinin yaşlanma sorununa karşı geliştirilecek önlemler ve personel yönetimi konusunda uluslararası iş birliği gibi başlıklar sayılabilir.

ii) İnsan Kaynakları Bürosu (*Human Resources Bureau*): Ana görevi, sosyal ve ekonomik şartlardaki değişimler, küreselleşme ve bilişimdeki gelişmelerin zorladığı kamu yönetimindeki değişikliklere gecikmeksizin cevap verebilecek düzeyde ülke gelişmesine katkı sağlayacak insan kaynağını temin etmek ve bunları korumaktır. Bu çerçevede; işe alımlar, görevde yükselme, statü güvenliği ve personel geliştirme konularında faaliyet göstermektedir.

Özel olarak ise, çeşitli kesimlerden nitelikli personeli kamu hizmetine çekmek amacıyla; işe giriş sınavlarının organize edilmesi ve geliştirilmesi, yürütülmesi, sonuçların ilanı, son zamanlarda yaygınlaşan sabit süreli istihdam (*fix-term employee system*) gibi diğer personel istihdamı araçlarının uygulamaya sokulması ve geliştirilmesi, özel sektör-kamu sektörü arasındaki personel değişiminin koordine edilmesi, bakanlık ve kuruluşlar için eğitim programlarının planlanması ve yürütülmesi gibi görevleri yerine getirmektedir.

iii) Maaş Bürosu (Remuneration Bureau): Ana görevi kapsamındaki kamu personeline uygulanmak üzere eşitlik, esneklik ve açıklık ilkeleri doğrultusunda ücret sisteminin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, özel sektör-kamu sektörü arasında maaş dengesini kurmak, eksiklikleri tespit ederek giderici tedbirlere başvurmaktır. Maaş Bürosu bu çerçevede kamu personelinden gelen çeşitli taleplerinin önünü almak amacıyla özel sektör kuruluşlarında yıl boyu devam eden incelemeler yaparak gerekli önermeleri parlamentoya ve kabineye iletir. Böylece kamu personelinin mali haklar açısından durumu toplumun sosyo-ekonomik durumuna uygun hale getirilir, ülkenin ekonomik koşulları kamu sektörüne de yansıtılmış olur.

Bu ana görevine bağlı olarak; maaşlar üzerinde etkisi olan performans değerlendirme sisteminin etkin bir şekilde işlemesi, bu amaçla gerekli düzenleme ve değişikliklerin yapılması, bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlanması ve bunlara rehberlik hizmeti verilmesi gibi görevler de yine Maaş Bürosu tarafından yerine getirilmektedir.

iv) Eşitlik ve Soruşturma Bürosu (Equity and Investigation Bureau): Bu Büro'nun yarı yargısal yetkileri bulunmakta olup, bu çerçevede NPA'ye yapılan başvuru, itiraz veya şikâyetlerle ilgili olarak araştırma ve gerektiğinde de soruşturma yapmaktadır. Bu tür anlaşmazlıkların engellenmesi ve çözüme kavuşması amacıyla NPA tarafından danışmanlık hizmeti verilebilmesinin yanında sulh yolu, arabuluculuk veya hakemlik yoluna da başvurulabilmektedir.

v) Çalışma Grupları (Study Groups): Ulusal Personel Otoritesince önem verilen konularda veya üzerinde çalışılan reformlarla ilgili olarak NPA uzmanları, akademisyenler ve diğer kamu kurumları temsilcilerinden oluşan çalışma grupları oluşturulması NPA tarihinde her dönemde sıkça başvurulan yöntemlerden birisi olmuştur. Çalışma grupları sayesinde bir konunun derinlemesine incelenmesi ve bu süreçte oluşabilecek muhtemel siyasi ve idari baskı ve etkilerden uzak kalınması, ayrıca NPA dışından uzmanların katılımıyla konuların daha geniş bir perspektiften ele alınması amaçlanmaktadır.

Mevcut durum itibarıyla NPA bünyesinde faaliyetlerine devam eden çalışma grupları şunlardır: Yaşlı Kamu Personelinin İstihdamına İlişkin Çalışma Grubu, İdeal İşe Alım ve

Sınav Sistemi Çalışma Grubu, Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Eğitilmesi ve Geliştirilmesi Çalışma Grubu, Kamu İşçilerinin İstihdamına İlişkin Çalışma Grubu⁵².

vi) Ulusal Kamu Etik Kurulu (National Public Service Ethics Board)⁵³: Kamu personeline ilişkin etik ilkeler ve kurallar 2000 yılında yürürlüğe sokulan 129 sayılı Kamu Personeli Etik Kanunu (*The National Public Service Ethics Law*) ile belirlenmiştir. Bahsi geçen Kanun ile aynı zamanda, Ulusal Kamu Yönetimi Görevlileri Etik Yönergesi'ni hazırlayarak gerektiğinde değişiklikler yapmak, kamusal etiğin kamu sektöründe yerleştirilmesi ve korunmasıyla ilgili araştırmalar yapmak, belirlenen disiplin kurallarını ihlal edenlere uygulanacak yaptırımları bir standarda bağlamak üzere NPA bünyesinde Kamu Etik Kurulu oluşturulmuştur. İdari yönden NPA'ye bağlı olmakla birlikte sorumluluk alanı ile ilgili konularda bağımsız olacak şekilde konumlandırılan Kurul, kamu personelin görevleri ile ilgili olarak etik değerlerin yerleştirilmesi ve devamının sağlanması amacını gütmektedir. Kurul'un görev alanına giren hususlar ve çalışma şekli ile diğer hususlar 129 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.

Etik Kurulu başkan dâhil beş üyeden oluşur ve bunlar Kabine tarafından atanırlar. Üyeler için hukuk, finans veya akademik geçmişe sahip olma ya da daha öne herhangi bir personel örgütünde çalışmış olma şartı aranmaktadır. Kurul'un bünyesinde üyeler dışında baş müşavir ve müşavirler görev yapmaktadır. Bunun yanında, her bir bakanlık ve kamu kurumunda idari bakan yardımcısı veya eşit pozisyonda yer alanlar, kendi kurumlarında Kamu Etik Kurulu'nun temsilcisi olacak şekilde Etik Görevlisi (*Ethics Officer*) olarak tanımlanmıştır.

Kurulun temel görevleri; kamu personelinin etik değerleri benimsemesi amacıyla düzenlenecek eğitim programlarını planlamak ve koordine etmek, Etik Kanunu'na aykırı durumları araştırıp gerektiğinde soruşturma talimatı vermek⁵⁴, disiplin süreçlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve verilen cezaları onaylamak olarak belirlenmiştir. Kurul mevzuata aykırı eylem ve işlemleri doğrudan inceleme ve disiplin cezası verme yetkisine

⁵² <http://ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/sg.html> (ET: 29/04/2016)

⁵³ <http://www.jinji.go.jp/rinri/eng/> (ET: 29/04/2016)

⁵⁴ Ör. 2014 yılında Kurul tarafında etik ihlali olarak on üç vaka tespit edilerek işlem yapılmıştır (NPSEB, 2015).

sahip olup, kurumlardan etik ilke ihlali iddialarını incelemelerini ve gerekmesi halinde disiplin cezası uygulamalarını da talep edebilmektedir (Aydın ve Barutçu, 2015, s. 166-7).

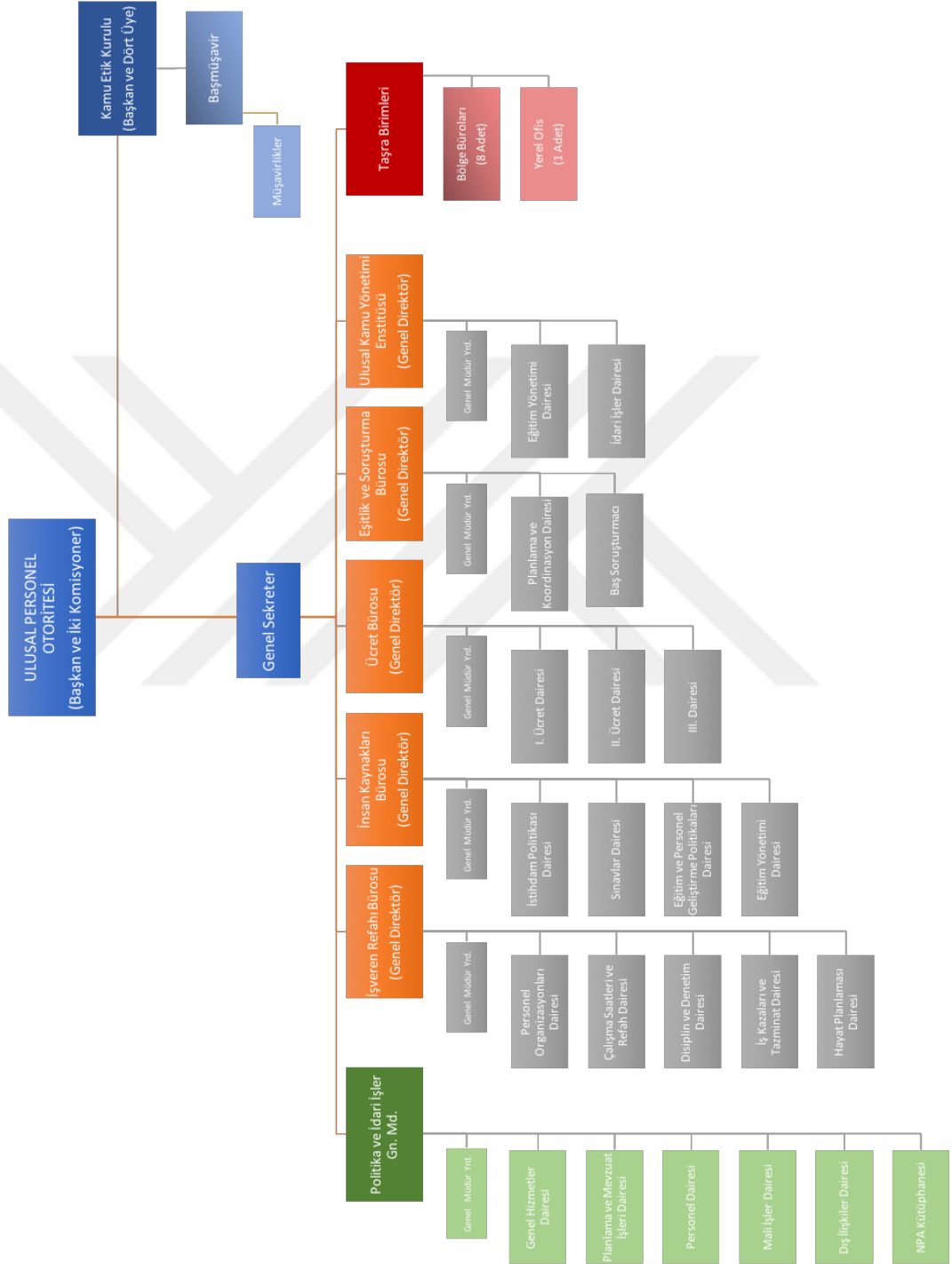
vii) Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü (*National Institute of Public Administration*): NPA’ce düzenlenen eğitim programlarının yürütülmesi Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından yerine getirilmekte, bu kapsamda özellikle NPA İnsan Kaynakları Bürosu tarafından planlanan eğitim programları ile Etik Kurulu’na kamu personeline verilmesi istenen etik eğitimlerinin uygulaması yapılmaktadır (NPA, 2010, s. 6-8).

Kamu Yönetimi Enstitüsü idari yönden NPA Genel Sekreteri’ne bağlı olup başında NPA Başkanı tarafından atanan genel müdür ile bir genel müdür yardımcısı bulunmaktadır. Enstitü Tokyo dışında, Saitama Valiliği Iruma şehrinde modern eğitim olanakları sunacak şekilde inşa edilen binasında hizmet vermektedir. Enstitü’de eğitici olarak NPA uzmanlarının yanı sıra, diğer kamu kurumlarının uzman personeli ile akademik personelden de yararlanılmaktadır⁵⁵.

Enstitü tüm memurları ilgilendiren temel eğitimden üst düzey yönetici eğitimine kadar geniş bir alanda programlar düzenlemektedir. Bu eğitimler kurumsal olabileceği gibi kurumlararası ortak programlar biçiminde de yapılabilmektedir. Son zamanlarda Enstitü tarafından üzerinde durulan eğitim metodu pozisyon bazlı eğitim olup bu kapsamda özellikle her düzeydeki yönetici adaylarının ortak eğitimi yapılmakta, böylece farklı kurumlardan gelen katılımcıların arasında bir etkileşim sağlanması yoluyla programların daha verimli hale getirilmesine çalışılmaktadır. Bunların yanında, yurtdışına yetiştirilmek üzere gönderilecek personelin dil eğitimi başta olmak üzere gerekli intibak eğitimleri verilmekte, bilişim imkanlarının gelişmesine paralel olarak uzaktan eğitim yöntemlerine de yer verilmektedir. Enstitü tarafından eğitim verilmeyen konularda ise yapılan protokoller çerçevesinde yüksek öğrenim kuruluşlarından yararlanılmakta, bunların bünyesinde ihtiyaçlara göre özel olarak açılan yüksek lisans ve doktora programlarından kamu personelinin yararlanması sağlanmaktadır (NPA, 2015, s. 8-9).

⁵⁵ http://ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/whats_npa.html (ET: 03/05/2016)

Şekil 15. Ulusal Personel Otoritesi Teşkilat Yapısı



Kaynak: (NPA, 2013, s. 146)

3.1.2.1.3. Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Kamu personel yönetimi alanında faaliyet gösteren profesyonel bir kuruluş olan NPA'nın temel hedefi, toplumun genel ihtiyaçlarına tam anlamıyla cevap verebilmek üzere yaptığı düzenlemeler ve aldığı tedbirler aracılığıyla vatandaşların güvenini kazanmış etkin ve tarafsız bir kamu yönetimi oluşturulması ve devamının sağlanmasıdır⁵⁶. Nitekim 120 sayılı Ulusal Kamu Görevlileri Kanunu'nda NPA'nın temel fonksiyonları olarak üç başlık belirlenmiştir⁵⁷: (i) Kamu personel yönetiminde tarafsızlığı temin etmek, (ii) Çalışanlara yönelik temel haklarda devlet memurları aleyhine olan kısıtlamaları telafi edecek düzenleme ve çalışmaları yapmak ve (iii) Kamu personel yönetiminde özel görevli bir kuruluş olarak bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürmek.

NPA, yürürlükteki mevzuata uygun olarak; kamu personel yönetiminin geliştirilmesi için yapılması gerekenlerle ilgili teklifte bulunma yetkisine haiz olduğu gibi aynı zamanda ücretler ve diğer çalışma koşullarıyla alakalı olarak da tespit ve önerilerde bulunma; giriş sınavları, eğitim, atamalar ve görevde yükselmeler, statü tespiti, disiplin uygulamaları, şikâyetlerin işleme konulması, göreve ilişkin etik değerlerin korunması, personel yönetiminde objektifliğin ve eşitliğin tesis edilmesi, kamu personelinin refah düzeyinin artırılması ve benzeri sorumlulukları uhdesinde bulundurmaktadır⁵⁸.

NPA'nın kanunlarda öngörülen yetkilerine dayanılarak alınan kararları kesindir, bunlar aleyhine başka idari mercilere başvurulamaz, ancak Başbakan NPA'nın kararları ve uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesini isteyebilir. NPA kararlarına karşı mahkeme yolu ise açıktır. Ayrıca mevzuatla NPA veya Başbakan'a verilen yetkilerin gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebileceği de öngörülmüştür⁵⁹. Bu çerçevede Başbakan'a verilen görev ve sorumluluklar büyük ölçüde Başbakanlık Ofisi bünyesinde kurulan Kabine Personel İşleri Bürosu'na devredilmiş olmakla birlikte,

⁵⁶ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 3)

⁵⁷ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 3)

⁵⁸ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 3)

⁵⁹ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 13)

NPA'nin kendisine tevdi edilen görev ve sorumlulukları ilgili bakanlık ve kurumlara devretme konusunda istekli olmadığını söylemek mümkündür (Romar, 2012, s. 61).

120 sayılı Kanun'da NPA'nin görevleri sayma şeklinde ancak ucu açık bir üslupla yazılmıştır. Bu kapsamda, mevzuatla veya kabine tarafından NPA'ye verilen görevler ana hatları itibarıyla şu başlıklar altında toplanabilir:

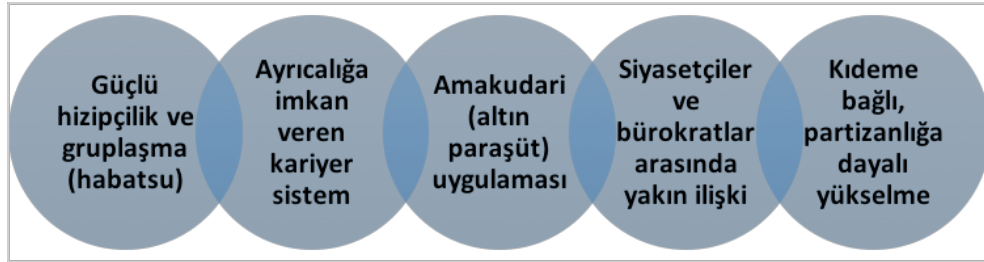
i) Politika Belirleme ve Düzenleme Yapma: Kamu personelinin çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve diğer çalışma hukukundan kaynaklanan hakların sağlanması için düzenlemeler yapar ve önerilerde bulunur. Kamu personel sistemindeki aksaklıkları ve sorunlu yönleri tespit ederek gerekli tedbirleri alır, gerektiğinde önerilerini eş zamanlı olarak kabineye ve meclise sunar. NPA ayrıca her yıl Meclis'e ve kabineye kendi görev alanı ile ilgili bir yıllık rapor sunar ve bu rapor kabine tarafından yayımlanır (NPA, 2009, s. 12-14).

NPA ayrıca kamu personel yönetimi ile ilgili güncel gelişmeleri takip etmekle ve zamana uygun kamu personel yönetimi araçlarını Japon kamu yönetimine aktarmakla yükümlüdür. Bu amaçla bölgesel ve uluslararası personel yönetimi sistemlerine ilişkin düzenli araştırmalar yapmakta ve bunları yayımlamaktadır. Yine bu amaçla, periyodik olarak çalıştaylar ve konferanslar düzenlemekte veya gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde gerçekleşen benzeri aktivitelere katılımcı göndermektedir.

NPA kendisine verilen bu görev ve sorumlulukları etkin bir şekilde yerine getirebilmek için yönetmelik, yönerge, tebliğ gibi idare hukuku araçlarından yararlanır, gerektiğinde bunları değiştirir veya kaldırır. Yasal düzenleme ya da değişiklik öngören konularda kabine ve meclise hazırladığı taslakları sunar. NPA tarafından yapılan düzenleyici işlemler Resmî Gazete'de yayımlanır.

Bu çerçevede bugün itibarıyla Japon kamu personel yönetiminde sorunlu görülen alanlar NPA tarafından şu şekilde belirlenmiştir:

Şekil 16. Kamu Personel Yönetiminde Sorunlu Alanlar



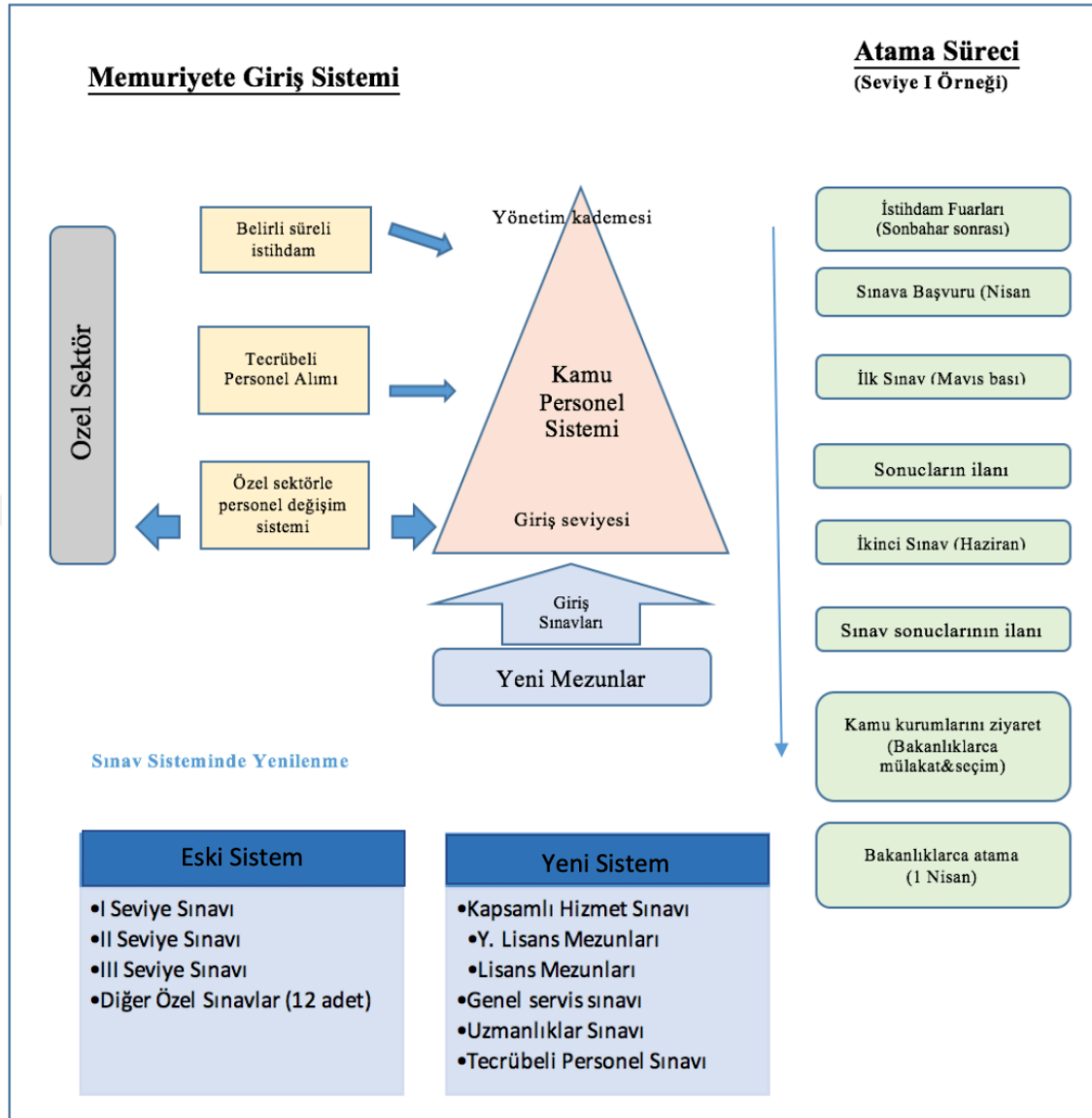
Kaynak: (NPA, 2015, s. 21-2)

Belirlenen bu sorunlu alanlarla ilgili olarak kısa vadede NPA tarafından kamu personel yönetiminde yapılmak istenen iyileştirme faaliyetleri olarak ise; emeklilik sonrası yeniden istihdama ilişkin sorunların çözülmesi, görevde yükselme sisteminde liyakat ve performansın belirleyiciliğin artırılması, üst düzey görevlerde kadın istihdamının artırılması, etik değerlerin yerleştirilmesi, kurumlar arası personel hareketliliğinin artırılması ve ortak eğitim programları yoluyla hizipçiliğin önüne geçilmesi gibi tedbirler öne çıkmaktadır (NPA, 2015, s. 21-2).

ii) İşe Giriş ve Görevde Yükselme Sürecinin Yönetilmesi: Kamu görevlerine başvuru şartları, atama yapılacak pozisyonların asgari şartları, giriş sınavlarını yapılması, sonuçlandırılması ve ilanı NPA tarafından yapılmaktadır. NPA bu kapsamda, personel yönetiminde eşitlik ve açıklığı sağlamak amacıyla atama ve görevden alma işlemleri için standartları belirlemekte, bazı kurumlar veya pozisyonlar için özel görülen durumlarda atama yöntemini tespit etmektedir (NPA, 2009, s. 12).

Japonya'da devlet memuriyetine girmek isteyen biri NPA tarafından her yıl Mayıs ayında yapılan Ulusal Kamu Personel Sınavı'na girmek durumundadır. Kamu personel sınavları memuriyete giriş için tek yol olup sistem orta ve üst düzey pozisyonlara, bazı istisnalar dışında, dışarıdan girişe müsaade etmemektedir (NPA, 2015, s. 4).

Şekil 17. Memuriyete Giriş ve Atama Süreci



Kaynak: (Kudo, 2013, s. 22)

NPA tarafından yapılan önermeler doğrultusunda 2012 yılından itibaren devlet memurlarının kamuda işe alım süreci kısmen değişmiştir. Yeni sınav giriş sınavı sisteminde dört farklı kategori öngörülmüştür. Birinci kategori adayların politika oluşturma kabiliyetlerinin ortaya çıkarılmasını amaçlamakta olup yüksek lisans mezunlarına yönelik bir sınav olarak tasarlanmıştır. İkinci kategori, daha önceki sisteme benzer şekilde genel yeteneklilik düzeyini değerlendirmek üzere kurgulanmış, hedef kitlesi olarak da lisans ve lise mezunları ile belirli bir tecrübeye sahip olanlar olmak üzere

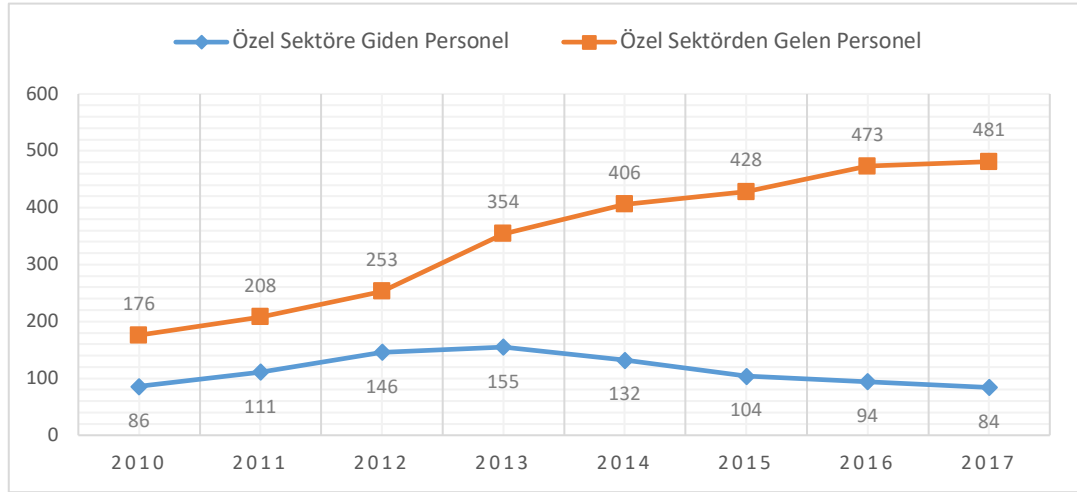
üç alt kategori belirlenmiştir⁶⁰. Üçüncü kategori, özelliği bulunan meslekler ve görev alanlarını hedef almış, son kategori ise özel sektörden transfer edilecek tecrübeli elemanlar için ihdas edilmiştir.

Diğer taraftan, kamu yönetiminde kaliteyi arttırmak amacıyla, tecrübeli ve donanımlı özel sektör personelinin sabit veya kısmi zamanlı olarak kamu kurumlarına atanmaları NPA tarafından son dönemde teşvik edilen bir uygulama olmuştur. Bu kapsamda NPA tarafından uygun görülüp bu sistem altında atananlar arasında avukatlar, mali müşavirler, belirli alanlardaki uzman ve profesyoneller sayılabilir⁶¹. Özel sektörle iletişim ve etkileşime verilen önem nedeniyle ve YKİ anlayışına da uygun olarak NPA tarafından teşvik gören diğer bir uygulama ise, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki karşılıklı anlayışın ilerletilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kurumlara canlılık getirilmesi amacıyla güden özel sektör-kamu sektörü personel değişim programı olmuştur. Buna göre, üç yıla kadar bir süre için belirli özel sektör kuruluşlarıyla personel değişimi yapılabilmekte ve görevi biten personelin eski görev yerlerine iadesi garanti altına alınmaktadır (NPA, 2015, s. 5).

⁶⁰ Sınav sisteminin yenilenmesinde, eski sistemde ilk kategoriden sınava giren adaylar içerisinde özellikle Tokyo Üniversitesi mezunları lehinde kayırmacılık yapıldığı yönünde ciddi iddia ve eleştirilerin bulunması etkili olmuştur.

⁶¹ Yıllar itibarıyla bu çerçevede istihdam edilen personel sayısında düzenli bir artış görülmekte olup 2017 başı itibarıyla bu sayı 1,169'a (352'si yeni alım) ulaşmıştır.

Şekil 18. Kamu Sektörü-Özel Sektör Arasında Personel Değişimi



Kaynak: (NPA, 2018:6)

iii) Ücret Sisteminin Yönetimi: NPA kendi sorumluluk alanında bulunan kamu personelinin ücret yönetiminde tek sorumlu organdır. Birçok ülkede Maliye Bakanlığı veya Hazine bir şekilde süreçte söz sahibi iken, Japonya’da bu kurumların bütçe imkanları konusunda görüş bildirmeleri dışında herhangi bir müdahaleleri bulunmamaktadır (Ide ve Watanabe, 2011, s. 3).

Merkez teşkilatında çalışmakta olup NPA yönetiminde bulunan 640,000 civarındaki kamu personelinin ancak 275,000 kadarı NPA tarafından yönetilen maaş rejimine tabidir (NPA, 2015, s. 14). Geri kalan kamu personelinin (adli personel, askeri personel, devlete ait şirketlerde çalışan personel, parlamento personeli, düzenleyici kurum personeli gibi) ücretleri kendi özel düzenlemelerine göre belirlenmektedir. Kamu görevlilerinin çoğunluğunu oluşturan mahalli idare personeli her ne kadar NPA yönetiminde değilse de, mahalli idarelerin kendi ücret sistemlerinin tespitinde NPA ücret sistemini örnek aldıkları ve NPA tarafından her yıl yapılan önerileri büyük ölçüde takip ettikleri söylenebilir (Saito ve Yamada, 2011, s. 108).

Kamu personelinin ücretleri ilke olarak Japon Parlamentosu’nca belirlenmektedir⁶².

⁶² NPA tarafından yönetilen ücret sistemine bağlı devlet memurlarına ödenen maaşlar üç kısımdan oluşmaktadır. “Temel maaş” özel sektör karşılaştırması sonucuna göre belirlenen kısımdır ve NPA yönetimi altındaki tüm devlet

Yürürlükteki mevzuata göre, NPA her yıl Parlamento'ya ve kabineye kamu görevlilerinin ücret düzeylerinin uygun olup olmadığı konusunda bir rapor sunmak zorundadır. NPA, toplumda yaşanan sosyo-ekonomik değişimler ve diğer faktörler sebebiyle kamu görevlilerinin ücretlerinde bir revize gerekmesi halinde bunu doğru bir şekilde tespit edip raporunda yansıtmaktan sorumludur. Ayrıca bakanlık ve kamu kurumları nezdinde ödenen ücretlerin denetimini yapma görevi de yine NPA'ye verilmiştir. Bu çerçevede, 1948 yılında ilk defa yapıldığından bu yana, NPA tarafından (1954 yılı dışında) her yıl için bir önerme parlamentoya, kabineye ve kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Memur maaşlarının belirlenmesinde ve yeniden ayarlanmasında temel kıstas özel sektör maaşlarıdır. Emsal teşkil edecek özel sektör maaşlarının tespit edilmesi her yıl tekrarlanan bir sürece dayanmaktadır (Ide ve Watanabe, 2011, s. 11-2).

NPA tarafından yürütülen “önerme sistemi (*the recommendations of NPA*)”, Kamu Görevlileri Ücret Kanunu gereğince, özel sektörde çalışan emsallerinin aksine grev, toplu görüşme veya toplu sözleşme hakkı bulunmayan kamu personelinin bu sebeple hâsıl olan mağduriyetlerini gidermek amacıyla oluşturulmuştur. Kamu personelinin ücretlerinin tespitinde özel sektörün dayanak olarak kabul edilmesinin arka planında, kamuda özel sektörün piyasa mekanizmasını kullanamama gerçeği yatmaktadır (NPA, 2012, s. 6). Japonya'da kamu personelinin ücretlerinin bu şekilde özel sektör ücretleri bağlamında belirlenmesi gerek kamu çalışanları ve gerekse Japon halkı tarafından rasyonel bir yöntem olarak benimsenmekte, NPA tarafından yapılan önermeler, aleyhte olsa bile, genel kabul görmektedir (Ide ve Watanabe, 2011, s. 4).

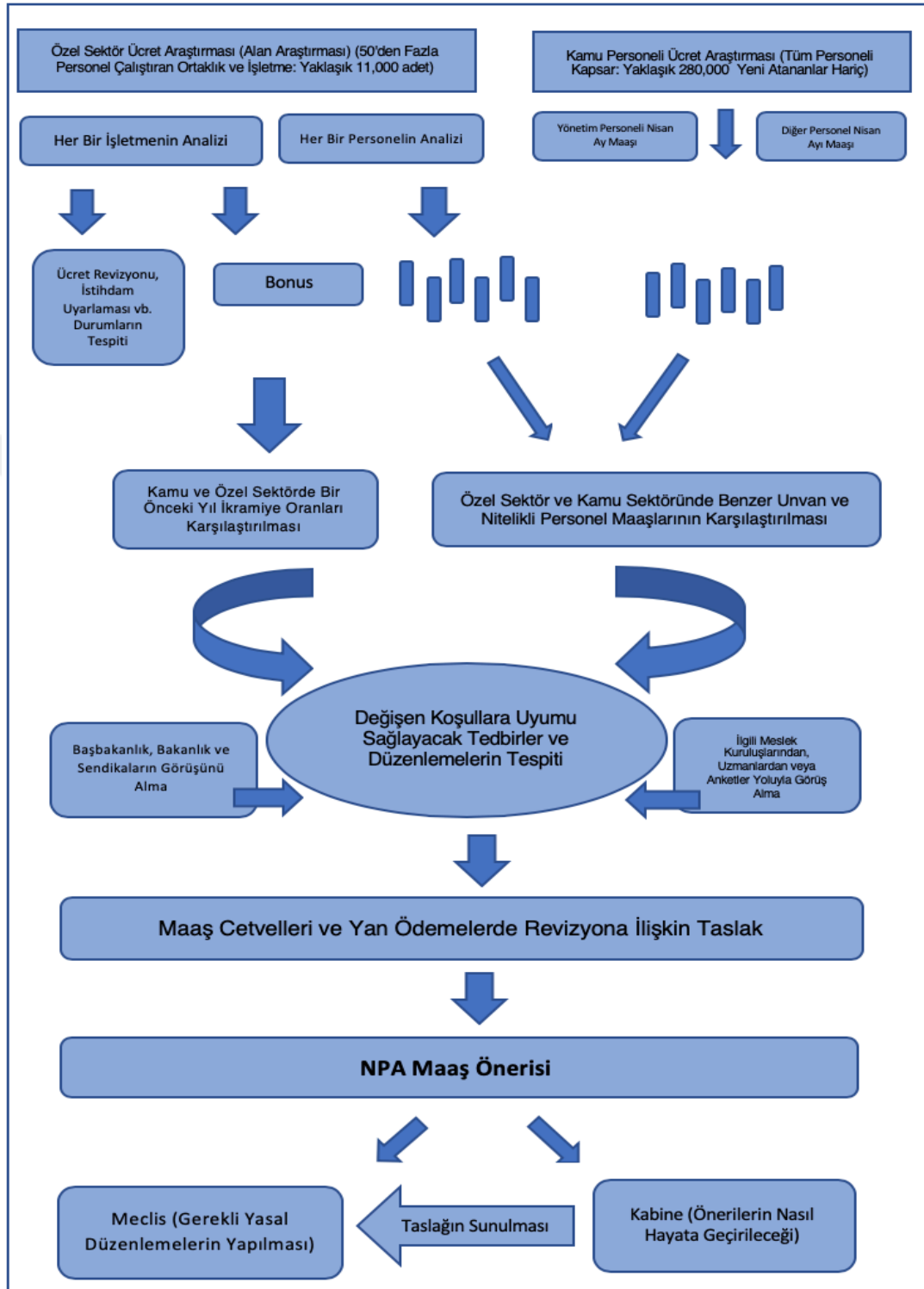
Bu çerçevede, özel sektör çalışanlarının ve kamu görevlilerinin aylık maaşları dikkatli ve ayrıntılı bir şekilde tespit edilerek karşılaştırılmakta ve eğer bu iki grup arasında bir uyumsuzluk varsa kamu görevlilerinin ücretleri özel sektör ücretleri dikkate alınarak revize edilmektedir. Hangi özel sektör işletmelerinin araştırma kapsamına dâhil edileceği konusunda gerek organizasyon yapısı ve gerekse iş tanımları itibarıyla kamu sektörüne benzer olmak temel kıstas olarak alınmaktadır. Japonya genelinde bu

memurlarına ödenir. Devlet memurlarının maaşlarını düzenleyen on dokuz farklı cetvel bulunmakta olup, temel maaş olarak bu cetvellerde derece ve kademeler itibarıyla belirlenmiş olan tutarlar ödenir.

özelliklere sahip olan ve 50 üzeri personel istihdam eden işletmeler organizasyon yapısı, işletme büyüklüğü vb. kriterlere göre gruplara ayrılmakta ve bunlar arasından 11,000 işletme örnekleme yöntemiyle seçilmektedir. Seçilen işletmelere yıl boyunca alan araştırmasına gidecek personel NPA uzmanları arasından seçilmektedir. Araştırmada elde edilecek veriler, kamu kurumlarında da emsalleri bulunan 78 farklı meslek/pozisyonun her biri için; ortalama aylık maaş tutarı, personelin yaşı, eğitim düzeyi vb. kriterlere göz önünde bulundurularak toplanmaktadır. Bu veriler kamu kuruluşlarında benzer unvan ve şartlarda görev yapan memurların maaşlarıyla karşılaştırılmalarının ardından memur maaşları için NPA tarafından oluşturulan yıllık öneri, Nisan ayında Japon Parlamentosu'na sunulmaktadır (Ide ve Watanabe, 2011, s. 11-2).

Ücret düzenlemelerinde özel sektörün kıstas olarak kabul edilmesi neticesinde, NPA tarafından ücret artışı önerilebileceği gibi, ücretlerde kesinti yapılması da önerilebilmektedir. 2002 yılına gelinceye kadar hep artış teklifi yapan NPA, sonraki yıllarda yaşanan mali kriz ve tabii afetlerin etkisiyle düşen özel sektör ücretleri sebebiyle, bazı yıllarda memur maaşlarında düşüş yönünde, bazılarında ise değişiklik yapılmaması yönünde önerilerde bulunmuştur. Ancak son yıllarda durumun değişmesiyle birlikte trendin yeniden artış yönüne döndüğü görülmektedir.

Şekil 19. Önerme Süreci



Kaynak: (NPA, 2012, s. 146)

Diğer taraftan, Kamu Görevlileri Ücret Kanunu ile kapsam dışı tutulmasına rağmen Japon Parlamentosu'na mahkeme personeli, sivil savunma personeli gibi kamu

görevlilerinin ücretlerinin NPA tarafından yapılan önermeler doğrultusunda revize edilmesinin bir teamül halini aldığını da belirtmek gerekir (Ide ve Watanabe, 2011, s. 12-3).

Tablo 14. Yıllar İtibarıyla NPA Önerileri⁶³

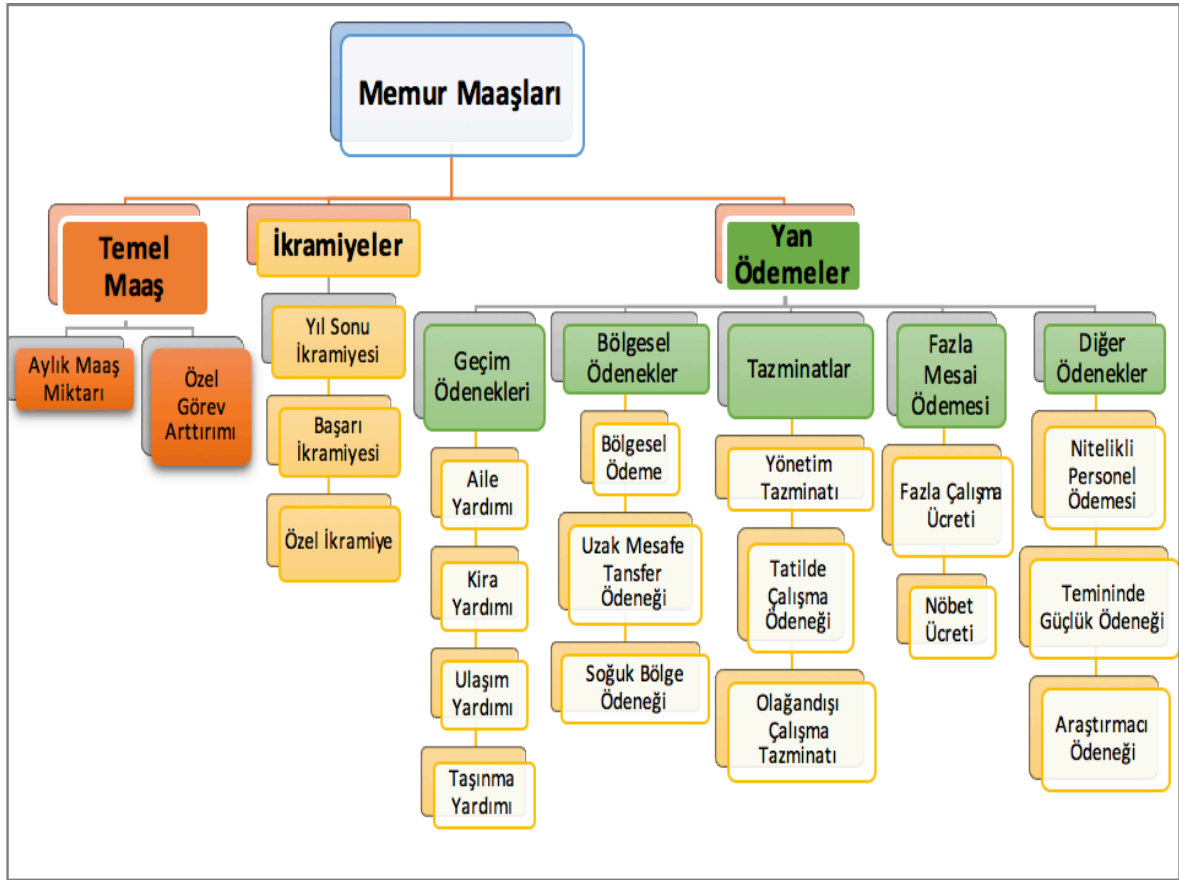
Yıl	Önerilen Maaş Artış Oranı (%)	Önerilen İkramiye Sayısı
2010	-0,19	3,95
2011	-0,23	3,95
2012	Revizyon Önerilmedi	3,95
2013	Revizyon Önerilmedi	3,95
2014	0,27	4,1
2015	0,36	4,2
2016	0,17	4,3
2017	0,15	4,4

Kaynak: (NPA, 2018)

Maaşın ikinci kısmını oluşturan “yan ödemeler” ise birçok farklı ödeme kaleminden oluşmakta ve sadece belli şartları taşıyan memurlara ödenmekte olup, kimlere hangi tutarda verileceği ise yine NPA tarafından tespit edilmektedir. Üçüncü kısmı oluşturan “ikramiyeler” ise, özel sektörde yerleşmiş olan uygulamalar örnek alınarak yapılmakta, her yıl Haziran ve Aralık ayları içerisinde başarıları ve dönem performansları ile ülkenin ekonomik durumu dikkate alınarak verilmekte, tutarı da NPA tarafından belirlenmekte ve genellikle 4-5 maaş tutarına denk gelmektedir.

⁶³ Ör. Memur unvanlı bekar bir personelin 2010 yılındaki maaşı 2876 milyon Yen iken 2017 yılındaki maaşı 3,095 milyon Yen’dir.

Şekil 20. NPA Ücret Rejimine Tabi Personelin Maaş Unsurları



Kaynak: (Ide ve Watanabe, 2011, s. 7)

iv) Kamu Personelinin Hizmet Öncesi ve Hizmet İçi Eğitimi: NPA özel olarak personel yönetiminde görevlendirilmiş ve eğitim alanında uzmanlaşmış bir kuruluş olarak, Başbakanlık dâhil tüm bakanlıklarda görevli personele yönelik memuriyete başlangıç eğitiminden üst düzey yönetici eğitimine kadar çeşitli kariyer aşamalarında ortak eğitim programları düzenlemekte veya ilgili kurumlarca yapılan eğitimlere destek vermektedir. NPA tarafından düzenlenen eğitim programları genellikle Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından yürütülmektedir (Kudo, 2013, s. 13-4).

İş başında eğitim yöntemi (*on-the-job-training*) Japonya yönetim kültüründe hem kamu hem de özel sektör için en yaygın kullanılan eğitim yöntemi olagelmıştır. NPA ise, daha çok kurumlarca uygulanan bu yöntem dışındaki yönetsel eğitim ve pozisyon bazlı eğitim gibi çeşitli eğitim yöntemlerini tercih etmektedir (Kudo, 2013, s. 14).

Şekil 21. NPA Tarafından Yürütülen Eğitim Faaliyetleri



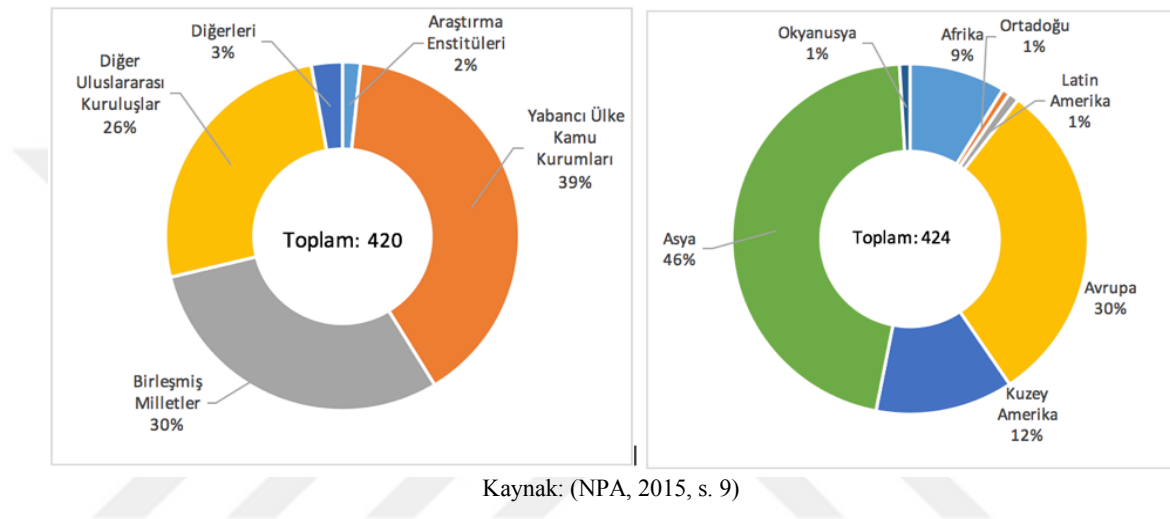
Kaynak: (NPA, 2015, s. 8-9)

Pozisyon bazlı ve yönetsel eğitim programlarında çeşitli kurumlardan gelen katılımcılar Kamu Yönetimi Enstitüsü'nde ortak bir eğitim programına tabi tutulmaktadır. NPA'ın son dönemde pozisyon bazlı ve yönetsel eğitim programlarına yönelmesinin sebebi olarak; eğitim görenler arasında karşılıklı bilgi ve tecrübe alışverişine imkan vermesi, kurum kültüründen ziyade devlet memurluğu kültürünün oturtulması amacına daha iyi hizmet ederek Japonya'da yaygın olan kurumsal hiyerarşinin ortadan kaldırılmasına katkı sağlaması, kamu politikalarının uygulamasını geniş bir perspektiften yapacak personelin nitelik ve yeterliliklerinin artırılması, eğitimlerde esnek bir ortam yaratılarak karşılıklı tartışma ortamı içerisinde fikirlerin özgür bir şekilde ifade edilmesinin yolunun açılması, beraber çalışma kültürünün yerleştirilmesi, karşılıklı anlayış ve güven içerisinde çalışabilme anlayışının benimsenmesi ve olaylara makro çerçeveden bakabilme yetisinin kazandırılması gibi unsurlar belirtilmiştir (Kudo, 2013, s. 14).

1974 yılında başlayan Denizaşırı Eğitim Programı altında NPA, bakanlıklar ve kamu kuruluşlarınca önerilen adaylardan uygun gördüklerini gelişmiş ülkelerin ilgili kamu kurumlarına veya yüksek öğrenim kurumlarına 6-12 aylık dönemler için eğitime

göndermektedir. Bu kapsamda yıllık olarak ortalama 25 personel seçilmekte olup, bunların çoğunluğu 30 yaş altı personelden oluşmakta ve bunlar dönüşlerinde genellikle kendi kurumlarının dış ilişkiler birimlerinde istihdam edilmektedirler (NPA, 2015, s. 9). Yurtdışına personel gönderilme programları çerçevesinde yurtdışına gönderilen personelin gönderildikleri kurumlar ve bölgeler bazında dağılımları 2014 yılı itibariyle şu şekilde gerçekleşmiştir:

Şekil 22. Yurtdışına Gönderilen Personelin Gönderilen Kuruluş ve Bölgesel Bazda Dağılımı



Bunun dışında diğer ülkelerle yapılan karşılıklı protokoller çerçevesinde ülkeler arası personel değişim programları da yürütülmektedir. Örneğin ABD Ulusal Personel Ofisi ile yapılan bir protokol kapsamında, ABD federal hükümet bürokratlarına Başbakanlık Ofisi'nde veya ilgili bakanlıklarda bir yıllık çalışma imkânı sunulmakta ve bu vesileyle karşılıklı tecrübe ve bilgi aktarımı sağlanması amaçlanmaktadır⁶⁴.

Yine benzer şekilde, Üçlü İş Birliği Programı (*Tri-nation Cooperation Program*) ile; NPA, Çin İnsan Kaynakları ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Güney Kore Güvenlik ve Kamu Yönetimi Bakanlığı arasında protokoller çerçevesinde üç ülke arasında personel değişim programları yürütülmekte, ortak çalıştaylar icra edilmekte ve çalışma grupları oluşturularak ortak sorunlara karşı politikalar geliştirilmektedir (NPA, 2010, s. 38).

⁶⁴ Bu kapsamda, 1996-2014 arasında 110 ABD'li bürokrat 24 farklı kamu kurumunda bir yıllık sürelerle geçici olarak istihdam edilmiştir (NPA, 2015, s. 16).

Diğer taraftan, Japonya’da kamu personelinin merkezi olarak eğitimi temel olarak NPA’in sorumluluğu altında yürütülse de özelliği olan bazı bakanlık ve kamu kurumlarının da kendi personelinin özellik gösteren mesleki eğitimleri için bünyelerinde eğitim birimlerine yer verdikleri görülmektedir. Bunlar arasında; Dışişleri Bakanlığı Eğitim Merkezi, Ulusal Polis Akademisi, Ulusal Vergi Koleji, Japon Sahil Güvenlik Akademisi ve Meteoroloji Koleji gibi eğitim merkezleri sayılabilir (Kudo, 2013, s. 17-8).

v) Rehberlik ve Koordinasyon: NPA görev alanına giren konularla ilgili Başbakanlık, bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına gerekli desteği sağlamak ve uygulama birliği sağlamak bakımından bunlar arasında koordinasyonu tesis etmektedir. NPA kararlarının bağlayıcı olması rehberlik ve koordinasyon fonksiyonunun icra edilmesinde NPA’in elini güçlendirmektedir. Bu kapsamda Başbakanlık Ofisi, bakanlıklar ve kamu kurumlarında bir personel yöneticisinin olması zorunludur ve bunlardan bazıları ancak kabine kararıyla atanabilmektedirler. Personel yöneticileri personel birimlerinin başları olarak NPA ile yakın ilişki ve iş birliği içerisinde çalışmak durumundadırlar⁶⁵.

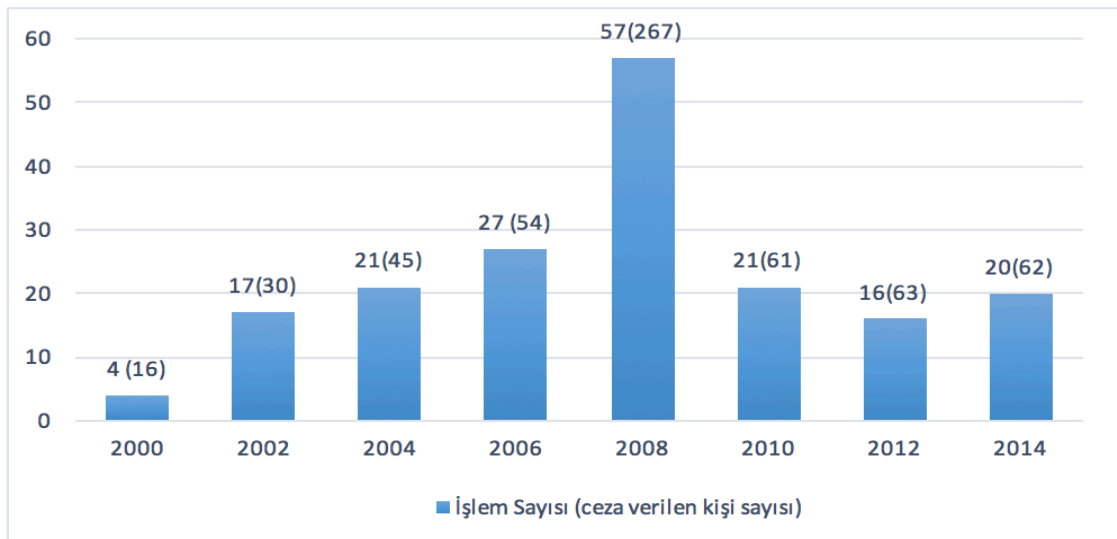
vi) İnceleme, Soruşturma, Ödüllendirme: NPA personel yönetimine ilişkin konularda inceleme ve araştırma yapabilir ve bu amaçla soruşturma usulüne ait tüm yetkileri kullanır. NPA bu konudaki yetkisini daha çok Kamu Etik Kurulu aracılığıyla yerine getirmektedir. Diğer bir ifadeyle, inceleme ve soruşturmaya birlikte yürütülen disiplin prosedürünün eşitlik ve adillik prensipleri çerçevesinde yerine getirilmesi Etik Kurulu’nun sürece dahil edilmesi ile sağlanmaya çalışılmıştır. Soruşturma/disiplin süreci şu şekilde işlemektedir:

⁶⁵ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 73)

Şekil 23. Disiplin Sürecinin İşleyişi

Kaynak: (NPA, 2015:11)

Etik Kurulu'nun da dahil olduğu süreç sonunda disiplin cezası uygun görülen olay sayıları ile bu olaylar için cezaya muhatap olan personel sayıları ise yıllar itibarıyla şu şekilde gerçekleşmiştir:

Şekil 24. Yıllar İtibarıyla Kamu Etik Kurulu'nca Disiplin Cezası Uygun Görülen Olay Sayıları ile Bu Olaylar İçin Cezaya Muhatap Olan Personel Sayıları

Kaynak: (NPA, 2015, s. 19)

Diğer taraftan, şikâyet ve başvuru hakları bakımından da Japon uygulamasında memurlara çeşitli alternatifler sağlandığı görülmektedir. Hatta bu hakların kullanılması, kamu personelinin çıkarlarının korunduğu, adil yönetimin güvence altına alındığı Hakkaniyet Süreci Sistemi (*Equity Process System*) ile NPA tarafından bir düzene oturtulmuştur (NPA, 2013, s. 119). Hakkaniyet Süreci, bir disiplin işlemi veya statü değişikliği işlemi ile ilgili olarak itirazda bulunma, çalışma koşullarının veya ücretin düzeltilmesi gibi konularda da talepte bulunma durumlarında ortaya çıkmakta ve NPA tarafından belirlenen bir prosedüre göre yürütülmektedir. Bu kapsamda bir başvuruyu alan NPA uygun gördüğü bir araçla olayı değerlendirir ve kararını ilgili kamu kurumuna iletir veya bir mevzuat düzenlemesi öngörmesi halinde başbakana önerilerini sunar ⁶⁶. Hakkaniyet Süreci Sistemi kapsamında yapılan başvuru veya itirazlar dört başlık altında toplanabilir (NPA, 2013, s. 119-121):

a) Aleyhte Kararlara Karşı: Ücretinin düşürülmesi, görevinin alt düzeye indirilmesi, geçici emeklilik, işten çıkarılma vb. aleyhte işlemlere veya disiplin cezalarına karşı ilgili memur konunun incelenmesi amacıyla NPA'ye başvurabilir. NPA her başvuru için bir Hakkaniyet Komisyonu oluşturur ve buradan gelecek rapora göre, söz konusu işlemin onaylanmasına, iptaline veya değiştirilmesine karar verir.

b) Çalışma Koşullarına Karşı: Memurlar NPA'den tüm çalışma koşulları için uygun yönetsel tedbirler almasını isteyebilir. Bunun üzerine NPA gerekli incelemeyi yapar ve arabuluculuk yoluyla veya başka araçlarla uygun bir çözüm sunar.

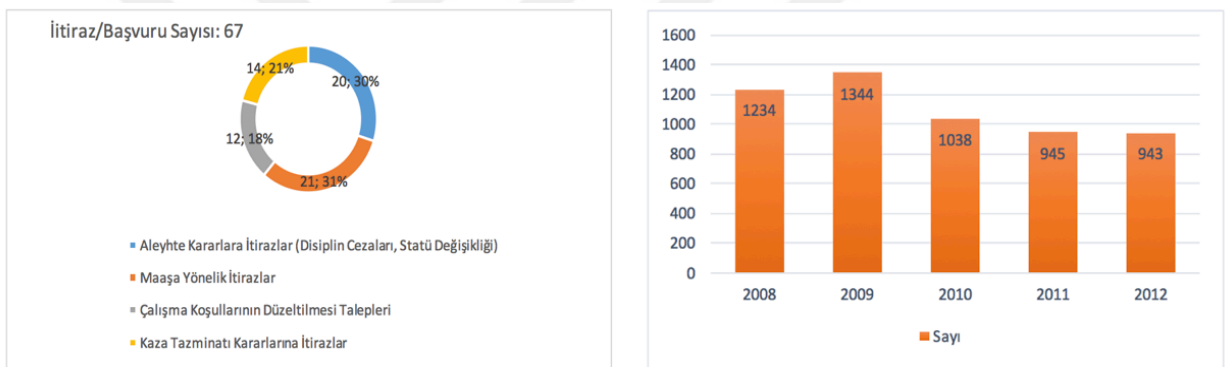
c) Kaza Tazminatlarına Karşı: Memurlar iş kazası ve meslek hastalığı konusunda karar alan yetkili kuruluş kararlarına karşı da NPA'ye itiraz edilebilirler. Bunun üzerine NPA'de kurulan Kaza Tazminat Komitesi olayı inceler ve rapor sunar; karar NPA tarafından bu rapor dikkate alınarak verilir.

⁶⁶ Ulusal Kamu Personel Kanunu, (Md. 86-88)

d) *Maaşlara Karşı*: Bir memur maaşı ile ilgili olarak tereddüdü olduğunda veya bir şikâyeti olduğunda da NPA'ye başvurabilir. NPA başvurusu inceleyerek itirazı kabul veya reddeder.

Hakkaniyet Süreci Sistemi dışında NPA'ye bireysel olarak başvuran memurlara da danışmanlık ve rehberlik hizmeti verilmektedir. 2014 yılında Hakkaniyet Süreci kapsamında gerçekleşen başvuru sayısı ve dağılımı ile yıllar itibariyle NPA'ye bireysel olarak başvurmaları üzerine danışmanlık ve rehberlik hizmeti verilen memur sayıları şu şekilde gerçekleşmiştir:

Şekil 25. Hakkaniyet Süreci Kapsamında Gerçekleşen Başvuru Sayısı ve Dağılımı ile NPA'ya Bireysel Olarak Başvurarak Danışmanlık ve Rehberlik Hizmeti Verilen Memur Sayıları



Kaynak: (NPSEB, 2015, s. 22)

Diğer taraftan, Japon personel sisteminde cezalandırmaya verilen önem kadar hak edenlerin ödüllendirilmesi de aynı düzeyde önemsenmektedir. Hemen hemen tüm kamu personel sistemlerinde yer bulan rutin ödüllendirme yöntemlerinin yanında, NPA'in 40. kuruluş yıldönümüne atfen 1988 yılında getirilmiş bir uygulama olan NPA Başkanı Ödülü (*The NPA Presiden's Award*), Japonya'da uygulanan farklı bir ödül çeşidi olarak öne çıkmaktadır⁶⁷. NPA Başkanı Ödülü Başbakanlık ve bakanlıklarda çalışan devlet memurlarına veya gruplara görevlerinde gösterdikleri istikrarlı çabalar ve cüretkâr davranışları sayesinde kamu yönetimine güveni arttıran olağandışı katkıları sebebiyle ve

⁶⁷ ABD federal personel sisteminde de Başkanlık Ödülü adı altında benzer bir uygulama bulunmaktadır.

bunları onurlandırmak amacıyla yıllık olarak tevdi edilmektedir⁶⁸. Bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının gerekçelerini belirtmek suretiyle aday gösterebildikleri süreçte, ödüle hak kazananlar çeşitli alanlarda öne çıkmış isimlerden oluşturulan altı kişilik bir değerlendirme komitesinde yapılan ciddi bir değerlendirme süreci sonrasında belirlenmektedir. Ödüllerin NPA tarafından düzenlenen bir törenle verilmesi ve ödül alanların ödül töreninin ardından Japon İmparatoru tarafından da kabul edilmesi, NPA Başkanı Ödülü'nün kamuoyunda prestij kazanmasında etkili olmuştur (NPA, 2013, s. 128).

vii) Bilgi Yönetimi ve Yayıncılık Faaliyetleri: NPA 1949 yılından bu yana Ulusal Kamu Personeli Ücretleri Hakkında Rapor'u ve 1954 yılından itibaren de Ulusal Kamu Personeli İşe Alım Raporu'nu periyodik olarak yayımlamaktadır (NPA, 2013, s. 134). Mevzuattan kaynaklanan bu yayın faaliyetlerine ilave olarak; NPA tarafından yapılan veya yaptırılan araştırmalar, kamu personeline ait çeşitli veriler, raporlar, istatistikler de sistematik bir şekilde Kurum'un resmi internet sitesinde yayımlanmaktadır.

NPA son dönemde özellikle personel yönetimi ve ücret ödemeleri alanında koordinasyon ve bütünlüğü sağlamak üzere bilgi sistemlerini kullanarak yeni bir bilgi ağı projesi başlatmıştır. Daha evvel her bakanlığın kendi bünyesinde oluşturduğu farklı seviyelerde personel ve ücret yönetimi sistemizasyonu bulunmaktaydı. Yeni sistemde ise bakanlıkların personel ve ücrete ilişkin bilgi sistemleri NPA'nın merkezinde bulunduğu modern bir bilgi sistemi altında birleştirilmiştir. Halen bünyesinde yaklaşık 110,000 personelin çalıştığı on iki bakanlığın dahil olduğu bilişim ağının kısa bir süre içerisinde tüm kamu kurumlarında faaliyete geçirilmesi amaçlanmaktadır⁶⁹ (NPA, 2015, s. 26).

viii) Sendikalar ve Memur Örgütleri ile İlişkiler: Memur sendikaları ile memurlar tarafından kurulan sivil toplum örgütlerine ilişkin izin, kayıt ve diğer işlemlerin yürütülmesi, bunların üyeliklerinin askıya alınmasına veya iptaline karar verilmesi,

⁶⁸ 2012 yılında iki personel ve altı grup ödüle layık görülmüştür. 1988-2012 arasında ödül verilen toplam personel sayısı 55, grup sayısı ise 77'dir.

⁶⁹ NPA tarafından hayata geçirilmeye çalışılan proje, bir bakıma ülkemizde Maliye Bakanlığı'nca hayata geçirilen SAY2000 ve Devlet Personel Başkanlığı'nca üzerinde çalışılan PERNİS projelerinin bir araya getirilmiş halidir.

yetkili sendikalarla toplu görüşme yapılması ya da görüşme yapacak kurumlara izin verilmesi NPA tarafından yerine getirilmektedir (NPA, 2013, s. 1).

Sendikal haklar bakımından bakıldığında, Japonya’da kamu personeline tanınan hakların birçok OECD ülkesinin gerisinde olduğu görülmektedir (OECD, 2008b). Çeşitli statülerdeki kamu personelinin sendikal haklarına ilişkin aşağıdaki tablo mevcut durumu özetlemektedir.

Tablo 15. Kamu Görevlilerinin Sendikal Hakları

Kategori	Örgütlenme Hakkı	Toplu Sözleşme Hakkı	Grev Hakkı
NPA Ücret Skalasına Tabi Personel	√	–	–
KİT	√	√	–
Mahkemeler	√	–	–
Diet (Meclis)	√	–	–
Sivil Savunma Ajansı	–	–	–

Kaynak: (NPA, 2015, s. 12)

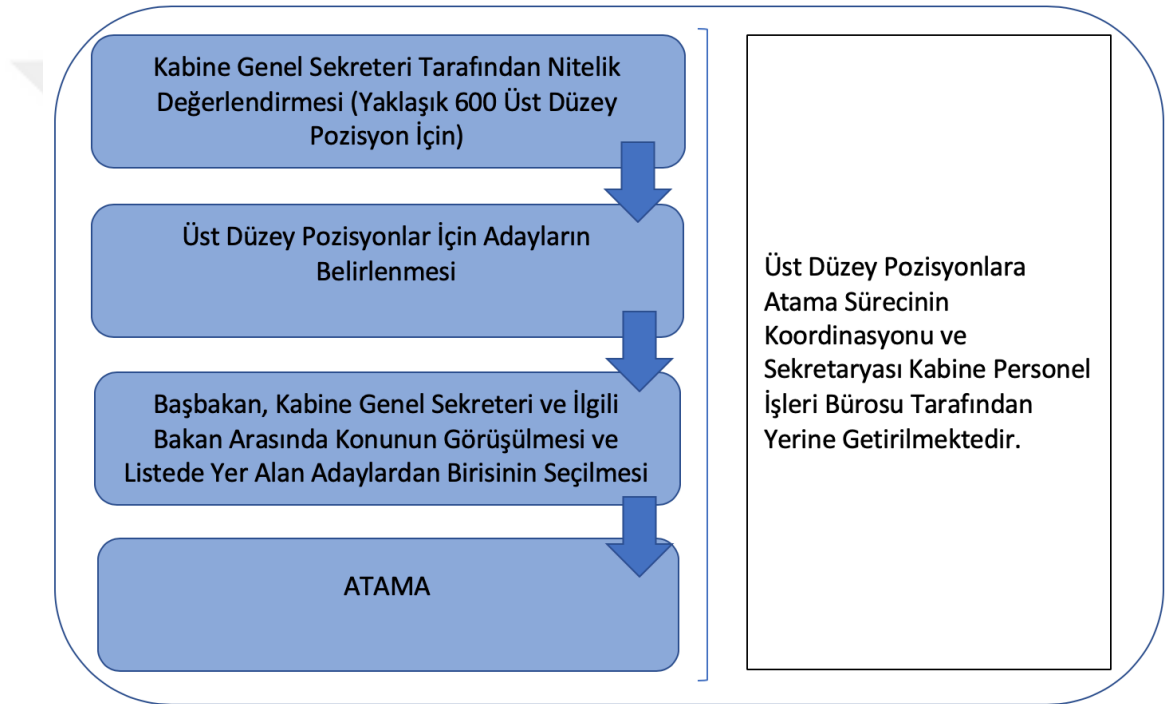
Görüldüğü gibi, NPA tarafından yönetilen ücret rejimine ya da diğer bir ifadeyle Ücret Kanunu’na tabi personelin sendika kurma ve toplu görüşme hakkı bulunmakla birlikte, toplu sözleşme hakkı yoktur. Sendikalar kurum yetkilileri ile görüşme talep edebilirler, ancak sadece görüşme yapabilirler, sözleşme imzalayamazlar. Grev ve iş yavaşlatma yasağının yanı sıra, siyasal aktiviteler ve seçimlerde aday olmak da yasaklanan faaliyetler arasındadır.

3.1.2.2. Kabine Personel İşleri Bürosu

Kamu personel politikasının tespitine ilave olarak bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst düzey pozisyonlara atamaları yönetmek ve bu süreçlerde daha etkin bir rol oynamak üzere, üst düzey personelin yükseltilmesi ve transferi işlemlerinde hükümetin yetkiyi ele almasını sağlayacak olan Kabinet Personel İşleri Bürosu (*Cabinet Bureau of Personnel Affairs*) adıyla yeni bir birim oluşturmuş ve 2014 yılından itibaren de

faaliyetlerine başlamıştır⁷⁰. Daha önceki sistemde üst düzey pozisyonlara (genel müdür yardımcısı ve üstü) atama bakanlıklara ait iken, yeni sistemde bu işlemler Kabine Personel Bürosu tarafından yerine getirilmekte ve takip edilmektedir. Bu çerçevede, çeşitli bakanlık ve kuruluşlarda üst düzey bürokratların atanmasında başbakana yardımcı olmak Kabine Personel İşleri Bürosu'nun temel görevi olarak tespit edilmiştir. Söz konusu Büro'nun yetki alanı; bakan yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı gibi unvanlardan oluşan yaklaşık 600 üst düzey pozisyonu kapsamına almaktadır.

Şekil 26. Üst Düzey Pozisyonlarda Atama Süreci



Kaynak: (NPA, 2015, s. 49)

Dolayısıyla, yeni sistemde üst düzey görevlilerin yükseltilmeleri veya transferlerinde söz sahibi olmaları nedeniyle politikacılara bürokratlar üzerinde daha fazla kontrol imkânı sağlanmış olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca yeni sistem, kadın yönetici sayısının artırılmasında olduğu gibi, hedeflerine ulaşmada hükümete önemli bir araç da sunmaktadır. Bununla birlikte, bu manevranın arkasındaki gerçek amacın geçmişten bugüne aşırı güç kullanan bürokratların üzerindeki kontrolü arttırmak olduğu yönünde

⁷⁰ <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/06/05/editorials/promotion-criteria-bureaucrats/> (ET: 30/05/2016)

değerlendirmeler yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, üst düzey pozisyonlara atama işlemlerini tek elden yürütecek organ olarak Büro'nun kurulmasıyla, personel yönetiminde hizipleşmeyi (*sectionalism*) elimine etmek ve bakanlıkların çıkarlarından ziyade hükümet politikalarını dikkate alacak nitelikli personel seçiminde siyasilerin ellerini güçlendirmek amaçlanmıştır (Shendrikova, 2014, s. 1).

Nitekim Başbakan Shinzo'nun Kabine Personel Bürosu'nun açılışında yaptığı konuşma, söz konusu birim ile neyin amaçlandığı hakkında ipuçları vermektedir:

“Bugün nihayet uzun süreden beri kurulmasını arzuladığımız Kabine Personel Bürosu hayata geçiyor. Personel Bürosu yürütülmekte olan kamu personel reformunda baş aktör olacaktır. Bugüne kadar, farklı bakanlıklar ve kamu kuruluşları farklı gemilerden oluşan bir filo gibi yönetilmişlerdir. Başka bir anlatımla, sizler farklı gemilerin güvertelerinde bulundunuz ve her bir gemi diğerlerinden bağımsız biçimde koordinasyondan yoksun olarak yönetildiler. Bu farklı gemilerin birleşimi Japonya'ya ve Kasumigaseki'yi⁷¹ oluşturdu. Ancak şimdi bu durum değişiyor. Bugünden sonra sizler hepiniz aynı gemide olacaksınız, ki bu gemi bütün Japonya'ya temsil etmektedir.”⁷²

Kendisine çizilen bu misyonu gerçekleştirmek üzere Ulusal Strateji Uzmanı ve Devlet İşleri Uzmanı unvanlı pozisyonların ihdas edilmesi öngörülmüştür. İlki Kabine Bürosu'na ikincisi ise bakanlıklara tahsis edilecek bu pozisyonlarda görev yapacak olan personel kabine sekreterine ve bakanlara önemli konularda yardım edecektir. Kuruluş aşamasında büroda görev yapacak personel, NPA ile İçişleri ve İletişim Bakanlığında görev yapan personel arasından seçilen yaklaşık 160 kişiden oluşturulmuştur⁷³.

Yine Kabine Personel İşleri Bürosu'yla koordinasyon içinde çalışmak üzere Kabine Ofisi içerisinde iki birim daha hayata geçirilmiştir. Bunlardan biri kamu sektöründe emeklilik sonrası yeniden istihdamdan sorumlu olmak üzere oluşturulan Yeniden İstihdam Teftiş Komisyonu'dur⁷⁴. Komisyon üç yıllığına atanmış bir başkan ve dört üyeden oluşmakta, emrinde müfettişler görev yapmaktadır. Komisyon'un kuruluş amacı Japon kamu

⁷¹ Tokyo'da kamu binalarının toplandığı alanın adı.

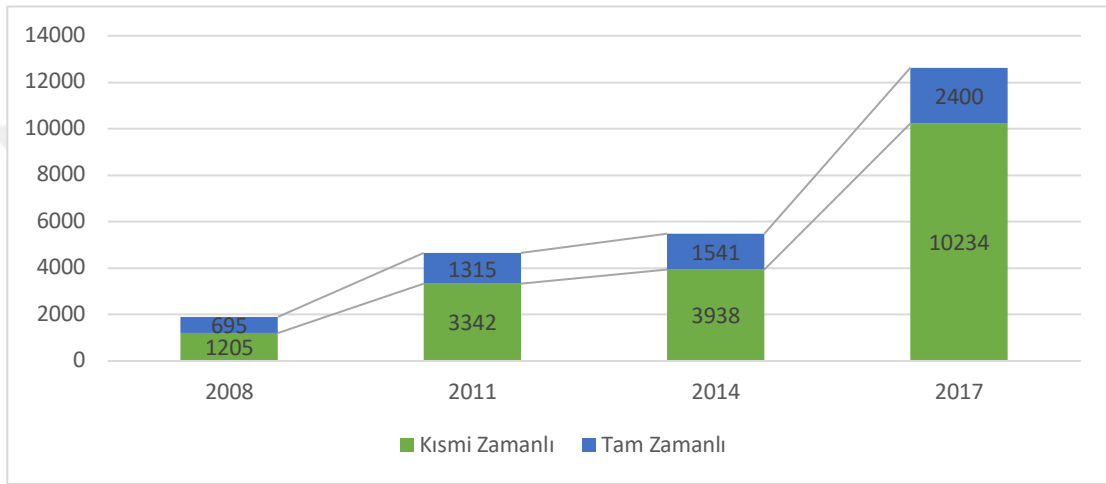
⁷² http://japan.kantei.go.jp/96_abe/actions/201405/30jinjikyoku.html (ET: 04/06/2016)

⁷³ <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/06/05/editorials/promotion-criteria-bureaucrats/> (ET: 04/06/2016)

⁷⁴ http://www.cao.go.jp/en/pmf/pmf_25.pdf (ET: 05/06/2016)

yönetiminde yoğun olarak kullanıldığı kadar sıkça da eleştirilen “altın paraşüt⁷⁵” uygulamasını bir düzene oturtup denetim altına almaktır. 2013 yılından itibaren emeklilikten kaynaklanan mali ödemelere hak kazanma yaşının 60’tan 65’e yükseltilmesi nedeniyle, 60 yaşında zorunlu emekli olan kamu personeli için bir boşluk oluşmuş, bu ise emeklilerin yeniden istihdamı uygulaması ile telafi edilmeye çalışılmıştır (Shendrikova, 2014, s. 2).

Şekil 27. Yıllar İtibarıyla Emeklilerin İstihdamı



Kaynak: (NPA, 2017, s. 19)

Kurulan ikinci birim ise özel sektör-kamu sektörü arasındaki personel değişimleri konusunda faaliyet gösterecek olan Kamu ve Özel Sektör Kuruluşları Arasında Personel Değişimi Merkezi'dir. Merkezin ana görevi, son yıllarda rağbet gören ve NPA tarafından da teşvik edilen özel sektör-kamu sektörü arasındaki personel değişimlerini koordine etmek ve bir sisteme oturtmaktır. Başında müdür unvanlı bir yöneticinin olduğu Merkez gerektiğinde yerel ofisler açabilecektir⁷⁶.

⁷⁵ Zaman zaman “yolsuzluk ve yasallık arasındaki köprü” olarak da nitelenen Amakudari uygulamasında, zorunlu emeklilik yaşına gelen veya istifa etmek durumunda kalan memurlar bakanlık veya kurumlarına bağlı olarak faaliyet gösteren yan kuruluşlarda çalışmak üzere ayrılmaktadırlar. Japon kamu kurum ve kuruluşlarının sırf bu amaçla kurulan ve genellikle yönetim kurulu üyeleri veya yöneticileri bu emekli personelden oluşan çok sayıda iştirakleri bulunmaktadır. Hemen hemen her kamu kurumunun emekli personelini istihdam etmek amacıyla kurduğu bir yan kuruluşu bulunmaktadır. Örneğin NPA'nın bu amaçla kurulmuş olan yan kuruluşu “Japonya Kamu İnsan Kaynakları Geliştirme Kurumu”dur (*Japan Association for Public Human Resources Development*). Kurum NPA tarafından özellikle eğitim alanında kendisine verilen bazı görevleri üstlenmekte ve bu amaçla yine NPA tarafından kendisine aktarılan ödeneklerle ayakta durmaktadır.

⁷⁶ http://www.cao.go.jp/en/pmf/pmf_26.pdf (ET: 09/06/2016)

3.2. ABD’DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ

Kozmopolit nüfusu ve geniş yüzölçümüyle özellikle soğuk savaş sonrası dünya siyasi ve ekonomik hayatına yön veren en önemli ülke olarak Amerika Birleşik Devletleri (ABD), siyasi yapısında olduğu gibi kamu yönetimi ve personel sistemi açısından da diğer gelişmiş ülkelerden farklılıklar göstermekte, bu farklılıklar sebebiyle de karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarına dahil edilmektedir. Federal yapısı ve başkanlık sisteminin uygulanıyor olması dikkate alındığında, her ne kadar üniter yapıda olup parlamenter sistemle yönetilen ülkeler için bir örnek teşkil etmeyeceği iddia edilebilirse de inceleme ögesi olarak federal hükümet ve federal kamu personel sistemi ele alındığı takdirde bu tereddüt ortadan kalkmaktadır.

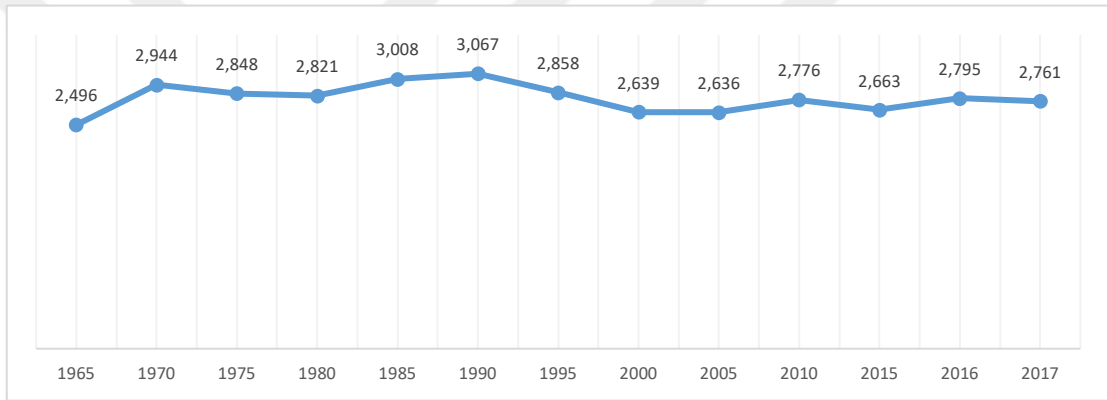
Tez’in bu alt bölümünde ABD’de federal hükümete bağlı kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan personel sisteminin temel nitelikleri ve işleyişi ele alınacak, ardından da söz konusu personelin merkezi yönetiminden sorumlu olan “Personel Yönetimi Dairesi (*Office of Personnel Management, OPM*)”nin tarihsel gelişimi, teşkilat ve personel yapısı, görev ve yetkileri ayrıntılı olarak incelenmesinin ardından, kamu personel yönetiminde OPM’e yardımcı nitelikteki diğer federal kuruluşlara da kısaca değinilecektir.

3.2.1. Federal Hükümet Kamu Personel Sistemi

ABD’de yasal meşruiyetin temel kaynağı olan Federal Anayasa, esas itibarıyla kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler içermemiş, personel konularına yönelik düzenlemeler yasalarda (*US Codes*) ve daha alt idari düzenlemelerde (*Code of Federal Regulations, CFR*) yer almış, bütün bunlar “5 Numaralı Kod” (*USC, Title 5*) başlığı altında birleştirilmiş, bunların uygulanmasına dönük hususlar ise Başkanlık Genelgeleri ile düzenlenmiştir. 5 Numaralı Kod’da, “kamu hizmeti (*civil service*)” kavramı, “yasama, yürütme ve yargıya ilişkin alanlardaki bütün sivil görevleri kapsayan hizmetler” olarak ifade edilmekte olup bu kapsama savunma hizmetlerinde görevli olan kamu görevlileri dahil edilmemiştir.

Dünyanın en büyük ekonomisine sahip olan ABD’de, ülkenin kuruluşundan itibaren kamu sektörünün GSMH içindeki payı diğer gelişmiş ülkelere ve özellikle Avrupa ülkelerine oranla daima daha küçük olmuştur. Başkan Reagan döneminden itibaren devletin küçültülmesi politikası çerçevesinde kamu personeli sayısının azaltılması da önemli bir strateji olarak gündeme gelmişse de, Amerikan federal bürokrasisi, nüfus ve işgücü ölçütlerine göre oransal olmasa bile, mutlak hacim açısından dünyanın en büyük bürokrasilerinden birini oluşturmaktadır⁷⁷ (Ömürgönülşen, 2009, s. 374). Federal hükümet çalışanlarının toplam işgücüne oranı % 1.9, eyalet ve yerel yönetimler çalışanlarının % 13.1, her bin kişiye düşen federal personel sayısı ise 5.7’dir.⁷⁸

Şekil 28. Yıllara Göre Federal Sivil Personel Sayısı (Yürütme) (000)⁷⁹



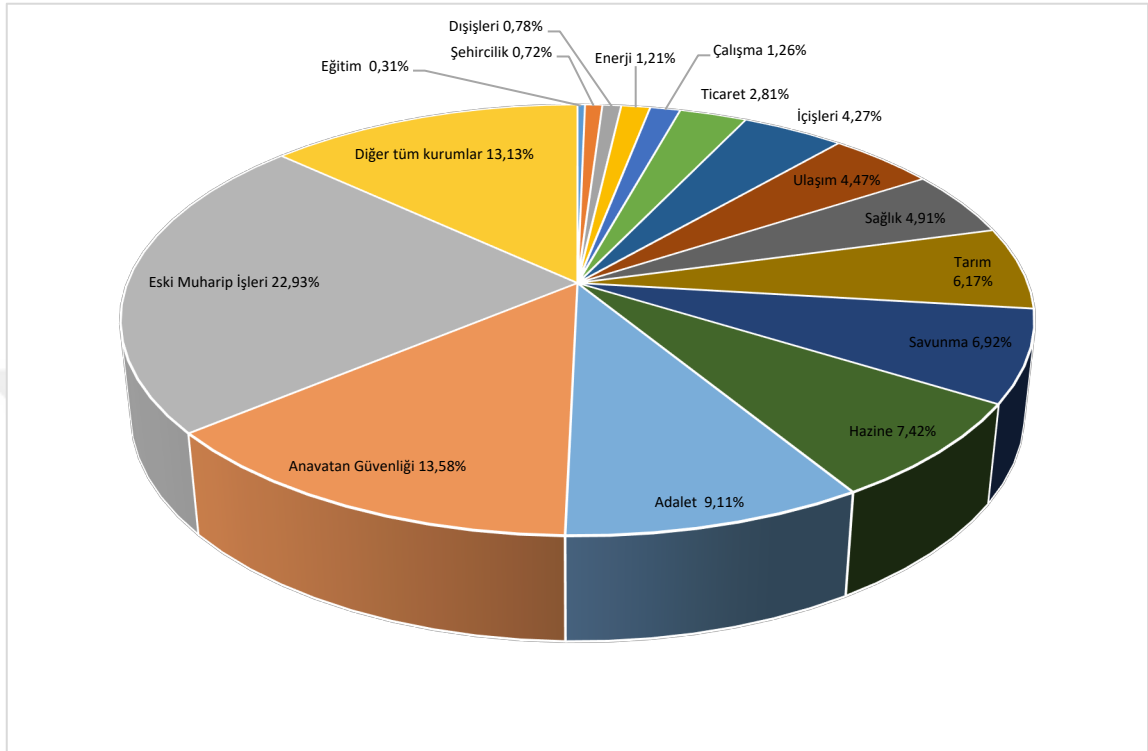
⁷⁷ Federal Hükümet bünyesinde yaklaşık olarak; yürütmede 2,760,000 (170,000 mavi yakalı, 503,000 posta hizmetleri personeli dahil) yasadanda 30,000 yargıda 34,000 şeklindedir. Eyaletlerde toplam 5,105,000 olan çalışan sayısı yerel yönetimlerde 14,135,000’dir (OPM, 2018c).

⁷⁸ http://www.bls.gov/emp/ep_table_201.htm (ET: 16/08/2017)

⁷⁹ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/> (ET: 08/11/2018)

Yürütme erki bünyesindeki personelin kurumsal dağılımına bakıldığında ise yoğunluğun güvenlik alanında faaliyet gösteren kurumlarda olduğu görülmektedir.

Şekil 29. Federal Personelin Kurumsal Dağılımı



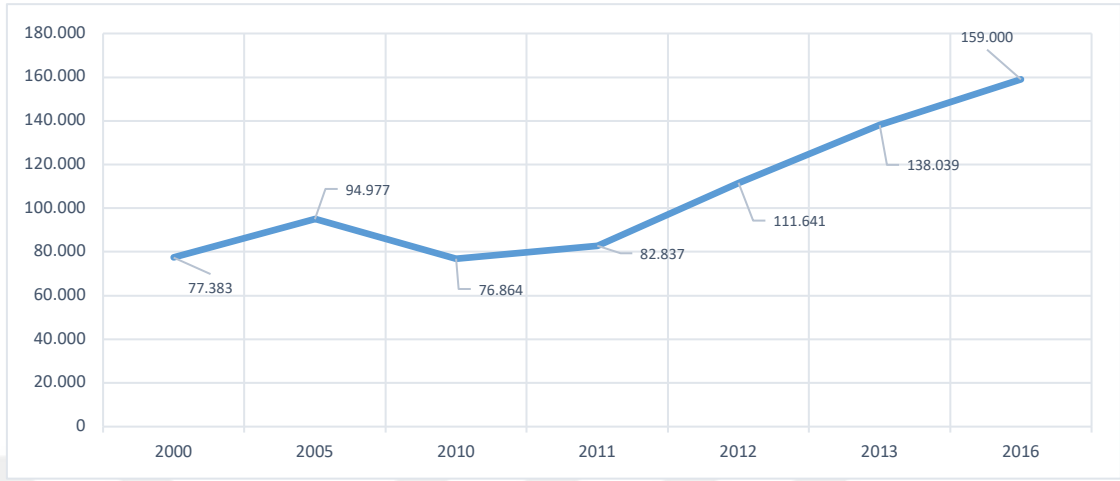
Kaynak: (OPM, 2018c den derlenmiştir)

ABD'nin kendine has tarihsel ve toplumsal özellikleri nedeniyle hem azınlık istihdamı hem de eski muharip ve engelli istihdamına özel önem verilmekte, bunların kamu yönetiminde istihdamında pozitif ayrımcılık (*affirmative action*) gözetilmektedir⁸⁰. Diğer taraftan, ABD kamu yönetiminde yakın gelecekte karşılaşılabilecek en büyük meydan okumanın yaşlanan işgücünden kaynaklanacağı beklenmektedir⁸¹. Yakın dönemde Federal hükümet bünyesinde beklenen yüksek emeklilik oranları sebebiyle özellikle temini güç olan personelden emekli olacakların ciddi boşluklara yol açabileceği riski ilgilileri endişeye sevk etmektedir (OPM, 2018b).

⁸⁰ Federal kamu personelinin yaklaşık %28'i eski muhariplerden, %9'u engellilerden ve %34'ü de farklı etnik kökenli azınlıklardan oluşmaktadır. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/#url=Reports-Publications> (ET:13.06.2017)

⁸¹ 2017 sonu itibarıyla federal personelin yaş ortalaması 48'dir, emeklilik yaş ortalaması ise 60,7'dir (OPM, 2018b).

Şekil 30. Yıllara Göre Federal Hükümet Personeli Emeklilik Sayıları



82

Yukarıda özetlenen dönemler içerisinde ABD federal kamu personel sistemi üzerinde etkisini en çok hissettiren ve bugün de bu etkisi devam eden en önemli reform hareketi 1978 yılında Kamu Personeli Reform Kanunu'nun yürürlüğe konulması olmuştur. Yeni mevzuatın en önemli özelliği, federal hükümetin kamu hizmet sisteminin ruhunu değiştiren ve dört parçadan oluşan esasa ilişkin değişiklikleridir. Reform Yasası'nın ilk ve en önemli özelliği, özellikle üst düzey devlet memurların ilgilendiren “esnekleştirme” eğilimi olmuştur. Mevcut sistemde “üst düzey yöneticiler” (*senior executive servants, SES*) olarak adlandırılan üst rütbelilere, kamu hizmeti korumasından yararlanamama karşılığında özel sektördeki şirket yöneticilerine benzer olarak daha yüksek maaş ve ikramiye ödemesi imkânı sağlanmış, yeni bir performans değerlendirme sürecine tabi olmak kaydıyla “uzman yönetici” olarak çalışma seçeneği sunulmuştur. Bu nedenle 1978 Reform Yasası, aynı zamanda Post-Fordist, esnek kamu personel rejiminin ilk bütünsel uygulaması olarak da kabul edilmektedir (Aslan vd., 2016: 106).

Reform Kanunu ile gelen ikinci esaslı değişim, ilkiyle de bağlantılı olarak, çalışanların performanslarını objektif kriterlere göre değerlendiren bir sistem oluşturulması, performans değerlendirmesinin doğrudan bireysel ve kurumsal çıktılarla

⁸² <https://www.opm.gov/retirement-services/retirement-statistics/> (ET: 08/11/2018), (CRS, 2018)

ilişkilendirilmesinin öngörülmesidir (Lah ve Perry, 2008, s. 285). Nitekim söz konusu düzenlemeler performansa bağlı ücret uygulamalarının kamu personel yönetiminde de yer bulmaya başlamasının ilk örneği olarak bu alanda bir dönüm noktası olduğu genellikle kabul edilmektedir. Özel sektör uygulamalarından örnek alınan sistem özellikle federal üst yöneticilerin iyi performansını ödüllendirmeyi ve kötü performansını ise cezalandırmayı amaçlamış; bu anlamda hizmet süresin dayanan ve otomatiğe bağlanan ücret sisteminden bir kopuşun da işareti olmuştur. Ancak Kanun'da gözetilen amaç ve hedeflerin uygulamaya aktarılmasında sorunlar yaşanması bazı sebeplerle kaçınılmaz olmuştur⁸³. Nitekim Ingraham (1993: 349), Reform Kanunu bağlamında yürürlüğe sokulan performansa bağlı ücret uygulamalarının federal kurumlarda uygulanmadan önce etkinliğinin yeterince test edilmediğini, bunun en başta gelen sebebinin ise OPM'in üst yöneticilerinde hâkim olan “sistemin özel sektörde etkin çalıştığına yönelik” inancın olduğu ileri sürmüştür. İstenilen düzeyde başarı sağlanamaması üzerine bir süre askıya alınan performansa bağlı ücret programları 2000'li yıllarla birlikte bazı pilot kurumlar itibariyle yeniden canlandırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, federal hükümet bünyesinde geniş bir örgütlenmeye sahip olan Güvenlik Bakanlığı ile Savunma Bakanlığı nezdinde performans tabanlı ücret uygulamalarına demo olarak başlanmış, bu demo programların bazıları istenilen sonuçlara ulaşılamaması gerekçesiyle sonlandırılmış, olumlu sonuçlar alınan bazıları ise demo statüsünden çıkartılarak sürekli hale getirilmiştir (Perry vd., 2009).

1978 Reform Kanunu ile gelen üçüncü önemli değişim, kamu personel yönetimine ilişkin tüm yetki ve sorumlulukları bünyesinde toplamış olan Kamu Personel Komisyonu'nun lağvedilerek söz konusu Komisyon'a ait fonksiyonların yeni oluşturulan Personel Yönetimi Dairesi ile Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu arasında paylaşılması, yine yeni kurulan Federal İş Gücü İlişkileri Kurumu (*Federal Labor Relations Authority, FLRA*) ile de kamu sektörü işçi yönetimi ilişkilerine yönelik gerçekleştirilen değişiklik olmuştur. Dördüncü esaslı değişim ise, kamu kurumlarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması için, “inovasyon” ve “deneysellik” gibi yeni yönetim tekniklerini teşvik eden

⁸³ Bununla birlikte, Reform Kanunu'nun yürürlüğe girdiği yılda yarım milyon personelden sadece 700 tanesinin terfi ücreti alamamış olması kamuoyunda ve siyasiler nezdinde tepkilere yol açmıştır.

önlemleri içermekte olup bunlar sayesinde kurum yöneticilerine, özel sektör yaklaşımı ve tekniklerini büyük bir esneklikle kullanma imkânı sağlanmıştır. Bu dört esaslı değişiklik, biryandan federal kamu hizmeti sisteminin siyasi baskılar ve keyfiliğe daha fazla maruz kalmasına sebep olurken, diğer taraftan da özel sektör anlayışına dayalı personel yönetimine daha da yaklaşılmaya yardımcı olmuştur (Farazmand, 2007, s. 238).

Günümüzde ABD federal hükümet personel sisteminin büyük ölçüde “liyakat ilkeleri” çerçevesinde yürütülmekte olduğunu söylemek mümkündür. Kariyer sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde personelin işe alınması, işten çıkarılması, yükselmesi, cezalandırılması ve personeli ilgilendiren diğer her türlü işlemin personelin niteliği ve performansı göz önüne alınarak yapılması gerektiği esas alınmaktadır. ABD’nin sahip olduğu devlet ve idare anlayışı ve toplumsal yapısına uygun olarak kapalı bir bürokratik yapı yerine açık bir kariyer sistemi uygulanmakta olan bu sistemde, boş pozisyonlar için kamu kesimi içerisinde veya dışarıdan en uygun kişilerin seçilmesi mümkün hale getirilmiş, buna ilaveten kurumlara kendi pozisyonlarına sürekli veya geçici olarak atama yapmalarına da cevaz verilmiştir. Öte yandan, liyakat ilkesi Amerikan kamu personel yönetimine has birtakım sıra dışı uygulamaların doğmasına da sebebiyet vermiştir⁸⁴ (FPG, 2011, s. 19).

Merkezi işe giriş sınavları, 1982 yılına kadar tümüyle OPM tarafından yapılmakta, PACE (*Professional, Administrative and Clerical Examination*) adlı genel bir sınav uygulamakta iken, bu sınavın birbirinden değişik niteliklerdeki çok sayıda göreve personel almada kullanılmasının yarattığı isabetsizlik ve sınavın azınlıkların elenmesinde bir araç olarak kullanıldığı inancının yaygınlaşması sonucunda, kamu kuruluşlarının büyük bir bölümünün kendi sınavlarını kendilerinin yapabilmesi için yetki devri yoluna gidilmiştir. İşe alma ve yerleştirmelerde çıkabilecek uyuşmazlıkların OPM’ce

⁸⁴ Örneğin 1978 tarihli Kamu Personeli Reform Yasası bir kamu kuruluşunun yöneticisinin değişiminde, yeni atanan yöneticiye kurumda yer alan üst düzey kariyer yöneticilerini daha iyi tanıma fırsatı vermek amacıyla 120 günlük “tanıma ve alışma dönemi” öngörmüş olup bu süre içerisinde her türlü personel hareketleri sınırlandırılmıştır (Ömürgönülşen, 2009, s. 398). Buna benzer bir uygulama ise, seçim yıllarındaki atamalarda mutlaka OPM izninin alınması zorunluluğudur. Bu kural tahmin edileceği gibi seçim yatırımı özelliği taşıyacak personel hareketlerinin önünü kesmeği amaç edinmiştir. Yine bu kapsamda Senato onayı aranmayan Başkan atamalarında ve Başkan tarafından üst düzey yardımcı pozisyonlarına yapılacak atamalarda önceden OPM’in izninin alınması da zorunlu tutulmuştur (FPG, 2011, s. 38).

giderilmesi, liyakat sistemine ilişkin olarak yönetim ve kamu görevlileri arasında çıkan uyuşmazlıkların ise Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu'nca giderilmesi öngörülmüştür. Posta hizmetleri, ulusal güvenlik, dışişleri hizmetleri gibi rekabet (sınav) sistemine dahil edilmeyen bazı hizmetlerin yürütüldüğü kurumların büyük çoğunluğunda ise, söz konusu faaliyetleri yürüten kurumların kontrolünde olmak kaydıyla, liyakat sistemi ilkeleri benzeri kurallara göre personel alımı yapılmaktadır (FPG, 2011, s. 48).

Sınıflandırma sistemi açısından bakıldığında, ABD kamu personel sisteminin pozisyonların ya da görevlerin sınıflandırılması anlayışı üzerine bina edilmiş olan kadro/pozisyon sistemine dayanmakta olduğu görülmektedir. 1949 tarihli Sınıflandırma Kanunu çerçevesinde yoğun bir iş tanımlama ve sınıflandırması temelinde yürüyen bu sistemde her görev için uzmanlık esas alınmıştır ve geniş hizmet grupları içinde değil, dar görev sınırları içinde bir uzmanlık öngörülmüştür⁸⁵ (DPB, 1991, s. 2-4).

İstihdam türlerine göre ise federal hükümet pozisyonlarını üç kategoriye ayırarak incelemek mümkündür:

- Rekabete Dayalı Pozisyonlar (*Competitive Service*),
- İstisnai Pozisyonlar (*Excepted Service*)
- Üst Düzey Yönetici Pozisyonları (*Senior Executive Service*)

Rekabete Dayalı Pozisyonlar federal hükümet yürütme kanadında yaygın ve genel istihdam yerleridir. Rekabete dayalı sistemde adaylar herkese açık ve yarışmaya dayalı olan bir seçme sürecinden geçmek zorundadırlar. Bu süreç; yazılı test, adayın eğitiminin ve tecrübesinin değerlendirilmesi, görevin gerektirdiği diğer nitelikler açısından değerlendirilmesi gibi farklı yöntemleri içerebilmektedir⁸⁶. İstisnai Sınıfta yer alan

⁸⁵ Sınıflandırma sisteminin en geniş alt bölümünü 18 derece bulunan “Genel Cetvel (*General Schedule, GS*)” oluşturmakta olup; bu dereceler, Genel Cetvel’e dahil pozisyonların iş güclüğü ve sorumluluk dereceleri ile personelde aranan niteliklerin düzeyini gösteren sayısal göstergeleri ifade etmektedir. Genel Gösterge Tablosu’nda GS-15’in üzerinde yer alan üst düzey yöneticilere ilişkin pozisyonlar daha sonra Üst Düzey Yöneticiler Sınıfı (*Senior Executive Service, SES*) adı altında toplanmış, bunların hemen altında bulunan kadrolar orta düzey yönetici, GS-13’ün altında bulunanlar ise idari olmayan kadrolar olarak tanımlanmıştır (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009, s. 82).

⁸⁶ 5 U.S.C. 2102

pozisyonlar rekabet veya yarışma için uygun görülmeyen pozisyonları kapsamaktadır. Bir federal kuruma, örneğin Merkezi İstihbarat Ajansı (CIA), güvenlik gerekçesiyle sıra dışı alım prosedürlerine ihtiyaç duymasına istinaden istisnai statü tanınabilmekte veya örneğin Nükleer Düzenleme Komisyonu'nda (NRC) olduğu gibi özel misyonu nedeniyle istisna tanınabilmektedir (FPH, 2015, s. 12). Bir pozisyonun veya bir kurumun pozisyonlarının istisnai⁸⁷ kapsama alınabilmeleri için; kanun, Başkanlık Kararnamesi veya OPM Kararı olmak üzere üç farklı yol bulunmakla birlikte, istisnai pozisyonların çoğunluğunu kanun kaynaklı olanlar oluşturmaktadır. Kanun tarafından istisna tutulan en önemli grup, “en üst düzey pozisyonlar” olarak bilinen Yönetim Sınıfı'dır (*Executive Service*). Bu sınıfı, kariyer sistemine tabi olmaksızın atamaları bizzat başkan tarafından yapılan müsteşar, bakan yardımcısı, genel müdür gibi hiyerarşide en üst seviyeyi temsil eden yöneticiler teşkil etmektedir. Bu kişiler başkanla birlikte göreve gelmekte ve başkan değiştiğinde görevlerinde kalmaları genellikle yeni başkanın oluşturduğu hükümette görev alacak en üst düzey yöneticiler ve danışmanlarının kararına kalmakta; bu nedenle de “siyasi pozisyonlar” olarak adlandırılmaktadırlar (FPH, 2015, s. 12).

Tablo 16. İstisnai Statü Açısından Yetkilendirilmiş Federal Kurumlar

İstisnai Statü Açısından Yetkilendirilmiş Federal Kurumlar	
Federal Havacılık İdaresi	Uluslararası Kalkınma Ajansı
Merkezi İstihbarat Ajansı	Ulusal Güvenlik Ajansı
Savunma İstihbarat İdaresi	Nükleer Düzenleme Komisyonu
Federal Merkez Bankası	Tennessee Vadisi Birliği
Dış İşleri Bakanlığı (Yurtdışı Pozisyonlar)	Eski Muharip İşl. Bak. (Sağlık Arş. Servisi)
Federal Araştırma Bürosu	Anayasa Mahkemesi
Genel Muhasebe İdaresi	Senato
Kongre Kütüphanesi	Temsilciler Meclisi

Kaynak: (FPH, 2015, s. 10)

⁸⁷ İstisnai statüde olup sınavsız atama yapılabilecek federal hükümet bünyesindeki tüm pozisyonlar her başkanlık seçimi sonrasında OPM tarafından hazırlanan ve kamuoyunda “Plum Book” olarak bilinen bir kitapçıkta toplanarak Başkan'a sunulmaktadır. Son olarak 2016 yılında yayınlanmıştır.

Son olarak ücret yönetimine bakıldığında; genel yetkili mercii Kongre olmakla birlikte çeşitli cetvellere ilişkin genel politika tespiti, düzenleme ve gözetim sorumluluğu OPM'in uhdesinde bulunmakta olup, mavi yakalıların ücretlerinin tespitinde ise OPM'e tavsiyelerde bulunmak üzere yine OPM bünyesinde bir de Danışma Komitesi (*Federal Prevailing Rate Advisory Committee, FPRAC*)" oluşturulmuştur (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009, s. 82). ABD'deki federal personelin çoğunluğunun tabii olduğu genel gösterge tablosunda (GS) ücretler yıllık olarak tespit edilmekte, alınacak maaş doğrudan miktar olarak gösterilmekte ve bu tutarlar her yıl yapılan zam oranında artırılmaktadır⁸⁸.

3.2.2. Kamu Personelinin Merkezi Yönetimi ve Rol Ortakları

Diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, ABD federal kamu personel yönetiminde rol alan merkezi kuruluşların sayısının bir hayli fazla olduğu göze çarpmaktadır. Ancak bu sayısal fazlalığın daha ziyade personel yönetimine ilişkin çeşitli fonksiyonların farklı kuruluşlar arasında dağıtılmış olmasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla bu kuruluşlar arasında bir görev/yetki çatışması veya çakışması nadiren yaşanmaktadır (Milakovich ve Gordon, 2009, s. 305).

ABD'de federal kamu personelinin merkezi olarak yönetiminden sorumlu bir yapıya duyulan ihtiyacın ortaya çıkması, federal hükümet kurumları ve personelinin büyümeye başladığı, dolayısıyla kamu personel yönetimi alanında merkezileşmeye gereksinimin arttığı, daha önceki döneme damgasını vuran kayırmacılık döneminin sona ererek liyakat sisteminin hayata geçirildiği 1880'li yıllarda gerçekleşmiştir. Bu gerekçelerle 1883 yılında yürürlüğe sokulan Pendleton Reform Kanunu ile yeni personel sisteminin yerleştirilmesi ve geliştirilmesinden sorumlu olacak bir merkezi yapının kurulması öngörülmüş ve bu yapıya son derece geniş sorumluluklar ve yetkiler yüklenmiştir. İlerleyen zaman içerisinde kamu personel sistemindeki değişimler ve yeni reform hareketlerinin bir yansıması olarak söz konusu kuruluşun yapısında değişikliğe gidilmiş, tek elde toplanmış olan fonksiyonlar oluşturulan yeni kuruluşlar arasında dağıtılarak

⁸⁸ Ör. 2018 yılı için GS yıllık toplam ücret tutarları; 1/1 için \$18.785, 1/10 için \$23.502, 15/1 için \$105.123, 15/10 için ise \$136.659 olarak tespit edilmiştir.
<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/#url=2018> (ET: 10.11.2018)

merkezi kamu personel yönetiminde çok parçalı bir yapıya geçilmiştir (Hoff, 1975, s. 65-7). Bu çok parçalı yapısına rağmen ABD federal hükümet merkezi personel yönetimini “karma yapılı” modelden ziyade “özerk, özel görevli bir kuruluş” modelinde kategorize etmenin daha uygun olduğu düşünülmektedir. Bunun sebebi ise, kamu personel yönetiminin asli fonksiyonlarının Personel Yönetimi Dairesi adı altında 1978 yılında oluşturulan kuruluşa verilmesi, diğer rol ortaklarına ise bu kuruluşa görevlerinde yardımcı olacak şekilde personel yönetiminin etik yönetimi, çalışma ilişkilerinin koordinasyonu, çeşitli konulara ilişkin personel itiraz ve başvurularının sonuçlandırılması, ayırimcılık ve kayırmacılığın önüne geçilmesi gibi tamamlayıcı fonksiyonların sorumluluğunun verilmesi gösterilebilir. Nitekim diğer merkezi kuruluşların aksine genel görevli merkezi personel yapısı olarak OPM, emeklilikten sağlık sigortasına, politika tespitinden düzenleyici işlemlere, eğitimden ücret sisteminin yönetimine kadar çok geniş bir alanda faaliyet göstererek, diğer gelişmiş ülke merkezi personel yapılarının birçoğunun sahip olmadığı oranda yetki ve sorumlulukla donatılmış, bu geniş faaliyet alanına uygun büyüklükteki personel sayısı ve teşkilat yapısıyla da desteklenmiştir.

Bu çerçevede, öncelikle sistemin merkezinde yer alan OPM; tarihsel gelişimi, teşkilat ve personel yapısı, görev ve yetkileri, hakkında yapılan olumlu/olumsuz değerlendirmeler açısından incelenecek, ardından da kamu personel yönetiminde rol oynayan ve görevlerinde OPM’e yardımcı olan Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu, Çalışma İlişkileri İdaresi, Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu, Özel Danışma Ofisi ile Başkanlık Ofisi Yönetim ve Bütçe Dairesi kısaca ele alınacaktır.

3.2.2.1. Personel Yönetimi Dairesi

Günümüzde kamu personel yönetiminin dümeninde bulunan dolayısıyla da ABD federal hükümetinin “insan kaynakları birimi⁸⁹” olarak görülebilecek olan OPM 1978 yılında

⁸⁹ <https://www.opm.gov/about-us/> (ET: 20/07/2017)

kurulmuş olup daha öncesinde bu sorumluluk 1871 yılında kurulan “Kamu Personel Komisyonu (*Civil Service Commission, CSC*)” tarafından yerine getirilmiştir.

1978 yılında hayata geçirilen personel yönetimi reformuyla Komisyon’un görevleri OPM ile Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu arasında bölüştürülmüş, bazı fonksiyonlar ise Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu (*Equal Employment Opportunity Commission*), Federal Çalışma İlişkileri İdaresi (*Federal Labor Relations Authority*) ve Özel Danışma Kurulu’na (*Office of Special Counsel*) devredilmiştir. Bu yeni oluşumların her biri, en görünür önemli ve işlevsel fonksiyonları OPM’de bırakarak Komisyon’un sorumluluk alanlarından bir kısmını üstlenmiştir.⁹⁰

3.2.2.1.1. Tarihsel Gelişim

İlk defa 1871 yılında Başkan Ulysses S. Grant tarafından bir Kanun ile federal hükümet bünyesinde patronajdan ziyade liyakate dayalı bir sistem oluşturmak amacıyla kurulan Kamu Personel Komisyonu ilk iki yılında Kongre tarafından aktarılan fonla finanse edilmiş, ancak bundan sonraki birkaç yılda Kongre’nin, Komisyon’un patronaj üzerindeki baskısını dikkate alarak fon aktarımını yenilememesi nedeniyle, faaliyetlerini yürütmede zorluklar yaşamış, dolayısıyla da tam olarak faaliyete geçememiştir (Gorvine, 1955, s. 196-8). Başkan Garfield'ın kayırmacılık ilişkisinden kaynaklanan bir nedenle öldürülmesi üzerine oluşan kamuoyu baskısı neticesinde ikna edilen Kongre, kamu personel sisteminde bir reform paketi olarak 1883 yılında Pendleton Kanunu’nu yasalaştırmıştır. Reformcular, başkanın emir konuta zinciri dışında oluşturulan bir komisyonun başında olduğu bir sistemde kamu görevlerine seçilecek adayların liyakate göre belirleneceği, dolayısıyla politik olarak çekimser bir pozisyon alacağını savunmuşlardır (Rosenbloom, 2008, s. 137). Bu görüşler doğrultusunda komisyon modeli benimsenerek personel yönetiminde politika oluşturma ve düzenleme yapmaya ilişkin yetkilerin yarı-bağımsız bir komisyon tarafından kullanılması öngörülmüş, yeni geçilen liyakat sisteminin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi görevi bu Komisyona verilmiştir. Yeniden fon tahsis edilen Komisyon’da birisi başkan olmak üzere ABD Başkanı

⁹⁰ <https://www.opm.gov/about-us/our-mission-role-history/what-we-do/> (ET: 22/07/2017)

tarafından partileri temsil edecek şekilde ve altı yıllık bir süre için atanan toplam üç üye bulunması öngörülmüştür.⁹¹ Görev sürelerinin ABD Başkanı'nın görev süresinden farklılık göstermesi ve farklı partileri temsil etmeleri, Komisyon'un siyaseten etkiden uzak bir şekilde görev yapmasını sağlama amacı gütmüştür (Gorvine, 1955, s. 197).

Pendleton Kanunu kamu görevine girecek adaylarda Komisyon tarafından yapılacak sınavda başarılı olma şartını getirmiş, politikacıların ve seçilmişlerin kamu görevlilerini keyfi sebeplerle veya partizanca işten çıkarma uygulamalarını engellemiş, böylece çalışanlar üzerinde politik tavırlar sebebiyle ortaya çıkan baskıları hafifletmiştir. Daha sonra gelen başkanlar da Komisyon'un otoritesini geliştirici adımlar atmış, aynı zamanda Komisyon'un sorumluluk alanı altındaki kamu kurumlarını ve kapsamındaki personel sayısını giderek arttırmışlardır. Nihayetinde Komisyon, kuruluşunda amaçlandığı gibi, patronajın ortadan kaldırılmasıyla Başkanlar üzerindeki atanmaya veya işe almaya ilişkin pozitif ayırimcılık taleplerinin büyük ölçüde azaltılmasına katkı sağlamıştır (Gorvine, 1955, s. 198).

II. Dünya Savaşı öncesi, federal hükümet bünyesinde çalışan kamu personeli sayısının bir milyondan az ve federal kamu yönetiminin görece olarak küçük olması sebebiyle, Kamu Personel Komisyonu'nun tamamıyla merkezileşmiş bir personel sistemi uygulaması mümkün olabilmiştir. Nitekim, 1883 tarihli Kamu Personel Kanunu ile yetkili kılınan Personel Alım Komisyonları'nın da katkısıyla, kamu hizmetine alınacak tüm adaylar için sınav yapmak da dahil olmak üzere, işe alma ile ilgili işlemler Komisyon tarafından bizzat yürütülmüştür. Ancak, II. Dünya Savaşı'nın da etkisiyle, hükümet örgütünün aşırı şekilde büyümesinin bir sonucu olarak, bu oldukça merkezileşmiş personel sisteminden vazgeçilmek zorunda kalınmıştır (Hoff, 1975, s. 66).

Kamu Personeli Komisyonu'nun benimsediği değerlerin geçerliliğini kaybetmiş olması ve dönemin politik şartları nedeniyle yetersiz görülmesi sonucunda, 1978 yılında yeni bir personel reformu hayata geçirilmiştir. Reform paketinin hayata geçirilmesi ve OPM'in

⁹¹ Komisyon'un değişime uğradığı 1978 yılına kadar toplam on dokuz başkan görev yapmış olup bunların tamamı erkektir. Bunlardan on dördü istifa ederek görevlerinden ayrılmışlardır.

doğuşunun arkasında aynı zamanda 1960 ve 70'lerdeki Amerikan kamuoyunda kamu personeli ve kamu yönetimine karşı oluşan olumsuz tutumun da payı olduğu vurgulanmaktadır (Marshall, 1998, s. 281).

Yürürlüğe sokulan “Kamu Personel Reform Kanunu”nun (*Civil Service Reform Act*) en büyük etkisi kamu yönetiminin değerlerinde ve kurumlarında yarattığı radikal değişiklik olmuştur. Lane'e (1992, s. 99-104) göre hem kamu personel sisteminde reform adı altında yapılan değişiklikler hem de merkezi personel otoritesinin yapısal ve işlevsel anlamda değişikliğe uğramasının arka planında, genel olarak kamu yönetiminde özel olarak da kamu personel yönetiminde var olan değerlerdeki değişimler bulunmaktadır. Bu doğrultuda, OPM tarafından odaklanan birincil ve ikincil değer kombinasyonlarının gelişimine bakıldığında; “liyakat/yönetim”den (1978'e kadar) “yönetim/politika”ya (1978-1981), daha sonra da “politika/yönetim” (1981-88) yönünde değişim gösterdiği, 1988'den itibaren ise “kamu hizmeti/nitekli işgücü”nün kamuya kazandırılması ve korunmasının temel değerler olarak kabul edildiği görülmektedir.

1978 tarihli Reform Kanunu ile, Kamu Personel Komisyonu ve kamu personelinin şikâyetlerini soruşturmak üzere oluşturulmuş kurullar dağıtılarak iki ayrı federal kuruluş oluşturulmuştur. Bunlardan biri “Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (*the Merit Systems Protection Board, MSPB*)”, diğeri ise “Personel Yönetimi Dairesi”dir. MSPB, personelin işe alınmasında ve görevde yükselmelerde liyakat sisteminin hayata geçirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılması, liyakat ilkesine aykırılık gösteren uygulamaların kovuşturularak karara bağlanması gibi sorumlulukları üstlenirken, federal düzeyde sivil kamu personel politikalarının tespiti ve bunların uygulamaya aktarılması görevi OPM'e verilmiştir. Temel rolü Kamu Personel Reformu Kanunu'nun yürütülmesinden resmi olarak sorumlu olan kuruluş olarak belirlenmiş olan OPM, aynı zamanda ABD Başkanı'nın federal yönetimde insan gücü planlaması yapmasına yardımcı olacak bir araç olarak da kurgulanmıştır. Bu düzenlemelerle, personel yönetimiyle ilgili yetki ve sorumlulukların bir kısmının söz konusu Daire tarafından icracı bakanlık ya da kamu kuruluşlarına aktarılmasına olanak verilerek bunların kendi personeli üzerinde belirli bir düzeye kadar kontrol tesis etmeleri sağlanmıştır. 1978 Reform Yasası ile Daire'nin özellikle yüksek yöneticiler açısından görevi, geleneksel düzenleme ve prosedürleri

uygulamadan; liderlik, rehberlik, gözetim ve teknik destek sunmaya doğru kaymıştır (MSPB, 2016, s. 58). Bunların dışında 1972 yılında çıkarılan bir yasayla özel sektörde ve kamu sektöründe personel alma ve yükselme uygulamalarında ayrımcılığı önlemeye yönelik olarak da “İstihdamda Fırsat Eşitliği Komisyonu (*Equal Employment Opportunity Commission*)” oluşturulmuştur. Bu Komisyon, ABD’nin özel koşullarından doğmuş bir örgütlenmedir (FPH, 2015, s. 77). Komisyon, personel yönetimi uygulamalarında her türlü ayrımcılığa karşı ilki 1963, sonuncusu ise 1978 yılında çıkarılan yasaların uygulanmalarını denetlemekte ve herhangi bir ayrımcılığın saptanması durumunda bu işlemi ortadan kaldırıp sorumluları cezalandırabilmektedir.

Öte yandan OPM kurulduğu günden bu yana çeşitli zorluklar ve eleştirilerle karşı karşıya kalmaktan kurtulamamıştır. Başlangıçta OPM hakkında hükümet ve federal kurumlar nezdinde oluşan olumlu bakış giderek zayıflamıştır. Öncelikle, Reform Kanunu çerçevesinde üstlendiği misyon ile sahip olduğu yetkiler dikkate alındığında, kendi sorumluluk alanında bile çelişkiyle karşı karşıya kaldığı savunulmaktadır (Lane, 1992, s. 113-5). Diğer bir ifadeyle, yönetim anlayışı kontrol ve hesap verme üzerine kurulan OPM’in işlevsel metodolojisinin kurumsal yerleşme ve yetki devrine yönelmiş olduğu, ancak bir yönetim ajansı olarak doğrudan kontrolü altında bulunan çok az şey olduğu yorumları yapılmıştır. Örneğin Rubin’e (2002, s. 271) göre, kendisini uzun bir süredir “düzenleyici” bir kuruluş olarak konumlandırmış olan bir kurum için yeni verilen bu rol bir kültürel şok yaratmış ve OPM yeni misyonunu yerine getirmede hayli zorlanmıştır. Öncü rolünü üstlenmesine rağmen 1980’ler ve 1990’ların başında ciddi bütçe ve personel kısıntılarıyla karşılaşmıştır. Yine Rubin’e göre teknik olmaktan ziyade politik olan bu kısıntılar, OPM’i takip eden dönemde yeniden dizayn edilen kamu personel sisteminde politika belirleme rolünü hakkıyla yerine getirebilmesi için gereken enerjiden mahrum bırakmıştır. Doğal olarak OPM’in yürüttüğü programlara dönük girişimlerinin başarısızlığa uğraması ve teknik yeterliliğinin giderek yok olması neticesinde federal kamu kurumları nezdinde prestij ve güvenilirliğini de giderek azalmıştır.

OPM en zor dönemini ise Başkan Reagan döneminde (1981-89) yaşamıştır. Bu dönemde sadece fonksiyonlarındaki daralma değil, aynı zamanda bunlara eşlik eden bütçe ve personel kısıntıları da OPM’i hayli sarsmıştır. Personel sayısında 1980-1986 arasında %

27'lik bir azalma yaşanmış, yine bu dönemde bütçe ödeneklerinde de % 15'e varan azalmalar görülmüştür. Ayrıca, dönem boyunca ilgili kurumlara yetki devri daha da artmış, OPM'in temel uğraş alanı ise rehberlik ve gözetleme (*oversight*) yönünde daralmıştır. Bu dönemden sonra personel sayısında ve bütçe rakamlarında az da olsa bir artma gözlenirse bile, bunların Reagan dönemindeki kayıpları telafi edemediği yönünde değerlendirme yapılmıştır (Rubin, 2002, s. 256-7).

Reagan sonrası dönemde de (özellikle Clinton ve Gore döneminde) OPM'e olan olumsuz bakış devam etmiştir. Hükümet, merkezi bir personel ofisine ihtiyaç bulunmadığı, dolayısıyla OPM'in varlığının bir problem teşkil ettiği yönünde ikna edilmiştir (Rubin, 2002, s. 259). Bu dönemde yürürlüğe sokulan "Ulusal Performans İzlenesi (*National Performans Review, NPR*)"ne hâkim olan anlayış da OPM için sıkıntılar doğurmuştur. Nitekim NPR raporu OPM için bütçe ve personel kısıntısına gidilmesini, ilgili kurumlara daha fazla yetki devrinde bulunulmasını, aktif rol oynamaktan ziyade liderlik vazifesi üstlenmesini önermiştir (Gore, 1993, s. 20). Söz konusu İzlemede öngörülen devletin küçülmesi hedefi doğrultusunda hareket eden OPM işe kendinden başlamış, personel sayısını diğer kamu kurumlarından oransal olarak daha fazla azaltmış, yürüttüğü fonksiyonlardan bazılarını özelleştirmiştir. Bu kapsamda OPM personelindeki kayıplar özellikle araştırma, eğitim ve idari servislerde yaşanmıştır. Reinventing Government akımı çerçevesinde OPM'in yürüttüğü önemli faaliyetlerden ikisi, eğitim ve araştırma birimleri, 1996 yılında özelleştirilmiştir (Doeringer vd., 1996, s. 168). Araştırma faaliyetlerinin özelleşmesi uygulaması, burada çalışırken işlerine son verilen ancak kurdukları bir şirket vasıtasıyla aynı faaliyetlere dışarıdan devam edebildikleri yeni bir uygulamanın ilk örneği olmuştur⁹². Eğitim faaliyetlerinin özelleştirilmesinin gerisinde ise bu işi özel sektörün daha iyi yapabileceği, yetişkin eğitiminin özü itibarıyla hükümet fonksiyonu olmadığı yönündeki kabul etkili olmuştur⁹³.

OPM hakkında yapılan olumsuz değerlendirmelerden bir diğeri de OPM'in kurumsal

⁹² Federal hükümet tarihinde ilk defa olmak üzere OPM tarafından görevine son verilen 700 personelin hisselerine sahip olduğu ESOP adında bir şirket kurulmuş ve daha önce OPM Araştırma Servisi'nde aynı personel tarafından yürütülen faaliyetler bu şirkete ihale edilmiştir.

⁹³ ABD Bütçe ve Yönetim Ofisi bu özelleştirmelerden sağlanacak tasarrufun yaklaşık \$30 milyon olarak öngörmüştür.

olarak başkanlarından bağımsız bir kurumsal kültür veya rol oluşturamamış olmasıdır. Bu nedenle OPM tarafından imza atılan başarılarda kurumsal başarıdan ziyade yönetici başarısı öne çıkarılmıştır. Buna ilaveten NPR raporlarında politik atamalara fazlaca başvurulduğu yönünde eleştirilere yer verilmiştir. NPR takımları çeşitli kamu kurumlarından seçilen personelden oluştukları için OPM'e bakışlarında negatif tutum takınmaları şaşırtıcı değilse de özellikle Reagan döneminde bu atamalarda yoğunluk yaşandığı da bir gerçek olarak ortada durmaktadır⁹⁴. Hatta OPM, başkanlarının Beyaz Saray'ın güdümünden çıkmamaları dikkate alınarak “politik” bir kuruluş olarak addedilmeye başlanmıştır (Rubin, 2002, s. 255).

OPM sahip olduğu personel yapısı itibariyle de eleştirilere maruz kalmıştır. Nitekim OPM'in sahip olduğu personel portföyünün cesur davranacak bir tecrübeye sahip olmadıkları, inovatif personel uygulamalarından ziyade var olan kuralları takip etmeyi tercih edecek bir eğilimde oldukları iddia edilmiştir. Bu nedenle, OPM'in yeni fonksiyonlarını ifa edebilmesi için nitelikleriyle öne çıkan yeni personele ihtiyacı bulunduğu, ama bunu sağlayacak mali güce ve siyasi desteğe sahip bulunmadığı yönünde değerlendirmeler yapılmıştır (McGrath, 2013, s. 641).

Bütün bu eleştirilere rağmen OPM varlığını devam ettirmiş olmakla birlikte üzerindeki kara bulutların tamamen dağıldığını söylemek zor görünmektedir. 2015 Haziran ayında personel bilgi sisteminin çökertildiği (hacklendiği) ve yaklaşık 5,6 milyon kamu personeline ait kayıtların çalındığının duyulmasıyla birlikte OPM'e yönelik eleştiriler yeniden yoğunlaşmıştır⁹⁵. Önümüzdeki dönemde OPM'den beklenen ise, oynadığı rolün “denetçi (*supervisor*)” rolünden “yardımcı (*helper*)” rolüne evrilmesidir (GAO, 2016, s. 103). OPM'in bu yeni rolüne uyumunu sağlamak üzere belirlediği yol haritası ise, yürürlüğe koyduğu 2014-2018 yıllarına ait Stratejik Planında şu şekilde şekillenmiştir:

⁹⁴ 1980'li yıllarda OPM'de politik atamayla gelen yönetici sayısı iki katına çıkmıştır.

⁹⁵ <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2015/09/23/opm-now-says-more-than-five-million-fingerprints-compromised-in-breaches/> (ET: 26/07/2017)

Tablo 17. Personel Yönetimi Dairesinin 2014-18 Dönemine Ait Stratejik Hedefleri

Stratejik Hedef	Açıklama
1.Çeşitliliğe Sahip ve Etkin OPM İşgücü	Çeşitliliğe sahip ve etkin işgücünü kuruma çekmek ve korumak
2.Zamanlı, Doğru ve Geri Dönümlü Vatandaş Hizmeti	Vatandaşların farklı istek ve taleplerine zamanında, doğru olarak cevap verecek sistemi oluşturmak
3.Gerçekçi Verilere Dayalı Politika ve Uygulamalar	Araştırma ve bilgiye dayanan insan kaynakları yönetimi ve karar verme süreçlerinde kamu kurumlarına liderlik yapmak
4.Etkin ve Etkili Bilgi Sistemleri	Dairenin misyonuna destek sağlamak üzere bilgi teknolojilerini etkin ve etkili şekilde kullanmak
5.Şeffaf ve İhtiyaçlara Uygun Bütçeler	İhtiyaçlara cevap verecek şeffaf bir bütçeleme ve harcama sistemini kurmak
6.Sadık Federal İşgücü	Kurumların hedeflerini gerçekleştirmek ve kamu hizmetine sadakatle hizmet etmek üzere istekli ve enerjik bir federal işgücü için oluşturulacak kucaklayıcı çalışma ortamlarının hayata geçirilmesinde kurumlara yardımcı olmak
7.Gelişmiş Bir Emeklilik Sistemi	Federal görevlerden emekli olanların zamanında, yeterli, şeffaf, kusursuz ve uygun emeklilik haklarından yararlanmalarını sağlamak
8.Federal İşgücünün Bütünlüğünün Güçlendirilmesi	Eşitlikçi, hakları gözetilen personel politikaları ve uygulamaları aracılığıyla federal işgücü arasındaki bütünlüğü tesis etmek
9.Daha Sağlıklı İşgücü	Federal çalışanları, bunların ailelerini ve emeklileri yüksek kalitede sağlık sigortası programlarından yararlandırmak suretiyle bunların sağlık durumlarının iyileştirilmesi ve bu sayede çalışma güdülerinin ve verimliliklerinin artırılmasını sağlamak

Kaynak: (OPM, 2014c, s. 8)

Söz konusu Plan’da OPM’in stratejik hedefleri iki kategoriye ayrılmıştır: “yönetim” ve “program çıktıları” hedefleri. Yönetim hedefleri içsel olarak OPM sistemleri ve süreçlerine odaklanırken, program çıktıları hedefleri dışsal olarak OPM’in sorumluluklarına yönelmiş, belirlenen her hedef ise uygulamaya dönük stratejilerle desteklenmiştir. Belirlenen hedeflere ulaşma amacıyla OPM çoğu 2014 yılında hayata geçirilmiş olan 38 performans ölçütünün sonuçlarını sürekli izlemektedir⁹⁶. Aynı stratejik planda OPM’in vizyonu olarak “Federal Hükümet 21. Yüzyıl için Amerika’nın örnek işveren modeli olacaktır”, misyonu olarak “Amerikan halkına hizmet etmek üzere dünya klasında bir işgücünün işe alınması, işte tutulması ve onurlandırılması” belirlenmiş, faaliyetlerine hâkim olacak değerler (*values*) olarak ise; “hizmet, saygı, bütünlük, çeşitlilik, girişimcilik, mükemmellik ve yenilikçilik” benimsenmiştir (OPM, 2014c, s. 7).

⁹⁶ Söz konusu performans kriterlerine ilişkin yıllar bazında değerlendirme sonuçlarına şu adresten ulaşılabilir: <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2017-annual-performance-report.pdf>

3.2.2.1.2. Teşkilat ve Personel Yapısı

OPM yürütme erki bünyesinde görev yapan özerk ve özel görevli (*dedicated*) bir kuruluştur. OPM'in kuruluşu, üst yönetim personeli, görevleri ve sorumlulukları ile ilgili temel hükümler 1978 tarihli Kamu Personel Kanunu'nda (11. Kısım) yer almaktadır. OPM'in resmi olarak belirlenmiş bir amblemi⁹⁷ bulunmakta olup, Washington D.C.'de bulunan merkez binasının (*OPM Theodore Roosevelt Ofisi*) yanı sıra, yerel düzeyde ülke geneline yayılmış on altı büro ve dört işlem merkezi aracılığıyla hizmetlerini sürdürmektedir.

OPM'in başında ABD Başkanı tarafından atanan ve Senato tarafından ataması onaylanan bir başkan⁹⁸ (*director*) ile bir başkan yardımcısı (*deputy director*) bulunur. Ayrıca bu başkan yardımcısının yanında OPM Başkanı'nca beşten fazla olmamak üzere başkan asistanı (*deputy asistant*) görevlendirilebilmektedir. Başkan'ın görev süresi dört yıl olarak tespit edilmiş olup yeniden atanması hukuken mümkündür. Başkan ve yardımcısı, ABD Başkanı'nın talimatı veya yasal bir düzenleme olması durumları dışında, federal hükümet bünyesindeki başka bir kuruluşta görev alamazlar. Ayrıca bunların, ataması ABD Başkanı tarafından yapılması ve Senato'nun onayının alınması zorunlu olan herhangi bir federal pozisyon için öneride bulunmaları da yasaklanmıştır⁹⁹.

OPM Başkanı'nın görevleri Kamu Personel Kanunu'nda sayma yolu ile gösterilmiştir¹⁰⁰. Söz konusu Kanun ile belirlenen görevler her ne kadar Başkan'ın görevleri olarak gösterilmişse de aslında bunların bir kısmının bir anlamda OPM'in görevlerini de belirlemekte olduğu açıktır. Buna göre Başkan'ın temel görevleri şu şekildedir:



97 OPM Logosu

⁹⁸ OPM'in kuruluşundan (1978) bu yana 18 başkan görev yapmış olup, bunların (son dört başkan da dahil olmak üzere) on ikisi kadındır.

⁹⁹ 1978 tarihli Kamu Personel Kanunu, II. Kısım, 11. Bölüm, (Md. 1102)

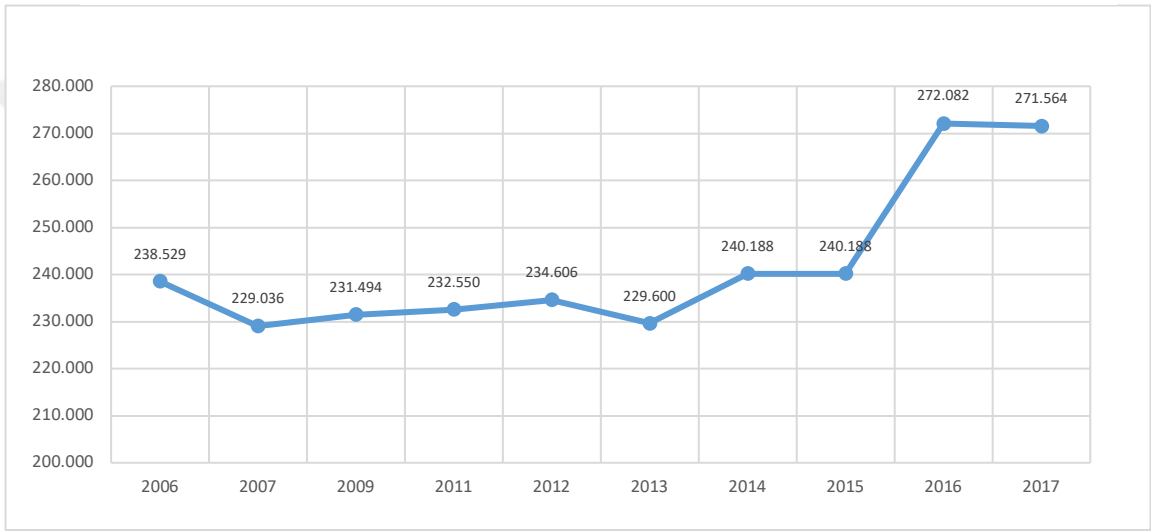
¹⁰⁰ 1978 tarihli Kamu Personel Kanunu, II. Kısım, 11. Bölüm, (Md. 1103)

- Emeklilik ve sınıflandırma faaliyetleri de dahil olmak üzere Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu ile Özel Danışma Konseyi'nin doğrudan görev alanına giren hususlar dışında, kamu personeline ilişkin mevzuatın ve hükümet düzenlemelerinin uygulanmasının sağlanması ve takibi,
- Etkili ve düzgün işleyen, liyakat ilkesinin hâkim olduğu bir kamu personel sisteminin oluşturulması amacıyla işe alımlar, personel seçim süreçleri, görevde yükselmeler, personel nakli, performans, ücretler, çalışma koşulları, görev süreleri, personel sınıflandırması ve benzeri konulara ilişkin politika oluşturulmasında ABD Başkanı'na önerilerde bulunulması veya bizzat başkan tarafından talimatlandırılan düzenlemelerin hazırlığının yapılması,
- Personel yönetiminde uygulanan usul ve yöntemlerin geliştirilmesine yönelik araştırmalar ve bilimsel çalışmaları yapılması veya yaptırılması, bunların yayınlanması,
- Federal personelin genelini ilgilendiren düzenlemeler, genelgeler, yönergeler ve verilen kararların Resmî Gazete'de (*Federal Register*) yayımlanmasının sağlanması, bunların ilgili kurum ve kuruluşlar ile çalışanlara ulaşmasının temin edilmesi.

Bununla birlikte ABD Başkanı'nın, işe giriş sınavları da dahil olmak üzere kamu personel yönetimine ilişkin kurumlara ait yetkileri gerektiğinde kısmen veya tamamen OPM Başkanı'na aktarılabilmesi mümkün kılınmıştır. Aynı şekilde OPM Başkanı da yukarıda belirtilen görev ve yetkilerinin bir kısmını veya tamamını ilgili birim yöneticilerine devredebilmektedir.

OPM bütçesi döner sermayeli bir bütçe olup bütçe tutarının yaklaşık % 80'i¹⁰¹ kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden OPM'e aktarılan paylardan (hizmet ücreti) oluşmaktadır. Döner sermaye uygulamasının başlangıcı erken 1980'lere kadar gitmekle birlikte OPM'e aktarılan fonun tutarı geçen zaman içerisinde başlangıçtaki tutarın üç katına kadar çıkmıştır. Bunun nedeni ise ilk yıllarda sadece eğitim ve güvenlik soruşturmaları için kullanılan fonun zamanla OPM'in diğer faaliyetlerinin finansmanında da kullanılmasıdır (Rubin, 2002, s. 261).

Şekil 31. Yıllara Göre OPM Bütçe Tutarları (Genel Bütçeden Aktarılan) (milyon dolar)



102

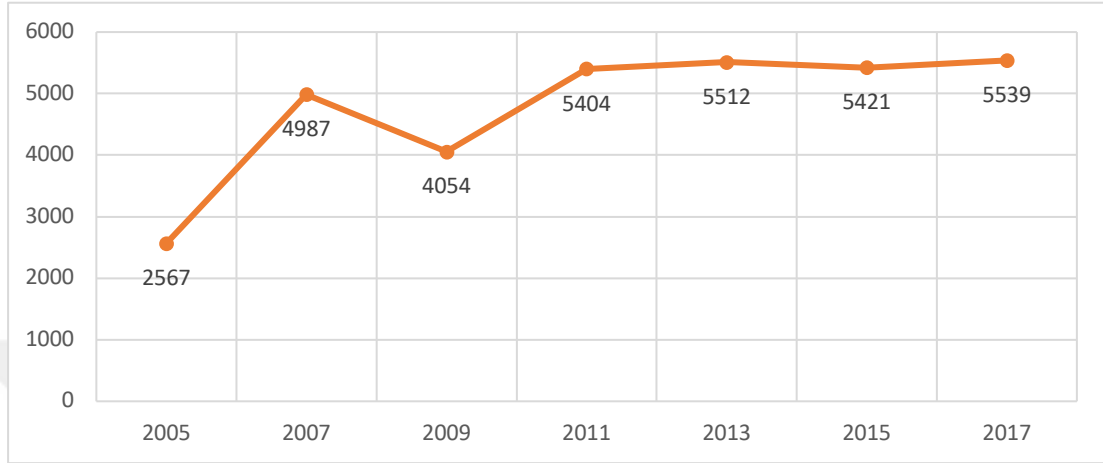
Diğer federal kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi OPM'in de pozisyon sayısı her yıl bütçe ile Kongre tarafından belirlenmektedir. OPM personelinin ancak bir kısmı merkezde görev yapmakta, çoğunluğu ise (3000 kadarı) taşra teşkilatı bünyesinde istihdam edilmektedir. OPM'de görev yapan personelin sayısal gelişimine bakıldığında, özellikle 1980'li yıllardan itibaren ciddi bir düşüş trendine girdiği görülmekte olup, 1980'de 8280 olan personel sayısı 1986'da 3930'a kadar gerilemiş, diğer bir ifadeyle

¹⁰¹ Döner sermaye gelirleri de dahil olduğunda OPM'in toplam bütçe tutarı 2017 için \$2,079,312,331'dir (Bu tutarın \$1,739,706,856'sı döner sermaye geliridir).

¹⁰² Söz konusu tutarlar bütçeye Federal Hükümet katkısına ait tutarlardır (Döner sermaye ve diğer gelirler dahil değildir).
<https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/budgets/#url=Congressional-Budget-Justification>
 (ET:10/11/2018)

%28'lik bir düşüş yaşanmıştır. Ancak personel sayısı 2000'li yıllardan itibaren yeniden artışa geçmiş ve 2010 yılından itibaren de 5000 sınırının üzerinde seyretmiştir.

Şekil 32. OPM Personel Sayısının Seyri



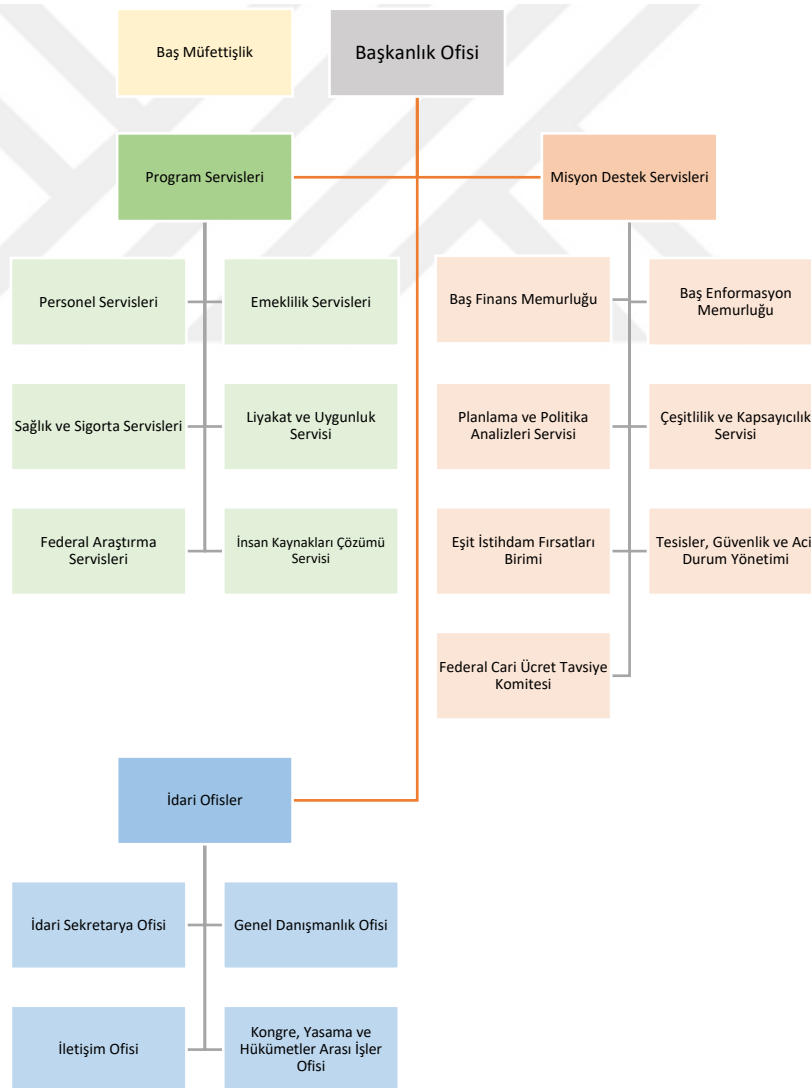
103

OPM'in teşkilat yapılanmasına bakıldığında, geleneksel hiyerarşik dikey örgüt yapılanmasından ziyade yeni yönetim anlayışının bir yansıması olarak yatay örgütlenme modelinin tercih edildiği görülmektedir. Kamu Personel Kanunu OPM'in teşkilat yapısına ilişkin herhangi bir düzenlemeye gitmemiş, kurum içerisindeki birimlerin isimleri, görevleri, sayıları ve buralarda görev yapacak yönetici ve diğer personelin unvanlarının belirlenmesini tamamen OPM üst yönetiminin inisiyatifine bırakmıştır. Bu nedenle, kurulduğundan bu yana çeşitli tarihlerde OPM organizasyon şemasına bakıldığında bunların arasında farklılıklar bulunduğu, özellikle birimler üzerinde çok fazla değişiklik yapılmış olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, OPM'in temel çalışma mantığının program/proje bazlı çalışma olduğu ve bu mantığın kuruluşundan bu yana korunduğunu söylemek mümkündür.

¹⁰³ "OPM'e ait Yıllık Performans Raporlarından derlenmiştir.

OPM mevcut durumda, ana hizmet birimi niteliğinde olan “Program Servisleri” ve “Miyon Destek Servisleri”, yardımcı ve danışma birimleri niteliğindeki “İdari Ofisler” ile denetim birimi olan “Baş Müfettişlik Ofisi”nden oluşmaktadır. Program Servisleri Birimleri ve Miyon Destek Servisleri birimlerinin başında genellikle “müdür” (*director*) unvanlı bir yönetici bulunmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, çeşitli ana hizmet birimlerinin “servis” adı altında toplanmasının pratik yarardan kaynaklandığı, gerçekte bu adlarla bir teşkilat biriminin bulunmadığı, “servis” adı altında yer alan birimlerden her birinin Başkanlık Ofisi dışında herhangi bir üst hiyerarşiye bağlı olmaksızın faaliyetlerini sürdürdükleridir. Mevcut durum itibariyle OPM’in teşkilat şeması şu şekildedir¹⁰⁴.

Şekil 33. OPM Organizasyon Şeması



¹⁰⁴ <https://www.opm.gov/about-us/our-people-organization/organizational-chart/> (ET: 12/11/2018)

OPM de görev yapan çeşitli üst düzey personelin unvanları, atanma usulleri, ücret cetvelleri ve dereceleri ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 18. OPM Üst Düzey Personelinin Unvan, Atama Usulü, Ücret Cetveli ve Derecesi

Unvan	Atama Usulü	Ücret Cetveli	Derece	Unvan	Atama Usulü	Ücret Cetveli	Derece
OPM Direktörü	PAS	EX	II	OPM Direktör Yrd.	PAS	EX	III
Personel ve Dış İlişkiler Müdürü	NA	ES		OPM Direktörü Baş Danışmanı	NA	ES	
OPM Direktör Danışmanı	SC	GS	15	İdari Müdür	SC	GS	15
Personel Müdür Yrd.	NA	ES		Stratejik İletişim Uzmanı	SC	GS	12
Basın Sekreteri	SC	GS	15	Federal Yönetim Enstitüsü Müdürü	CA	ES	
Halkla İlişkiler Müdürü	CA	ES		Baş Finans Memuru	CA	ES	
Halkla İlişkiler Md. Yrd.	SC	GS	15	Baş Sağlık Memuru	CA	ES	
Metin Yazarı	SC	GS	12	İletişim Uzmanı	SC	GS	9
I. Hukuk Müşaviri	NA	ES		I. Hukuk Müşaviri Yrd.	CA	ES	
Hukuk Müşaviri	CA	ES		Avukat	SC	GS	15
Birim Direktörü	NA	ES		Birim Direktör Yardımcısı	CA	ES	
Danışman	SC	GS	13	Kongreyle İlişkiler Görevlisi	SC	GS	12
Performans Geliştirme Görevlisi	SC	GS	15	Alt Birim Direktörü	TA	ES	
Baş Müfettiş	PAS	OT (\$170,259)		Alt Birim Direktör Yardımcısı	CA	ES	
PAS = Senato Onaylı Başkan Ataması PA = Senato Onaysız Başkan Ataması CA = Kariyer Atama NA = Kariyer Dışı Atama SC = İstisnai Atama (Schedule C)				ES = SES Ücret Cetveli EX = En Üst Yönetim (EX) Ücret Cetveli GS = Genel Cetvel OT = Diğer			

Kaynak: (OPM, 2016)'den (Plum Book) yararlanılarak hazırlanmıştır.

Daha önce değinilen Plum Book'ta yer alan OPM'e ait pozisyonlar ise şu şekildedir:

Tablo 19. OPM’de Sınavsız/Seçmesiz Atama Yapılan Pozisyonlar ve Sayıları

Atama Usulü	Pozisyon Sayısı
Başkanca atanıp Senato onayı gerektiren pozisyonlar (PAS)	3
Başkanca atanan Senato onayı gerektirmeyen pozisyonlar (PA)	-
Üst Düzey Yönetim Sınıfı (SES) kapsamında tahsis edilen Genel pozisyonlar (GEN)	40
Üst Düzey Yönetim Sınıfı (SES) kapsamında tahsis edilen Kariyer Dışı pozisyonlar (NA)	10
Üst Düzey Yönetim Sınıfı (SES) kapsamında tahsis edilen Süreli ve Şartlı pozisyonlar (TA)	2
C Cetveli ile istisna tutulan pozisyonlar (SC)	13
Mevzuatla İstisna Tutulan Pozisyonlar (XS)	-
Toplam	68

Kaynak: (OPM, 2016)’den (Plum Book) derlenmiştir.

Bu aşamada, OPM bünyesinde faaliyet gösteren söz konusu birimlerin görev ve sorumlulukları ile bunların kendi iç teşkilat yapılanmalarını yakından incelemek, OPM’in yapısını anlamak adına yararlı olacaktır. Böylece aynı zamanda OPM tarafından yürütülen faaliyetlere de değinilmiş olacaktır¹⁰⁵.

i. Program Servisleri (Program Services): OPM’in ana hizmet birimi niteliğindeki birimlerini ifade etmektedir. Program Servisleri altında altı birim faaliyet göstermekte olup temel görev alanları ve yapılanmaları şu şekilde özetlenebilir:

1. **Personel Servisleri (Employee Services):** Federal personelle ilgili programların yürütülmesi ve gözetilmesinden sorumlu birimleri ve programları içermektedir. Federal kamu personel sisteminin düzenlenmesi, geliştirilmesi ve yürütülmesinde; işe alım, ücret, izin, performans yönetimi, personel geliştirme, iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin programlarda ve iş-işveren ilişkilerinde liderlik rolünü oynamak ve politikaların yönünü belirlemek Personel Servislerinin temel görevlerini oluşturmaktadır. Aynı zamanda kamu

¹⁰⁵ <https://www.opm.gov/about-us/our-people-organization/program-divisions/> (ET: 07/08/2017)

kurumlarına, eski muhariplerin istihdamı da dahil olmak üzere, personel politikaları ve uygulamaları ile ilgili teknik destek sağlamakta, kurumların insan kaynakları programlarını değerlendirmektedir. Söz konusu Servisler OPM'in kendi personeline yönelik programları da yürütmekten sorumludur. Personel servisleri şu programlar ve birimlerden oluşmaktadır:

Şekil 34. Personel Servisleri Altında Yer Alan Program ve Birimler



a) İstihdam Servisi (Employment Service): OPM tarafından mevcut işe alım süreçlerini hızlandırmak ve basitleştirmek amacıyla yürütülmekte olan reform girişimi çalışmalarını yürütmek amacıyla oluşturulmuştur.

b) Ücret ve İzin Servisi (Pay and Leave Service): OPM federal ücret ve izin yönetimi programları ve politikaları konusunda liderlik rolü üstlenmiştir. Bu çerçevede Genel Cetvel'e (GS) tabi personelin ücret tablolarının oluşturulması, mavi yakalılara ilişkin federal ücret sisteminin yönetilmesi, ücret ve izinlere ilişkin olarak federal hükümet genelinde uygulanacak düzenlemeler yapılması ve politikaların belirlenmesi, diğer ödeme ve izin otoritelerine bunların düzenlemeleri ve politikaları konusunda yardımcı olunması Ücret ve İzin Birimi'nin temel faaliyetlerini oluşturmaktadır. Ayrıca çalışma koşulları ve süreleri konusunda da politikalar ve programlar yürütülmekte, çalışma saat ve süreleri, tatiller, esnek veya yoğunlaştırılmış çalışma usulleri gibi konularda genel politika tespiti ve düzenlemeler yapılmaktadır. Her bir federal kurum kendi personeli için ücret politika ve programlarını yürütürken yürürlükte yasalar ve diğer mevzuata uymakla ve OPM tarafından belirlenen politika ve rehberliği takip etmekle yükümlüdür.

c) SES ve Performans Yönetimi Servisi (Senior Executive Service and Performance Management): Federal personel sisteminde üst düzey pozisyonları kapsayan Üst Düzey Yönetim Sınıfı (*Senior Executive Service*) için insan kaynakları politikasını oluşturma ve yürütülmesi görevlerini yürütmektedir. Bu çerçevede, SES personelinin seçim süreçlerinin yürütülmesi, atama şartlarının düzenlenmesi, ücret skalalarının belirlenmesi, bunların performans değerlendirmelerine ilişkin usul ve esasların tespiti, kurumsal bazda pozisyon tahsisi, atama izni verilmesi, bunlara ilişkin bilgilerin toplanması gibi SES sınıfına ait hemen hemen tüm işlemler bu birimce yerine getirilmektedir.

d) İş Birliği ve Çalışma İlişkileri Servisi (Partnership and Labor Relations): Federal hükümet genelinde çalışma ilişkileri üzerinde teknik uzmanlık, politika rehberliği ve mesleki geliştirme fırsatları sağlamakla yükümlüdür. OPM Başkanı'na ve federal kurumlara Federal Hükümet Çalışanları-Yönetim İlişkileri Statüsü (*Federal Service Labor-Management Relations Statute*) kapsamına giren konularda öneri ve tavsiyelerde bulunmakta; kamu kurumları, personel örgütleri ve personel arasında iyi ilişkiler tesis edilmesi yönünde çalışmalar yürütmektedir. Aynı zamanda, sendikalarla ilgili olarak eğitim ve iş birliği olanaklarının sunulması; personel örgütleri, kurum yöneticileri ve sendika temsilcileri ile birlikte insan kaynakları politikalarının geliştirilmesi ve istihdamı ilgilendiren düzenlemeler konusunda karşılıklı iş birliği programlarının yürütülmesi konularında çalışmakta, bunlar arasında arabuluculuk faaliyetleri yürütmektedir.

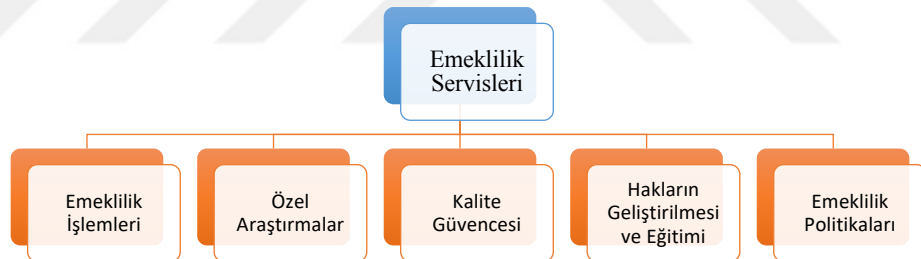
Bunlara ilaveten, personel hesap verebilirliği (*employee accountability*) alanındaki çalışmalar da bu birim tarafından yürütülmekte, üçüncü taraf kararlarının ilgili mevzuatla ve düzenlemelerle olan uyumunu denetlenmekte ve OPM Başkanı'na söz konusu kararların yürütülmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması konusunda görüş sunulmaktadır.

e) Eski Muharip Hizmetleri Servisi (Veterans Service): Amerikan ordusunun çeşitli kademelerinde görev yapmış olan eski askerlerin istihdamının geliştirilmesi, bunların nakli, ailelerinin korunmasına yönelik politika tespiti ve bu politikaların yürütülmesi ana görevidir. Bu kapsamda, orduda görev yapmış veya yapmakta olan askeri ve sivil personel ile bunların aile fertlerinin federal kurumlarda istihdam edilmelerinin kolaylaştırılması ve sayılarının arttırılmasına yönelik çalışmalar yürütmekte ve

uygulamaları izlemektedir. Bu amaçla kurulan (24) adet Eski Muharip İstihdam Programı Bürosu'nu yönetmekte, Eski Muharip İstihdamı Konseyi'ne işlevsel yardım sunmakta, Eski Muharip Günü gibi özel günler için yapılacak faaliyetleri desteklemektedir.

2. Emeklilik Servisleri (Retirement Services): Federal hükümette görevli personel ile emekli olmuş olanların emeklilik hakları ve ödemelerine ilişkin tüm işlemleri yapmak, bunlara her türlü desteği sunmak temel görevidir. Bu çerçevede, Kamu Personeli Emeklilik Sistemi (*Civil Service Retirement System, CSRS*) veya Federal Çalışanlar Emeklilik Sistemi'ne (*Federal Employee Retirement System, FERS*) göre emeklilik haklarından faydalanan yaklaşık 2,9 milyon aktif katılımcı ve 2,4 milyon yararlanıcıyı kapsamına alan Federal Emeklilik Programı'nın yönetiminden sorumludur. Daha önce OPM tarafından kâğıt üzerinden yürütülen emekliliğe ilişkin işlemleri elektronik sisteme aktarılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Emeklilik Servisleri altında yer alan birimler şu şekildedir:

Şekil 35. Emeklilik Servisleri Altında Yer Alan Birimler



3. Sağlık ve Sigorta Servisi (Healthcare and Insurance): Sağlık ve Sigorta Servisi OPM'in sağlık ve sigorta sorumluluklarını tek bir bünyede toplamıştır. Federal Çalışanlar Sigorta Hizmetleri (FEIO) ve Ulusal Sağlık Koruma Hizmetleri (NHO) olmak üzere iki ana grupta organize edilmiştir. FEIO sağlık yardımı ve sigorta programları ile servislerini yönetmekten sorumlu olup bu kapsamda federal hükümet adına sağlık ve hayat sigortaları şirketleri ile sözleşme imzalamak yetkisine sahiptir. NHO ise Önleyici Koruma Kanunu (*Affordable Care Act*) ile öngörülen programı tüm ülke düzeyinde yürütmekten ve izlemekten sorumludur. Her iki grup altında söz konusu Servis tarafından yürütülen programlar arasında; Federal Personel Sağlık Yardımı Programı (*Federal Employees Health Benefits Program, FEHBP*), Federal Personel Hayat Sigortası Programı (*Federal*

Employee Group Life Insurance, FEGLI), Uzun Dönem Koruma Sigorta Programı (*Federal Long Term Care Insurance Program, FLTCIP*), Federal Personel Dış Sağlığı Sigortası Programı (*Federal Employee Dental Vision Insurance Plan, FEDVIP*) ve Federal Personel İçin Esnek Harcama Hesapları Programı (*Flexible Spending Accounts for Federal Employees, FSAFEDS*) gibi çok sayıda program bulunmaktadır. Sağlık ve Sigorta Servisi altında yer alan birimler şunlardır:

Şekil 36. Sağlık ve Sigorta Servisi Altında Yer Alan Birimler



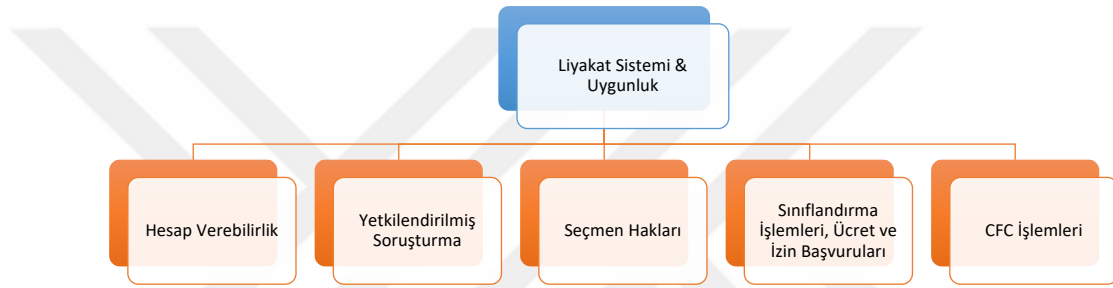
4. Liyakat Sistemi ve Uygunluk Servisi (*Merit System & Compability Service, MSAC*): Temel misyonu olarak, kapsamlı gözetim ve denetimler yoluyla federal kurumların insan kaynakları programlarının etkin yürütülmesini ve liyakat sistemi prensiplerinin karşılanmasını temine çalışmaktadır. MSAC diğer federal kuruluşlarının insan kaynakları yöneticileri ve uzmanlarıyla yakın iş birliği altında çalışarak federal hükümetin politikalarına veya düzenlemelerine uygun olan programların geliştirilmesine çalışır. MSAC çalışanları Washington, D.C. haricinde ayrıca beş bölge ofisinde daha hizmet vermektedir. MSAC denetim ve uyum programlarının üç bileşeni bulunmaktadır:

- Yetkili Sınav Birimlerinin Değerlendirilmesi
- Büyük Kurumlar İnsan Kaynakları Değerlendirmesi
- Küçük Kurumlar İnsan Kaynakları Değerlendirmesi

Ayrıca sınıflandırma başvuruları, meslek derecelerine ilişkin başvurular, ücret ve izinlere ilişkin başvurular ve personelin kurumların işlemlerine karşı mahkemeye gitmeden yapacakları başvuruları değerlendirmekte, kamu görevlilerinin gönüllülük yoluyla

hayırseverlik faaliyetlerinde bulunmalarını koordine eden bir program olan Birleşmiş Federal Kampanyası (*Combined Federal Campaign, CFC*) ile seçimlerde kamu görevlilerinin gözlemci veya görevli olarak aktif rol almalarını koordine eden bir program olan Seçmen Hakları Programını (*Voting Rights Program*) yürütmektedir. MSAC bu görevlerine ilaveten, OPM hakkındaki mali denetimlerin sonuçlarının değerlendirilmesi ve OPM tarafından yapılacak yatırımların risk yönetimi ve fonksiyonel performanslarının analizi görevlerini de yapmaktadır. Liyakat Sistemi ve Uygunluk Servisi altında yer alan birimler şu şekildedir:

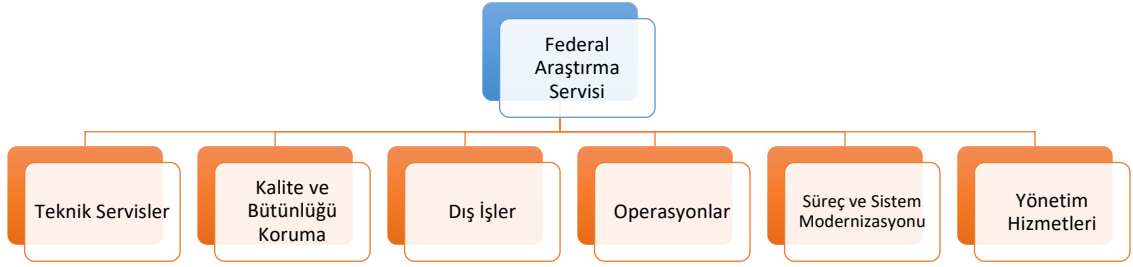
Şekil 37. Liyakat Sistemi ve Uygunluk Servisi Altında Yer Alan Birimler



5. Federal Araştırma Servisleri (*Federal Investigative Services*): ABD’de özellikle 9/11 sonrası oluşan güven bunalımının bir yansıması olarak federal hükümet bünyesinde görev yapacakların güvenilir olmasına azami gayret gösterilmektedir. Federal Araştırma Servisi bu anlayışın doğurduğu bir birim olarak, Federal hükümetin kamuoyunun güven duyduğu bir insan gücüne sahip olmasını temin etmek amacıyla, işe alınacak veya belirli pozisyonlara getirileceklerin güvenlik soruşturmaları ve uygunluk raporlarının verilmesi, bunların gerek akıl sağlığı ve gerekse vücut sağlığı bakımından kamu görevlerine uygunluğunun tespiti gibi faaliyetlerini yürütmektedir. Bu kapsamda her yıl federal personel sayısının yaklaşık %90’ını teşkil eden çalışanın arka plan araştırması (güvenlik soruşturması) yapılmaktadır¹⁰⁶. Dolayısıyla OPM’in taşra teşkilatında çalışan personelinin çoğunluğunu bu Servis bünyesinde çalışan personelin oluşturduğu söylenebilir. Federal Araştırma Servisi altında oluşturulan alt birimler şunlardır:

¹⁰⁶ Araştırma hizmetlerinde yaklaşık 2300 tam zamanlı ve 6500 sözleşmeli olmak üzere toplam 8800 araştırmacı kullanılmaktadır (OPM, 2018a).

Şekil 38. Federal Araştırma Servisi Altında yer Alan Birimler



6. **İnsan Kaynakları Çözümleri Servisi (Human Resources Solutions, HRS)**: Federal hükümete özgü dinamik ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulmuş ve standardize edilmiş uygun insan kaynakları araçları ve servislerini yürürlüğe sokmak temel görevidir. Bu kapsamda, personel geliştirme ve nitelikli personelin kamu görevlerine çekilmesi gibi hususlarda federal kuruluşlara destek sağlamaktadır. Federal kurumlarca istihdam edilecek idari avukatların seçimi ve işe alınması, liderlik programlarının yürütülmesi, kurum dışından sözleşmeli, geçici, kısmi zamanlı personel istihdamına ilişkin kuralların ve prosedürlerin belirlenmesi, kurumsal bazda özel değerlendirme yöntemleri ve performans yönetimi stratejilerinin geliştirilmesi, önemli görülen konular ve pozisyonlara ilişkin olarak eğitim programlarının düzenlenmesi HRS tarafından kurumlara sunulan desteğe örnek olarak verilebilir.

ii. **Misyon Destek Servisleri (Mission Support Functions)**¹⁰⁷: OPM'in görev alanı ile ilgili alanlarda diğer OPM birimlerine, gerektiğinde federal kurumlara ve vatandaşlara destek sunan birimlerdir. Misyon Destek Servisleri altında yedi alt birim bulunmakta olup bunların temel görevleri ile yapılanmaları şu şekilde özetlenebilir:

1. **Baş Finans Memurluğu (Chief Financial Officer, CFO)**: CFO OPM'in finansal işlerinden sorumlu olup, bu sorumluluk tüm OPM ödemelerini ve muhasebe işlemlerini kapsamaktadır. Bu kapsamda, OPM'in iç kontrol, planlama, bütçeleme, bütçe analizi yönetimi ve koordinasyonu görevlerini yerine getirir. CFO ayrıca mali raporların zamanında ve doğru olarak hazırlanarak ilgili yerlere sunulmasından da sorumludur.

¹⁰⁷ <https://www.opm.gov/about-us/our-people-organization/support-functions/> (ET: 09/08/2017)

2. Baş Enformasyon Memurluğu (Chief Information Officer): Baş Enformasyon Memurluğu OPM'in bilgi işlem birimi olup, Bilgi Yönetimi Yönetim Planını geliştirme ve bilgi teknolojileri politikası ile vizyonunu tespit etme, bilgi sistemlerinin güvenliğini sağlama ve e-Devlet ile ilgili çalışmaları yapma konularında faaliyet yürütür, tüm OPM birimlerine kurduğu bilgi sistemleri yoluyla yardımcı olur, OPM'in web sitesini yönetir.

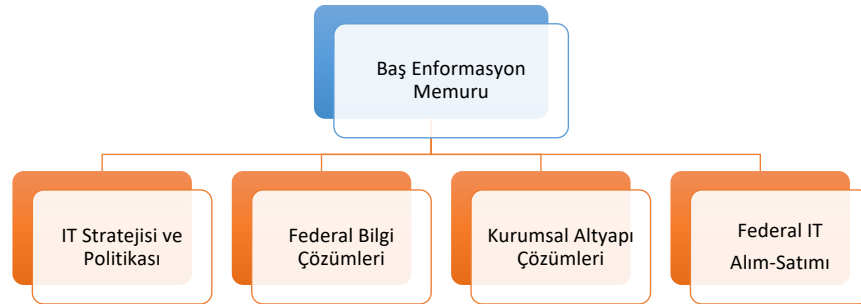
OPM federal personele ilişkin istatistiki bilgilerin toplanma ve işleme noktasıdır. Federal kurum ve kuruluşlar kendi personeline ilişkin bilgi ve istatistikleri belirlenen formata uygun olarak ve düzenli bir şekilde OPM'e bildirmekle yükümlüdürler. 2000 yılından itibaren başlatılan "FedScope Programı" yoluyla OPM bünyesinde bulunan tüm bilgi altyapısı ve istatistiklerine elektronik ortamda erişim sağlanmaktadır. Kurumlardan gelen tüm bu bilgi ve istatistikler düzenlenerek kendi data havuzuna (*Enterprise Human Resources Integration, EHRI*) aktarılmakta ve FedScope altında her üç ayda yenilenmek üzere yayımlanmaktadır.

Ayrıca, Baş Enformasyon Memurluğu bünyesinde kurulan Data Analiz Grubu (*Data Analysis Group, DAG*) aracılığıyla OPM yönetimi, Kongre, ABD Başkanı, Genel Hesapverebilirlik Dairesi, Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu, Kongre Araştırma Merkezi ve medya başta olmak üzere bu konuda bilgi talebinde bulunan her kesime EHRI altyapısını kullanarak insan kaynaklarına ilişkin bilgi ve istatistik sunmaktadır. Bu kapsamda düzenli olarak işlenmemiş data, data özetleri veya özel raporları bunlara göndermektedir. Gönderilen data federal personele ilişkin olarak hazırlanan ve meslekler, kurumsal personel sayıları, maaşlar, görevde yükselmeler, ödüller, cezalar ve diğer birçok konuda bilgiler içermektedir. Daha önce bahsedildiği gibi her başkanlık seçimi sonrası sınavsız atama yapılabilecek pozisyonların toplandığı Plum Book'un (*Policy and Supporting Positions*) yayımlanması da yine söz konusu birim tarafından yapılmaktadır.

Bunlara ilaveten, personel yönetimi kapsamına giren alanlarda tüm federal hükümeti kapsayacak şekilde veya kurumsal bazda anket ve araştırmalar yapmakta, yaptırmakta ve desteklemektedir. Bunlardan en önemlisi ise her yıl düzenli olarak yapılan ve katılımın zorunlu olduğu "Zorunlu Yıllık Personel Araştırması (*Mandatory Annual Employee Survey*)"dır. Bütün bu araştırma ve anketlerden elde edilen sonuçlar OPM tarafından

oluşturulacak politika ve programlarda temel veri olarak kullanılmaktadır. Baş Enformasyon Memurluğu şu birimlerden oluşmaktadır:

Şekil 39. Baş Enformasyon Memurluğu Alt Birimleri



3. Planlama ve Politika Analizleri Servisi (Planning and Policy Analysis): Temel misyonu OPM’i ilgilendiren veya etkileyecek olan, sağlık ve emekliliğine ilişkin olanlar da dahil olmak üzere, politikalar ve programların analizi ve değerlendirmesini yaparak rapor halinde OPM başkanına sunmaktır. Bu kapsamda, İstatistiksel Bilgi Havuzu gibi geniş bilgi depolarını kullanmaktadır. Söz konusu Servis’in direktörü aynı zamanda OPM’in Performans Geliştirme Yetkilisi (*Performance Improvement Officer*) olarak da görev yapmaktadır.

4. Çeşitlilik ve Kapsayıcılık Servisi (Diversity and Inclusion): OPM’in işe alım politikalarına destek sunar, federal işgücü içerisinde çeşitliliği arttırmayı sağlayacak tedbirler üzerinde çalışır, OPM’in insan kaynakları politikalarının oluşturulmasında etkili olan federal personel kayıtlarını ve araştırma/anket sonuçlarını inceler ve değerlendirir. Federal hükümet genelinde, etik değerlere ve mevcut yasal düzenlemelere aykırı olmayacak şekilde, farklı kültürleri ve toplum kesimlerinin istihdamına olanak verecek çeşitlilik-kapsayıcılık uygulamalarını hayata geçirecek kapsamlı stratejiler geliştirmek bu Birimin temel hedefleri arasındadır. Bu kapsamda; Federal Fırsat Eşitliği ve İşe Alım Programı (*Federal Equal Opportunity and Recruitment Program*), Latin Kökenlilerin İstihdam Programı (*Hispanic Employment Program*) ve Engelli İstidam Programı’nın (*Disabled Employment Program*) yürütülmesinden ve geliştirilmesinden sorumludur.

Engellilerin işe alımı için adaylar USAJOBS¹⁰⁸ aracılığıyla normal sınava dayalı süreci takip edebilecekleri gibi özel olarak sınavsız atama yapılan pozisyonlara da başvurabilmektedirler. Çeşitlilik ve Kapsayıcılık Servisi'nin yapılanması şu şekildedir:

Şekil 40. Çeşitlilik ve Kapsayıcılık Ofisi Alt Birimleri



5. Eşit İstihdam Fırsatları Birimi (Equal Employment Opportunity): OPM faaliyetlerinin federal kurumlarda ayrımcılığı önlemeye dönük düzenleme ve politikalar ile uyumlu bir şekilde çalışmasını temin eder. Çalıştıkları kurumlarda ırk, cinsiyet, renk, cinsel tercih, hamilelik vb. nedenlerle ayrımcılığa tabi tutuldukları yönünde OPM'e yapılan başvuru ve şikayetleri inceler ve sonuçlandırır, ayrımcılığın önlenmesi amacıyla eğitim programları düzenler. Bu kapsamda, Eşit İstihdam Fırsatları Danışmanlığı, Alternatif Anlaşmazlık Çözümleri, Şikayetlerin Araştırılması, Soruşturulması ve Kayıt Tutulması gibi programlar söz konusu Birim tarafından yürütülmektedir.

6. Tesisler, Güvenlik ve Acil Durum Yönetimi (Facilities, Security, and Emergency Management): OPM'in destek hizmetleri birimidir. OPM'in gayrimenkullerini yönetmekte, bina inşaatları ve yenilenmesiyle, bina yerleşimlerini yapmakla, iş kazası ve meslek hastalıklarına ilişkin programları yürütmekle, acil durum ve afet durumlarına hazırlığını yapmakla yükümlü olup, ayrıca OPM'de görev yapan ve yapacak personelin güvenliği, uygunluğu, güvenlik ve arşiv araştırmalarından da sorumludur. Altında yer alan birimler şunlardır:

¹⁰⁸ USAJOBS, OPM tarafından yönetilen tüm federal pozisyon alım ilanlarının yayımlandığı internet sitesidir. Bundan başka OPM yönetiminde bulunan dört internet sitesi daha vardır: PMF.gov, FedsHireVets.gov, CHCOC.gov ve Telework.gov

Şekil 41. Tesisler, Güvenlik ve Acil Durum Yönetimi Ofisi Alt Birimleri



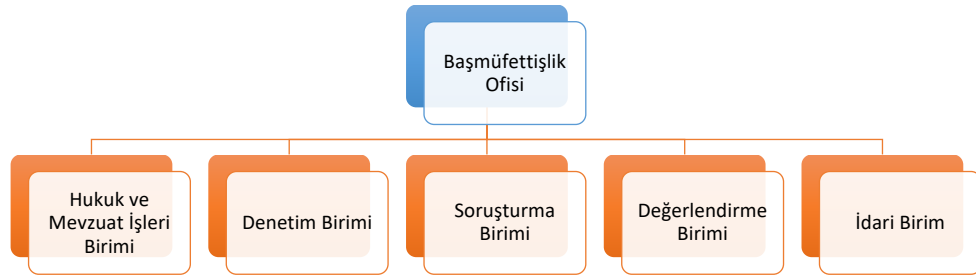
7. Federal Cari Ücret Tavsiye Komitesi (Federal Prevailing Rate Advisory Committee): Mavi yakalıların (kamu işçileri) ücret sistemi konusunda görevlidir. On bir kişiden oluşan bir komisyon olarak görev yapar. Beş üye kamudan, beş üye işçi temsilcilerinden ve bir üye (başkan) OPM personeli arasından seçilir. Federal hükümet genelinde görev yapan işçilerin ücretleri ve çalışma koşulları konusunda çalışmalar yürütmekte, bunların ücret sistemlerine ilişkin olarak OPM Başkanı'na önerilerde ve tavsiyelerde bulunmaktadır.

iii. Başmüfettişlik Ofisi (Office of General Inspector)¹⁰⁹: OPM içerisinde görevleriyle ilgili bağımsızlığı bulunan, sadece OPM içinde değil dışında da hesap verebilirlik ve şeffaflığın artırılmasına odaklanmış bir birimdir. Bu çerçevede temel misyonu; araştırma, soruşturma ve duruşmalar gibi araçları kullanarak OPM hizmetleri ve programlarının bağımsız ve objektif bir biçimde denetlenmesi ve gözetilmesidir. Ayrıca OPM faaliyetlerinin daha etkin ve etkili olması yönünde öneriler yapmakta olan Başmüfettişlik Ofisi'nin altında şu birimler bulunmaktadır¹¹⁰:

¹⁰⁹ <https://www.opm.gov/about-us/our-inspector-general/> (ET: 19/08/2017)

¹¹⁰ 1990'dan 2016 yılına kadar aynı kişi (Patrick E. McFarland) Ofis Direktörü (Başmüfettiş) olarak görev yapmış, emekli olmasıyla yerine yardımcısı atanmıştır. <https://www.opm.gov/about-us/our-inspector-general/> (ET: 22/08/2018)

Şekil 42. Baş Müfettişlik Ofisi Alt Birimleri



1978 tarihli Başmüfettişlik Kanunu gereğince, her altı ayda bir OPM'in ilgili dönemdeki faaliyetleri, başarıları ve eksikliklerine ilişkin raporu Kongre'ye sunmak zorundadır. OPM bu rapora karşı hazırladığı cevabı Kongre'ye sunar. Her bir federal personel, çalıştığı kuruluştaki gördüğü israf, yolsuzluk, yetkiyi kötüye kullanma, hukukun ihlali, kamu sağlığı ve güvenliği için tehlike arz eden durumları Başmüfettişlik Ofisi'ne bildirmek durumunda olup, vatandaşlar da bu tür bildirimler yapmaları konusunda teşvik edilmektedir. Ofis bu amaçla bir kırmızı hat kurmuştur. Ayrıca 2012 yılında İhbarcılar Koruma Kanunu (*The Whistleblower Protection Enhancement Act*) yürürlüğe konularak bu tür bildirimlerde bulunanların korunması teminat altına alınmıştır¹¹¹.

Denetim raporları Ofis'e ait resmi sitede yayımlanmaktadır. Ofis tarafından yapılan denetimler genelde OPM programları, emeklilik fonu ve OPM ile iş yapan sigorta şirketleri gibi üçüncü taraf denetimleridir. Ayrıca her üç yılda bir kendi faaliyetlerini değerlendirdiği bir rapor yayımlamaktadır. Ofis denetçileri Washington, DC'de ve bölgesel bazda kurulmuş bürolarda görev yapmaktadır.

OPM bünyesinde faaliyet gösteren birimlerin görevleri ve yapılanmalarına ilişkin yukarıda verilen bilgilerden sonra söz konusu birimlerin bütçeden aldıkları pay ve personel sayılarını görmek tamamlayıcı olacaktır.

¹¹¹ <https://www.opm.gov/our-inspector-general/whistleblower-protection-information/> (ET: 22/08/2016)

Tablo 20. OPM Hizmet Birimleri Bazında Bütçe Tutarları ve Personel Sayıları¹¹²

Birim	Bütçe Ödeneği (000)	Personel Sayısı	Birim	Bütçe Ödeneği (000)	Personel Sayısı
Baş Enformasyon Memurluğu	127.935	366	Çeşitlilik & Kapsayıcılık Ofisi	1.058	7
İletişim Ofisi	2.478	20	Baş Finans Memurluğu Ofisi	31.165	158
K. Y. ve Hükümetler arası İlişkiler	2.579	19	Direktör Ofisi	3.376	17
Personel Servisleri	39.818	268	Genel Danışmanlık Ofisi	6.500	38
Eşit İstihdam Fırsatları	976	10	Genel Teftiş Ofisi	26.024	145
İdari Sekreteryaya	1.693	14	Planlama ve Politika Analizi	25.005	76
Tesisler, Güvenlik ve Anlaşmalar	12.523	110	Emeklilik Servisleri	99.100	970
Federal Araştırma Servisleri	1.058.764	2530	HR Çözümleri	381.196	412
Cari Ücret Komitesi	236	1	Liyakat Sistemleri & Uygunluk	17.788	110
Sağlık & Sigorta	42.284	140			

Daha önce belirtildiği gibi, OPM'in faaliyetlerinden büyük bir kısmı döner sermaye yoluyla diğer kurumlar tarafından yapılan ödemelerle finanse edilmektedir. Döner sermaye gelirlerinin büyük çoğunluğunu Araştırma Servisleri ile İnsan Kaynakları Çözümleri birimlerinin faaliyetlerinden gelen gelirler oluştururken, diğer döner sermaye kalemleri arasında USAJOBS, İnsan Kaynakları Araçları ve Teknolojisi Programı'ndan kaynaklanan gelirler bulunmaktadır (OPM, 2018a).

OPM tarafından döner sermaye programları kapsamında sunulan hizmetler federal personel ve gerekli şartları taşıyan özel sektör kuruluşları tarafından sağlanmakta olup, bu hizmetler arasında federal kurum orta ve üst düzey yöneticileri için mesleki ilerleme programları ve rutin eğitimler, yüksek nitelikli e-Devlet ürün ve servislerine tek elden ve kolay erişim sağlama, Savunma Bakanlığı'nda görev yapacak personel adaylarının teste tabi tutulması hizmeti, işe alım sürecinin yönetilmesi, sınav yapılması ve başvuruların değerlendirmesi hizmeti ya da bu konularda teknik destek sunulması, kurumsal kullanım için internet tabanlı personel programları, insan kaynakları planlaması, kurumsal

¹¹² <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/budgets/congressional-budget-justification-fy2016.pdf> (ET: 23/08/2016)

değerlendirmeler ve insan kaynakları yönetimine ilişkin diğer konularda personel desteği, hukuki danışmanlık hizmeti, genel ve özel konularda eğitim hizmetleri, Başkanlık Yönetim Bursu Programı (*Presidential Management Fellows Program*) için adayların seçilmesi bulunmaktadır (OPM, 2018a, s. 84-9).

3.2.2.1.3. Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Bir önceki başlık altında incelenen birimlerin faaliyet alanlarından da anlaşıldığı üzere, OPM federal liyakat sistemini korumak, yürütmek ve geliştirmek üzere oluşturulmuş kamu personel yönetimi alanında özel görevli, özerk ve yarı-yargısal bir yapıdır. Bu kapsamda, nitelikli insan gücünün kamu yönetimine kazandırılması, bunların kalıcılığının sağlanması ve işlerinde tatmin olmalarını sağlamak üzere çok geniş bir alanda faaliyet göstermektedir.

OPM'in başlangıçtaki hedefleri Carter hükümeti (1977-81) tarafından idari, politik ve teknik olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. İdari hedef federal kurumlarda yönetimin geliştirilmesidir (Shafritz vd., 2001, s. 67). OPM federal işgücünün yönetiminde ABD Başkanı'nın baş yardımcısı konumundaki bir kuruluş olarak düşünülmüştür. Başka bir ifadeyle mali yönetim alanında Bütçe ve Yönetim Ofisi'nin Başkan için oynadığı rolün benzerini personel alanında OPM yerine getirecektir. Politik arenada OPM'in başlangıçtaki hedefi, Başkan Carter'ın bürokrasiyi kontrol çabalarında destek sağlamak, federal hükümet bünyesinde ise politika liderliğini üstlenmek ve bunların etkili olmalarını tesis etmektir. Ancak politik hedefin odaklandığı nokta OPM'in liyakat sistemi politika ve uygulamalarının temeli olan idarenin siyasetten ayrılması prensibinden uzaklaşmasına sebep olmuştur (Rubin, 2002, s. 273). Teknik hedef ise kamu personel yönetimini modern insan kaynakları yönetimi haline dönüştürmektir. Başka bir ifade ile teknik personel yönetimi rolünde OPM'den beklenen, kamu personel sisteminde kökten bir revizyona gitmek üzere politika yapıcısı, yenilik uygulayıcısı ve teknik lider olarak davranmasıdır. Bunun uygulamadaki karşılığı ise performans değerlendirmesi, başarı ödülü ve çalışan disiplini gibi özel sektörde uygulanan tekniklerin kamu sektörüne de aktarılması, üst düzey personel sınıfının oluşturulması olmuştur.

Günümüzde ise OPM kendi ana sorumluluğunu “hükümetin düzgün işlemesi ve bunun devamı” olarak tespit etmiş olup, federal personel sistemini 21. Yüzyılda örnek işveren modeli haline getirmek faaliyetlerinin odak noktası olarak öne çıkmaktadır. Bu genel misyon çerçevesinde, OPM kendi kısa dönem hedeflerini; (i) Kamu görevlerine girmek isteyenler için hızlı ve daha kolay bir erişim sistemi kurmak, (ii) federal personeline uygun, esnek, eşit ve ödüllendirici haklar sağlamak, (iii) her bir kamu görevlisini vatandaş için ulaşılabilir kılmak, (iv) toplumun çeşitliliğini yansıtacak çok yönlü bir istihdam yaratmak olarak tespit etmiştir (OPM, 2014c, s. 7).

Yukarıda ifade edilen hedeflere ulaşmak üzere OPM tarafından yürütülen faaliyetlere bakıldığında, bu faaliyetlerin üç ana kategori altında yürütüldüğünü söylemek mümkündür: (i) İnsan kaynakları yönetimini destekleyen mevzuat, politika, yönetsel sistem ve programlar geliştirmek, (ii) kurumsal davranışların değerlendiricisi ve düzenleyicisi gibi hareket etmek, diğer bir deyişle, onlara rol model olmak (iii) ve son olarak arka plan araştırmaları, sınavlar, eğitim, personel geliştirme gibi tüm federal hükümete hitap eden hizmetler sunmak. Dolayısıyla OPM tarafından yürütülen faaliyetler; “politika tespiti / düzenleme”, “gözetleme / denetleme” ve “danışmanlık / rehberlik” olarak gruplandırılabilir (OPM, 2018a, s. 5-9).

OPM, federal hükümetin merkezi insan kaynakları planlayıcısı olarak, sadece kendi bünyesinde değil her federal kuruluşta insan kaynağının başarılı bir şekilde yönetiminden sorumlu olması nedeniyle, federal kuruluşlar, yeni personelin işe alınmasında, güvenlik soruşturmasında, üst düzey personelinin yetiştirilmesinde ve diğer eğitim faaliyetlerinde OPM tarafından sürekli olarak desteklenmektedirler¹¹³. Eğitim ve araştırma gibi bazı görevlerini ise özelleştirme veya hizmet alımı yoluyla özel sektör kuruluşlarına ihale etme veya bunlardan hizmet alma yolunu seçmiş olduğundan daha önce bahsedilmişti.

OPM, merkezi bir personel yapısının sorumluluk alanında olması beklenen görevlerin bir kısmını hükümet programlarının da zorlamasıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına

¹¹³ <https://www.opm.gov/about-us/our-mission-role-history/what-we-do/> (ET: 24/08/2017)

devrederken, merkezi olarak yürütülmesine gerek veya yarar gördüğü bazı görevlerini kendisi yürütmeye devam etmektedir. OECD tarafından ülke merkezi yapılarının ilgili kurum ve kuruluşlara yetki devrini ölçmek amacıyla oluşturulan ve 0 (yetki devri yok) - 10 (ileri derece yetki devri) arasında değerlendirme yapılan endekse göre, OPM OECD ortalamasına yakın bir değerle (0,63) nispeten yetki devrinde bulunmuş yapılar arasında yer almıştır (Cardona, 2006, s. 32). Ancak son dönemdeki yeni yerelleşme hamleleri ve bu kapsamda yapılan yetki devirleri dikkate alındığında, eski tarihli bu araştırma bulgusunun hayli değiştiği, endeksin daha yüksek değerlere ulaştığını varsaymak yanlış olmayacaktır.

Nitekim gerek hükümet programlarında gerekse OPM hakkında diğer hükümet organlarınca hazırlanan raporlarda, OPM'e ait görev ve sorumluluklar arasında en fazla üzerinde durulan, ancak aynı zamanda en fazla eleştiri getirilen başlık "yerelleşme" ya da başka bir ifadeyle ilgili kurumlara yetki devri ve esneklik kazandırma olduğu söylenebilir. 1978 Reform Kanunu sonrasında başlayıp OPM tarafından halen devam ettirilen federal personel yönetiminde yerelleşme politikası kapsamında birçok federal kuruma ya da belirli personel gruplarına genel düzenlemeler dışına çıkabilme, böylece bazı fonksiyonlar itibarıyla kendi özel personel sistemlerini oluşturabilme imkânı sağlanmaktadır. OPM söz konusu yerelleşme politikasının hayata geçirilmesinde farklı birtakım programlara başvurmakta, adeta bir deneme-yanılma sürecine cevaz vermektedir. OPM izni ve yönlendirmesi neticesinde ortaya çıkan bu farklı sistemler genellikle "Alternatif Personel Sistemleri (*Alternative Personnel Systems, APS*)" olarak adlandırılmakta ve kendi içerisinde kategorilere ayrılmaktadır (OPM, 2007).

APS kapsamına alınan kurumların ve personel gruplarının daha ziyade federal hükümette özelliği olan, dolayısıyla genel düzenlemelerin dışında özel düzenlemelerle yönetilmelerine gereksinim duyulanlardan oluştuğu görülmektedir. Bu anlamda, APS kapsamına dahil edilecek olanlar bakanlıklar, kurumlar veya bunların alt birimleri olabileceği gibi, savunma ve istihbarat personeline görüldüğü gibi belirli bir alanda görev yapan personel grupları da olabilmektedir (Albayrak, 2016, s. 45). Bir kurumun veya personel grubunun APS kapsamına alınmasında, devamında ya da çıkarılmasında genel yetki OPM'de bulunmakta, ancak bazı durumlarda bu durum yasal düzenleme

konusu da olabilmektedir. OPM tarafından APS oluşturma konusunda yetkilendirilen kurumlar, yine OPM tarafından çizilen sınırlar dahilinde ve belirlenen fonksiyonlar bağlamında sadece kendilerine hitap edecek şekilde personel sistemlerini oluşturmakta, sonrasında da OPM tarafından izlenmekte ve uygulama sonuçları değerlendirilmektedir. Özellikle pilot uygulama (*demonstration projects*) olarak hayata geçirilen projeler, bir süre deneme süresinin ardından alınacak sonuçlara göre ya devamlı (*permanant*) hale getirilip gerektiğinde diğer kurumlar için de kullanılabilirliği tescil edilmekte ya da sona erdirilmektedir¹¹⁴. Pilot projeler kapsamında getirilen yeniliklerin ve değişikliklerin OPM tarafından uygun görülmesi halinde, daha sonra federal personel sistemi genelinde uygulanmaya başlanarak yaygınlaştırılması mümkündür. Federal hükümet bünyesinde halihazırda devam eden ya da sürekli statüye geçirilmiş pilot projeleri tablo halinde aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 21. Federal Hükümet Bünyesinde Hayata Geçirilen Pilot Projeler¹¹⁵

Pilot Projeleri Uygulayıcı Federal Kurum ve Kuruluşlar
Devam Eden Pilot Projeler
Savunma Bakanlığı Hizmet Alımı Personeli (<i>Department of Defense Acquisition Workforce</i>)
Savunma Bakanlığı Araştırma Laboratuvarları (<i>Defense Department Research Laboratories</i>)
Ulusal Nükleer Güvenlik İdaresi (<i>National Nuclear Security Administration</i>)
Gıda Güvenliği ve Denetimi Kurumu (<i>Food Safety and Inspection Service</i>)
Sürekli Hale Getirilmiş Pilot Projeler
Deniz Kuvvetleri Pilot Projesi (<i>The Navy Demonstration Project-Navy China Lake</i>)
Ulusal Standartlar ve Teknoloji Enstitüsü (<i>National Institute of Standards and Technology</i>)
Savunma Bakanlığı Araştırma Laboratuvarları (<i>DOD Science and Technology Laboratories</i>)
Orman ve Tarımsal Araştırma Servisi (<i>Forest Service and Agricultural Research Service</i>)
Okyanus ve Atmosfer Araştırmaları İdaresi (<i>National Oceanic and Atmospheric Administration</i>)
Savunma Bakanlığı Ulusal Güvenlik Personeli Sistemi (<i>DOD National Security Personnel System</i>)
Ulusal İstihbarat Koordinasyon Ofisi (<i>Office of the Director of National Intelligence</i>)
Finansal Düzenleyici Kurumlar (<i>Financial Regulatory Agencies</i>)
İç Gelir İdaresi (<i>Internal Revenue Service</i>)
Ulaştırma Güvenliği İdaresi (<i>Transportation Security Administration</i>)
Federal Havacılık İdaresi (<i>Federal Aviation Administration</i>)
Tütün ve Alkol Vergisi ve Ticareti Bürosu (<i>Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau</i>)

¹¹⁴ OPM tarafından ilk defa 1980 yılında Deniz Kuvvetleri'ne ait bir birimde pilot uygulama olarak başlatılan demo projeler günümüze kadar devam etmiş, bu kapsamda uygulanmasına onay verilen proje sayısı yirmiyi geçmiştir (OPM, 2018a).

¹¹⁵ <https://fedoralsoup.com/Articles/2012/02/19/C08S07-Alternative-Personnel-Practices.aspx> (ET: 30/08/2017)

Diğer taraftan, OPM'e ait olan bazı görev ve yetkiler ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına tevdi edilse de bu kurum ve kuruluşların devir aldıkları görev ve yetkiler konusunda tamamen bağımsız olduklarını söylemek de doğru değildir. OPM tarafından yapılan gözetim ve denetimlerin yanı sıra, kurumlar istekleri halinde özellikle eğitim ve sınavlar konusunda OPM'den hizmet satın alabilmekte, yardım talep edebilmektedirler. OPM eğitim faaliyetlerine ücret karşılığında devam etmekte, bu çerçevede federal çalışanlar ve kamu kurumları için eğitim ve personel gelişim programları düzenlemektedir. Daire bu eğitimleri kurumlar arası yatılı eğitim merkezi olan Federal Yönetim Enstitüsü¹¹⁶ (*Federal Executive Institute*) ve Yönetimi Geliştirme Merkezleri¹¹⁷ (*Management Development Centers*) aracılığıyla yürütmektedir. Buralarda verilen eğitimler daha çok mevcut ve potansiyel yüksek yöneticilerin liderlik niteliklerini geliştirici eğitimlerdir. Personel Yönetimi Dairesi, SES personeli için özel olarak hem oryantasyon programları hem de kurumlar arası eğitim merkezlerinde yürütülen eğitim ve gelişim programları sunmaktadır. Daire, yeni atanmış kariyer ve kariyer dışı SES personeli için yılda birkaç kez iki günlük oryantasyon eğitimi (SES brifingi) vererek onları üst düzey yöneticilik ve SES hakkında bilgilendirmektedir.

Ayrıca OPM, federal kurumların personel uygulamalarını periyodik olarak yerinde denetlemektedir. Genellikle her iki-üç yılda bir OPM'den bir "personel yönetimi değerlendirme takımı" her kurumu yerinde inceleyerek personel yönetimi uygulamalarını gözden geçirmektedir. Kurumlar bu şekilde değerlendirmeye tabi tutulurken, göz önünde bulundurulması gereken birkaç unsur söz konusudur: (i) Son değerlendirme tarihinden itibaren geçen zaman, (ii) son denetimde tanımlanmış olan sorunlar, (iii) kurum veya bağlı kuruluşlarının personel yönetimi ile ilgili gelecekte karşılaşılabilecekleri muhtemel sorunlar ve (iv) federal hükümet genelinde personel yönetimi problemlerinin profilini çıkarabilmek için kurumlardan toplanması gereken veriler (GAO, 2016, s. 67-9).

¹¹⁶ Charlottesville, VA'da konuşludur.

¹¹⁷ Doğu Yönetim Geliştirme Merkezi Washington, D.C.'de, Batı Yönetim Geliştirme Merkezi ise Denver, CO'da konuşludur.

OPM kapsam dışı tutulan kurum ve kuruluşlar haricinde federal hükümette görev yapan hem memurların hem de işçilerin (mavi yakalılar) ücret rejimlerinin yönetilmesinden sorumlu kuruluş olarak liderlik rolünü elinde tutmaktadır. OPM bu görevini; hükümet genelinde uygulanmak üzere temel ücret tespiti, yerel ödemeler, özel oranlar, ödeme kısıtlamaları, ikramiye ödemeleri, ücret ve derece durdurması, kıdem tazminatları, harcırahlar gibi ücret sisteminin çeşitli unsurları hakkında yaptığı düzenlemeler ve politikalar aracılığıyla yerine getirmektedir (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009, s. 82). Federal kurum ve kuruluşlar OPM tarafından ücret sistemine ilişkin olarak yapılan düzenlemelere ve politikalara uymak, bunlara uygun işlem yapmak durumundadırlar.

OPM'in sorumluluğunda yürütülen diğer bir süreç ise “Başkanlık Ödülü (*President's Award for Distinguished Federal Civilian Service, PADFCS*)” uygulamasıdır¹¹⁸. Başkanlık Ödülü'nün federal hükümetin bir çalışanına sunabileceği “en büyük onur” olarak anlamı, ülkeye sıra dışı yararları olan istisnai bir başarının tanınmasıdır. Ödül, altın bir madalya, bir rozet ve Başkan tarafından imzalı bir sertifikadan oluşur. Ödüle başvuru, aday gösterme, seçme gibi prosedürlerin belirlenmesi ile sekreteryaya hizmetleri OPM tarafından yerine getirilmektedir. Ödül için aday gösterilecek personel kendi kurumlarında en üst ödüle hak kazanmış olanlardır; ancak atamaları Başkan tarafından yapılanlar bu ödüle aday gösterilemezler. Önerilecek adayların kamuda yaşanan problemlere yaratıcı çözümler geliştirmeleri, zorluk zamanlarında azim göstererek çevrelerini cesaretlendirmeleri, sıra dışı fenni veya teknolojik başarıya imza atmaları, planlamada ve organizasyonda olağanüstü liderlik göstermeleri, olağanüstü önemi ve karışıklığı olan bir projeyi başarı ile yönetmeleri gibi kriterlerden birini yerine getirmiş olmaları gerekmektedir¹¹⁹.

Günümüzde OPM, doğrudan ABD Başkan'ına karşı sorumlu bir kuruluş olarak, her ne kadar aksi yönde eleştiriler yoğun olsa da birçok gelişmiş OECD ülkesi ile

¹¹⁸ <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/performance-cycle/rewarding/presidents-award-for-distinguished-federal-civilian-service/> (ET: 02/09/2017)

¹¹⁹ Başkanlık Ödülü, SES ve SL/ST sınıfı için ayrı iki kategori halinde verilmektedir. İlk kategoride verilen ödül maaşın %35'i kadar para ödülüdür ve ödül verilenlerin sayısı SES, SL/ST sınıfı mensuplarının %1'ini geçmezken, ikinci kategoride verilen ödül ise maaşın %20'si kadar olup SES ve SL/ST mensuplarının %5'ini geçmemektedir.

karşılaştırıldığında oldukça yerinden yönetimci bir anlayışa sahip olduğunu, en azından bu şekilde faaliyet göstermesinin beklendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu'na göre Kongre OPM'in "pro-aktif" bir merkezi personel ajansı olarak federal kamu personel sistemi için girişken liderlik, rehberlik ve gözetim sunmasını hedeflemiştir (Rubin, 2002, s. 256). Bu hedef; kurumsal yerelleşme, personel yönetimine ilişkin yetkilerin ilgili kurumlara devri, liyakat prensiplerine uygunluk üzerinde etkin bir gözetim, araştırma projelerinin yürütülmesi veya desteklenmesi gibi alt hedefleri içermektedir. Dolayısıyla federal hükümetin merkezi personel örgütü olarak OPM'den beklenen; uygulamaya fazla müdahale etmeden, daha ziyade uygulanacak politikaları belirleyen ve birtakım ortak ölçütler geliştiren bir kuruluş olarak faaliyet göstermesi yönündedir (MSPB, 2001, s. 30). Diğer bir ifadeyle, OPM'in uzmanlık desteği sağlamak yoluyla "danışmanlık" rolünü üstlenmesi, ilerlemenin önünde bir engel olma durumundan ise geri durması gerekmektedir. Değişim sürecinde üstlenilen bu liderlik görevinde OPM için eşzamanlı olarak izlenmesi gereken iki yol bulunmaktadır: Birinci yol, insan kaynakları yönetimine sonuç odaklı yaklaşımı getirecek ve kontrole dayalı mantaliteyi ortadan kaldıracak bir iç kültür oluşturmaya yönelik uzun bir süreçtir. Diğer yol ise, insan kaynakları sistemlerinin yeniden dizayn edilmesi sürecinin tüm paydaşları kapsayacak şekilde devam ettirilmesidir (GAO, 1989, s. 6-7).

OPM yukarıda belirtilen tüm bu görev ve faaliyetler için sadece ABD Başkanı'na karşı değil, ayrıca ABD Kongresi'ne karşı da sorumludur. 1978 Reformu sonrasında ABD Kongresi'nin kamu personel yönetim sistemine ilişkin denetleme görevini daha ciddiye alması neticesinde; genel olarak OPM'in faaliyetleri özel olarak da liyakat ilkesine uyulup uyulmadığı konusunda OPM üzerindeki denetimler arttırılmıştır. Kongre bu denetimi, kendisi için inceleme ve denetleme yapan bir birim olan Genel Hesapverebilirlik Dairesi (General Accountability Office, GAO) aracılığıyla ve yıllık raporlar hazırlanması suretiyle yerine getirmektedir (Aslan vd., 2016: 106-7). Daha önce de belirtildiği gibi, OPM hakkında gerek GAO ve gerekse çeşitli hükümet organlarınca hazırlanan raporlarda OPM'in kendisine yönelik beklentileri karşılamaktan uzak bir performans sergilediği, hükümet tarafından benimsenen YKİ anlayışının yansıması olan reform hedeflerinin gerisinde kaldığı vurgulanmış, bu görüşler doğrultusunda zaman

zaman varlığı tartışılan bir kurum durumuna düşmüş olsa da varlığını sürdürmeyi başarabilmiştir.

3.2.2.2. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu

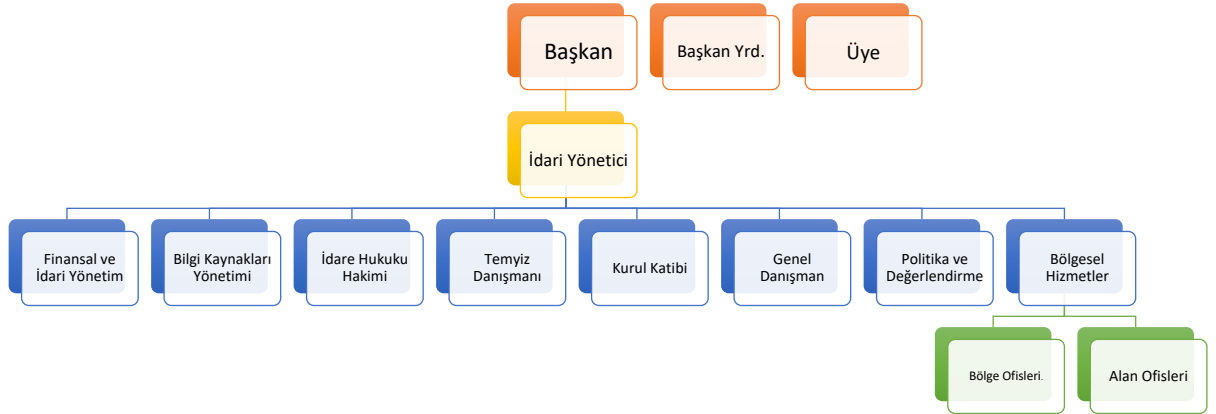
Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (*The Merit Systems Protection Board, MSPB*), yürütme erki bünyesinde bağımsız ve yarı-yargısal bir yapıda federal liyakat sisteminin koruyucusu olarak faaliyet göstermekte olan bir kuruluş olup, 1978 tarihli Kamu Personel Reform Kanunu ile oluşturulan yeni yapılardan biridir. Kurul Kamu Personel Komisyonu'nun başvuru, şikâyet ve temyiz taleplerine ilişkin görevlerini devralmış, bunlara ilave olarak liyakat ve etik üzerine araştırma ve çalışmalar yapma görevini de üstlenmiş; ayrıca OPM kararları, düzenlemeleri ve faaliyetleri üzerinde genel bir vesayet yetkisine de sahip olmuştur. Kurul federal kamu çalışanlarının haklarını korumak üzere kurulmuş olup politik etkiden bağımsız olacak şekilde ve federal çalışanların kendi aleyhlerine veya hukuksuz olan kararlara karşı başvuru ve itiraz edebilmelerini sağlayacak tarzda kurgulanmıştır. Başlangıçta Kurul bünyesinde olan ve Kurul'da incelenen dosyalara ilişkin savcılık görevini ifa eden Özel Danışma Ofisi (*Office of Special Counsel*) 1989 yılında ayrı ve bağımsız bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Kurul, ABD Başkanı ve Senato onayı ile atanan biri başkan (*chair*) olmak üzere üç üyeden oluşur; bunlar yedi yıl için atanırlar, ancak süre bitiminde yeniden atanamazlar. Kanunla veya Başkan direktifiyle öngörülen haller dışında üyeler başka bir kamu görevinde bulunamazlar. Üyelerden en fazla ikisi aynı siyasi parti üyesi olabilir. Politika dışı bağımsız bir kurul olarak kurgulanan MSPB üyeleri kanunda yazılı haller dışında görevden alınamazlar. Kurul merkez ve taşra birimlerinden oluşmakta olup¹²⁰ bu birimlerde ağırlıklı idari hakimler olmak üzere yaklaşık iki yüz personel görev yapmaktadır. Kurul'un teşkilat yapısı şu şekildedir¹²¹:

¹²⁰ MSPB'nin Atlanta, Chicago, Dallas, Philadelphia ve San Francisco'da toplam beş bölge ofisi ile Denver ve New York olmak üzere iki yerel bürosu bulunmaktadır.

¹²¹ <http://www.mspb.gov/About/organization.htm> (ET: 04/09/2017)

Şekil 43. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu Teşkilat Yapısı



Kurul'un misyonu "liyakat sistemi prensiplerini korumak, yasaklanmış faaliyetlerden uzak duran bir kamu işgücü oluşumunu sağlamak" olarak tespit edilmiştir. Vizyon olarak ise, "yüksek nitelikli ve çeşitli kesimleri bünyesinde bulunduran bir federal işgücü oluşturmak, bu işgücünün adil ve etkin bir şekilde yönetimini sağlamak, dolayısıyla da Amerikan halkına mükemmel bir kamu hizmeti sunmak" belirlenmiştir¹²². Kurul görevlerini federal personelin itiraz ve başvurularını inceleyerek karara bağlamak ve liyakat sistemlerine ilişkin çalışmalar yapmak suretiyle yerine getirmektedir. Ayrıca OPM tarafından yapılan düzenlemeler ile verilen kararlar üzerinde bunların liyakat sistemi üzerinde nasıl bir etki doğuracağına yönelik değerlendirmeler yapmaktadır. MSPB'nin vereceği kararlar kesindir, ancak aleyhinde federal mahkemeye başvurabilir. Kurulun görev alanı sadece federal personeli kapsamakta olup eyaletler ve yerel yönetimlerde çalışan kamu görevlilerinin Kurul'a başvuru hakkı bulunmamaktadır. Yine ayrımcılığa ilişkin konular Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu'nun görev alanına girmektedir.

Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu'na ilişkin olarak kamu personelini haksız disiplin cezalarından korumanın çok ötesine geçtiği yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Kurul'un büyük oranda personel lehine olan kararları nedeniyle özel sektörde işten çıkarma sebebi olabilecek birçok olayda bile personelin kamu hizmetinden çıkarılmasının artık çok zor

¹²² <http://www.mspb.org/> (ET: 08/09/2017)

olduğu yönünde değerlendirmeler yapılmaktadır (FPH, 2015, s. 74). Bu eleştirilere karşı Kurul tarafından yapılan açıklamada ise, %98'e varan oranda işveren lehine karar verildiği, dolayısıyla iddiaların yersiz olduğu savunulmuştur (MSPB, 2016, s. 53).

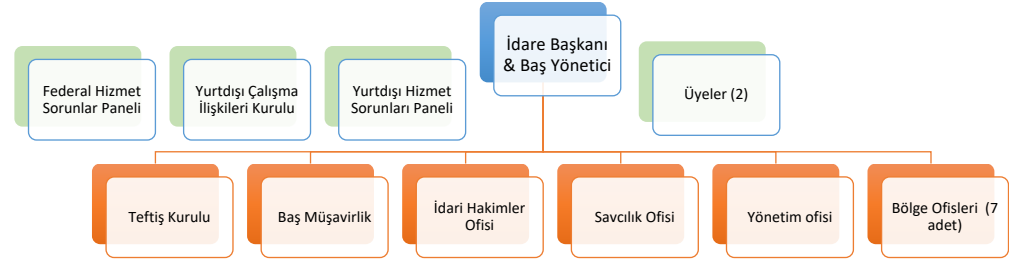
3.2.2.3. Federal Çalışma İlişkileri İdaresi

1978 tarihli Kamu Personel Reform Kanunu ile federal hükümet bünyesinde kurulan diğer bir yapı olan Federal İş İlişkileri Konseyi (*Federal Labor Relations Council*), sonrasında daha bağımsız ve daha ziyade özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterecek yarı-yargısal bir kuruluş olmak üzere Federal İş İlişkileri İdaresi (*Federal Labor Relations Authority*, FLRA) olarak yeniden yapılandırılmıştır. Söz konusu Kanun Posta Ofisi personeli dışında kalan belirli federal pozisyonlarda görevli personelin organize olmalarına, toplu pazarlık yapmalarına, sendikalara üye olmalarına ve bu sendikalar aracılığıyla çalışma hayatlarını etkileyen işlem ve kararlara karşı ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmalarına izin vermektedir. Kanun ayrıca federal personelin sahip oldukları haklar, sendikalar ve bunlara ilişkin işlemleri yürütecek federal kuruluşlar hakkında düzenlemeler getirmiştir.

FLRA'nin merkezi Washington, D.C.'de yer almakta olup ayrıca faaliyetleri yerel bazda yürütmek üzere yedi bölgesel büroda da hizmet vermektedir. ABD Başkanı tarafından beş yıl için atanan ve Senato tarafından atamaları onaylanan üç üyeden oluşur. FLRA bünyesinde yaklaşık 120 personel görev yapmakta olup bunların çoğunluğunu oluşturan idari hakimler üyeler tarafından atanmaktadırlar. Üyelerin temel görevi hakimler tarafından verilen kararları temyiz mercii olarak incelemektir. FLRA'nin yapılanması aşağıdaki gibidir¹²³:

¹²³ https://www.flra.gov/FLRA_about_administration-structure (ET: 12/09/2017)

Şekil 44. Federal Çalışma İlişkileri İdaresi Teşkilat Yapısı



Federal hükümet genelinde iş ilişkilerinin düzenlenmesi için genel düzenleme ve gözlem yetkisine sahip olan FLRA'nın temel sorumlulukları şu şekilde belirlenmiştir (FPH, 2015, s. 100-1):

- Adaletsiz veya hukuka aykırı personel uygulamaları hakkındaki şikayetleri çözüme kavuşturmak,
- Temsil yetkisine sahip sendikaları tespit etmek,
- FLRA'nın görev alanına giren hususları ve istisnaları tespit etmek,
- Toplu pazarlığa ilişkin konularda hakemlik yapmak,
- Görüşmeler sırasında ortaya çıkan sorunları çözmek, tikanlıkları gidermek
- Sendika seçimlerine ilişkin olarak bölge ofisleri tarafından verilen kararlara yapılan itirazları karara bağlamak.

3.2.2.4. Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu

Eşit İstihdam Fırsatları Komisyonu (*Equal Employment Opportunity Commission*) 1964 tarihli İnsan Hakları Kanunu ile kurulmuş olup, bu Kanun ile birlikte 1967 tarihli İstihdamda Yaş Ayırıcılığı Kanunu ve 1990 tarihli Engelli Amerikalılar Kanunu

tarafından kendisine verilen görevleri yürütmektedir. Komisyon, birisi başkan olmak üzere ABD Başkanı ve Senato onayıyla beş yıl için atanan beş üyeden oluşmaktadır. Komisyon bünyesinde görev yapan Baş Müşavir (*General Counsel*) ise yine ABD Başkanı tarafından dört yıllığına atanmaktadır. Komisyonunun merkezi Washington, D.C.'de bulunmakta, bünyesinde ayrıca 53 yerel ofis faaliyet göstermektedir. Komisyonun alt birimleri şöyledir¹²⁴; İletişim ve Mevzuat İşleri Ofisi (*Office of Communications and Legislative Affairs*), Federal Operasyonlar Ofisi (*Office of Federal Operations*), Hukuki Danışma Ofisi (*Office of Legal Counsel*), Baş Savcılık Ofisi (*Office of Inspector General*), Alan Programları Ofisi (*Office of Field Programs*), İnsan Kaynakları Ofisi (*Office of Human Resources*), Eşit Fırsat Ofisi (*Office of Equal Opportunity*), Araştırma, Enformasyon ve Planlama Ofisi (*Office of Research, Information and Planning*) ve Bilgi Teknolojileri Ofisi (*Office of Information Technology*).

Komisyon, kamu personeli veya adayları hakkında bunların ırkı, rengi, dini, cinsiyeti, sağlık durumu, yaşı gibi nedenlerle pozitif veya negatif ayırmacılığa maruz kalmalarını önlemek, bunlara ilişkin başvuru veya şikâyetle bulunanları korumak, bu konulara ilişkin federal kanunları uygulamakla sorumlu tutulmuştur. Komisyon'un görev alanı sadece federal hükümette çalışan personeli değil, aynı zamanda on beş ve üzeri çalışanı bulunan özel sektör işverenleri ile işçi ve işveren sendikalarını da kapsamına almaktadır. Komisyonun görev alanına giren konular ise hayli geniş tutulmuştur. Bunlar arasında işe alma, işten çıkartma, görevde yükselme, mobbing, eğitim, ücretler ve sosyal haklar ve çalışma koşulları sayılabilir.

Komisyon gelen şikayetleri incelediği gibi kendisi de resen inceleme yapabilmekte, kararları dikkate alınmaması halinde konuyu yargıya taşıma yetkisi bulunmaktadır¹²⁵. Komisyon ayrıca ayırmacılık konusunda önleyici tedbirler almakla yükümlü olup, bu

¹²⁴ <http://www.eeoc.gov/eeoc/> (ET: 14/09/2017)

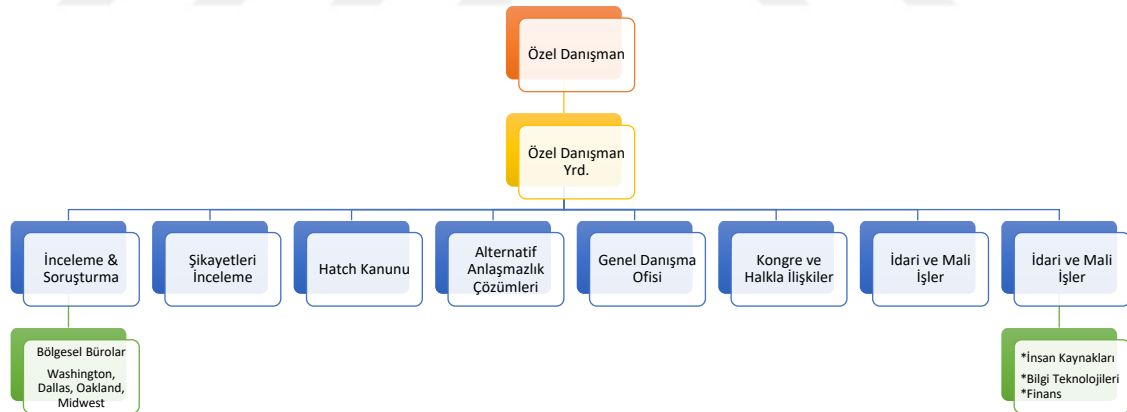
¹²⁵ Komisyon 2014 yılında yüz bine yakın dosyaya bakmış ve 122 dosya için yargı yoluna başvurmuştur.

kapsamda araştırmalar yapmakta, eğitim programları dzenlemekte ve teknik destek sağlamaktadır.

3.2.2.5. Özel Danışma Ofisi

1978 Reform Kanunu ile Kamu Personel Komisyonu'nun gdevlerinin paylaştırıldığı kuruluşlardan biri olan Özel Danışma Ofisi (*Office of Special Council, OSC*) başlangıçta Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (MSPB) bünyesinde yarı bağımsız bir birim olarak dűřünölműő, ancak daha sonra yapılan dzenlemeyle ayrı bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılmış ve bu yeni haliyle bir nevi "Ombudsman" niteliğine büründürölműőtür. Özel Danışman ABD Başkanı ile Senato'nun onayıyla beř yıllık süre için atanmaktadır. Ofis'in teşkilat yapısı řu řekildedir¹²⁶:

şekil 45. Özel Danışmanlık Ofisi Teşkilat Yapısı



OSC'nin temel misyonu federal personeli yasaklanmış fiil ve hallerden ve özellikle de misilleme ve kasıtlı ihbarlardan korumak yoluyla liyakat sisteminin yerleşmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, araştırma ve soruşturma yetkilerine sahip

¹²⁶ <https://osc.gov/Pages/about.aspx> (ET: 15/09/2017)

federal hükümet bünyesinde bağımsız bir kuruluş olarak yasaklanmış personel fiilleri ihlallerinin araştırılması, kamu personel mevzuatını ihlal edenlerin soruşturulması ve Hatch Kanunu'nun¹²⁷ yürütülmesinden sorumlu bulunmaktadır. Kamu Personel Reformu Kanunu ile Hatch Kanunu'na ilave olarak OSC'ye yetki veren diğer kanunlar ise Muhbir Koruma Kanunu ve Üniformalıların İstihdam Hakları Hakkında Kanun'dur. Yetki alanında, politik faaliyetler de dahil olmak üzere yasaklanmış personel faaliyetleri hakkındaki iddiaların soruşturulması, muhbirlik (*whistleblowing*), ayrımcılık, görevi kötüye kullanma, bilgi edinme mevzuatına muhalefet suçları bulunmaktadır. Ayrıca Özel Danışman, federal çalışanlar aleyhindeki kararları MSPB'nin önüne getirebilme yetkisine sahiptir.

3.2.2.6. Yönetim ve Bütçe Ofisi

1921 yılında Hazine Bakanlığı bünyesinde kurulan Bütçe Dairesi, 1939 yılında Başkanlık Ofisi (*Executive Office of President*) içine, dolayısıyla da Başkan'ın doğrudan yönetimi altına alınmıştır. Başkan Nixon döneminde (1971) Yönetim ve Bütçe Dairesi (*Office of Management and Budget*) adını alan bu birimin işlevlerinde de bir genişleme olmuştur (Ömürgönülşen, 2009, s. 328). Ana misyonu ABD Başkanı'na hükümet politikalarının yürütme erki genelinde hayata geçirmesinde yardımcı olmak olan Ofis, Başkanlık Ofisi içerisinde faaliyet gösteren en geniş ve en önemli alt birim olarak öne çıkmaktadır. Bakan düzeyinde statüye sahip olan Ofis Başkanı, ABD Başkanı ve Senato onayı ile atanmaktadır. Ofis bünyesinde bir bölümü üst düzey personel olmak üzere yaklaşık 500 kişi çalışmaktadır.

Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin geleneksel işlevi Başkan'ın bütçesini hazırlamaktır. Her bir bakanlık ve kamu kuruluşu bütçe ödenek taleplerini Ofis'e iletir. Ofis, bu talepleri Başkan'ın harcama öncelikleri ve bu harcamaların ekonomiye etkisi açısından değerlendirir. Bu sebeple, Ofis, bütçenin denetlenmesi ve bütçeleme yetkisi ile kamu politikalarının belirlenmesi açısından önemli bir aracı görevini görmektedir. Geleneksel işlevi olan bütçenin hazırlanmasına ek olarak, kamu yönetiminde etkin ve etkili yönetim tekniklerinin araştırılması ve geliştirilecek önerilerin kamu kuruluşlarına bildirilmesi

¹²⁷ 1939 tarihli olup kamu görevlilerinin siyasi faaliyet yasaklarına ilişkindir.

görevi de Ofis'e verilmiştir. Ofis'in yönetsel etkinlik ve etkililik açısından yapacağı değerlendirmeler, Başkan'ın çeşitli bakanlık ve kamu kuruluşlarının bütçelerinden yapacağı kesintilere ya da ek ödenek verilmesine de bir dayanak oluşturmaktadır (Ömürgönülşen, 2009, s. 329).

Ofis, bütçe konusundaki sorumluluğun yanı sıra Başkan'ın emirleri doğrultusunda kamu kuruluşlarının çalışmalarını eşgüdümleme işlevini de üstlenmiştir. Bu eşgüdümleme özellikle yasama faaliyetleri bakımından söz konusu olmaktadır. Bütün bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının yasa önerisi taslakları Ofis'e yollanır; bu tasarılar Başkanın programına uyum açısından değerlendirilir. Ofis ayrıca hükümet dışı kaynaklardan yasama organının gündemine girmiş olan yasa önerileri konusunda da Başkanı bilgilendirir, eğer gerekiyorsa bu yasa önerilerinin Kongre'de engellenmesi konusunda Başkana yardımcı olur. Ofis, yasa önerilerinin Kongre'ye ulaşmadan önceki denetimi dışında, bakanlıklar arası ilişkilerde, özellikle de bürokratik çatışmaların giderilmesinde, sahip olduğu anahtar konum dolayısıyla etkili bir rol üstlenerek bu bakımdan da eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunur. Ancak Ofis'in yapmış olduğu fayda-maliyet analizleri zaman zaman Başkanlık Ofisi ile hizmet bakanlıkları arasındaki tansiyonu da artırabilmektedir (Ömürgönülşen, 2009, s. 329).

Başkanlık Ofisi içerisinde bulunan Yönetim ve Bütçe Ofisi kamu personel yönetimi alanındaki faaliyetlerini bünyesindeki genel destek birimlerinden (*wide support offices*) birisi olan Performans ve Personel Yönetimi Birimi (*Performance and Personnel Management, PPM*) aracılığıyla yerine getirmektedir. PPM federal hükümet genelinde performansın iyileştirilmesine ilişkin çalışmaların liderliğini ve koordinasyonunu yapmaktadır. Bu kapsamda federal kurum ve kuruluşların performans hedeflerinin tespiti, performans değerlendirme süreçlerinin belirlenmesi, stratejik ve yıllık planların hazırlanması gibi alanlarda kurumlara teknik destek sağlamakta, aynı zamanda performans raporları aracılığıyla da belirlenen hedeflere ulaşılma derecesini sürekli olarak denetim altında tutmaktadır. PPM federal hükümet genelinde etkili personel politika ve uygulamalarının yürütülebilmesi amacıyla OPM ile de yakın bir iş birliği içerisinde bulunmaktadır¹²⁸.

¹²⁸ <https://www.whitehouse.gov/omb/management> (17/09/2017)

4. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ

Türkiye merkezi personel yapısı için model örneği olabilecekleri değerlendirilen Japonya ve ABD merkezi personel yapıları ile bunların dümeninde buldukları kamu personel sistemlerinin incelenmesinin ardından bu Bölüm’de önce Türk kamu personel sisteminin tarihsel gelişim süreci ele alınarak son dönemde uygulanan reform hareketleri, yaşanan değişim ve bunun emarelerine bakılacak, sonrasında Türkiye’de kamu personel sisteminin merkezi yönetiminde rol alan aktörler, başta Devlet Personel Başkanlığı olmak üzere, ayrıntılı olarak ve tarihsel bir perspektifte irdelenecek, en son olarak ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrası merkezi kamu personel yönetimi sisteminde yaşanan değişim ve buna ilişkin değerlendirmeye yer verilecektir.

4.1. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Türkiye’de kamu merkezi personel yönetimi sisteminin doğru bir şekilde anlaşılması öncelikle bir bileşeni olduğu Türk kamu personel sisteminin çeşitli yönlerden ele alınmasını gerektirmektedir.

4.1.1. Türk Kamu Personel Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de kamu personel rejiminin tarihsel gelişimini genel olarak beş dönem altında incelemek mümkündür. İlk olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulduğu yıllardan II. Dünya Savaşı’nın başladığı yıllara kadar olan dönem gelmektedir. İkinci dönem, yabancı uzmanlara ülkemizdeki kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bilimsel araştırmaların ve raporların hazırlatıldığı dönemdir. Özellikle bu dönemde yaşanan gelişmeler sadece kamu personel rejimine değil ülkedeki kamu yönetiminin ve kamu kurumlarının geneline hitap eden reform çalışmalarını kapsamaktadır. Türk kamu personel rejiminin gelişiminin üçüncü dönemini planlı kalkınma dönemlerine ait

çalışmalarda belirlenen strateji ve politikalar damgasını vurmuş olup, özellikle Devlet Personel Dairesi'nin sonraki yıllarda yeniden yapılandırılmasında IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın özel bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Dördüncü dönem ise I. Özal hükümetinin kurulmasıyla ülke kamu yönetiminde Yeni Sağ ideolojiden beslenen liberal anlayışların şekillendirdiği kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik değişimleri içermektedir. Bu dönemde kurulan Devlet Personel Başkanlığı ile post-modern çağın kamu personel yönetimi anlayışlarına cevap verecek bir merkezi birim oluşturulmak amaçlanmıştır. Son olarak, kamu personel rejiminin YKİ ve yönetim anlayışları doğrultusunda değiştirilmesi ve yeniden yapılandırılması çalışmalarının 2000'li yıllardan itibaren ivme kazandığını ve günümüzde halen devam ettiğini söylemek mümkündür (Aykaç, Yayman, ve Özer, 2003, s. 12).

Güler (2003a, s. 4) ise Türk kamu personel sisteminin tarihsel süreçteki gelişiminin, bazı ara dönemlerin atlanmasıyla, üç ana dönemde incelenmesi gerektiğini ifade etmektedir:

- Osmanlı'dan intikal eden mevzuat üzerinde düzeltme ve değişiklikler dönemi: 1930'a kadar,
- 1926 tarihli "Memurin Kanunu (788)" dönemi: 1930-1965
- 1965 tarihli "Devlet Memurları Kanunu (657)" dönemi: 1970-...

Kamu yönetimi sistemi üzerinde olduğu gibi, bunun bir alt dalı olarak Türk kamu personel sistemi üzerinde de Osmanlı'dan devir alınan geleneğin etkisi büyük olup, Cumhuriyet dönemine de intikal eden bu geleneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çıkarıldığı 1965 yılına kadar sürdürüldüğü ve kamu personel sisteminin bu gelenek çerçevesinde biçimlendirildiğini öne sürmek mümkündür. Cumhuriyet öncesi dönemde kamu personel sisteminin düzenlenmesi üç ana mevzuat tarafından gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki ücret sistemini düzenleyen "1880 tarihli Maaşat Kararnamesi"dir. Bunun ardından ertesi yıl yürürlüğe koyulan mevzuat; kamu personelinin yükselme, özlük ve emekliliklerini düzenlemiş olan "Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi" olmuştur. Son olarak 1896 tarihli "Memurini Mülkiye Komisyonu Nizamnamesi" ile de devlet memurlarının merkezi kayıt ve dosyalarının

tutulması görevini icra etmek üzere merkezi bir birimin kurulması öngörülmüştür (Demirci, 2009, s. 67).

Kurtuluş Savaşı'nın sona erip Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte ilk ele alınan konulardan biri de memurluk sisteminin yeniden düzenlenmesi olmuş, devlet memurluğuna bir "yapı ve çerçeve" kazandırılma gayretleri öne çıkmıştır. Cumhuriyet döneminde kamu personel rejiminin etraflı şekilde ilk düzenlemesi, 1924 Anayasası doğrultusunda "1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu" ile yapılmıştır¹²⁹. Memuriyet rejiminin ücretler dışında tüm öğelerini düzenleyen bu Kanun 40 yıla yakın yürürlükte kalmıştır. Söz konusu Kanun ile memuriyet rejiminin temelleri atılarak "memurluk mesleği" güvenceli bir statüye kavuşturulmuş ve askeri personel dışındaki tüm devlet memurlarına ilişkin genel kurallar düzenlemiştir. Kanun kamu çalışanlarını "memur" ve "müstahdem" olmak üzere iki kategoriye ayırmış; memurları statü, müstahdemleri ise sözleşme rejimine bağlamıştır. Bütününe bakıldığında, "hukuksal bakımdan güvenceli, ekonomik yönden ise çekici bir memurluk statüsü" yaratmış olduğu söylenebilir de, 788 sayılı Kanun'un memuriyete girmenin yalnızca genel şartlarını ve asgari niteliklerini belirtmekle yetindiği, hizmete alınmayı ise büyük oranda kurum ve kuruluşların inisiyatifine bırakmış olduğu ileri sürülebilir. Diğer taraftan, merkezde bir personel biriminin öngörülmemiş olmasının yanı sıra personel sınıflandırılmasının da yapılmamış olması, hizmete alma sürecinde liyakat ilkesinin gerektirdiği özene yeterince uyulmamasına ve ücret eşitsizliklerine de yol açmıştır (Şaylan, 2000, s. 106).

788 sayılı Kanun'un ardından bu Kanun'un eksik bıraktığı konuları tamamlamak üzere sırasıyla; "1108 sayılı Maaş Kanunu", "1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" ile "3656 sayılı Barem Kanunu" çıkarılmıştır. 1452 sayılı Kanun askeri personeli de sisteme katıp sistemi "sınıf-gösterge-katsayı-derece" unsurları üzerine inşa etmiş, fakat yapılmış olan bir değişiklikle ilk üç değişken kaldırılırken, yalnızca dereceler üzerinde kurgulanmış olan "barem sistemi" uygulamaya sokulmuş, bu sistem Devlet Memurları Kanunu'nun işlerlik kazanmasına değin kayda değer bir değişime uğramadan yürürlükte kalmıştır (Şaylan, 2000, s. 33). Memurin

¹²⁹ Zira 1924 Anayasası'nın 93'üncü maddesine göre; "Bütün memurların temel hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alma, görevden çıkarılma, yükselme ve ilerlemeleri özel Kanunla gösterilir."

rejiminde genel memuriyet statüsü yasal düzenlemeyle oluşturulmuş olmakla birlikte, her bakanlığın kendisine has istihdam rejimini oluşturacakları da yine aynı düzenlemeyle öngörülmüş, bakanlıkların memurluk düzenlerini kendi özel mevzuatları ile oluşturacakları açıkça belirtilmiştir¹³⁰.

1945 sonrası yıllar Türk kamu personel sisteminde kapsamlı değişikliklerin söz konusu olduğu bir dönem olarak öne çıkmıştır. Bu dönemden itibaren kamu personel sistemi yabancı uzmanlar tarafından düzenlenmeye çalışılmış ve sistem yeni bir yöne doğru evrilmeye başlamıştır. Türk kamu personel sistemi için dönüm noktası sayılabilecek tarih ise 1956 yılı olmuştur. Bu tarihte yabancı uzmanların öncülüğünde hazırlanmış olan bir yasa taslağı aracılığı ile “kariyer sistem” dönüştürülmeye çalışılmış, söz konusu dönüşümde de ABD personel sistemi bir örnek olarak gösterilmiştir. Ülkenin kendine has gereksinimlerinden ziyade, “modern anlayış ve usullere uygun bir personel sistemi kurmak, kamuda önce bir reorganizasyon ve sonra sürekli revizyon yapmak, kamu sektörü ile özel sektörü yakınlaştırmak, özel sektörden kamu sektörüne ya da kamu sektöründen özel sektöre personel hareketliliğini sağlamak, memur statüsünün kanunlara dayanması sistemi yerine tüzükler hatta kararnameler sistemini getirmek, bu işleri yapmak üzere ABD uygulaması benzeri bir merkezi birim kurmak” gibi hedefler tespit eden Tasarı kanunlaşmamış olmakla birlikte, 1965 yılında hazırlanan 657 Sayılı Kanun’a zemin oluşturma vazifesi görmüştür (Onar, 1966, s. 1104-14). Aynı zamanda ülke için yeni bir anayasal dönemin başlangıcı olan 60’lı yıllarda gerçekleştirilen çalışma ve araştırmalara da yön veren Tasarı’nın en belirgin etkisi, merkezi bir personel biriminin kurulması ile kariyer sistemini tam karşıtı bir sistem olan kadro sistemine dönüştürmeye yönelik zorlamaların önünü açmış olmasıdır (Güler, 2005a, s. 219).

1960 Anayasası tarafından çizilen genel çerçeve temelinde kamu personel rejiminin yeniden inşası iki yeni yasal düzenleme ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 1965 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılmış olan, “624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” ve “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” ile personel rejimi yeniden yapılandırılmıştır. Bununla birlikte 657 sayılı Kanun’un mali hükümlerinin uygulanması ancak 1970 yılında

¹³⁰ Bu çerçevede, 1927-1936 yılları arasında Hariciye (Dışişleri), Dahiliye (İçişleri), Nafia (Bayındırlık), Sıhhat ve İctimâi Muavenet (Sağlık ve Sosyal Yardım) bakanlıklarına ait memur yasaları çıkarılmıştır.

1327 sayılı Yasa ile mümkün olabilmiş, 1965-1970 yılları arasında bir geçiş dönemiyle Barem Kanunu'nun uygulanmasına devam edilmiştir. 657 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinin ön şartı olarak belirlenen 1970 tarihli 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu'nun yürürlüğe sokulması ile de kadro düzeni yeniden yapılandırılmıştır (Aslan, 2012, s. 416).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) kamu personelinin temel düzenleyici metni olma özelliğini devam ettirmekle birlikte 1327 sayılı Kanun tarafından kayda değer bir kısmının değişikliğe uğratılıp tamamıyla yürürlüğe sokulduktan günümüze kadarki geçen zaman zarfında birçok kanun ve KHK eliyle büyük oranda değiştirilmiştir¹³¹. Özellikle 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişik ile iktidara belirli alanlarda KHK çıkarma yetkisinin verilmesinden sonra yapılan düzenlemelerin sayısında kayda değer bir artış yaşanmış, DMK'da bu tarihten sonra yapılan düzenlemeler de büyük oranda KHK'lar ile yapılmış; idare, tüzük ile düzenleme yolunu genellikle pek kullanmamış, sistem asıl olarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan genel yönetmeliklerle düzenlenmiştir (Aslan, 2012, s. 424).

2000'li yıllardan itibaren sistemin özüne hâkim olan ilkelerde ve sistemin işleyişinde bazı önemli değişiklikler yaşandığı görülmektedir. Aşağıda bu değişimin yönü bu doğrultuda uygulamaya konulan reform hareketlerine değinilecektir.

4.1.2. Türk Kamu Personel Sisteminde Reform Hareketleri ve Değişimin Yönü

Kamu personel sistemi, kamu yönetimindeki birçok sorunun kaynağı durumunda olması sebebiyle, kapsamlı bir kamu yönetimi reformunda öncelikle ele alınması gereken başlıklardan biri durumundadır. Bu nedenle, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile eş zamanlı olarak "kamu personel reformu" da gündeme gelmiş, çeşitli tarihlerde reform çalışmalarına girişilmiş, bunların bazıları yürürlüğe sokulabilmişken birçoğu ise sonuçlandırılmamıştır (Bilgin, M.H., 2005, s. 39-40). Söz konusu reform çalışmaları incelendiğinde, kamu personel rejiminin 1920'lerden başlayarak günümüze kadar hemen hemen onar yıllık zaman dilimleri içerisinde belirli

¹³¹ Hatta Devlet Memurları Kanunu'nun tam olarak yürürlüğe girebilmesi dört özel kanun, altı tüzük, 21 yönetmelik ve bir genel planın çıkarılmasına bağlı kılınmıştır.

toplumsal olaylara bağılı olarak esaslı değişimlere uğradığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de uygulanan kamu personel politikalarının siyasi/ekonomik krizler veya önceki politikalar/hükümetlere bir “tepki” olarak kurgulandıklarını, bu sebeple de bütünlükten yoksun, “parçacı” ve “yol bağımlı (*path dependent*)” niteliğe sahip olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır. (Şener, 2013: 566). Buradan hareketle de Cumhuriyet dönemi kamu personel rejimini günümüze kadar periyodik dönemler itibariyle incelemek daha sistematik bir yaklaşım olarak gözükmektedir (Çevikbaş, 1995, s. 54).

Cumhuriyet döneminde kamu personel sisteminin gelişme yönünü inceleyen çalışmalardan bazıları herhangi bir epistemolojik ve ideolojik bir vurguda bulunmaksızın ülke tarihindeki önemli bazı dönüm noktalarını referans almaktadır. Bu çalışmalar genellikle “planlı dönem öncesi periyod”, “planlı dönem”, “1980-2000 arası dönem” ve “2000 sonrası dönem” alt başlıkları altında incelenmişler, belirli bir politika izlencesinden ziyade sistemdeki değişikliklere değinmekle yetinmişlerdir. Diğer taraftan Güler, Aslan ve Demirci gibi bazı akademisyenler ise epistemolojik ve ideolojik bir bakış açısıyla konuya yaklaşmışlar, kamu personel sistemindeki değişimin iç ve dış unsurların da etkisiyle belirli bir yönde ve bilinçli olarak yönlendirildiğini iddia etmişlerdir.

Cumhuriyet’in ilk dönemi öncelikle kamu personeline ilişkin bir sistem inşasının hedef alındığı bir zaman aralığı olarak görülmektedir. Yeni bir devletin oluşumunu tamamladığı bu dönemde, doğal olarak gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanılmaya gayret gösterilmiş, bu ise genellikle ülkeye davet edilen yabancı uzmanların aracılığıyla gerçekleştirilmiştir (DPB, 1985).

Bu kapsamda, mevcut sistemin incelenerek durum tespiti ve önerilerde bulunma amacıyla büyük bölümü ABD’den olmak üzere Türkiye’ye davet edilen yabancı uzman ve akademisyenler, kamu personel politikasına ilişkin karar alma ve politika tespiti süreçlerine doğrudan katılmışlar, sistemde “rasyonelliği” ve “verimliliği” temin edecek tedbirlerin belirlenmesi, tespit edilen sorunlara çözümler üretilmesi ve önerilerde bulunulması amacıyla birçok çalışmaya öncülük etmişlerdir. Bunlardan özellikle Neumark (1949), Barker (1951), Martin-Cush (1951) ve LeimGruber (1952) gibi yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda kamu personel rejimi bakımından birçok

öneriler getirilmiş ve daha sonra yapılan mevzuat çalışmalarında büyük ölçüde bunlardan yararlanılmıştır (Demirci, 2010, s. 154).

Bununla birlikte, söz konusu raporlar, Türkiye'nin kendine has şartlarıyla uyumlu bir personel sistemi öngörmek yerine tercihlerini ABD'de uygulanmakta olan personel sisteminin inşası doğrultusunda kullanmışlar, diğer bir ifadeyle personel reformunun ABD'den "politika transferi" yapmak suretiyle gerçekleştirmeyi hedeflemişlerdir. Raporlarda ortak olarak dile getirilen "memur sayısının azaltılması", "rasyonel bir sınıflandırma sisteminin oluşturulması", "liyakat sisteminin benimsenmesi", "eşit işe eşit ücret ilkesinin yerleştirilmesi" gibi hususlar, ilerleyen yıllarda da süregelen personel reformu sürecinde sıklıkla başvurulan temel referans kaynakları olmuşlardır (Demirci, 2010, s. 163).

Canman'a göre (1985, s. 4), yabancı uzman raporlarıyla başlayan ve DMK'nın yürürlüğe girmesiyle devam eden kamu personel reformu çalışmaları ile ilgili önemli eksiklikler olarak; "genellikle reform çalışmalarının bir yapısal değişim sorunu olarak ele alınmaması, düzenlenecek konuların kapsam ve niteliği hakkında etraflı ve yeterli bilgi toplanmamış olması yanında, çalışmaların sorumluluğunu üstlenen kuruluş ve kadroların bu konuda yetişmemiş ve tecrübesiz oluşları" öne çıkmaktadır. Ayrıca, Çevikbaş'ın da (1995, s. 65) ifade ettiği gibi, "reform çalışmaları tek başına ele alınıp gerçekleştirilebilecek bir sorun olarak görülmüş ve teşkilat düzenlemeleri çalışmalarından ayrı tutularak, personel rejimi çalışmaları sadece bir ücret sorunu olarak düşünülmüş, hatta bu durum DMK'nın bir 'zam kanunu' olarak nitelendirilmesine yol açmıştır."

Tablo 22. Planlı Dönem Öncesi Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları

Çalışma	Tarih	İşlev ve İçeriği	Destekleyen/ Hazırlayan
Neumark Raporu	1949	Devlet kurumlarının etkin çalışması için önlemler tavsiye etmek	Başbakanlık
Conk ve Savun Raporu	1950	Bürokratik örgütlenmenin rasyonelleştirmesi için önlemler tavsiye etmek	Başbakanlık
Barker Raporu	1951	Türkiye'nin kalkınma amaçları ile uyumlu bir idari sistem oluşturmak üzere gerekli tedbirleri tavsiye etmek	Başbakanlık /Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
Martin ve Cush Raporu	1951	Maliye Bakanlığı'nda idari prosedürleri iyileştirecek tedbirler tavsiye etmek	Maliye Bakanlığı
Leimgruber Raporu	1952	Türk kamu idaresini reforme edecek tedbirler tavsiye etmek	Başbakanlık
BM Çalışma Grubu	1952	Bir kamu idaresi enstitüsü kurmaya yönelik planlar tavsiye etmek	BM
Chaileux Dantel Raporu	1958	Kamu personel sistemini iyileştirecek tedbirler önermek	Başbakanlık
TODAİE Raporu	1958	Türkiye'de devlet personeli hakkında tespit ve öneriler yapmak	TODAİE

Kaynak: (Berkman ve Heper, 2002, s. 153)'den derlenmiştir.

Temel olarak 657 sayılı DMK ile düzenlenmiş olan kamu personel sisteminde, zamanla ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda çeşitli değişiklik ve düzenlemeler yapılmış, ancak sistematik bir bütünlükten yoksun şekilde yapılmış olan tüm bu müdahaleler sistemin daha da içinden çıkılmaz bir hale gelmesine neden olmuştur. Özellikle 1980 sonrası göreve gelen hemen hemen tüm iktidarlar, kamu personeliyle alakalı reformların yapılması yönünde vaatlerde bulunmuş, ancak bu vaatler bir türlü hayata geçirilememiştir. Bu kapsamda, her ne kadar Devlet Personel Başkanlığı ve diğer bazı kurumlar tarafından personel reformuna dönük bazı çalışmalar yapılmış ve mevzuat tasarıları hazırlanmış olsa da siyasi iradenin bu konuda çekimser bir tutum takınması ve sendikalar ile kamuoyundan gelen tepkilerin de etkisiyle bu tasarıların kanunlaşması mümkün olamamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 73).

Tablo 23. 1960-1980 Dönemi Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları

Çalışma	Tarihi	İşlev ve İçeriği	Destekleyen/ Yürüten
H.O. Van Mook Raporu	1962	“1.Rapor: Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Rapor” “2.Rapor: Personel İdaresinde Yapılacak Reformun İlkeleri ve Amaçları”	OECD
John F. Fisher Raporu	1962	“1. Rapor: Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program” 2. Rapor: Devlet Personel Dairesinde Sınavı Yapılacak Olan Teşkilata Dair Görüşler” “3.Rapor: Türk Personel Sistemi-Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor”	Amerikan Yardım Teşkilatı
Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	1963	Merkezi hükümet kurumları arasında işlevlerin etkin bir şekilde yürütülmesi ile ilgili tavsiyeler vermek	DPT-TODAİE-Devlet Personel Dairesi
Richard Podol Raporu	1963	Personel sisteminin yönetici kategorisini analiz etmek	Amerikan Yardım Teşkilatı
İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu	1966	MEHTAP Projesi ile ilgili tamamlayıcı çalışmalar yürütmek ve idareyi/idari yöntemleri iyileştirecek tavsiyeler oluşturmak	Bakanlar Kurulu Kararı ile DPT bünyesinde
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	1971	İdari reformlarda stratejileri ve öncelikleri belirlemek, önceki komisyonların tavsiyelerini ve önerilen uygulama programlarını değerlendirmek	TODAİE

Kaynak: (Berkman ve Heper, 2002, s. 155; Şaylan, 2000, s. 111-112)

Diğer taraftan, Türk kamu personel sisteminin gelişim yönünü yukarıda özetlendiği üzere belirli bir bakış açısına başvurmaksızın ele almanın yanında, daha önce belirtildiği gibi, konuyu farklı bir perspektiften bakarak incelemek de mümkündür. Nitekim, konuyu Marksist bir bakış açısıyla ele alan Aslan (2012, s. 309-10), kamu personel rejiminin, ülkemizdeki kapitalist üretim biçimine paralel olarak, oluşumundan itibaren üç ana dönem geçirdiğini, bu üç dönemin tarihsel düzlemde belirli bir sırayla birikimli olarak ilerlediğini savunmuştur. Aslan’a göre, sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimlerine koşut olarak ayrıştırılan bu üç dönem ve bunların alt dönemleri aşağıdaki gibidir:

Tablo 24. Tarihsel Perspektifte Kapitalist Üretim Biçimi İçerisinde Kamu Personel Rejiminin Kurulması ve Değişimi

Alt Dönem/Rejim			
Rejim	Tarihsel Boyut	Alt Dönem	Temel Düzenleme
Kapitalist Memurluk Rejiminin Kurulması ve Liberal Kamu Personel Rejimi	1838-1876	Yarı Sömürge Koşullarında Kapitalist Memurluğun Oluşturulması: İlk Çaba	Maaşlara İlişkin II. Mahmut Tarafından Yayımlanan Hatt-ı Hümayün (1838)
	1876-1920	Yarı Sömürge Koşullarında Kapitalist Memurluğun Oluşturulması: Yerleşme	Maaş Kararnamesi (1880)-Memurini Mülkiye Teraiki ve Tekaüd Kararnamesi (1881)
	1920-1945	Tam Bağımsızlık Koşullarında Kapitalist Kamu Personel Rejimi	Memurin Kanunu (1926)-Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1939)
Fordist Kamu Personel Rejimi	1945-1965	Fordist Kamu Personel Rejiminin İnşası	Devlet Memurları Kanunu (1965)
	1965-1980	Fordist Kamu Personel Rejiminin Yerleşmesi	
Post-Fordist Kamu Personel Rejimi	1980-2011	Fordist Rejimin Yıkılması ve Post-Fordist Kamu Personel Rejiminin İnşası	Devlet Memurları Kanunu (1965)
	2011-	Post-Fordist Kamu Personel Rejiminin Kurulması	

Kaynak: (Aslan, 2012, s. 310)

Genel olarak bakıldığında, Aslan'ın "kamu personel sistemi" yerine "kamu personel rejimi" kavramını kullanarak savları doğrultusunda bilinçli bir tercih yaptığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, Türk kamu personel rejiminde esneklik belirtilerinin 1975'lerden itibaren ortaya çıkmaya başladığını, 1980 sonrası Fordist rejimin parçalanma sürecine maruz kaldığını ve "esnek post-Fordist kamu personel rejiminin" inşa edildiğini savunan Aslan (2012, s. 306); özelleştirme, sözleşmeli statü ve taşeronlaşma gibi uygulamaların yaygınlaşmasını da bu geçişin örnekleri olarak vermektedir. Buradan hareketle, 1980 sonrası dönemde piyasanın yapısal koşullarından da beslenerek, kamu-özel sektör birleşimi yönündeki eğilimlerin kamu hizmeti anlayışında da birtakım

değişimler meydana getirmiş olduğunu ve bu durumun kamu personel sisteminde halen devam eden bir değişim sürecini tetiklediğini savunmuştur¹³² (s. 614).

Şekil 46. 1980 Sonrasında Türkiye’de Memurluk Statüsü



Kamu personel politikaları alanında işletmeciliğe doğru bir kayma olduğu tespitinde bulunan diğer bir akademisyen olan Şener’e (2013: 566) göre ise, bu eğilimin Türkiye’ye yansımada IMF, DB ve AB gibi uluslararası kuruluşların etkisi belirgin olsa da bu etki siyasal iktidarların iradelerine “rağmen” olmamakta, tersine bu uluslararası etki faktörü iktidar politikaları için bir “çıpa” ya da “destek” olarak kullanılmaktadır.

2005 yılında gündeme gelen ancak yasalaşma sürecini tamamlayamamış olan “Kamu Personeli Yasa Taslağı”nı, 1980 sonrası Türk kamu personel sisteminde hissedilmekte olan değişimi “genel hukuksal bir sisteme dönüştürme çabası” olarak değerlendiren Sayan (2005, s. 399), söz konusu değişimi dört başlık altında özetlemiştir: istihdam

¹³² Kamu personel yönetiminde yaşanan değişime benzer bir bakış açısıyla yaklaşan Güler, sürece yönelik tepkisini “Kamu istihdam sistemi, özel sektördeki istihdam koşullarının çalışanlar yararına geliştirilmesine öncü olan bir sektör iken, ‘özgürleştirici’ özelleştirme politikası sayesinde, özel sektörün koşullarını kendi eteklerine toplamış bulunuyor...Kamu istihdamı özel sektör istihdamıyla birleştirilecek; piyasacı istihdam, kamu istihdamını yiyecek.” sözleriyle dile getirmiştir. (Aydınlık Gazetesi, 3.2.2016) <https://www.aydinlik.com.tr/33-milyon-kisi> (ET:14/11/2017).

biçiminde değişiklik; memur sayısında daralma; yerelleşme; performans değerlendirme ve ücretlendirme yönteminin kullanılmaya başlanması.

Merkezi personel yönetimi alanında yapılmış oldukça yakın tarihli bir proje olan Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi (PERHİZ) gerekçesinde de; 1980 sonrasında bütün Batı ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu personel sisteminin bütün süreç ve yapıları açısından esneklik yönünde yeniden bir yapılanma sürecine girildiği, bu doğrultuda kamu görevlilerinin statüsünde ve iş süreçlerinde esneklik yönünde bütüncül bir dönüşüm yaşanmakta olduğu, bu dönüşümün önemli bir ayağının da personel hizmetlerinin merkezi olarak örgütlenmesinde ortaya çıkmış olduğu tespitleri yapılmış ve Türk kamu personel sistemi için yine benzer bir değişim yönü öngörülmüştür.¹³³

Diğer taraftan, Türk kamu personel sistemindeki değişim yönünün geleneksellikten işletmeciliğe doğru olduğunu söylerken, Türkiye’de uygulanagelen sistemin Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) yaklaşımının temel vurgularıyla tam anlamıyla uygun olmadığını da belirtmek gerekmektedir. Tarihsel perspektiften bakıldığında sistem genel itibariyle geleneksel yaklaşımın özelliklerini barındırmaktadır; ancak Türk kamu personel yönetimi tarihinde geleneksel yaklaşım ile uyuşmayan birçok uygulama ve düzenlemeye de rastlanmaktadır. Bunun tersi de doğrudur. Başka bir anlatımla, kamu personel yönetiminin değişimi Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı doğrultusunda şekillenmektedir; ancak Türkiye’nin kendine özgü koşulları nedeniyle YKİ yaklaşımı ile tam tersi istikamette olan birtakım uygulamalara da zaman zaman rastlanabilmektedir. Dolayısıyla Türk kamu personel yönetiminde hâkim olan anlayışın GKY yaklaşımından YKİ yaklaşımına doğru evrildiği tespitinde bulunulduğunda, Türkiye’de kamu personel sisteminin hiçbir zaman tam anlamıyla “geleneksel” niteliğe sahip olmadığı, aynı şekilde YKİ doğrultusunda değişimini sürdürürken de söz konusu yaklaşımın değerleriyle tam anlamıyla bir örtüşmenin yaşanmamakta olduğu hususunu göz önünde tutmak gerekmektedir. Şüphesiz Türk kamu personel sisteminin esnek sisteme, diğer bir ifadeyle YKİ yaklaşımı doğrultusunda kurgulanmış bir personel sistemine doğru bir değişim

¹³³ https://www.csgb.gov.tr/media/2042/proje_2013.pdf (ET: 12.11.2017)

süreci yaşandığına ilişkin savların benimsenmesinde, bu yönelişin “emareleri” olarak gösterilen birçok gelişme ve düzenleme etkili olmuştur. Bunlar aşağıda incelenecek, bu yönelişten sapmalar olarak görebileceğimiz istisnai durumlara da yeri geldiğinde değinilecektir.

i) Memuriyet Statüsünün Kırılmasına Dönük Adımlar Atılması: Kamu personel sisteminde “memuriyet statüsünü kırma” ve kadro sistemi yönündeki değişim arzusunun işaretleri yeni hükümet programının yanı sıra 2002 yılında kamu personel reformuna ilişkin olarak gerçekleştirilen bir seminerde görülmeye başlanmıştır (Güler, 2005a, s. 263). TÜHİS¹³⁴ tarafından düzenlenen “Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları” konulu seminerde dönemin ilgili bakanı¹³⁵ tarafından söylenen sözler bu konuda şüpheye yer bırakmamaktadır (TÜHİS, 2002, s. 14):

“Bana göre 657 yanlıştır. Ömür boyu oturacaksınız, çalıp çırpmadığın takdirde ömür boyu liyakatsizde olsan, beceriksiz de olsan, tembel de olsan orada oturacaksın ve fevkalâde çalışan, mesuliyetler alan bürokratla aynı ölçekte gelişeceksin. Bana göre bu da yanlış. ... Ücret-verimlilik ilişkisini bir tarafa atarak yasal talimatlarla ömür boyu istihdamdan vazgeçmeliyiz. Hatta, devlet ve hükümet üst kademelerde belirli vadeli mukaveleler yapabilmelidir. Eğer ben bir bakansam ve alt kademede benim ritmime ayak uyduramayacak birkaç kişi varsa burada tamamen serbest olmalıyım.”

Benimsenmiş olan bu anlayış çerçevesinde zamanla istisnai memurlukların sayısı arttırılmış, üst düzey yönetici kadrolarına atanmada özel sektörde geçen sürelerin değerlendirilebilmesi imkanının getirilmesiyle de bu görevlere kariyer dışından atama yapılmasının önü açılarak bir nevi “siyasi memurluk” statüsü oluşturulmuştur. Söz konusu statünün çok açık bir örneği ise her bakanlıkta hizmet süresi ilgili bakanın hizmet süresiyle sınırlı olan, atanmasında herhangi bir şart öngörülme ve müsteşarlardan bile daha fazla maaş ödenmesi öngörülen “bakan yardımcılığı” kadrolarının ihdası olmuştur. Böylece örnekleri bazı gelişmiş ülkelerde görülen “siyasi müsteşarlık” benzeri bir yapı daha oluşturularak sistemin kadro sistemine doğru evrilmesinde bir adım daha atılmıştır. Nitekim bu uygulama Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrası yapılan düzenlemelerle üst düzey yönetici kadrolarının tamamını kapsayacak şekilde

¹³⁴ Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

¹³⁵ Mehmet Keçeciler

geniştirilmiş, dahası bu kadrolara atananlarla sözleşme imzalanması da mümkün hale getirilmiştir.

Üst düzey görevlerde “siyasi memurluk” hedeflenirken, buna paralel olarak orta düzey görevlerde ise nitelik düzeyini arttırmak ve kurumsal hafızayı oluşturmak amacıyla uzmanlaşmaya dönük adımlar atılmış, daha önce sadece Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında bulunan “kurumsal uzmanlıklar” tüm bakanlıklar için yaygınlaştırılmıştır. Bu durum ise, Toprak (2009, s. 17) tarafından “*Geleneksel sistemden kopuş sürecinde devletin entelektüel sermaye önem vermeye başladığı, onun için uzman personeline yönelik kadrolu istihdam yarattığı ancak bunun haricindeki alanlarda yapılacak kamu hizmeti için özel sektör kurallarıyla istihdam yapacağı sonucunu göstermektedir*” şeklinde yorumlanmıştır.

ii) Sözleşmeli Statünün İstisnailik Özelliğini Kaybetmesi: 657 sayılı DMK’da istisnai olup ancak belirli şartların vukuu halinde başvurabilecek olan sözleşmeli personel istihdamı zamanla bu istisnailik durumundan çıkarılarak yaygınlaştırılmış; Sayan ve Albayrak’ın (2011:142) ifadesiyle, sözleşmeli personel sisteminde “istisnailikten genelliğe, geçicilikten sürekliliğe” doğru bir değişim yaşanmıştır¹³⁶. Sonuç olarak “yüksek ücret” ve “istisnai istihdam” unsurlarını taşıyan bu uygulama her iki özelliğinden de uzaklaşarak YKİ yaklaşımı doğrultusunda yaşanan değişimin bir unsuru olmuştur (Sayan ve Albayrak, 2011: 143). Bu yöndeki değişime bir destek de Anayasa Mahkemesi içtihatları ile sağlanmış, Mahkeme’nin sözleşmeli personelin statüsüne ilişkin içtihatlarında aynı anlayışın yansımaları görülmeye başlanmıştır (Şener, 2013: 591).

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşmasında DMK’da yapılan değişiklik kadar önemli bir diğer etken ise bütçe yasaları ve bu yasalar bağlamında uygulanan “sıkı kadro

¹³⁶ Türk kamu personel sisteminde genel eğilim sözleşmeli statünün istisnailik özelliğini kaybederek zamanla süreklilik kazanması olmakla birlikte, Türkiye’nin kendine has siyasi kültür ve alışkanlıklarının etkisiyle özellikle seçim dönemlerinde sözleşmeli personelin kadrolu statüye geçirilmesi uygulamaları siyasi irade tarafından sıklıkça başvurulan bir popülist politika aracı olmuştur. Bu durum ise kamu personel sisteminde esnekliğe doğru bir yönelme olduğu iddiasını boşa çıkarır gibi görünmekte, ancak sözleşmeli personelin kadroya geçirilmelerini takip eden dönemde yeni personel istihdamında yine sözleşmeli statülü personele ağırlık verilmesi neticesinde sözleşmeli personel sayısında kayda değer artış yaşanmakta olduğu dikkate alınarak, seçim dönemlerinde yapılan kadroya geçirme uygulamalarının bir istisna olarak görülmesi, sistemin esnekliğe doğru bir değişim geçirdiği iddiasının genel olarak doğru kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

politikası” olmuştur. 80’li yıllardan itibaren yürütülen, kamu görevlerine yapılacak atamaların izne bağlanması ve bu izin sayılarının sürekli azaltılması, esnek istihdam türlerinin yaygınlaştırılması, kamu hizmetlerinin hizmet alımı yoluyla gördürülmesinin teşvik edilmesi gibi uygulamalar hep bu sıkı kadro politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Sayan ve Albayrak, 2011: 156). Bu çerçevede özellikle 2000 sonrasında yapılan bütçe yasalarıyla “kadrolu” istihdamdaki artışın engellenmesi suretiyle kamu kurum ve kuruluşları sözleşmeli personel alımına yönlendirilmişlerdir. Bunu sağlamanın yolu ise bütçe yasalarına konulan kadroların kullanımına ilişkin hükümler ile memur kadrolarına yapılacak atamalar için “açıktan atama izni” alınması şartının getirilmesi ve buna ilişkin kontenjanların sistematik olarak azaltılması olmuştur¹³⁷ (Sayan ve Albayrak, 2011: 157). Yine bu kapsamda sözleşmeli personelin sözleşme sürelerinin uzatılması uygulamasına da son verilip sürecin otomatiğe bağlanması suretiyle sözleşmeliliğin “sürekliliği”ni perçinleyen çok önemli bir adım daha atılmıştır (Sayan ve Albayrak, 2011: 160).

Bütün bu politikalar sonucunda sözleşmeli personel statüsü memuriyet statüsüne alternatif olacak şekilde genişlemeye başlamış, yine bununla eş zamanlı olarak kamu iktisadi teşebbüslerinde bir taraftan özelleştirme yoluyla KİT personel sisteminde aşınmalar gerçekleşmiş, diğer taraftan da bu kuruluşlarda memuriyet statüsü tasfiye edilip tamamıyla sözleşmeli-işçi personel çalıştırmasına yönelik değişim başlatılmıştır¹³⁸.

¹³⁷ 2006 Yılı Bütçe Kanunu ile birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadrolarına yapılacak atamalar konusunda toplam kontenjan belirlemek yerine ikili bir kısıtlama getirilmiştir.

¹³⁸ Bu yöndeki diğer bir genişleme alanı ise, sözleşmeli personel ile memurluk statüsü arasında yer alan bir statü olarak “kadro karşılığı sözleşmeli (KKS) personel” çalıştırmanın yaygınlaşması ile yaşanmıştır. Belirli kurumlarda memur güvencesiyle ve yüksek maaşlarla personel istihdamına olanak veren bu statü ile memurluk sisteminin kırılmasına dönük etki yaratılmış, ancak 2011 yılında yapılan düzenlemeyle bu uygulamaya son verilmiştir.

Tablo 25. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Sözleşmeli Personel İstihdamı¹³⁹

	1993		2004		2010		2015		2017	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Merkezi İdare	13515	5,2	14583	11	200682	68,2	26030	24,3	121110	56,8
KİT	243778	94,3	116517	88	81015	27,5	73411	68,5	78019	36,6
Mahalli İdareler	1195	0,5	1355	1	12388	4,2	7669	7,2	14096	6,61
Toplam	258488		132455		294085		107110		213225	

Sözleşmeli statünün kamu istihdamında yaygınlaşmasını eğiliminin son izleri Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası çok daha açık bir şekilde izlenebilir hale gelmiş, buna ilişkin düzenlemeler halihazırda mevzuata girmiştir. Buna göre; Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yerli veya yabancı personel tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeyle istihdam edilebilecektir¹⁴⁰.

Ayrıca, 2017 yılında yayımlanan 696 sayılı KHK ile geçici personel istihdamına cevaz veren 657 sayılı DMK'nın 4/C maddesinin kaldırılmış olması, kamu kurum ve kuruluşlarının sözleşmeli personel istihdamına daha fazla yönelmelerine yol açacağından, sözleşmeli statülü personelin kamu personeli içerisindeki oranını ilerleyen dönemde daha da arttıracığını beklemek gerçekçi gözükmektedir.

¹³⁹ <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> (ET: 11.11.2018)

¹⁴⁰ Bunlara verilecek ücretler, diğer sözleşmeliler için uygulanmakta olan sözleşme ücreti tavanının beş katını aşmamak üzere Cumhurbaşkanlığı veya yetkilendireceği makamca ilgililerin yürüteceği görevler göz önüne alınarak tespit edilecektir.

iii) Taşeronlaşma Eğilimde Artış Yaşanması: 1990’larda kamu personel rejimi içerisinde genişleyen bir başka olgu taşeronlaşmadır¹⁴¹. Sıkı istihdam politikaları sebebiyle ellerindeki memur kadrolarını kullanamayan ve fakat artan kamu hizmetlerini gördürecek personele ihtiyacı giderek artan kamu kurum ve kuruluşları, esnek istihdam türlerini kullanmaya adeta zorlanmışlardır (Sayan ve Albayrak, 2011: 168).

Kamu sektöründe taşeron personel çalıştırılmasının temel gerekçesini, işgücü maliyetlerini düşürerek “ucuz işgücü” yaratılması ve kadrolu olarak çalışan kamu personel sayısının azaltılması olarak belirtmek mümkündür (Sayan, 2016, s. 682). Bu bağlamda 1980’lerde yardımcı hizmetlerde başlayan taşeronlaşma, 1990’larda KİT ve yerel yönetimlerde, 2000’lerde ise merkezi yönetimde “asli ve sürekli” hizmetlerin taşeronlaşması süreciyle birlikte yaygınlaşmıştır. Özellikle 2003 yılında Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı’na ilişkin bütün görevlerin piyasadan doğrudan temin edilmesinin önü açılmasıyla birlikte, bu alandaki memurluk statüsü taşeronlaşma yoluyla erimeye başlamıştır (Aslan, 2012, s. 466). Köroğlu (2010, s. 152) bu yöndeki değişikliği, 788 sayılı Memurin Kanunu’nun memur ve müstahdem olarak iki kategoriye ayırdığı sisteme doğru bir geri dönüş olarak değerlendirmektedir.

iv) Düzenleyici Kurumlar Personeline Yönelik Özel Düzenlemeler Getirilmesi: Özellikle uluslararası kuruluşların teşvik ve baskısıyla 1990’ların ikinci yarısından itibaren yönetişimci iktidar yapısı üzerinden oluşturulmaya başlanan bağımsız düzenleyici kurullar, bütünüyle esnek personel rejimine geçilen ilk örnekler olmuşlardır (Aslan, 2012, s. 465). Düzenleyici kurumların; pozisyon ihdası, ücretin belirlenmesi dahil olmak üzere bütün personel süreçlerinden bağımsızlaşması ve bu alanlarda kendi kendine karar alabilmeleri, bunların bütünüyle devletin genel kamu personel yönetimi mekanizmalarından kopmasına yol açmış, bu ise söz konusu kurumları merkezi devletten özerkleşmenin bir sonucu ve aracı durumuna getirmiştir (Aslan, 2012, s. 530).

¹⁴¹ Yukarıda sözleşmeli statünün süreklilik kazanmasına ilişkin olarak dipnotta yapılan açıklama taşeronlaşma eğiliminin yaygınlaşması için de geçerlidir. Buna ilaveten Aralık 2017’de yayımlanan 696 sayılı KHK gereğince; MİT hariç olmak üzere kamu idareleri, üniversiteler ve belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacak olduklarını da ayrıca vurgulamak gerekmektedir.

Aslan'a (2012, s. 527) göre düzenleyici kurulların personel rejimlerinin önemi, Fordist esaslarla oluşturulmuş anayasal personel ilkelerine aykırılığının tartışılmasından çok, Post-Fordist kamu personel rejiminin birer "deney odası" olmalarından kaynaklanmakta; bu durum ise bir yandan Fordist rejimin kendi içerisinde parçalanmasını artırırken, diğer yandan da yeni sermaye birikim rejimiyle uyumlu kamu personel rejiminin uygulandığı "adacıkları" yaratmaktadır.

v) Performansa Dayalı Yönetim Anlayışının Benimsenmesi: Performansa göre ücret konusu devletin resmî belgelerinde son otuz yıldır yer almakta, konu belirli aralıklarla da olsa kamuoyunun gündemine getirilmekte ve tartışılmaktadır. Performansa göre ücret uygulamasına geçme niyeti ve gerekliliği VI. ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı gibi pek çok resmî belgede ve raporda yer almasına karşın kapsamlı ve sistematik uygulamaya bir türlü geçilememiştir (Coşkun vd., 2016, s. 632).

Bilindiği gibi, "yararına inanılmayan bir formalitenin her yıl tekrarlanmasından başka bir şey olmayan" (Tutum, 1980: 103) sicil değerlendirme sistemi 657 sayılı DMK'da yapılan düzenlemeyle kaldırılmış, ancak kamu kurumlarına kendi değerlendirme düzenlemelerini yapabileme imkânı verilerek performans değerlemesine yönelik değişim için de açık kapı bırakılmıştır. Ancak Devlet Personel Başkanlığı'nın yaptığı mevzuat hazırlıklarından da yola çıkarak sicil yerine getirilecek olan sistemin "performans değerlendirmesi" olduğu anlaşılmaktadır (Sayan ve Demirci, 2018, s. 667). Zira bu yönde DPB tarafından bazı adımlar atılmış, kendi bünyesinde oluşturulan bir komisyon aracılığıyla performansa dayalı değerlendirme sisteminin kamu yönetiminde hayata geçirilmesine yönelik mevzuat çalışmalarına başlanmış, bu amaçla bazı ülkeler ziyaret edilerek uygulamalar hakkında bilgi toplanmıştır¹⁴². Dolayısıyla, devlet memurlarının değerlendirilmelerinde "sicil" kavramının yerine "personel ve başarı değerlendirmesi" kavramının ikame edilmesi, buna dayanarak da yapılacak ödemelerin belirlenmesinde "performans unsurunun" dikkate alınması hususunda köklü değişimlerin yaşanması, böylece de yeni yönetim anlayışının meşrulaştırılmasına katkı sağlaması muhtemel gözükmektedir. Performans sisteminin

¹⁴² Söz konusu Komisyon henüz yapılan çalışmalarını mevzuat ortamına aktaramamıştır.

Türk kamu personel sistemine uygulanabilirliği bir yana, bu alanda Türkiye'nin Batı'yı geriden takip ediyor olması Batı'nın hatalarından ders çıkarma, Batı'nın yaptığı yanlışları yapmama fırsatı da sunmaktadır (Coşkun vd., 2016, s. 633).

Diğer taraftan bazı kamu kurumları bu yöndeki düzenlemeleri halihazırda hayata geçirmiş durumdadır. Son dönemde performansa göre ücret uygulamalarının Türk kamu yönetiminde yaygın ve sistematik bir şekilde uygulanması konusunda öne çıkan kurum ise Sağlık Bakanlığı'dır. Söz konusu Bakanlığın uygulamaya koyduğu "döner sermaye gelirinden performansa dayalı ek ödeme sistemi" ülke genelinde uygulanmakta olup, bu anlamda performansa dayalı değerlendirme ve ödeme sisteminin tüm bakanlık düzeyinde uygulandığı tek örnek durumundadır¹⁴³ (Coşkun vd. 2016, s. 633).

Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası yapılan çeşitli düzenlemelere ve ilan edilen programlara¹⁴⁴ bakıldığında da performansa dayalı personel yönetim anlayışının giderek yaygınlaşması eğiliminin devam ettiği anlaşılmaktadır. Daha önce değinildiği gibi, üst düzey yönetici kadrolarına atanacaklar için sözleşmeli çalıştırabilme alternatifi getirilmiş, gerek bunların ücret düzeylerinin tespiti gerekse görev sürelerinin tespitinde tanınan esneklik bir anlamda atanmaların performanslarına bağlanmıştır.

vi) Kamu Personelinin Yetiştirilmesinin Piyasa Unsurlarına Açılması: Kamu personel sisteminin bir iç süreci olan hizmet içi eğitim, daha önceleri tamamen kamu içi kaynaklar ve kamusal eğitim araçları kullanılarak kurumsal eğitim merkezleri ve üniversitelerce yürütülmekte iken, özellikle 1990'lardan başlamak üzere piyasa üzerinden yürütülmeye başlanmıştır (Aslan, 2012, s. 501). Kamu kurumları için artık yaygın olan uygulama,

¹⁴³ Bununla birlikte Sağlık Bakanlığı'ndaki uygulamanın performansa göre ücret uygulamasına ne derece uyduğu tartışmalıdır. Performansa göre ücret programlarında performans ücreti toplam ücretin en fazla %10 ila 20'sini oluştururken, Sağlık Bakanlığı uygulamasında performans ücreti miktarı aylık maaşın birkaç katı olabilmektedir (Coşkun vd., 2016, s. 633).

¹⁴⁴ "Yeni Ekonomi Programı (YEP) ile beraber kamu personel rejimi hızlı, etkili icraat dönemine uyumlu hale gelirken, memura "ödül" ve "performans" sistemi hayata geçiriliyor. Dört ayaklı değişim paketi kapsamında, kamu çalışanları için özel sektörde olduğu gibi yetenek ölçümü yapılarak verimli memurlar teşvik edilecek. Personel sistemi işe başlama tarihinden emeklilik sonrasına kadarki süreci kapsayacak insan kaynakları yönetimi esas alınarak kurulacak. Norm kadro çalışması yapılacak ve derece-kademeye göre belirlenen ücret sistemindeki aksaklıklar giderilecek. Üreten, çok çalışan memur daha fazla maaş alacak." <http://www.gazetevatan.com/kamuda-yeni-donem-memurlara-odul-ve-ceza-1204336-ekonomi/> (E.T. 08/10/2018)

gerek adaylık eğitimleri ve gerekse hizmet içi eğitim programlarının hizmet satın alımı yöntemiyle, konaklama ve ulaşım gibi diğer destek hizmetleri de dahil olmak üzere, bu konuda hizmet veren özel sektör firmalarına yaptırılması yönündedir.

vii) Çalışma Şartlarında Katı Kuralların Esnetilmesine Yönelik Düzenlemeler: Kamu personel sisteminin genelinde gözlemlenen esneklik, memurların çalışma şartlarında da görülmektedir. Bu kapsamda, memurlara giyim ve şekil yönünden sıkı kurallar getiren Yönetmelik¹⁴⁵, te son dönemde yapılan değişikliklerle, özellikle kadın memurlar için bu kurallar esnetildiği gözlenmektedir.

Buna ilaveten, modern insan kaynakları yönetiminin araçları olan esnek çalışma, uzaktan çalışma gibi yöntemlere kamu yönetiminde de yer vermeye dönük çalışmalar gündemdeki yerini korumaya devam etmektedir. Bu yöndeki ilk adımlar da yine kadın memurlar için atılmış olup, doğum yapan memurlara belirli süreler dahilinde esnek çalışma olanağı getirilmiştir. Ancak ilerleyen yıllarda tüm memurlar için bu yönde düzenlemeler yapılması muhtemel görünmektedir. Nitekim elektronik imza uygulamasının tüm kamu kurumlarında hayata geçirilmiş olması da bu ihtimali güçlendirmektedir.

viii) Geleneksel Teşkilat Yapılanmasında ve Merkezi İdarenin İşlevlerinde Görülen Anlayış Değişikliği: Son dönemde görülen önemli değişimlerden biri de kamu kurumlarında yerleşmiş geleneksel teşkilatlanmanın dışına çıkılarak, dikey hiyerarşik yapılardan ziyade yatay hiyerarşik yapılara yer veren kurumsal düzenlemelerin hayata geçirilmesi olmuş, Güler'in (2010, s. 6) ifadesiyle "rejimin iç süreçleri esnetilmiştir." Bu türden değişimin ilk örnekleri düzenleyici kurullarda görülmüş, sonrasında ise Millî Eğitim ve Sağlık gibi bakanlıkların yeniden düzenlenen kuruluş kanunları ile bu durum yaygınlaşmıştır. Bu çerçevede yapılan değişikliklere bakıldığında; geleneksel daire başkanlıklarının yerine grup başkanlıklarının ikame edildiği, çalışma grupları yoluyla grup bazlı çalışmanın önünün açıldığı ve "yardımcı" unvanlı ara kademelerin kaldırıldığı görülmektedir. Temel görevlerin, bir tür ihtisas birimi biçiminde örgütlenmiş şube

¹⁴⁵ 1982 tarihli Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik.

müdürlükleri esasına kurgulanması dolayısıyla şube müdürlükleri üzerinde inşa edilen bakanlık örgütü yerine kariyer uzmanlıklara dayalı bir örgüt modeli benimsenmeye başlanmıştır. Ayrıca, ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma/denetim birimleri biçiminde örgütlenmesi anlayışından vazgeçilmiş; personel birimleri yerini insan kaynakları birimlerine, teftiş birimleri rehberlik ve denetim birimlerine; araştırma/planlama ve koordinasyon birimleri yerini strateji birimlerine bırakmıştır (Albayrak, 2017, s. 14-5). Öktem ve Saylam'a (2015, s.1) göre yapılan bütün bu değişiklikler, geleneksel yapıdan farklılaşmayı öngören, kamu hizmetlerinin merkezi düzeyde hizmet bakanlıkları ve kurum uzmanları aracılığı ile yürütülmesini amaçlayan "yeni hizmet bakanlığı modeli" oluşturulmaya yönelik adımlardır.

Diğer taraftan, söz konusu düzenlemelerle sadece bakanlıkların iç teşkilatlarının yeniden oluşturulması yoluna gidilmemiş, bunun yanında merkez teşkilatının görev ve yetkilerinden birçoğunun taşra birimlerine ve bağlı/ilgili kuruluşlara devri yapılmak suretiyle merkezin politika belirleme yönü öne çıkarılmış, böylece de YKİ anlayışı doğrultusunda "kürek çeken değil dümen tutan kamu yönetimi"ne doğru bir adım atılmıştır. Örneğin 2003 yılında yürürlüğe sokulan "Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP)" ile sağlık hizmetlerinin teşkilatlanması ve sunulması bakımından özlü değişiklikler yapılarak ilgili Bakanlığın "planlayıcı ve denetleyici" bir role bürünmesinin hukuksal zemini oluşturulmuştur (Sayan ve Küçük, 2012, s. 172).

Devlet teşkilatına ilişkin söz konusu anlayış değişikliğinin Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrasında da devam ettiğini söylemek mümkündür. Nitekim bakanlıkların en üst yönetiminde bulunmakta olan müsteşarlık kaldırılmış, bunun yerine daha önce bakanlık bürokrasisine eklemlenen bakan yardımcılıklarının sayısında artışa gidilmiş, yine bu bağlamda ara makam durumunda bulunan müsteşar yardımcılıkları da kaldırılmıştır. Yine her bakanlıkta büyük ölçüde kızağa çekilen yöneticiler ve memuriyete geçirilmek istenen kişiler için kullanılmakta olan bakanlık müşavirliği kaldırılmış, bunun yerine görev süreleri siyasi iradenin görev süresi ile sınırlandırılmış, danışmanlık özelliği öne çıkan "Bakan Müşavirliği" getirilmiştir. Dikkate değer diğer önemli bir değişiklik üst düzey kadrolara atama usulünde yaşanmış, bunlara atanacaklarda aranacak belirli bir süre

kamu sektöründe görev yapmış olma şartı kaldırılarak kamu dışından yönetici devşirmenin önündeki engeller kaldırılmıştır.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ABD sistemi örnek alınarak oluşturulan politika kurulları, ofisler, Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi yeni oluşumlar ile birlikte geleneksel devlet teşkilatında yaşanan değişimin son adımı da atılmıştır. Güler bu yeni yapılanma hakkında şöyle bir yorumda bulunmuştur¹⁴⁶:

“Bu yapı, sistemde Amerikan “public policy-kamu politikası” anlayışının benimsendiğini gösteriyor. Buna göre devlette kamu politikalarını belirleyecek olan kadrolar ‘kurul üyeleri’ olarak çalışacaklar; bunların belirlediği politikalar Cumhurbaşkanı emri haline gelerek bakanlıklar tarafından uygulanacak. Amerikan yöneticileri kurulların yapacağı bu işe “policy formulation-politika oluşturma diyorlar; şemada bakanlıklara bırakılan iş ise “policy implementation-politika uygulama”. Yani yeni sistemde akıl ile el-ayak birbirinden ayrılmış bulunuyor.”

ix) Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve Söylemlerinde YKİ Anlayışı Doğrultusunda İlke ve Hedefler Belirlenmesi: 1980’den itibaren ortaya çıkmaya başlayan “Yeni Sağ” politikalar bağlamında gündeme gelen “kamunun yeniden yapılandırılması ve devlette reform çalışmaları” kalkınma plan ve programlarına da yansımış, kamu personeline yönelik söylem Altıncı Kalkınma Planıyla beraber değişliğe uğramıştır. Bu kapsamda modern insan kaynakları yönetimine ait uygulamaların arasında bulunan “norm kadro”, “esnek çalışma sistemleri” ve “performans değerlemesi” gibi uygulama ve kavramlar takip eden kalkınma planlarında da yer bulmuş, fakat söz konusu planlarda ifadesini bulan bu söylem değişimi, kamu personel sistemine tam anlamıyla yansıtılamamıştır (Altan, 2010, s. 437).

2013-2018 dönemine ait X. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu personel sistemine ilişkin hedefler olarak, daha önceki planlarla da paralellik göstermek üzere, şu şekilde belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 53):

- “Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacaktır. Kamu personelinin verimliliğinin

¹⁴⁶ <https://www.aydinlik.com.tr/baskanlik-semasi-birgul-ayman-guler-kose-yazilari-temmuz-2018> (E.T: 15.10.2018)

artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir.”

- “Kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirilecektir.”
- “Kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanı oluşturulacaktır.”
- “Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir.”

Diğer taraftan YKİ anlayışıyla yoğrulmuş bir kamu personel politikasının izlerini 2000’li yıllar sonrasında hükümet programları ve söylemlerinde de gözlemlenmektedir. Kamu personel yönetimi alanını ilgilendiren sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam gibi kavramlar özellikle 60. Hükümet Programı’ndan itibaren daha sık kullanılmaya başlanmıştır (Lamba, 2015, s. 127). Nitekim 65. Hükümet Programı’nın “Yönetişim” başlığı altında yer verilen ilke ve hedeflerde bu durum açıkça ifade edilmektedir (Başbakanlık, 2016: 25-7):

“65’inci Hükümet döneminde de kamu hizmetlerinin adil, etkili, süratli ve kaliteli sunumunu sağlayacak şekilde merkezi birimleri daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştüreceğiz ve bu birimlerin performanslarını artıracacağız. Kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeleri bir bütün olarak ortaya koyacağız. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, bürokratik işlemlerde sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma gibi ilkelerin uygulama etkinliğini artıracacağız. Merkezî idarenin politika belirleme, standart geliştirme ve denetim birimlerini güçlendireceğiz ve stratejik düzeyde etkinliğini artıracacağız. Taşra teşkilatlarının ve mahallî idarelerin de insan kaynaklarının geliştirilmesine paralel olarak, operasyonel düzeyde esnekliklerini ve mali kaynaklarını genişletmeye devam edeceğiz. Devlet personel rejimimizi etkinleştirecek, kamuda insan gücü planlaması yapacağız. Nispeten geri kalmış yörelerimizde yeterli ve nitelikli personel istihdamına yönelik tedbirler geliştireceğiz. Kamu idarelerindeki iç denetim ve performans esashi dış denetimi güçlendireceğiz.”

Hükümet programında yer verilen bu ilke ve hedeflerin hükümet temsilcileri tarafından da benimsenmiş oldukları yine bunların çeşitli tarihlerdeki söylem ve açıklamalarından anlaşılmaktadır¹⁴⁷.

x) *Yapılan Reform Çalışmalarında YKİ Anlayışının İzlerinin Görülmesi:* Özellikle hükümet değişikliğiyle eş zamanlı olarak 2000’li yılların başında başlayan kamu personel sisteminin reformuna yönelik çalışmalarda ve bu çalışmalar sonucunda hazırlanan mevzuat taslaklarında görülen ana çizgiye bakıldığında, bütünüyle esnek bir kamu personel sistemi yaratmanın amaçlandığı görülebilmektedir (Aslan, 2012, s. 467).

Demirci’ye göre (2010, s. 164), “*Genel olarak bakıldığında kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasını, sözleşmelilik gibi esnek çalışma biçimlerinin ve performans dayalı ücretin yaygınlaştırılmasını, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimi anlayışına geçilmesini öngören bu tasarılarla yapılmak istenen mevcut sistemdeki basit bir teknik değişiklik değildir.*” Aynı yazar söz konusu girişimlerle amaçlananın bilakis statü hukukuna dayanan bir istihdam yapısının yerine YKİ yaklaşımının hakim olduğu bir istihdam yapısının kurulması olduğunu ileri sürmekte; 1940’lı yılların ikinci yarısından itibaren önerilen ve çeşitli düzenlemelerle parçalı olarak uygulama alanı bulan kadro sisteminin inşası sürecinin çerçeve kanunun da çıkarılmasıyla birlikte tam anlamda tamamlanmış olacağını ve böylece kamu personel yönetiminde yeni bir döneme girilmiş olacağını belirtmektedir (Demirci, 2010, s. 165).

Bununla birlikte, söz konusu amaçlar doğrultusunda genellikle DPB koordinesinde oluşturulan komisyonlarca 2004 ve 2005 yıllarında “Kamu Personeli Kanun Tasarısı”, 2006 yılında “Devlet Memurları Kanun Tasarısı” ve son olarak 2010 yılında “Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” adları altında hazırlanmış olan kanun tasarılarına özellikle memur sendikalarından ciddi eleştiriler yöneltildiği görülmektedir. Örneğin

¹⁴⁷ Nitekim 2017 Referandumu öncesinde katıldığı bir televizyon programında Cumhurbaşkanı Erdoğan kamuda özel sektör modeli istediğini açıkça beyan etmiş, 657 sayılı Kanun’a dayanan istihdam politikasının değişmesi gerekliliğini vurgulamıştır. Erdoğan bu tespitini temellendirmek için kamuda müsteşar olabilmenin on iki yıl hizmet şartına bağlı olması örneğini vermiş ve bunun yanlış olduğunu savunmuştur.
http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/719370/Memura_rahata_yok.html (ET: 13/04/2017)

2010 tasarısına ilişkin olarak Eğitim-Sen tarafından yapılan ve yukarıdaki yapılan tespitlerin benimsendiği görülen açıklamada şunlar kaydedilmektedir (Eğitim-Sen, 2010, s. 33):

“Bugüne kadar yaşanan fiili uygulamalara ve yakın gelecekte yapılması planlanan yasal düzenlemeler açısından bakıldığında yeni personel sisteminin iki temel mantık üzerine kurulacağını şimdiden söylemek mümkündür. Birincisi; işin, işyerinin, mesai saatinin, ücretin, çalışma süresinin belirsiz olması, başka bir ifade ile kamu istihdamında kuralsızlığın kural haline getirilmesidir. İkinci nokta ise çalışma düzeni ve koşullarının büyük ölçüde işverenin ya da işveren temsilcisinin insafına bırakılacak olmasıdır. Yapılacak düzenlemelerle kamu emekçilerinin mevcut olan birçok kazanılmış hakkı, çalışma yaşamının standardını belirleyen temel kurallar ortadan kaldırılacaktır. Böylece tüm kamu emekçilerine, tıpkı işçilerde olduğu gibi kuralsız, geçici, güvencesiz ve köleci nitelikte çalışma koşulları ve 19. yüzyıla özgü yaşam biçimleri dayatılacaktır.”

Sonuçta, sendikalardan gelen itirazların giderilememesi, büyük bir kitleyi ilgilendiren geniş kapsamlı bir değişiklik için hükümetin çekingen davranması, seçim dönemine girilmiş olması gibi sebeplerle bu tasarılar kanunlaşmamış, bunun yerine ise zaman zaman çıkarılan KHK'lar yoluyla söz konusu tasarılar da öngörülen bazı değişikliklerin kısmen de olsa hayata geçirilmesine çalışılmıştır (Güler, 2010, s. 2).

Yukarıda özetlenen süreçten ortaya çıkan sonuç, Aslan ve Güler gibi akademisyenlerin de savunduğu üzere, Türkiye’de kamu personel politikasında son dönemde yaşanan değişimin kamu hizmeti/yönetimi anlayışında yaşanan değişimle paralellik taşıdığı, dolayısıyla da değişimin yönünün YKİ anlayışı doğrultusunda olduğudur. Yaşanan bu değişimlerin arka planında ise Türkiye’de yaşanan sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeler olduğu gibi, IMF, WB, OECD ve EU gibi kuruluşlar tarafından dönemin hâkim eğilimi haline gelen YKİ’ye yönelik zorlamalar ve teşvikler ile izomorfizm (taklitçilik/eş-yapıcılık) bulunduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Diğer bir ifadeyle, kamu personel sisteminde daha önce yaşanan değişimleri besleyen “yabancı etkisi”nin yerini, günümüz reformlarında IMF niyet mektupları, DB kredi anlaşmaları, OECD önerileri, AB ilerleme raporları ile Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı’na uyum kaygısı almaktadır (Demirci, 2009, s. 206).

Ancak bu noktada bazı gerçeklerin de altını çizmek gerekmektedir. Yukarıda açıklanan emarelerden yola çıkarak, Türk kamu personel sisteminde son dönemde bir değişim

yaşandığı ve bu değişimin yönünün de YKİ doğrultusunda gerçekleştiği bu alanda çalışan yazarlar tarafından genellikle kabul görmekte ve savunulmaktadır. Bu görüşe büyük ölçüde katılmakla birlikte, Türkiye’ye has bazı hususların bu konuda bir genel çıkarım yapmayı zorlaştırdığı gerçeğini de kabul etmek gerekmektedir. Zira kamu personel politikaları siyasi irade tarafından popülist amaçlarla kullanabilen politika araçlarının başında gelmektedir. Özellikle seçim zamanlarında yapılan düzenlemelerle sözleşmeli, geçici ve taşeron personelin kadroya geçirilmeleri gibi uygulamalar Türk kamu personel yönetiminde benimsenen politikalar hakkında akılda soru işaretleri oluşturmaktadır. Genel olarak bakıldığında benimsenen politikanın YKİ yaklaşımı doğrultusunda olduğu görülmekte, ancak zaman zaman yapılan düzenlemelerle bu çizgiden ciddi sapmalar yaşandığı da ayrıca müsaade edilmektedir. Dolayısıyla, Türk kamu personel sistemi için uzun dönemde YKİ yaklaşımı doğrultusunda yaşanan bir değişimden bahsedilebilirse de, bu tespitin her zaman için doğru olmadığı, Türkiye’nin kendine özgü siyasi kültür ve alışkanlıklarının zaman zaman bu tespiti boşa çıkardığı gerçeğini de gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Ki bu durum aslında, Türkiye özelinde bir “teori-pratik”, “söylem-uygulama” uyumsuzluğunun Türk kamu personel yönetiminin içselleşmiş bir özelliği olduğunu da ortaya koymaktadır.

4.2. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ

Türk kamu yönetiminde kamu personelinin merkezi yönetimi, yapılanması açısından “karma yapılı model” kategorisine girmektedir. Buna göre, kamu personelinin merkezi yönetiminin sorumluluğu uzun süre Başbakanlığa bağlı¹⁴⁸, kurumlar üstü özel görevli bir kurum olan Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ile Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık arasında paylaştırılmıştır. Bu üçü dışında da Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı gibi bazı kurumlar süreçte rol oynamış olmakla birlikte, bu rol sınırlı kalmış, daha ziyade kendi görev alanlarını ilgilendirdiği ölçüde ve yine DPB ve/veya Maliye Bakanlığı ile müştereken sürece dahil olmuşlardır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrası merkezi kamu personel yönetimi

¹⁴⁸ 217 sayılı KHK’ya göre DPB Başbakanlığın bağlı kuruluşu konumunda olup, bu konudaki yetki ve sorumluluk genellikle bir devlet bakanı eliyle kullanılmakta iken, Kurum 2013 yılından itibaren Başbakanlık Genelgeleri ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olarak konumlandırılmıştır. 217 sayılı KHK 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, ancak DPB’nin faaliyetlerine bir yıl daha devam edeceği hüküm altına alınmıştır.

yapılanmasında kapsamlı bazı değişiklikler yapılmış, bu kapsamda DPB kapatılarak görevleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğü'ne devredilmiş, benzer şekilde Maliye Bakanlığı adına sistemde aktif rol alan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) kapatılarak görevleri Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak yeni kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na verilmiş, ayrıca bu ikisi kadar olmasa da sistemde rol alan diğer aktörler açısından da bazı değişimler yaşanmıştır. Ancak anlaşıldığı üzere kamu personel sisteminin merkezi yönetim yapılanmasında yaşanan bu değişime rağmen sistemin karma modellenmiş yapısı devam ettirilmiştir.

Bu anlamda Türkiye'de özellikle 1960'ların başında DPD'nin kurulması ile birlikte merkezi personel yönetiminde “çok aktörlü bir yapı”nın hâkim olduğunu ve günümüze kadar da devam ede geldiğini öne sürmek yanlış olmayacaktır (Aslan vd., 2016, s. 123). Nitekim TODAİE'nin sorumluluğunda 2016 yılında tamamlanmış olup aynı zamanda DPD'nin kuruluşundan bu yana merkezi düzeyde personel hizmetlerinin kurumsal yapısı özelinde yapılmış ilk kapsamlı çalışma özelliği de taşıyan PERHİZ Projesi¹⁴⁹ ile yapılan tespitler ve ulaşılan sonuçlar da aynı doğrultudadır. Proje'nin ulaştığı sonuçlara göre;

- Türkiye'de merkezi personel hizmetleri birden fazla kamu kurum ve kuruluşu eliyle yürütülmektedir;
- Bu kurum ve kuruluşların yaptığı görevler büyük ölçüde çakışmakta, benzer görevlerin farklı kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmesi sebebiyle bu alanda bir çatışma da yaşanmaktadır,

¹⁴⁹ Proje'yle, bu değişimin kamu merkezi personel yönetimi üzerindeki etkileri bağlamında Türkiye'de mevcut yapılanmanın temel özellikleri ile aksayan yönlerinin tespiti ve gelişmiş ülke uygulamaları da dikkate alınmak suretiyle bu alandaki yeniden yapılanmanın kodlarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Proje'nin ilk modülünde; ABD, İngiltere ve Japonya'da merkezi personel hizmetleri incelenmiş, ikinci modülünde merkezi personel hizmetlerinin örgütlenmesi Cumhuriyet döneminden başlamak üzere üç döneme ayrılmıştır. Birinci alt dönemde; merkezi personel hizmetlerinde Maliye Bakanlığı alanının tek sahibidir. İkinci alt dönem 27 Mayıs Darbesi ile başlamıştır ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Bu dönemde Maliye Bakanlığı ve DPD, merkezi personel hizmetlerini birlikte yönetmektedir. Üçüncü alt dönemde 1980 sonrası esneklik döneminde devlet personel hizmetlerinin örgütlenmesinde Maliye ve DPB'nin faaliyetleri devam etmiştir. Bu alt dönemde, sistem üzerinde Maliye Bakanlığının güçlü etkisi kurulmuştur. Araştırmanın son modülünde ise, Türkiye için modern gelişmeler çerçevesinde merkezi bir personel hizmetleri örgütlenmesi önerisi geliştirilmiştir.

- Bu durum ise hizmetin yürütülmesinde zorluklar doğurmasının yanında, kaynak israfına da yol açmaktadır,
- Merkezi personel hizmetleri örgütlenmesindeki bu çakışma ve çatışmaların ortaya konulması ve ortadan kaldırılması için ise, gelişmiş ülke deneyimlerinden hareketle öncelikle somut bir modelin geliştirilmesi gerekli görülmektedir.

Araştırmada sorunlar bu şekilde tespit edilmesinin ardından yine bu sorunlara paralel olarak kamu merkezi personel sistem ve örgütlenmesine ilişkin çözüm önerileri de ayrıca gösterilmiştir. Bu genel çerçevede içerisinde, söz konusu problemler Proje’de dört ana başlık altında ortaya konulmuş olup, bunlara ilişkin çözümler de yine aynı başlıklar bağlamında ele alınmıştır. Bütün bunları bir tablo halinde özetlemek mümkündür:

Tablo 26. Türkiye’de Merkezi Personel Yönetiminin Temel Sorunları

Sorun Başlıkları	Temel Sorunlar	Açıklama	Çözüm Önerileri
Mükerrerlik	-Görev ve yetki çakışması -Görev ve yetki çatışması	-Yerel ve merkezi düzeyde personel rejimine ilişkin her fonksiyonun birden fazla kurumun yetki ve sorumluluk alanında olması -Personel fonksiyonları yerine getirilirken, farklı düzeylerde örgütlenen kurum ve kuruluşların farklı etki ve yetkinliklere sahip olması nedeniyle, yetkiye sahip kurumların kendi penceresinden bakması ve bu perspektiflerin birbiri ile zıtlık içermesi	-Öncelikle yeni bir kurumsal yapının oluşturulması, daha sonra bu kuruma dayalı olarak mevzuatın gözden geçirilerek değiştirilmesi -Yeni oluşturulacak örgütü göz önünde bulundurarak mevzuatta basitleştirme, yapıda sadeleşme -Aynı veya benzer görevlere sahip birimlerin gözden geçirilerek birleştirilmesi, tekleştirilmesi veya yeni bir birime devredilmesi -Sistemin temel sorumlu birimlerinin belirlenmesi ve ilgili birimin o konuda münhasıran yetkilendirilmesi
İcraçı Merkeziyetçilik (Çok aktörlü ancak yönetilemeyen merkeziyetçilik)	-Kadro ihdas ve iptali başta olmak üzere, önemli yetkilerin icraçı kurumlar yerine, merkezde olması -Kamu personel sisteminin katılımı ve değişime karşı güçlü direnç -İşe alımlarda yerindelik ilkesinin uygulanmaması	-İcraçı birimlerin en basit personel işlemlerinde bile merkeze olan bağımlılığı ve bu bağımlılığın verimleri düşürmesi -Kurumların kendi bütçelerine göre personel alamaması ve mevcut personel kontenjanlarının kullanımında serbest olamama -Kullanılmayan açtık atama kontenjanlarının devredilememesi nedeniyle ortaya çıkan sorunlar	Merkezden kontrol eden, genel sınırları çizen; ancak yerele de hareket alanı sağlayan, yerel ile koordinasyonu sağlayan, çatışmaları azaltan, icraçı birimleri temsil eden bir düzenleyicilik Subsidiarity (Kamu hizmetini en iyi uygulayacak birim ve kademe hangisi ise o düzeyde sorun tespiti ve çözümü) Yapılacak ihtiyaç analizi sonucunda belirlenen yetkilerin uygun icraçı birimlere/düzyeylere devredilmesi İşe alımda genel yeterliliğin tespitinde merkeziyetçilik, mesleki bilgi ve yetenekte yerindelik e-Dönüşümü temel alan, vatandaşlara öncelik veren ve hizmet eden bir anlayışla kurumsallaşma Strateji belirleyen, politika yapan ve koordine eden yeni kurumun ve kurumsal zihniyetin inşası, bir üst kurulun kurulması
Koordinasyonsuzluk	-Politika yapımı ve uygulaması arasındaki ayrımın net olmaması -Strateji belirleyen mekanizmaların yeterli düzeyde güçlü olmaması -Uygulamadaki sorunları giderecek mekanizma ve kurumların yetersizliği ve yetkisizliği -Merkezin ve icraçı birimlerin koordinasyon içerisinde çalışmaması, ilişkilerin kopuk olması, uygulamayı gözetecek birimlerin olmaması ve birbirlerini rakip görmeleri -Çoklu aktörlerin bulunması, ancak koordinatör bir yapının bulunmaması -Aktörlerin genel politika üretme yerine günlük işleyiş üzerinde durması		-Personel politikalarına bütüncül bakış, yalnızca yapısal değil aynı zamanda zihinsel bir dönüşümün sağlanması -Örgütsel yapıda kurum ve kurul yapısının işlenmesi ve diğer birimlerle ilişkilendirilmesi -Merkezden denetimin var olan sistemlerle bütünleştirilerek yerine getirilmesi -Personel reformunun tek elden yapılması, sorumlu bir örgütün oluşturulması ve reformun bu kurumsal yapıya emanet edilmesi
Karmaşıklık	-Sürekli olmayan politikalar -Reform girişimlerinin bütüncül olmaması -Sistemin güncel sorunlara çözüm üretmekte zorlanması -Enformel ilişkilerin önem kazanması -Kurumsal, yapısal ve hukuki dağınıklık -Küresel, bölgesel, dönemselle ve durumsal etkilerin yarattığı baskı -Hukuki karmaşa		-Öncelikle kurumsal yapının inşa edilmesi -Sistemin ve örgütsel yapının sadeleşmesi -En iyi uygulamaların tespiti, var olan uygulamalarla karşılaştırılması (Benchmarking) ve Türkiye’ye özgü koşulların göz önünde bulundurularak adapte edilmesi -Güncel gelişmelerin takip edilmesi ve bu gelişmelerin personel sistemi ile bütünleştirilmesi (Kaizen) -Süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi ve yapılandırılması, bu kapsamda oluşturulacak yeni sistem, yapı ve süreçlerin bilişim teknolojilerini temel alması -Şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla bilgi, belge akışının ve personel hizmetlerinin elektronik ortamda bütünlüklü bir şekilde sunulması

Kaynak: (Aslan vd., 2016: 195-7)’dan tablolaştırılmıştır.

Ancak şunu da vurgulamak gerekir ki, önceki merkezi kamu personel yönetiminde DPB, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık arasındaki rol paylaşımı hukuki olmaktan ziyade fiili bir durumun uygulamaya yansımaları olmuştur. Aslında kâğıt üzerinde bu sorumluluk DPB uhdesinde bulunmakla birlikte gerek DPB’nin zayıf yapısı ve gerekse ülkenin şartlarının da etkisiyle, uygulamada en başından beri Maliye Bakanlığı, son dönemde de

Başbakanlık bu sorumluluğa ortak olarak fiili durumun hukuki durumdan farklılaşmasına neden olmuşlardır. Dolayısıyla da hukuken durum ele alındığında Türkiye’de başlangıçta öngörülen modelin “özel görevli ayrı bir kuruluş modeli” olduğu, ancak zamanla karma modelin geçerli model haline geldiği, buradan hareketle de dikkate alınması gereken modelin fiili durumu yansıtan bu ikinci model olduğudur.

Yine söz konusu rol paylaşımı doğrultusunda, her üç kurumun görev dağılımında da hukuki olmaktan çok fiili bir ayrışmaya gidildiği, bazı konularda görev çatışması ve çakışması yaşanmakla birlikte, her kurumun kendi faaliyet alanı ve yapısına bağlı olarak bazı işlevlerde öne çıktığı ve görev paylaşımının bu üstü kapalı kabulü ile birlikte de sistemin işleyişinin nispeten oturduğu ve uzun bir süre devamlılık sağlandığı görülmektedir. Bununla birlikte merkezi personel yönetimine ilişkin fonksiyonların genellikle bir kurum tarafından tek başına yerine getirilmediği, daha çok bir veya daha fazla kurumun birlikte işlem tesis etmesi suretiyle hayata geçirildiği de akılda tutulmalıdır.

Bu genel değerlendirmenin ardından konu tarihsel süreç bağlamında ele alınacak, sonrasında ise Türkiye’de merkezi personel yönetiminde rol alan yapılara daha yakından bakılacaktır.

4.2.1. Tarihsel Gelişim

Türk kamu personel sisteminin tarihi süreç içerisinde geçirdiği evreler daha önce ele alınmıştı. Personel sisteminin merkezi yönetiminde yaşanan değişimlerin dönüm noktalarına bakıldığında da personel sisteminde izler bırakmış dönemlerle aralarında paralellik göze çarpmaktadır. Böylece; Osmanlı dönemi, Cumhuriyet’in kurulmasından planlı kalkınmanın başlangıcına kadar olan dönem, planlı dönem, 1980 sonrası dönem, 2000 sonrası dönem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası dönem başlıkları altında incelenen kamu personel sisteminin farklı dönemleri, merkezi personel yönetiminin gelişim ve değişiminin izlenebileceği dönemler olarak da kullanılabilirler.

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte, Osmanlı'dan devralınan sistem ile gelişmiş ülke örneklerinin harmanlamasıyla oluşturulan yeni sistemde her ne kadar özel görevli merkezi bir personel birimine yer verilmemiş olsa da bu görevin 1960'lı yıllara kadar Maliye Bakanlığı'nca yerine getirildiği, dolayısıyla sistemin kamu personelinin kurumları aşan bir biçimde merkezi olarak yönetilmesi fikrine ve olgusuna yabancı olunmadığı söylenebilir. Daha geriye, Cumhuriyet öncesi döneme gidildiğinde bu aşinalığın kökenlerine ulaşmak mümkündür.

1896 yılında kurulan “Memûrîni Mülkiyye Komisyonu”, 1880 sonrası oluşturulan kamu personel sistemi içerisinde merkezi personel yapısı işlevini yerine getirmiştir. Komisyon, 1879'da kurulan ve bütün memurların merkezi olarak sicillerinin ve özlük bilgilerinin tutulmasından sorumlu kılınan “Sicil-i Ahval Komisyonu”nun, memur seçiminden sorumlu olan ve 1871'de kurulan “İntihab-ı Memurin Komisyonu”yla birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. İntihab-ı Memurin Komisyonu, yüksek yöneticilerin seçilmesine elçiliklerin doğrudan karışabildikleri bir dönemde, yabancı ülkelerin isteğiyle İngiliz modeli örnek alınarak kurulmuştur. Nitekim uygulamada padişah çoğu zaman yabancı elçilerinin kendisine tavsiye etmiş oldukları vali ve mutasarrıf adaylarını (Sancak yöneticisi) kabul etmek zorunda kalmıştır¹⁵⁰ (Güler, 2005a, s. 251).

Memûrîni Mülkiyye Komisyonu'nu, İngiltere ve daha sonra diğer Anglosakson ülkelerinde kurulan memur komisyonlarının (*civil service commissions*) Osmanlı'daki yansıması olarak görmek mümkündür. Komisyon, II. Abdülhamid döneminde başlayan kamu personel rejiminin yenilenmesi ve merkezileştirmesinin bir uzantısı olarak, personel sistemini merkezi olarak yöneten bir konumda kurulmuş olup, doğrudan doğruya padişah tarafından seçilen altı üye ve bir başkandan oluşmuştur. Komisyon, müslüman ve gayrimüslim üyelerden oluşan yapısıyla, yalnızca kayırmaya karşı liyakat ilkesinin taşıyıcısı değil, aynı zamanda üst düzey yöneticilik makamlarının belli başlı siyasal güçler arasında paylaşılma aracı da olmuştur. Komisyon, görevleri bakımından doğrudan padişaha bağlanmış, ona karşı sorumlu tutulmuş; merkezde, bakanlıklarda, vilayetlerde, kısacası tüm devlet kurum ve kuruluşlarında teşkilatlanmıştır. Bu

¹⁵⁰ Örneğin Bursa valisini Fransız elçisinin isteği üzerine azletmiştir.

temsilciliklerden “intihabname (mazbata)” alınmadıkça, hizmete girme ve yükselmeye müsaade edilmemiştir. Ayrıca, başkan ve üyeler hakkındaki her türlü personel işlemlerinin doğrudan Sadaret’in (Başbakanlık) padişahın alacağı buyruğa tabi olması, Komisyon’un diğer kurumlar üzerindeki gücünü artırıcı bir etmen olmuştur (Güler, 2005a, s. 252).

Komisyon’un görev ve yetkileri; memuriyete padişah tarafından atanan mülkiye ile mâliyenin merkez ve taşra yöneticileriyle ilgili incelemeleri ve seçim işlemlerini yapmak, bu yöneticilerin değerlendirmesini gerçekleştirmek, yargılanmaları söz konusu olduğunda ise ilk incelemeyi yapmak olarak belirlenmişti. Buna göre, merkezde ataması yapılacak memurlara ilişkin süreç şöyle işlemekteydi; idareler ataması yapılacak memurlara ilişkin kararları Sadarete gönderecekler, Bâbîâli bu kararları Komisyon’a havale edecek, Komisyon bu memurlara ilişkin sicil-i ahval kayıtlarına bakarak ve araştırma-inceleme (tetkikat-mülakat) yaparak memurun ataması hakkındaki görüşünü sunacaktır (Güler, 2005a, s. 252).

Komisyon kararlarında dayanak olarak sicil-i ahval kayıtlarını kullanmakta ve Komisyon’dan karar çıkmadıkça hiçbir memurun seçim ve atama işlemi yapılamamaktaydı. Dolayısıyla, Komisyon’un memurun atanması ve diğer işlemler konusunda görüşü, Sadaret için bağlayıcı nitelikteydi (Aslan, 2012, s. 362). Ayrıca, müfettişlerin Komisyon’a üç ayda bir memurların durumu ve uygulamalara ilişkin raporlar sunmaları, Komisyon’un ise bu raporları görüşüp gerektiğinde ilgili kurumu uyarması öngörülmüştü. Aynı zamanda Komisyon, mahkemelerin memurlar hakkında verdiği kararları inceleyip, bu kararlarda gerçeğe ve yasalara uygun görmediklerinin değiştirilmesi için padişahın iradesini de talep edebiliyordu (Güler, 2005a, s. 253)

1908’de II. Meşrutiyet ile birlikte Memûrîni Mülkiyye Komisyonu kaldırılmıştır. Osmanlı Devleti’nde 1908-1912 yılları arasında merkezi bir personel birimi yoktur; bunun görevleri bakanlıklara bırakılmıştır. Memurini Mülkiyye Komisyonu 1912’de yeniden işletilmeye başlanmış, ancak savaş koşullarıyla birlikte kamu personel sisteminin merkezi yapılanma yerine tek tek bakanlıklar ve meslek grupları için yürürlüğe koyulan düzenlemelerle “kurumsal yönetim” ilkesine dönmüş olması sebebiyle işlevsel

olamamıştır. Her kurumda bulunan sicil-i ahval birimleri bu işleyişin altyapısını oluşturmuş, kurumlarda seçme-atama dahil personele ilişkin hemen tüm önemli kararlar, kurumlardaki “Müdürler Encümeni” adlı kurulların yetkisine verilmiştir (Güler, 2005a, s. 254).

Kamu personel sisteminin merkezi yönetimi görevi Cumhuriyet’in ilanından başlayarak 1960 yılına kadar Avrupa ya da Fransa merkezli modele uygun olarak merkezi bir birim olmaksızın, Maliye Bakanlığı’nın koordine ve kontrolünde kurumlardaki personel birimleri eliyle yürütülmüştür. Bu tarihten sonra ise, Devlet Personel Dairesi’nin (DPD) kurulmasıyla yüzünü yapı bakımından merkezi bir personel otoritesinin bulunduğu ABD modeline dönmüştür. Ancak yakın zamana dek uygulamada ağırlık, ilk modelin unsurlarında, diğer bir ifadeyle Maliye Bakanlığı’nda kalmıştır. (Güler, 2005a, s. 244). Bununla birlikte, 1970’li yıllarda başlatılan genel kadro sistemi uygulaması ve 1982 Anayasası’nın güçlü yürütme vurgusuyla birlikte kamu personel sisteminde yönetim-siyaset ayrımı ilkesinin geçersiz hale geldiği görüşü yaygınlık kazanmış, buradan hareketle kamu hizmetlerini yürüten bürokrasinin yürütmenin başında bulunan hükümete doğrudan bağlı ve sorumlu tutulması gerektiği ileri sürülerek, kamu personel sisteminin yönetimi doğrudan Başbakanlık yönetimine geçmiş, buna karşın yasama organının sistemi oluşturma ve denetleme yetkileri ise zaman içinde sürekli olarak kısıtlanmıştır (Güler, 2005a, s. 245). Nitekim özellikle personel sisteminin düzenlenmesinde kullanılan KHK’ların kullanılma sıklığı da bu özelliğin somut göstergelerinden birisi olarak değerlendirilmiştir (Güler, 2005a, s. 255).

Türkiye’de merkezi bir personel örgütü kurulması fikri ilk olarak 1951 yılında hazırlanan Barker Raporu’nda ortaya konmuştur. Barker Komisyonu’nun somut önerileri arasında, kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası ile yöntemler geliştirip, bunları değişen koşullara göre gözden geçirip sürdürmek amacıyla ABD’dekine benzer bir “merkezi personel örgütü (*central personnel agency*)” kurulması açıkça yer almaktaydı (Mihçioğlu, 1987, s. 77). Bu rapordan sonra James W. Martin ile Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan Raporda da yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiş; yine 1952 yılında Leimgruber tarafından

hazırlanan bir diğ er raporda, “zat iş leri”nin yerine geçecek bir örgütün kurulabileceğine yer verilmiş; 1959 yılında Chailloux-Dantel tarafından hazırlanan Rapor’da ise Türk personel rejiminde göze çarpan sorunlara son vermek amacıyla tüm kamu personelini kapsayacak genel bir personel örgütünün oluşturulması, kurulacak bu örgütün tespit edilen sorunları geniş bir bakış açısıyla ele alarak bilimsel, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveler bakımından incelemesi gereği vurgulanmış, aksi halde kurulacak merkezi örgütün sadece bir icra bürosu olarak kalmaya mahkum olacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de merkezi bir personel örgütünün kurulmasını çok önemli ve zaruri bir ihtiyaç olarak gündeme getiren bu raporlar, DPD’nin kurulmasını hızlandıran temel çalışmalar olmuşlardır (Demirci, 2009, s. 97).

Nitekim söz konusu raporların önerileri 1956 yılında hazırlanan Devlet Memurları Kanunu Tasarısı’nda somutluk kazanmış, Tasarıyla Türk personel rejimine ilişkin sorunlara çözüm getirmek amacıyla gerekli çalışmaları yapacak Başbakanlığa bağlı DPD’nin kurulması öngörülmüştür. 1956 Tasarısı incelendiğinde, her ne kadar akademisyenler tarafından eleştirilmişse de aslında DPD’nin kurulması ile birlikte kamu personel politikasında “parçacıl” değil “bütüncül” bir yaklaşım benimsenmesinin öngörüldüğü, yıllardan beri devam eden parçacıl reformların bir sistem içerisine koymanın amaçlandığı anlaşılmaktadır. Zira kamu personel rejiminin tek başına değil, “memleketin iktisadî, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslarına” uygun bir şekilde düzenleneceği vurgulanıyor, böylece bir anlamda kamu personel rejiminin iktisadi, mali, hukukî ve sosyal boyutlarının olduğu da kabul ediliyor, dahası personel rejiminin değişen şartlara göre yeniden düzenlenmesi gerekliliğinin de altı çiziliyordu (Şener, 2013: 573-4).

Genel çerçeveyi bu şekilde çizen söz konusu Tasarı, hizmetleri sınıflandırma ve standart kadro belirleme işlerini görecektir DPD’nin, ABD’de aynı işlevleri yerine getiren Kamu Personel Komisyonu’na (*Civil Service Commission*) benzer bir yapıda olmasını önermiştir (Demirci, 2009, s. 97). Tasarı’da DPD’nin görevleri; “Kurumların aynı nitelikli işleri için eşit ve adil ücret prensibini gerçekleştirmek, önceden belirlenen objektif esas ve ölçülere göre memur ile hizmetlileri sınıflandırmak, kadroları kurumların ihtiyaçlarına uygun hale getirmek, hizmetli unvanlarını standartlaştırmak, askeri kadrolardan lüzum

görülenleri sivil kadroya veya sivil kadroların askeri kadroya geçişi ile ülkenin ekonomik ve mali durumunu gözetmek suretiyle maaş, ücret ve özlük haklarında yapılması gereken değişikliklere ilişkin teklifte bulunmak, tasarıda belirtilen mevzuat projelerini hazırlamak” olarak belirlenmiş, ancak Tasarı kanunlaşma sürecini tamamlayamamıştır.

27 Mayıs 1960 İhtilali'nin hemen ardından bir planlama örgütü kurulması amacını güden çalışmalarla birlikte merkezi bir personel örgütü kurulmasına yönelik çalışmalar da hız kazanmıştır. Bu çalışmalarda, Milli Birlik Komitesi'nce DPD'nin kurulmasının bir ihtiyaç olduğu ve böyle bir kurumun varlığının “personel kadrolarının, maaş ve ücretlerin ve bunlara bağlı diğer hakların genel prensibe müstenit olarak tespit edilmesinde büyük fayda olduğu” yönündeki görüşü de önemli bir etken olmuştur¹⁵¹. DPD'nin kurulması, söz konusu çalışmalar ve görüşler doğrultusunda, o zamana değin kamu personelinin merkezi yönetiminden fiilen sorumlu kamu kurumu durumunda olan Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan “Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Geçici Kanun Tasarısı”nın, 1961 Anayasası'nın kabulünden önce, Aralık 1960'ta Milli Birlik Komitesi kararıyla “160 sayılı Kanun” olarak yasalaşması ile tamamlanmıştır¹⁵². Söz konusu Tasarı'nın genel gerekçesinde, “*kamu personelinin ücret rejimini belirleyen mevzuatın anlaşılmasının güç olduğu ve adeta içinden çıkılmaz bir hale gelmiş bulunduğu*” ifade edilerek, DPD'nin kurulmasında temel olarak; “ücretle hizmet arasında uyumun sağlanması, ücretin nesnel kıstaslara dayandırılması, ücretlerin günün şartlarına uygun hale getirilmesi, kurumların çalışanlarına ek menfaatler sağlamak için bozdukları ücret hiyerarşisinin düzeltilmesi, benzer görevler için farklı dereceler oluşturulmasının önüne geçilmesi” gibi amaçların güdüldüğü belirtilmiştir (Demirci, 2009, s. 108).

Kapsamında genel ve katma bütçeli kurum ve kuruluşlarla, il özel idareleri, belediyeler, kamu iktisadi teşebbüsleri personeli bulunan 160 sayılı Kanun, “devletin personel rejiminin yönetimi konusunda genel sorumlu bir kuruluş olarak” kurulan Devlet Personel

¹⁵¹ T.C. Milli Birlik Komitesi Genel Toplantısı, 13.12.1960
www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c004/mbk_00004054.pdf (ET: 23.11.2016)

¹⁵² Devlet Personel Dairesi, 27 Mayıs Darbesi sonrasında kurulan ikinci kamu kurumu olmuştur.

Dairesi'nin, bir "heyet" ile bu heyetin kararlarını yaşama geçirecek bürokratik gövdeden oluşmasını öngörmüştür. Başka bir ifadeyle DPD'nin genel yapısı, kurul tarzında özel görevli bağımsız bir yapı modeline uygun olarak oluşturulmuştur. Heyet'in yedi üyeden oluşması öngörülmüş, Kurum ise; genel sekreterlik yönetiminde çalışacak ikisi mütercim olmak üzere toplam otuz yedi personelden oluşan "Sınıflandırma Şubesi", "Kadrolar Şubesi", "Sınavlar Şubesi", "Sosyal Haklar Şubesi", "Eğitim Şubesi", "Mahalli İdareler Şubesi" ve "KİT'ler Şubesi" adları altında ana hizmet birimleri biçiminde yapılandırılmıştır.

2/5/1961 tarihinde fiilen çalışmalarına başlayan DPD'nin ilk görevi ise, personel rejiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla yeni bir personel yasasının hazırlanması olmuştur. Dolayısıyla DPD'nin kuruluşu, bir anlamda kamu personel reformunun "bir bütün olarak ele alınması düşüncesinin resmi plandaki tezahürü" de olmuştur (Şaylan, 2000, s. 121). Daire bu amaçla başlangıçta ön çalışmalar yapmak suretiyle kamu personelinin genel bir envanterini çıkarmış¹⁵³; sonrasında bakanlıklar, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve taşra teşkilatlarının görüşlerini de alarak yeni rejimin temel ilkelerini bir araya getiren önerileri "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor"¹⁵⁴ adıyla Bakanlar Kurulu'na sunmuş, söz konusu raporda yer alan temel ilkelerin Bakanlar Kurulu'nca kabul görmesinin ardından bunlar Resmi Gazete'de yayınlanmış¹⁵⁵ ve daha sonrasında hazırlanan "Devlet Memurları Kanunu Tasarısı"na da temel teşkil etmiştir.

Ancak, gerek 657 sayılı DMK'nın hazırlanma süreci ve yürürlüğe konulmasındaki aksaklıklar ve gerekse ilerleyen yıllarda uygulanmasından kaynaklı sorunların başlıca sorumlusu olarak görülen DPD üzerindeki eleştiriler zamanla artmış ve sonuçta Daire'nin yeniden düzenlenmesi gereği ortaya atılmıştır. Aslında DPD'nin tekrar

¹⁵³ Bu süreçte OECD ve Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı'yla yapılmış olan protokol gereğince iki yabancı uzman "müşavir" olarak bir süre istihdam edilmiştir.

¹⁵⁴ Raporla şu tespitler yapılmıştır: 1- Asgari geçim haddinin barem rejiminde yer alması gerekliliği, 2- İstisnai memuriyet kurumunun elçilik, valilik, özel kalem müdürlüğü, çevirmenlik gibi belirli memuriyetlerden normal devlet hizmetlerine kadar yaygınlaştırılması sonucunda, asli amacından uzaklaştırılmasının yanlışlığı, 3- Ek görev kurumunun salgın hale getirilmesinin suni kadro şişkinliklerine yol açmasının kaçınılmaz oluşu, 4- Vekalet maaşlarının, mevcut barem rejiminin aksaklıkları ve ücret miktarlarının yetersizliği nedeniyle bir tür "ek maaş" haline gelmesi nedeniyle asıl amacından uzaklaşmış oluşu.

¹⁵⁵ 21.5.1963 tarihli ve 11408 sayılı Nüsha.

yapılandırılmasına dair ilk resmi görüşler 1973 Yılı İcra Planı'nda ve sonraki icra planlarında dile getirilmekle birlikte bu konudaki kararlı tutumun en ciddi yansıması IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda meydana çıkmıştır. Söz konusu Plan'da; “yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tamamıyla gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, kurumlara bu yönde teknik yardımların sağlanması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi, yapılmamış hizmetlerin saptanması görevlerinin daha etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi'nin merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi” öngörülerek, bu düzenlemenin gerçekleşmesine kadar kamu personel sistemini yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmaların Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin sorumluluğu altında ve DPD'nin yakın işbirliğiyle yürütüleceği ifade edilmiştir. Bir şekilde 1980 İhtilali'ne kadar varlığını sürdüren DPD için yapılan söz konusu eleştiriler dikkate alınarak, Milli Güvenlik Konseyi tarafından, yeni bir düzenleme yapmak üzere, DPD yetkililerinin de katıldıkları çeşitli bakanlık ve kurum temsilcilerinden oluşan “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu” adıyla bir komisyon kurulmuştur. DPD'nin yeniden ele alınmasını gerektiren sebepler Komisyon raporunda şu şekilde sıralanmıştır (Başbakanlık, 1982, s. 34):

- Daire'nin kuruluşunda, işe ciddiyetle yaklaşılmamış, kuruluş halindeyken bile bir yıla yakın vekaletle yönetilmiştir.
- Daire'nin sevk ve idaresi için öngörülen formül isabetsiz olmuştur. Başkan, Daire'nin başında olmaktan çok Devlet Personel Heyeti'nin başı olarak öne çıkmıştır. Bu konumu ile Başkan'ın rolü çok sınırlı olup, karar alma ve alınan kararları uygulama açısından büyük bir sorun teşkil etmektedir.
- 160 sayılı Kanun ve Daire'nin çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmeliklerdeki¹⁵⁶ belirsiz ifadeler sebebiyle Heyet Başkanı, Genel Sekreter ve daire başkanlarının yetki ve sorumlulukları birbirine karıştırılmış, değişen hükümetlere göre çıkarılan yönetmeliklerle Başkan-Genel Sekreter sürtüşmesi

¹⁵⁶ DPB örgüt yönetmeliklerinin ilki RG: 6 Nisan 1975, 15200; ikincisi RG: 23 Ağustos 1975, 15335; ve üçüncüsü RG: 24 Ağustos 1977, 16037'de yayımlanmıştır.

ortaya çıkmış, bu da çalışmaların verimli ve istenilir ölçüde olmasını engellemiştir. Örneğin, sık sık değişen yönetmeliklerle bazen DPD Başkanı'nın yetkilerinin belli bir kısmını kullandırmamaya, neredeyse Daire'yi temsil yetkisini Genel Sekreter'e vermeye yönelik düzenlemeye gidildiği, bazen de Genel Sekreter'in sorumluluğu altındaki teknik şube ve bürolara başkanlarca haksız ve kanunsuz müdahaleler için zemin oluşturulduğu görülmüştür.

- Daire'nin bazı kararlarının Bakanlar Kurulu'nun onayından geçmesi hem karar alma sürecini yavaşlatmış hem de Bakanlar Kurulu'nun görevlerini gereksiz derecede artırmıştır.
- Daire'nin kuruluşundan itibaren, personel konularında bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerin Heyet üyeliğine atandığı görülmüştür. Personel rejimi hususunda herhangi bir bilgisi ve tecrübesi olmayanlardan, bu hususta reform üretebilecek görüş ve ufuk beklemenin büyük bir hata ve zaman kaybı olduğu ortaya çıkmıştır.
- Daire'nin görevlerini yürütmek amacıyla atanan personelin yetiştirilmesine özen gösterilmediği, özellikle uzmanların belli bir program dahilinde mesleklerine ilişkin bir yetiştirme devresinden geçirilmeleri, yarışma ve yeterlilik sınavıyla alınan uzman yardımcılarının belli bir yetiştirme döneminden sonra uzmanlığa getirilmeleri gibi çağdaş yetiştirme yöntemlerinin göz ardı edildiği de görülmektedir.
- Daire nitelikli personelin gelmesini özendirerek mali imkanlara da sahip olmadığından, yetişmiş personeli özel sektör veya kamu iktisadi teşebbüslerine kaptırmıştır. Aynı dönemde kurulan DPT'ye verilen mali imkanlar Daire'den esirgenmiştir. Hatta Daire kurulurken, Heyet üyelerine ve Genel Sekreter'e hâkim ve savcılara verilen ödeneklerden verilmiş iken, 657 sayılı Kanun ile bu ödenekler kaldırılmıştır.
- Daire'nin kararlarının istişari nitelikte olması ve kapsam alanına giren kurumlar üzerinde görevlerine ilişkin denetim yetkisine sahip kılınmaması, etkinliğin ve otoritenin sağlanmasını engellemiştir.
- Personel rejimine ilişkin bütün kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarının hazırlanması Daire'nin görevi olduğu halde, görüşü alınmadan kanunlar çıkarıldığı,

çıkarılan bu mevzuatlarla hem bütçenin dengesinin bozulduğu hem de personel rejiminin zedelendiği görülmüştür.

- Maliye Bakanlığı'nın gereksiz müdahaleleri Daire'yi işlemez hale getirmiştir. Nihai aşamada hükümetlerin de personel rejimi meselelerini ücret sorunu olarak görüp Maliye Bakanlığı yanında tavır almaları sonucu, kanunen Daire'ye tanınan yetkilerin fiilen Maliye Bakanlığı tarafından kullanıldığı, böylece fiili olarak ikinci bir merkezi personel örgütü ortaya çıkarıldığı görülmektedir. Bu durum ise, personel rejiminde kargaşaya sebebiyet vermiştir.

Raporda, aksayan ve sorun teşkil eden söz konusu noktaların yanında çözüm önerileri de getirilmiştir. DPD, bu öneri ve eleştiriler doğrultusunda “1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile köklü bir değişime tabi tutularak “Devlet Personel Başkanlığı” adıyla yeni bir yapıya kavuşturulmuş, bu kapsamda Devlet Personel Heyeti ve genel sekreterlik uygulamasına son verilerek önceki döneme ait eleştirilerin odağında yer alan yönetim yapısı değiştirilmiş ve bunun yerine “başkanlık sistemi” getirilmiştir. Böylece kurulduğu tarihten itibaren etkin olarak işletilemeyen “kurul” tipi modelden uzaklaşarak, 1978’de ABD’de yaşanan değişime benzer biçimde, tek bir kişinin başkanlık ettiği özel görevli müstakil bir kurum modeline geçilmiştir (Güler, 2005a, s. 260). Diğer taraftan yine aynı dönemde 3056 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen Başbakanlık bünyesinde kurulan “Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü”, “İdareyi Geliştirme Başkanlığı” ve “Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü” aracılığıyla sisteme dahil olarak ilerleyen dönemde özellikle kamu personeline ilişkin çıkarılan düzenleyici işlemlerde ve üst düzey atamalar konusunda baş aktör durumuna gelmiştir.

DPB, önceden olduğu gibi; “Kamu personel sisteminin uygulanma ilkelerini belirlemek ve geliştirmek, kamu kurumlarının gereksinmelerini karşılama yöntemlerini belirlemek, farklı statüler arasında uygulama birliği sağlamak, kamu kuruluşlarında görevli insan gücü planlaması yapılmasıyla uygulamasına yardımcı olmak, görev içi eğitimin ilkelerini düzenlemek, kamu kurumlarının görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgütsel ve tüzel yapısında ortaya çıkacak aksaklıkları giderecek çalışmalar yapmak, personel politikasının belirlenmesinde Bakanlar Kurulu’na yardımcı olmak” gibi görev ve sorumluluklarla

donatılmıştır¹⁵⁷. Bunun yanı sıra iç yapıda da değişikliğe gidilmiş; daha önce yaşanan sorunların tekrarlanmaması için örgüt yapısı daire başkanlıkları ve bunların bağlı olduğu iki başkan yardımcılığı şeklinde yapılandırılmıştır. Ayrıca, Devlet Personel Uzmanlığı'nın kariyer meslek grubunda yer alabilmesi amacıyla, bunların göreve girişleri ve yükselmeleri de belirli esas ve usullere bağlanmıştır (Karadağ, 2000, s. 137).

Bütün bu değişikliklere rağmen DPD için yapılan eleştiri ve tespitler zamanla DPB için de dillendirilmeye başlanmıştır. Nitekim DPB'nin kuruluşun üzerinden daha on yıl bile geçmeden TODAİE tarafından hazırlanan "Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu"nda DPB için yapılan değerlendirmede de bu durum açıkça görülmektedir. Söz konusu Rapor'a göre (1991: 95);

*"Türkiye'de kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Başkanlığı, üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumdadır. Nitekim anılan Başkanlık kendi görev ve sorumluluklarını Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile paylaşmakta; bu da kamu personel sisteminin yalnızca bir ücret düzenlemesi olduğu biçiminde, yanlış bir anlayışın yerleşmesine neden olmaktadır."*¹⁵⁸

Başbakanlığın bağlı kuruluşu olarak kurgulanmakla birlikte, 2011 yılına kadar işbaşında bulunan hükümetlerde Başbakanlık Genelgeleri ile bir devlet bakanı aracılığıyla yönetilmiş olan DPB, 217 sayılı KHK'nın "Başbakanlığın bağlı kuruluşu" olmasına ilişkin açık hükmüne rağmen, 2011 yılında yine bir idari işlemle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir¹⁵⁹. Son olarak 662 sayılı KHK¹⁶⁰ ile 217 sayılı KHK'de değişiklik yapılmak suretiyle DPB'nin teşkilat yapısında bir revizyona gidilmekle birlikte, bu revizyon 1984 yılında yaşanan DPD'den DPB'ye dönüşüm sürecine göre daha yüzeysel kalmış, özünde 217 sayılı KHK'nın getirdiği yapı korunmuş, sadece bazı hususlarda 217 sayılı KHK'ye yeni eklemeler yapılmıştır. Bu değişikliğe; Başkanlığın artan iş yükü için daha fazla birim kurmak, başkan yardımcısı

¹⁵⁷ 217 sayılı KHK (Md. 1)

¹⁵⁸ KAYA Raporu'nda bu yönde bir tespit yapılmasına karşın yapılan öneriler içinde DPB'ye yönelik bir hususa yer verilmemiş, daha ziyade personel sistemi özelde ise 657 sayılı Kanun'la ilgili spesifik öneriler getirilmiştir.

¹⁵⁹ Bu bağlantı 3046 sayılı Kanun'un 19/A fıkrası hükmüne dayanılarak 2011 yılında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi'yle yapılmıştır.

¹⁶⁰ 02.11.2011 ve 28103 sayılı (Mükerrer) Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

ve kadro sayısını arttırmak ve kamu sendikalarını da kapsayan çizgide kamu personel yönetimini revize etmek amacıyla gidilmiştir. Böylece Başkanlığın stratejik planlarında zayıf yön olarak ifade edilen “artan yetkilere karşın birimlerin yetersizliği” hususu en azından örgütsel olarak çözülmüştür (Şener, 2013: 587). Düzenlemenin özel gerekçesine bakıldığında ise, AB uyum çabasının ve artan kamuda yönetim taleplerinin bir yansıması olarak bu düzenlemeye gidildiği anlaşılmaktadır.

Nihayet 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesinin ardından çeşitli KHK’lar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen köklü değişimden merkezi kamu personel yönetimi yapılanması da nasibini almış, 1960’lardan bu yana kör topal da olsa yürüyen, merkezinde özel görevli ayrı bir merkezi personel yapısı olarak DPB’nin yer aldığı modelden vazgeçilerek yerine yeni bir model ikame edilmiştir. Söz konusu yeni modelde, (bir yıl daha faaliyetlerine devam edecek olsa da) DPB’ye veya buna alternatif özel görevli bir merkezi personel yapısına yer verilmemiş, bunun yerine DPB’ye ait olan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanlığı örgütü ile yeniden dizayn edilen Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasında paylaştırılmasıyla yetinilmiş, daha önceki modelde sistemin diğer bir önemli aktörü olan Maliye Bakanlığı sistemin dışarısında bırakılarak buna ait görev ve yetkiler de yine Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak yeni oluşturulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na verilmiştir. Bunlara ilaveten, merkezi personel yönetiminde rol alan Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Kalkınma Bakanlığı (DPT), TODAİE gibi kamu organları kaldırılmış olmaları sebebiyle yeni sistemde kendilerine yer bulamamış, ancak Türk kamu yönetimine yabancı olan “İnsan Kaynakları Ofisi” gibi yeni oluşumlar sisteme eklenmiştir.

4.2.2. Kamu Personelinin Merkezi Yönetimde Rol Alan Yapılar

Türkiye’de kamu personelinin merkezi yönetimi 1960’lardan itibaren çok aktörlü bir yapı arz etmekte olduğu belirtilmişti. Her ne kadar sistemin baş aktörü Devlet Personel Başkanlığı olarak öngörülmüş ise de gerek ilgili mevzuatta diğer bazı kamu kurumalarına da görev ve yetki verilmiş olması ve gerekse bazı kurumların sahip oldukları “güç” dolayısıyla fiilen bu görev ve yetkileri kendi uhdelere alması sonucu uygulamada çok

başlılık olgusu sistemin temel özelliği ama aynı zamanda da en önemli sorunu olagelmıştır. Bu karmaşık yapı ise çoğu zaman görevlerde bir örtüşme, bazen de çatışma yaşanmasına sebep olmuştur.¹⁶¹ Söz konusu çok başlılık unsuru Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası merkezi personel yönetimi yapılanmasında yapılan değişiklikler sonrası da geçerliliğini korumaktadır.

Aşağıda Türk kamu personel sisteminin merkezi olarak yönetiminde tarihsel süreçte rol alan çeşitli kamu organları ele alınacaktır. Bu kapsamda; Devlet Personel Başkanlığı ayrıntılı olarak incelenecek; Maliye Bakanlığı, Başbakanlık, TODAİE, Kalkınma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, ÖSYM, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve kurumsal personel birimlerine ise sadece kamu personel yönetimine ilişkin olarak sahip oldukları görev ve yetkiler bakımından değinilecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin merkezi personel yönetimi sistemi üzerindeki etkileri ve yeni rol dağılımı da ayrıca ele alınacaktır. Sistemin genel değerlendirmesi ve sorunlu yönlerinin tartışılması ise bir sonraki Bölüm'de yapılacaktır.

4.2.2.1. Devlet Personel Başkanlığı

1960 tarihli ve 160 sayılı Kanun ile kurulan Devlet Personel Dairesi, (DPD) 1984 yılında 217 sayılı KHK¹⁶² ile Devlet Personel Başkanlığı (DPB) olarak yeniden yapılandırılmış olup, kamu personel sistemi merkezi yönetiminin ana unsuru olması öngörülerek oluşturulmuştur¹⁶³. 217 sayılı KHK'da kuruluş amacı;

“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 asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tâbi olacakları

¹⁶¹ Örneğin OECD'nin internet sayfasında yer alan ülkelerin kamu personel sistemi profillerindeki Türkiye'ye ait bölümde insan kaynaklarının yönetiminden sorumlu merkezi personel örgütü olarak Devlet Personel Başkanlığı görülmekte, ancak bağlı olduğu birim olarak Maliye Bakanlığı gösterilmektedir.
<https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Turkey.pdf> (ET: 13.11.2018)

¹⁶² 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.



¹⁶³ Günümüzde Başkanlık tarafından kullanılan resmi logo. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmasının ardından logoda yer alan “Başbakanlık” ibaresi çıkartılmıştır.

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 metotların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gereken tüm mevzuat çalışmalarının bilimsel bir biçimde ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesi”

olarak belirlenen¹⁶⁴ DPB, DPD dönemini de kapsayacak şekilde; teşkilat ve personel yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları ile işleyişi başlıkları altında ele alınacaktır.

4.2.2.1.1. Teşkilat ve Personel Yapısı

Kurulmasına katkıları olan yabancı uzman raporları doğrultusunda ABD Kamu Personel Komisyonu (*Civil Service Commission*) örnek alınarak yapılandırılan DPD; bir başkan ve beş üyenin yer aldığı “Devlet Personel Heyeti”, aynı zamanda bu Heyet’in doğal üyesi ve raportörü durumundaki “Genel Sekreter” ile buna bağlı “teknik şube ve bürolardan” oluşmuştur. 160 sayılı KHK; başkan¹⁶⁵ ile genel sekreterin doğrudan Bakanlar Kurulu, dört kurul üyesinin ise Maliye, Milli Savunma, Milli Eğitim Bakanlıkları ile Umumi Murakabe Heyeti¹⁶⁶ tarafından gösterilecek ikişer adayın içerisinde yine Bakanlar Kurulu’na atanmalarını öngörmüştür. Son üyenin ise, yine Bakanlar Kurulu tarafından, her bir bakanlığın merkez teşkilatında görev yapan devlet memurlarınca seçilen ikişer temsilciden teşkil edecek bir komisyonun tespit edeceği iki memur adayın arasından seçilmeleri hükme bağlanmıştır.

1961-1984 yıllarını kapsayan yirmi üç yıllık dönemde Heyet Başkanı için genel eğilim hükümetlerle birlikte değişmesi şeklinde olmuş, Daire bu zaman aralığında on asıl, beş vekil olmak üzere toplamda on beş heyet başkanı tarafından yönetilmiştir¹⁶⁷. Genel

¹⁶⁴ 217 sayılı KHK (Md.1)

¹⁶⁵ Daire’nin ilk başkanı olarak atanan Hasan Şükrü ADAL, Emniyet Genel Müdürlüğü’nde yönetim görevlerinde bulunmuş, bir aralık öğretim görevliliği yapmış, İnönü’nün Cumhurbaşkanlığı dönemi başbakanlarından Şükrü Saraçoğlu’nun özel kalem müdürlüğü görevini yürütmüş, ayrıca milletvekilliği de yapmıştır.

¹⁶⁶ 1938 yılında kurulmuş, 1983 yılında Yüksek Denetleme Kurulu adını almış, 2010 yılında ise Sayıştay bünyesine alınmıştır.

¹⁶⁷ Bunların on ikisi son on üç yılda vazife görmüştür.

sekreterlik görevini yürütenlerin değişimi de başkanlık gibi oldukça sık gerçekleşmiş olup, bu görev aynı zaman diliminde on yedi değişik kişi tarafından yürütülmüştür¹⁶⁸.

Tablo 27. DPD’de Heyet Başkanı Olarak Görev Yapanlar ve Görev Süreleri

	ADI - SOYADI	UNVANI	GÖREV SÜRESİ
1	Hilmi İncesulu	Heyet Başkanı (Vekil)	01.03.1961-29.12.1961
2	Hasan Şükrü Adal	Heyet Başkanı	29.12.1961-29.08.1966
3	Niyazi Akı	Heyet Başkanı	29.08.1966-15.09.1970
4	Avni Ayata	Heyet Başkanı (Vekil)	15.09.1970-16.08.1970
5	Necmi Özkazanç	Hayet Başkanı	15.10.1970-19.07.1971
6	Avni Ayata	Heyet Başkanı (Vekil)	19.07.1971-16.08.1971
7	Haluk Görelî	Heyet Başkanı (Vekil)	16.08.1971-19.10.1972
8	Kamuran Baydur	Heyet Başkanı	19.10.1972-01.09.1977
9	Hikmet Büyüklimanlı	Heyet Başkanı	01.09.1977-10.02.1978
10	Kamuran Baydur	Heyet Başkanı	10.02.1978-18.01.1980
11	Selçuk Kantarcıoğlu	Heyet Başkanı	08.01.1980-23.10.1981
12	M. Tevfik Atalay	Heyet Başkanı (Vekil)	23.10.1981-01.03.1983
13	K. Orhan Gürler	Heyet Başkanı	02.03.1983-31.12.1983
14	M. Tevfik Atalay	Heyet Başkanı (Vekil)	01.01.1984-31.01.1984
15	Şevki Göğüsger	Heyet Başkanı	31.01.1984-08.06.1984

Kaynak: DPB, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Arşivi

Bunlar dışında kalan personel ve birimlerin sayısal gelişimine bakıldığında ise; Daire’nin kuruluşunda toplam personel sayısının 45, ana hizmet birimi (şube) sayısının ise sekiz olduğu, 1976 yılına gelindiğinde hem görevli sayısı (100) hem de birim sayısının (15) kayda değer şekilde arttığı, ancak bundan sonra Daire’nin yeniden yapılandırılmasına kadarki zaman diliminde örgütsel büyüme hızının durakladığı, ülke düzeyinde memur sayısının yıllık ortalama artış hızı 5.1 olarak gerçekleşirken Daire’nin bu genel eğilimin çok altında kaldığı, 1984 yılına gelindiğinde ancak 109 personele ulaşabildiği görülmektedir (Güler, 1988a, s. 95).

¹⁶⁸ Üyelerdeki değişim çizgisine bakıldığında ise; Millî Eğitim Bakanlığı’nın beş, Maliye Bakanlığı’nın dört farklı kişi tarafından temsil edildiği, Millî Savunma Bakanlığı’nın ise on dört farklı kişice temsil olunduğu görülmektedir.

Tablo 28. 1975-1984 Arasında DPD Personel Profili

Yıllar	Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Yüksek Öğrenimli Personel
1975	115	91	40
1976	157	100	48
1977	178	110	57
1978	178	135	50
1979	178	118	45
1980	183	112	50
1981	183	111	46
1982	183	104	48
1983	183	107	49
1984	364	109	48

Kaynak: DPB İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Arşivi

Daire’de görev yapan personel unvan bakımından ise ağırlıklı olarak “uzman”, “uzman yardımcısı”, “baş raportör”, “baş kontrolör”, “raportör” ve “kontrolör” kadrolarında yer almış, ayrıca Daire’nin omurgasını oluşturan bu kadrolara yardımcı olmak üzere çeşitli unvanlarda teknik personel ve idari personel istihdam edilmiş,¹⁶⁹ ortalama olarak personelin ancak yarısı üniversite mezunlarından oluşmuştur. Aşağıda Tablo DPB’nin kuruluş yıllarındaki teşkilat yapısını ve buralarda görev yapan personelin unvan/sayılarını göstermektedir.

¹⁶⁹ Uzman kadroları o günün koşullarında oldukça yüksek sayılabilecek olan 3 ve 4’üncü derecelerden ihdas edilmiştir ki, o dönemde 3’üncü derece kadrolar ancak Genel Müdürlük, 4’üncü derece kadrolar ise yüksek seviyedeki Müşavirlik görevleri için tahsis edilebilmekteydi.

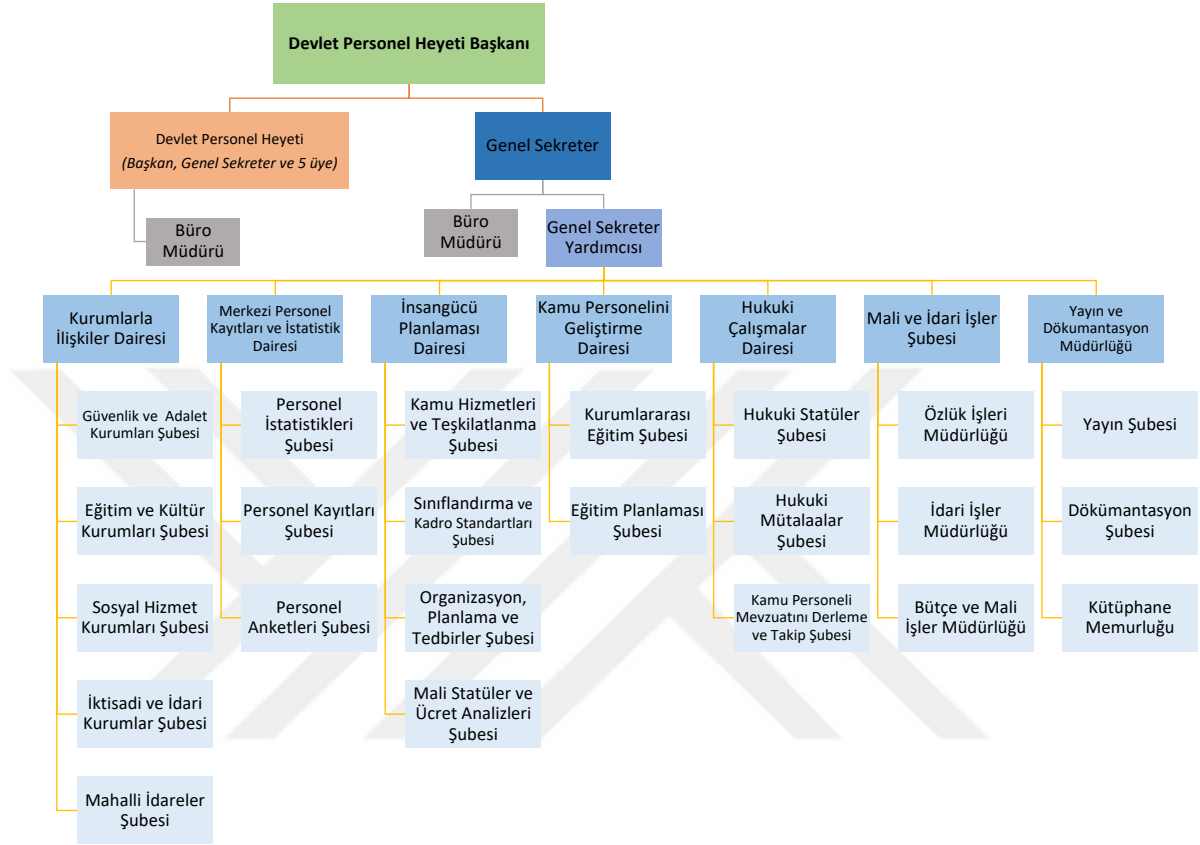
Tablo 29. Kuruluşunda DPD: Birimlere Göre Personel Unvan ve Sayıları

Birimler	Unvanlar/Sayı	Toplam Sayı
Heyet	Başkan (1), Genel Sekreter (1), Üye (5)	7
Hukuki Statüler Şubesi	Danışman (1), Uzman (2)	3
Sınıflandırma Şubesi	Danışman (1), Uzman (2)	3
Kadrolar Şubesi	Uzman (2), Memur (1)	3
Eğitim Şubesi	Danışman (1), Uzman (2), Kütüphane Memuru (1), Mütercim (2), Memur (3)	9
Mahalli İdareler Şubesi	Uzman (1), Uzman Yardımcısı (1), Memur (1)	3
Sosyal Haklar Şubesi	Uzman (1), Uzman Yardımcısı (1), Memur (1)	3
KİT Şubesi	Uzman (1), Uzman Yardımcısı (1), Memur (1)	3
İmtihanlar Şubesi	Uzman (1), Memur (1)	2
İdari İşler Şubesi	Uzman (1), Daktilograf (2), Teksirci (1)	4
Özlük İşleri Şubesi	Memur (3)	3
Levazım Şubesi	Memur (1)	1
Bakanlık Bürosu	Memur (1)	1
DPD Toplam Personel Sayısı		45

Kaynak: DPB İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Arşivi

160 sayılı Kanun'da Daire'nin iç teşkilat yapısı konusunda herhangi bir düzenleme yapılmayarak bu konuda yetki Heyet'e verilmiş, Heyet ise yetkisini çeşitli zamanlarda çıkarılan kurumsal yönetmelikler aracılığıyla kullanmıştır. Bu nedenle Daire'nin teşkilat yapısında çok sık değişikliğe gidilmiş, kuruluşunun ilk döneminde şube müdürlükleri şeklinde bir teşkilatlanma tercih edilmişken, daha sonraları söz konusu şubeler daire başkanlıkları olarak yeniden belirlenmiştir. DPD'nin DPB'ye dönüşmeden hemen önceki teşkilat şeması aşağıdaki gibidir:

Şekil 47. Devlet Personel Dairesi Teşkilat Şeması (1983)



Kaynak: www.dpb.gov.tr

217 sayılı KHK ile yeniden yapılandırılan ve Devlet Personel Başkanlığı¹⁷⁰ adını alan Kurum'un teşkilat yapısında heyet tipi örgütlenmeye son verilmiş, bu sayede "geç ve güç karar alma" sürecinin düzeltilmesi ve kurum organları arasındaki çatışmanın sona erdirilmesi amaçlanmıştır. 217 sayılı KHK, DPB'nin doğrudan Başbakan'a bağlı olduğunu hükme bağlamakla birlikte, gerekli görmesi halinde Başbakan'ın bu konudaki yetkilerini "Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı" veya "Devlet Bakanı" aracılığıyla

¹⁷⁰ "Başkanlık" tipi örgütlenme kamu teşkilatlanmasının temel esaslarını düzenleyen (mülga) 3046 sayılı Kanun'da yer almamaktadır. İlgili kurumlardan gelen teşkilatlanmaya ilişkin talepleri söz konusu Kanun'a uygunluk açısından değerlendiren ve bu amaçla bünyesinde bir de daire bulunan Kurum'un, bizzat kendisinin Kanun'da öngörülmemiş bir teşkilat yapısına sahip olması ironi bir durum ortaya çıkarmıştır.

da kullanabilmesinin yolunu açmıştır. Kurum'un en üst amiri durumunda olan Devlet Personel Başkanı, süre kaydı olmaksızın ortak kararnameyle atanmakta olup, "Başkanlık hizmetlerini hükümetin genel politikasına, ulusal güvenlik ilkelerine, kalkınma planlarına, yıllık programlara ve mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütmekle ve Başkanlığın çalışma alanına giren konularda öteki kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği ve eşgüdümü sağlamakla görevli ve Başbakan'a karşı sorumludur"¹⁷¹.

Tablo 30. DPB'de Başkan Olarak Görev Yapanlar ve Görev Süreleri

	ADI - SOYADI	UNVANI	GÖREV SÜRESİ
1	Şevki Göğüsger	Devlet Personel Başkanı	08.06.1984-18.09.1987
2	Nedim Kurtoğlu	Devlet Personel Başkanı (Vekil)	18.09.1987-01.04.1988
3	Ahmet Şağar	Devlet Personel Başkanı	01.04.1988-14.06.1993
4	Nedim Kurtoğlu	Devlet Personel Başkanı	14.06.1993-09.01.1997
5	Ali Osman Sali	Devlet Personel Başkanı	09.01.1997-26.03.1998
6	Nedim Kurtoğlu	Devlet Personel Başkanı	27.03.1998-24.10.2001
7	Jale Ü. Aygöl	Devlet Personel Başkanı	24.10.2001-04.05.2009
8	Mehmet Tekinarslan	Devlet Personel Başkanı	13.08.2012-07.09.2012
9	Şaban Talaş	Devlet Personel Başkanı (Vekil)	13.08.2012-07.09.2012
10	Mehmet Ali Kumbuzoğlu	Devlet Personel Başkanı	07.09.2012-29.07.2016
11	Enes Polat	Devlet Personel Başkanı (Vekil)	29.07.2016- 20.04.2018
12	Enes Polat	Devlet Personel Başkanı	20.04.2018-

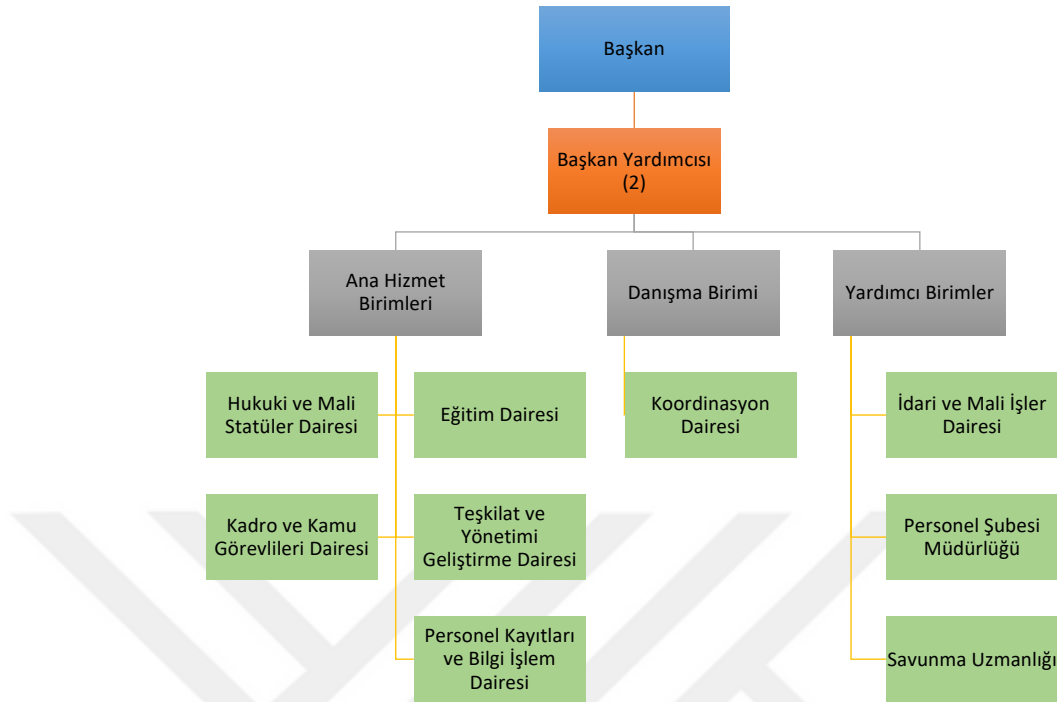
Kaynak: DPB, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Arşivi

160 sayılı Kanun'dan farklı olarak 217 sayılı KHK'da DPB bünyesinde bulunacak daireler ve görevleri ana, yardımcı ve danışma birimleri olarak tek tek sayılmış, ancak bu yapılırken DPD'nin son teşkilat yapılanmasındaki karmaşık yapılanmada sadaleşmeye gidilmiş, birim sayısı azaltılmıştır. Birimlerin yasal düzenlemeye dayandırılması sonucunda, bunlarda daha sonra yapılacak değişiklikler için yasal düzenlemeye gerek duyulmuştur. Bununla birlikte 217 sayılı KHK, ihtiyaçların giderilebilmesi amacıyla, idari kararlar birimler veya çalışma grupları kurulabilmesi yönünde açık kapı bırakmıştır.

¹⁷¹ 217 sayılı KHK (Md. 5)

217 sayılı KHK'nın ilk haline göre Başkanlığın ana hizmet birimleri; insan gücü planlamasını yapmakla görevli "Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi", kamu personelinin hizmet öncesi ve içinde eğitim faaliyetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu "Eğitim Dairesi", kamu personelinin idari, hukuki, mali ve sosyal haklarıyla yükümlülüklerinin düzenlenmesi ve uygulamanın izlenmesiyle vazifeli "Hukuki ve Mali Statüler Dairesi", kamu yönetiminin ve devlet teşkilatının daha etkin ve verimli bir şekilde işlemesini sağlamak amacıyla "örgüt-yöntem" çalışmalarını yapmakla sorumlu "Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi", kamu personeli ile ilgili her türlü bilginin toplanıp değerlendirilmesi, kamu kurumlarındaki bilişim merkezleri arasında koordinasyon sağlamamasından sorumlu "Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi"nden oluşmaktadır. Başkanlığın "danışma birimi" olarak görev yapacak "Koordinasyon Dairesi" ise kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleri ile iletişimini temin etmek, kurumlardan gönderilen raporları birleştirerek değerlendirmek; basın, yayın ve halkla ilişkilere ait etkinlikleri yerine getirmekle yükümlüdür. 217 sayılı KHK'nın ilk halinde Başkanlığın "yardımcı hizmet birimleri" olarak ise "İdari ve Mali İşler Dairesi", "Personel Şubesi Müdürlüğü" ve "Savunma Uzmanlığı" sayılmıştır. Daha sonraki yıllarda, 217 sayılı KHK'da yer almamakla birlikte, Başkanlığa yeni tevdi edilen görevleri yerine getirmek ve iş yükü ağırlığı bakımından ayrı bir birim kurulmasını gerektiren işleri yürütmek üzere doğrudan başkana veya bir başkan yardımcısına bağlı olacak şekilde "Özelleştirme", "Merkezi Sınav", "KİT", "AB ve Dış İlişkiler", "Bilgi Edinme", "Halkla İlişkiler", "Engelliler" ve "Sendika" birimleri kurulmuş, bunların başlarına ise birim sorumlusu olarak bir uzman görevlendirilmiştir. Ayrıca, Başkanlıkca yayınlanan hizmet içi eğitim kitaplarının satışını yapmak üzere "Döner Sermaye İşletmesi", kaldırılan "Savunma Uzmanlığı"nın yerine de "Koruma ve Güvenlik Amirliği" kurulmuştur. Söz konusu birimlerin koordinasyonundan sorumlu olmak ve Başkan'a görevlerinde yardımcı olmak üzere Başkanlığa ayrıca iki başkan yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Bunlardan başkan yardımcıları ve daire başkanlarının ilgili bakanca, diğer tüm personel ise Başkan tarafından atanmaları öngörülmüştür.

Şekil 48. 217 sayılı KHK'ya göre DPB Teşkilat Yapısı (1984)



Kaynak: 217 sayılı KHK

217 sayılı KHK’da öngörülmeven ancak idari bir kararla Başkanlığa bağlanan diğer bir birim ise “Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezi”dir. Önceleri Millî Eğitim Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet göstermekte olan bir eğitim merkezi iken 1996 yılından itibaren Başkanlığa bağlanmış olan Merkez, kamu personeline yabancı dil öğretmek amacıyla oluşturulmuş ve faaliyet göstermiştir. Ancak yeterince etkin kullanılmadığı, yabancı dil eğitiminin piyasada daha iyi verilmekte olduğu ve memurların bu imkânı genelde kaçamak yapmak üzere kullanmaları gibi gerekçelerle 2003 yılında söz konusu Merkez’in kapatılmasına karar verilmiştir.

217 sayılı KHK ile Başkanlığın personel yapısında yapılan değişikliklerden biri de daha önce 184 olan kadro sayısının 364’e yükseltilmesi olmuş, böylece fonksiyonel ve örgütsel değişimine koşut olarak nicel kapasitenin de artırılması amaçlanmıştır¹⁷². Söz konusu değişim doğrultusunda getirilen en önemli yenilik ise Başkanlığın omurgasını oluşturacak olan “Devlet Personel Uzmanı” ile “Devlet Personel Uzman Yardımcısı” kadrolarının

¹⁷² Başkanlık’da 2017 yılı itibarıyla değişik unvanlardan toplam (294) adet personel görev yapmaktadır. Bunların (102)’si Devlet Personel Uzmanı ve Uzman Yardımcısı unvanlı personeldir (DPB, 2018).

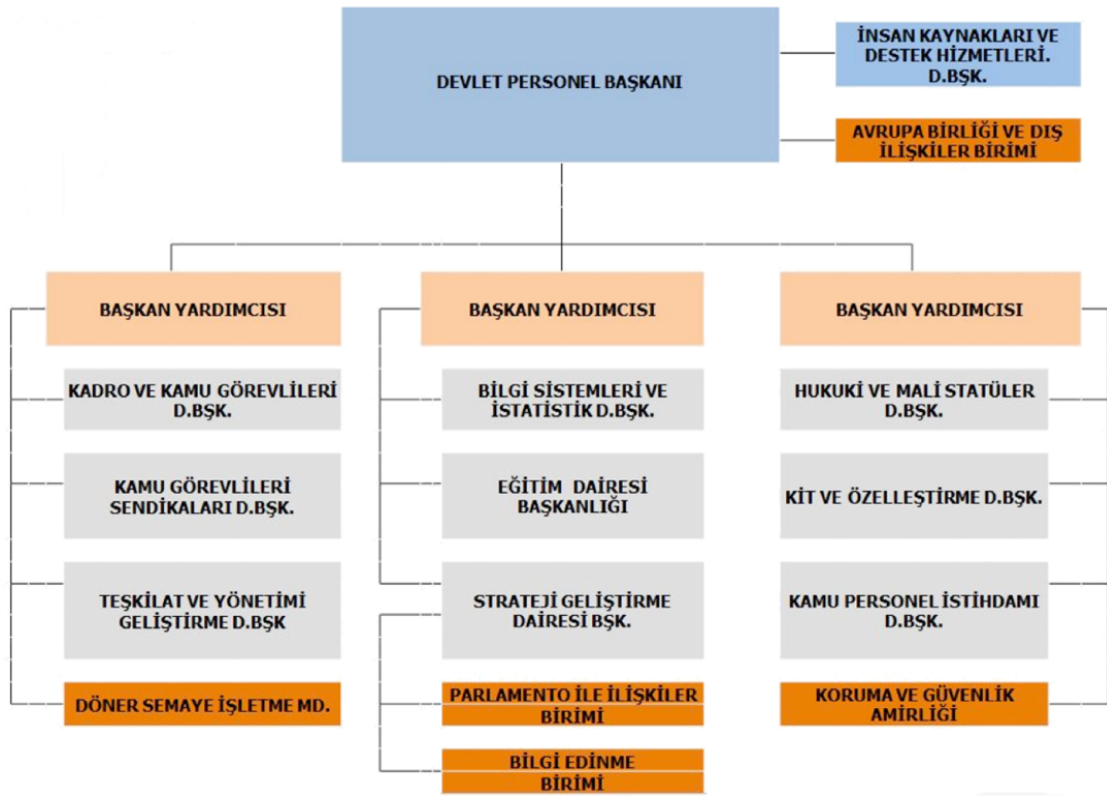
ihdas edilmiş olması, ayrıca bu kadrolara atanma ve yükselmelerin belirli esaslara¹⁷³ bağlanarak 657 sayılı Kanun'a sayılan kariyer meslek mensupları arasına dahil edilmeleri, dolayısıyla da Başkanlığın bir "uzmanlık kuruluşu" haline getirilmesi olmuştur. Bu çerçevede, 217 sayılı KHK'ya eklenen geçici bir maddeyle, DPD'de Danışman ve Uzman kadrolarında çalışan personelin Devlet Personel Uzmanı olarak atanması; Uzman Yardımcısı, Başraportör, Başkontrolör, Raportör ve Kontrolör kadrolarında çalışan personelin ise Devlet Personel Uzman Yardımcılığına atanmaları, bunlardan en fazla iki defa olmak üzere yapılacak sınavda başarılı olunması şartıyla en az üç yıl kıdemi olanların ise yine Devlet Personel Uzmanı olarak atanmaları öngörülmüştür. Bununla birlikte, Başbakanlığa bağlı diğer kuruluşlarda çalışan emsallerine kadro karşılığı sözleşme uygulaması yoluyla yüksek maaş ödenmesinin yolu açılırken, Devlet Personel Uzmanları ve yardımcıları bu haktan yararlanamadıkları için mesleğin çekiciliği düşük kalmış, uzman yardımcılığını kazananların birçoğu daha sonra diğer kariyer meslekleri tercih ederek kurumdan ayrılmışlardır. Bu durum, 1990 yılında 217'ye eklenen bir maddeyle uzman, uzman yardımcısı, yönetici kadroları ve çözümleyiciler için de aynı hakkın getirilmesiyle son bulmuş, kurumdan ayrılmalar ciddi oranda azalmıştır. Diğer taraftan, 217 sayılı KHK ile üniversite öğretim görevlilerinden yararlanma yolu da açılmış, ancak bu imkândan faydalanılmamıştır.

Son olarak, 2011 yılında 662 sayılı KHK ile Başkanlığın yapısı kısmen değiştirilerek bazı birimler daire başkanlığına dönüştürülmüş, bazı dairelerin isimleri ise yeniden belirlenmiştir. Buna göre; iki olan başkan yardımcısı sayısı üçe çıkarılmış, Başkanlığın ana hizmet birimlerinden olan "Personel Kayıtları ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı" "Bilgi Sistemleri ve İstatistik Daire Başkanlığı" olarak değiştirilmiş; ayrıca "Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığı", "Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığı,", "Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi Başkanlığı" Kurum'un yeni ana hizmet birimleri olarak kurularak görevleri tespit edilmiştir. Yine DPB'nin danışma birimi konumundaki "Koordinasyon Dairesi Başkanlığı"nın ismi "Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı" olarak değişmiş, Başkanlığın yardımcı hizmet

¹⁷³ Devlet Personel Uzmanları, mesleğe özel yarışma sınavı ile alınmaktadır. Kurum'a uzman yardımcısı olarak giren meslek personeli, üç yıl süreyle bu unvanda çalışmalarının ardından çalışma alanları ile ilgili bir konuda tez hazırlamakta, tezlerinin kabul edilmesi halinde de yazılı sınava girmeye hak kazanmaktadır. Bu aşamada da başarılı olanlar sözlü sınava alınmakta, bunda da olumlu sonuç alanlar Devlet Personel Uzmanı olarak atanmaktadır.

birimi olan “Personel Şubesi Müdürlüğü” ise “İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı” ile birleştirilerek “İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı” adını almıştır. Başkanlığın mevcut teşkilat şeması şu şekildedir:

Şekil 49. DPB Teşkilat Şeması (2018)



Kaynak: (DPB, 2018)

Nihayet bütçe açısından bakıldığında ise, DPB'nin genel bütçeli kurumlar arasında bulunduğu görülmektedir. DPB'nin bütçesi 4018 sayılı Kanun'a kadar uzun yıllar Başbakanlık bütçesi içerisinde ayrı bir kalem olarak yer almış, diğer bir ifadeyle, ayrı bir bütçeye sahip olmamıştır. Kurum'un bütçe kalemleri incelendiğinde ise, tahsis edilen ödeneklerin büyük çoğunluğunun personel giderlerine ayrıldığı, tahsis edilen tutarın kendisine verilen görevlere oranla çok düşük kaldığı ve dolayısıyla rutin faaliyetlerine ancak yettiği, rutin dışında faaliyetlerde bulunmak için ise son derece yetersiz olduğu söylenebilir¹⁷⁴. Her ne kadar aday memurların eğitimleri ve görevde yükselme sınavları

¹⁷⁴ 2017 yılında Bütçe Kanunu ile Başkanlığa tahsis edilen rakam 29,303,000 TL'dir. Bu rakamın yaklaşık 24 milyonu ise personel, sosyal güvenlik ve mal alımına ilişkin giderlere ayrılmıştır (DPB, 2018).

için Başkanlık tarafından döner sermaye aracılığıyla satılan kitaplardan gelire bütçe açısından bir rahatlama olmuşsa da bu ek gelirin Başkanlık açısından var olan bütçe sınırlılığını aşmaya yetecek düzeyde olmadığı da açıktır.

4.2.2.1.2. Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Tüm kamu teşkilatı ve personeline ilişkin konular başta olmak üzere, Türk kamu yönetimi içinde birçok önemli görev üstlenmiş bir “ihtisas” kurumu olan DPB’nin misyonu; “Devlet personel rejiminin temel ilke ve politikasını, kurum ve kuruluşların teşkilat, görev ve yetkilerini; kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerini; ülke şartlarına en uygun olacak şekilde düzenlemek, belirlenen personel politikalarını uygulamak, revize etmek, uygulamayı takip etmek ve denetlemek, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonu sağlamak”, vizyonu ise “Kurum ve kuruluşlar ile hizmetlerden faydalanan her kesime düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, etkili, çözüm üreten, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen, uygulayan, değişimi yakalayan ve gerçekleştiren, öncü bir Devlet Personel Başkanlığı” olarak belirlenmiştir (DPB, 2015, s. 1).

Bu misyon ve vizyon çerçevesinde faaliyet göstermesi öngörülen DPB, genel ve katma bütçeli kurum kuruluşlar, mahalli idareler, düzenleyici kurumlar, KİT’ler, özel yasalarla kurulmuş olan banka ve kuruluşları kapsayan oldukça geniş bir alanda söz sahibi olmuştur. 217 sayılı KHK, kapsamında olmayan kamu kurum ve kuruluşlarını ise Türk Silahlı Kuvvetleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları olarak belirlemiştir.¹⁷⁵ Bu anlamda, “döner sermayeli kuruluşlar” ile “özel kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları”nın ilave edilmesi dışında 160 sayılı Kanun’la 217 sayılı KHK arasında herhangi bir fark gözükmemektedir.

Diğer taraftan; görev, yetki ve sorumluluklar açısından bakıldığında, her iki kanuni düzenleme arasında bazı farklılıkların bulunduğu, bunun ise daha çok her iki yasal düzenlemenin çıkarıldıkları dönemdeki benimsenen anlayış farkından ve zamanla oluşan

¹⁷⁵ TSK’da görev yapan “silahlı personel” kapsam dışıdır, bunların dışında istihdam edilen sivil memurlar kapsama dahildir.

fiili durumun yasal alana taşınmasından kaynaklandığı göze çarpmaktadır. Öncelikle, 160 sayılı Kanun DPD'nin temel misyonu olarak “kadro sisteminin kurulması” yönünde bir eğilim taşımakta iken, 217 sayılı KHK'da bu konuda herhangi bir eğilim hissedilmemektedir. 160 sayılı Kanun'la DPD'nin görevleri arasında, “önceden tespit edeceği esas ve ölçütlere göre, memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılması suretiyle kurumların aynı mahiyet ve vüsattaki işleri için müsavi ve muadil ücret prensibini tahakkuk ettirmek; memur, hizmetli ve kadro unvanlarını standart hale getirmek” belirlenmişken, 217 sayılı KHK'da, “kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tespit etmek,” hükmüne yer verilmiş; böylece 160 sayılı Kanun kadro sisteminin kurulması yönünde üstü kapalı bir tercihte bulunurken, 217 sayılı KHK bu konuda açık bir hedef belirlememiştir. Yine 160 sayılı Kanun maaş sistemine ilişkin olarak, “memleketin iktisadi, sosyal ve mali durumunu takip ederek maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarda yapılması icap eden tadilleri hazırlamak, iç ve dış seyahat yevmiyeleriyle, sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan memurların maaşlarına tatbik edilecek ödeme misillerini tespit etmek” görevini tevdi etmişken, bu görevin uygulamada fiilen Maliye Bakanlığı'nca yerine getirildiği gerçeğini göz önünde bulunduran 217 sayılı KHK, DPB için bu yönde açık ve özel bir görevlendirmeye gitmemiş, sadece “kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek” hükmüne yer vererek bu konuda genel ve soyut bir dil kullanmıştır. Benzer şekilde, 160 sayılı Kanun'da “memur ve hizmetlilerin vecibe ve mükellefiyetlerini tespit etmek, inzibatî cezaya muhatap olacak hareketleri tayin etmek, inzibatî ceza sisteminin bütün kurumlarda aynı tarzda tatbikini sağlamak, personelin mükâfatlandırılması ile ilgili hususları incelemek” yönündeki görevlendirmeye, cezalar ve cezayı gerektiren fiil ve hallerin 657 sayılı DMK'da ayrıntılı olarak düzenlenmiş olması nedeniyle, 217 sayılı KHK'da yer verilmemiştir. Bununla birlikte, 217 sayılı KHK'da yeni olan hususlara bakıldığında; kamu personelinin eğitimi konusunda DPB'ye daha geniş görev ve yetkiler verildiği, bu kapsamda eğitimle ilgili olarak ilk defa olmak üzere “denetim” yetkisinin tanındığı, ayrıca “kapsama dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek

çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek” hükmüyle kamu yönetiminin teşkilatlanması konusunda da yetkilendirildiği görülmektedir. Bunlara ilaveten, fiilen yürütülen özelleştirilen kuruluşlardaki istihdam fazlası nakle tâbi personele ilişkin işlemlerin yürütülmesi ve kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasına yönelik 160 sayılı Kanun ile 217 sayılı KHK’nın ilk halinde yer almayan görevler, 2011 yılında kurulan yeni dairelerle birlikte KHK metnine ilave edilmiştir. 217 sayılı KHK’nın 160 sayılı Kanun’dan farklılaşan diğer bir yönü ise, dairelerin ismen belirlenerek bunların yürüteceği görevlerin de sayma yoluyla belirlenmiş olmasıdır.

Diğer taraftan, DPB’ye verilen görevler sadece 217 sayılı KHK’da sayılanlardan ibaret kalmamıştır. Başta 657 sayılı DMK olmak üzere kamu personeline ilişkin diğer mevzuatta, kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin özel mevzuatta ve birçok bakanlar kurulu düzenlemesinde DPB’ye görev ve sorumluluk yükleyen çok sayıda hüküm bulunmaktadır. 217 sayılı KHK ile verilen görevler daha çok politika tespiti, düzenleme yapılması, inceleme ve araştırmalarda bulunulması gibi genel nitelikli ve soyut içerikli görevlerden oluşurken, diğer mevzuatla belirlenen görevler ise özel nitelikli ve somut içerikli görevleri içermektedir. Bu düzenlemelerden bazıları sadece DPB’yi görevlendirirken, bazıları Maliye Bakanlığı ile birlikte görevlendirmekte, diğer bazıları ise DPB ile diğer bir kamu kurumuna veya ikiden fazla kamu kurumuna görev vermektedir. Ancak genel olarak bakıldığında, sadece DPB’nin yetkili olduğu alan sayısının oldukça az olduğu, çoğu konuda DPB’nin görüşü/uygun görüşü veya teklifi ile diğer kamu kurumunun onayı/kararı şeklinde veya bunun tersi bir işleyiş öngörüldüğü söylenebilir. Ayrıca, daha önce DPB’nin aktif rol aldığı, kadro işlemleri ve atama izinleri başta olmak üzere, mahalli idarelerin personel yönetimine ilişkin görevlerinin büyük çoğunluğu 2004 tarihli ve 5272 sayılı “Belediye Kanunu” ile sona ermiş, söz konusu işlemleri yapma yetkisi duruma göre ilgili meclislere, valiliklere veya İçişler Bakanlığı’na aktarılmıştır¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Söz konusu Kanun ile DPB’ye verilen yegâne görev İçişleri Bakanlığı ile birlikte norm kadroya ilişkin yönetmeliğin çıkartılması olup, bu yönetmelik 2007 yılında “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” adı altında yayımlanmıştır.

Bu çerçevede, DPB'nin görevlerini "217 sayılı KHK ile verilenler" ve "diğer mevzuatla verilenler" olmak üzere iki başlık altında ele almak uygun olacaktır. DPB'ye 217 sayılı KHK ile verilen temel görev ve sorumluluklar şu şekildedir¹⁷⁷:

- "Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmalar yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak",
- "Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmalar yapmak",
- "Personel ve teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve Başkanlık'a sunulan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarı ve tekliflerini incelemek, bunları görüş ve teklifleriyle birlikte Başbakanlığa sunmak",
- "Kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tespit etmek",
- "Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, umumi personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak",
- "Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda, kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları önleyecek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tespit etmek ve uygulamayı izlemek, kamu personeline ilişkin olarak kurum ve kuruluşlarca tereddüde düşülen çeşitli konularda uygulamaya esas olmak üzere mevzuat çerçevesinde görüşler vermek",
- "Kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak ve her kademedeki görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi ve yetiştirilmesi ile ileriki kadrolara hazırlanmalarını sağlamak üzere gerekli eğitim programlarının hazırlanması, uygulanması ve bunların takip ve değerlendirilmesine ait esasları düzenlemek ve bu alandaki uygulamaları denetlemek",

¹⁷⁷ 217 sayılı KHK (Md. 3)

- “Personel rejiminin esaslarını tespit etmek, devlet personel politikasının tespitinde ve uygulanmasında hükümete yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak”,
- “İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidererek uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek”,
- “Özelleştirme veya yeniden yapılandırma sürecinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası ve nakle tâbi personele ilişkin işlemleri yürütmek”.

217 sayılı KHK dışında diğer yasal düzenlemelerle ve ikincil mevzuatla verilmiş olan görev ve sorumluluklar ile bu çerçevede yürütülen faaliyetleri ise aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür:

- Kamu Personel Seçme Sınavı’na (KPSS) ilişkin görevleri yürütmek,
- Özürlülerin devlet memurluğuna alınmalarına ilişkin sınav ve diğer işlemleri yapmak,
- Harp ve vazife malulü sayılanların kamu kurum ve kuruluşlarında memur ve işçi kadrolarına yerleştirilmesi işlemlerini yapmak,
- Sosyal hizmet modellerinden yararlanarak haklarında korunma veya bakım tedbir kararı alınan kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarına merkezi yerleştirme işlemlerini yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyon işlemlerine ilişkin taleplerini değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarının açıktan ve naklen atama izin işlemlerini yürütmek, alım yapılacak kadro ve pozisyon bilgilerini ilan etmek¹⁷⁸,

¹⁷⁸ 2015 yılından itibaren kamu alımlarının Başkanlık internet sayfasından da yayımlanma zorunluluğu getirilmiş, böylece ABD’de uygulanmakta olan USAJOBS.com benzeri bir yöntem benimsenmiştir.

- 657 sayılı Kanun'a tabi sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin ücret tespiti ve vize işlemlerini yapmak,
- Geçici personel istihdamına yönelik talepleri değerlendirmek ve bu konuda karar tasarılarını hazırlamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak görevde yükselme ve unvan değişikliğine dair görevleri yerine getirmek,
- KİT'lerde çalışan sözleşmeli ve kapsam dışı personel, yönetim denetim ve tasfiye kurulu üyeleri ile denetçi ücretlerinin tespitine ilişkin karar tasarısını hazırlamak,
- Yetiştirilmek amacıyla yurtdışına gönderilecek personel için tahsis edilecek kontenjanlara dair işlemleri yapmak, yabancı hükümetlerce ve kurum/kuruluşlarca ayrılan dış bursların ilgili kurum ve kuruluşlara tahsisini yapmak,
- Kamu personeli için uygulanacak yabancı dil sınavlarına (KPDS/YDS) yönelik işlemleri yürütmek.

Görüldüğü üzere gerek 217 sayılı KHK ve gerekse diğer mevzuatta DPB'ye birçok farklı kategoride görev ve sorumluluk verilmiştir. Ancak bunlardan DPB'nin sistem içerisindeki fonksiyonu bakımından en önemlileri; “personel rejiminin esaslarını belirlemek, devlet personel politikasının belirlenmesi ve uygulanmasına yardımcı olmak, personel birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, kamu personelinin hukuki ve mali statülerinin esaslarını belirlemek, personel mevzuatının uygulanmasında birliği sağlamak ve personel rejiminin geliştirilmesi için gereken çalışmaları yapmak” olarak sayılabilir. Nitekim hem DPD hem de DPB, kamu personel mevzuatı kapsamında olup halen yürürlükte bulunan birçok düzenlemeyi ya kendisi hazırlamış veya hazırlanmasında katkı sağlamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, DPD tarafından ilk hazırlanan düzenleme bugün de sistemin omurgasını oluşturan 657 DMK'dır. Yine kamu personel sistemimizin uzun süre üzerine bina edildiği “1970 tarihli ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu” ve “1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK” ile “78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK” söz konusu Kurum tarafından hazırlanmıştır. Son olarak 2001 tarihli “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” da hazırlanmasında DPB'nin katkı sağladığı

yasal düzenlemelerden biri olmuştur. Bunlar dışında, çeşitli tarihlerde kamu personeline ilişkin maddeler barındıran çok sayıdaki KHK, bakanlar kurulu kararı, genelge, yönerge, tebliğ ve kurumsal yönetmeliklere katkı sağlamış veya bunlar hakkında görüş vermiştir. Bunlar arasında “kurumsal hizmet içi eğitim yönetmelikleri”, “kurumsal görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmelikleri” ve “kurumsal sicil ve disiplin amirleri yönetmelikleri” gibi her kamu kurumunca yürürlüğe koyulması gerekli olan düzenlemeler öne çıkmaktadır. Ayrıca bugün yürürlükte olup birçoğunun çıkarılması 657 sayılı DMK ile öngörülmüş olan genel nitelikli ikincil düzenlemelerin hemen hemen tamamında DPB bir şekilde görev almıştır.

DPB'nin politika belirleme ve düzenleme yapma görevinin bir türevi olarak zaman zaman gerçekleştirdiği faaliyetleri de burada belirtmek gerekmektedir. Bunlardan yakın zamanda gerçekleştirilenlere örnek olarak; Şubat 2003'te Ankara'da yapılan “Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu”, 50 nci kuruluş yıl dönümü vesilesiyle Şubat 2010'da Bolu'da düzenlenmiş olan ve siyasiler, bürokratlar, sendikal kuruluşlar ile üniversitelerden bir çok katılımcının iştirak ettiği “Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Hakları Çalıştayı”, Mart 2015'te Ankara'da üniversitelerin katılımlarıyla gerçekleştirilen “Yükseköğretim Kurumlarının ve İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesi Çalıştayı”, Mart 2015'te Kızılcabazam'da gerçekleştirilen “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Çalıştayı” ve son olarak 21-23 Ekim 2016 tarihleri arasında Bursa'da düzenlenen “Kamu Personel Sisteminin Değerlendirilmesi Çalıştayı” sayılabilir.

217 sayılı KHK ile denetim yetkisi verilen tek alan olan “kamu personelinin yetiştirilmesi” görevine yönelik olarak yapılan faaliyetlerin de yine son dönemde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu kapsamda, talepte bulunan kamu kurumlarının hizmet içi eğitim faaliyetleri için personel görevlendirmenin rutin olarak yapılmasının yanı sıra, orta ve üst düzey personeli hedefleyen bölgesel eğitim programları da düzenlenmektedir¹⁷⁹. Ayrıca kapatılmasından önceki son dönemde TODAİE ile yapılan protokoller çerçevesinde yüksek lisans ve sertifika programlarının düzenlenmesi de yine DPB

¹⁷⁹ Ör. 2014-2015 yıllarında beş farklı merkezde, toplam (40) ilden katılan (950) orta ve üst düzey kamu yöneticisine dönük, “Kamuda Yönetici Yetkinliklerinin Artırılması Bölgesel Eğitim Programı” gerçekleştirilmiştir.

tarafından bu kapsamda gerçekleştirilen faaliyetler arasındadır¹⁸⁰. DPB ayrıca bazı ülkelerle de protokoller imzalayarak karşılıklı çalışma ziyaretleri ve personel değişim programları düzenlemektedir.¹⁸¹

Yeterince yerine getirildiği söylenemese de DPB tarafından yürütülen diğer önemli bir görev, yayıncılık faaliyetleridir. Uzun bir süre periyodik olarak yayımlanmış olan ve DPB tarafından verilen hukuki görüşleri içeren “Mütalaalar Bülteni”, internet imkanlarının gelişmesinin sonucu olarak artık yayınlanmamakta, bunun yerine Başkanlık’ın internet sitesine konulmaktadır. Yine adaylık eğitimlerinde kamu kurumlarında kaynak olarak kullanılan kitapların basımı ve dağıtımı DPB tarafından yapılmakta ve gelirleri döner sermayeye aktarılmaktadır. Bunlar dışında Başkanlık tarafından zaman zaman hazırlanıp yayımlanan çeşitli kitaplar ve raporlar da bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak; Devlet Teşkilatı Rehberi, Kamu Personel İstatistikleri Kitabı, Mütalaalar Kitabı, Personel Mevzuatı Kitabı, bazı gelişmiş ülkelerin personel sistemlerine ilişkin araştırma raporları verilebilir.

Başkanlık bünyesinde ayrıca çeşitli fonlardan finanse edilen araştırma/inceleme nitelikli projeler, uzman ve uzman yardımcılardan oluşturulan çalışma grupları tarafından yürütülmekte olup bunlar arasında; kamu personeli için merkezi bir bilgi ağı oluşturmayı amaçlayan “PER-NET Projesi”, kamu personelinin verimlilik düzeylerinin arttırılmasını hedefleyen “Kamu Personeli Verimlilik Projesi (KAVEP)”, kamu personel yönetiminde performans yönetimine geçilmesine yönelik çalışmaların yürütüldüğü “PER-PER Projesi” ile eğitim faaliyetlerinde uzaktan eğitim modüllerinden yararlanılması amacıyla yönelik “Kamu Personelinin Uzaktan Eğitimi Projesi” örnek olarak sayılabilir.

¹⁸⁰ Bu kapsamda, orta ve üst düzey yönetici kategorisinde bulunan kamu personeline yönelik “Kamuda Yönetici Yetkinliklerinin Artırılması Eğitim Programı”, 25 ana konuda modüler eğitim şeklinde uygulanmıştır. Bu eğitim programları 2015 yılı için üçer aylık dönemler şeklinde toplamda üç program olarak tamamlanmış olup, (82) adet kurum ve kuruluştan (90) orta ve üst düzey idareci söz konusu eğitim programlarından istifade etmiştir.

¹⁸¹ Başkanlıkca protokol imzalanan ülkeler şunlardır: Azerbaycan, Çin, Fransa, İngiltere, İran, G. Kore.

4.2.2.1.3. Devlet Personel Başkanlığı'nın İç İşleyişi

DPD'nin kuruluş yasasında Daire'nin kuruluş, görev ve çalışma düzeninin bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüş olmakla birlikte, bu yönde bir çalışma on beş yıl boyunca yapılamamıştır. Özellikle başkan-heyet-genel sekreter arasındaki ilişkilerdeki muğlaklık ve iç çekişme, DPD'nin iç örgütlenmesinde en yumuşak bölge olmuş, yöneticiler bu bölgeye dokunmamak için uzun zaman yönetmelik çıkarmaktan kaçınmışlardır. Nitekim daha sonra çıkarılan üç yönetmelik bu iç çekişmenin izlerini taşımıştır.

DPD'nin bu konudaki ilk yönetmelik düzenlemesi 1975 yılında çıkarılmış¹⁸², ancak bu Yönetmelik dört ay sonrasında çıkarılan ikinci bir yönetmelikle¹⁸³, bu ise yine iki yıllık kısa bir aradan sonra çıkarılan üçüncü bir yönetmelik¹⁸⁴ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Birinci yönetmelikle Başkan hem Heyet'in hem de Daire'nin başı olarak belirlenmiş, ana hizmet birimlerinin oluşumu Heyet'in kararına bağlı kılınmıştır. Heyet üyelerinin ise "temsilci" değil, Daire'nin "kadrolu görevlileri" oldukları hükme bağlanmış, dolayısıyla sadece Heyet'in çalışmaları değil, bununla birlikte Daire'nin çalışmalarına da katkıda bulunmakla yükümlü tutulmuşlardır. Yönetmelik Genel Sekreter'in işlevini ise, Heyet ile Başkan tarafından birlikte tespit edilen "düzenin işlerliğini sağlamakla" sınırlı tutmuştur. Ancak üst kademe içerisindeki bu karmaşık ilişkilerin öngörüldüğü gibi yürümemesi, görev çakışmaları ve çatışmalarının sıkça yaşanan sorunlar olarak Daire'nin etkin çalışmasının önünde engel olması dikkate alınarak; sonraki yönetmelikle birlikte dengeler de değişmiş, Başkan sadece "Heyetin başı" sayılmış, Heyet üyelerinin vazifesini gösteren hüküm kaldırılmak suretiyle üyelerin Daire üzerindeki var olan söz hakkı sona erdirilmiş, Genel Sekreter ise sadece idari teşkilatın değil, aynı anda "Daire'nin de başı" konumuna getirilmiştir. Yine bir "tepki" olma özelliği gösteren üçüncü Yönetmelik ise, bu sefer Başkan'ı "her şey" yapan, Genel Sekreter'i ise "Başkanın astı" olarak neredeyse "sıradan memur" konumuna oturtan bir yapıyı öngörmüştür (Güler, 1988a, s. 94).

¹⁸² RG: 6 Nisan 1975

¹⁸³ RG: 23 Ağustos 1975

¹⁸⁴ RG: 24 Ağustos 1977

Daha önce de ifade edildiği gibi, DPD döneminde iç teşkilatlanma yetkisi Heyet'e bırakılmış olması nedeniyle şubelerin ve daha sonra dairelerin isimleri ve yapılanmaları çok sık değişikliğe uğramıştır. Daire'nin Heyetçe yapılacak işler dışındaki inceleme, araştırma, diğer teknik ve idari görevleri, başkanın genel sekreterle ortaklaşa yapacakları teklif üzerine Heyet kararıyla kurulacak bu birimler tarafından yürütülmüştür. Heyet tarafından belirlenen bu birimlerin esas yükünü üstlenen uzman, uzman yardımcısı, raportör ve kontrolör gibi unvanlardaki personel ise, daha sonra uygulanan kariyer meslek mensuplarının geçtiği süreçten geçmeden doğrudan büro işlerini yapan alt düzey memuriyetlerden veya aynı konumdaki diğer kurum memurlarından naklen atanarlardan oluşturulmuştur. Kanunların veya Başkan'ın Heyet kararı ile yapılmasını öngördüğü işlere ait dosyaların Heyette görüşülmesi bunları hazırlayan personel ile bağlı olduğu birim amirinin de katılımıyla birlikte yapıldığından, Heyet'in genellikle haftada iki gün toplandığı da dikkate alındığında, iç işleymde kayda değer bir "yavaşlığın" hâkim olduğunu tahmin etmek zor değildir.

Söz konusu sorunlar dikkate alınarak "Başkanlık" olarak yeniden yapılandırılan DPB'de ise iç işleym daha basit bir iş akışına imkân sağlamıştır. Gelen dosyalar Başkan veya görevlendireceği başkan yardımcısı tarafından 217 sayılı KHK'da görevleri sayma yoluyla belirlenmiş olan dairelere gönderilmekte, ilgili daireye gelen dosyalar ise bir uzman veya uzman yardımcısına havale edilmektedir. Diğer idari personel ise uzman ve uzman yardımcılarının yardımcı olacak şekilde yazıya aktarım, evrak dağıtım, arşivleme gibi işleri görmektedir. Ancak bilgi sistemlerindeki gelişmeler sonucunda elektronik belge yönetim sistemine geçilmesiyle birlikte süreç bilgisayar ağı üzerinden yürümekte olduğundan, daha önce bu işleri yapan idari personele olan ihtiyaç da günden güne azalmıştır. Buna ilaveten, uzman ve uzman yardımcılarının görev yüklerinin ağırlığını oluşturan mevzuata ve arşiv kayıtlarına ulaşmanın günümüzde internet ortamı üzerinden çok daha kısa bir sürede yapılabilmesi sebebiyle, bu personelin iş yüklerinde hissedilir derecede bir azalma yaşanmış olduğu da söylenebilir.

Diğer taraftan, Başkanlık'da görev yapan personelin sayısal olarak azlığı yanında, tahsis edilen mekânsal yerleşkenin ihtiyaçları karşılamaması, kuruluşundan bu yana hep şikâyet

konusu olmuş hususlardan biridir¹⁸⁵. Daha geniş ve modern imkanlarla donatılmış yeni bir hizmet binasına geçiş yönünde bazı çabalar olmuşsa da özellikle Maliye Bakanlığı'nın bu konudaki olumsuz tavrı sebebiyle, bugüne kadar mümkün olamamıştır. Başkanlığın mevcut hizmet binasına ilişkin en çok şikâyet edilen husus ise; konferans, toplantı ve eğitim amaçlı olarak kullanabileceği bir mekâna sahip olmamasıdır.

4.2.2.2. Maliye Bakanlığı¹⁸⁶

Maliye Bakanlığı hemen hemen bütün ülkelerde olduğu gibi, bütçe üzerindeki kontrolünden kaynaklı gücü sebebiyle, Türkiye'de de kamu personel sistemi üzerinde hissedilir bir etkiye sahip olagelmiş, her zaman için sistemin merkezi yönetiminde rol oynayan en önemli aktörlerden birisi olmuştur. Bu durum ise, kamu personel yönetimine ilişkin olarak doğrudan mevzuat tarafından verilen görev ve yetkilerden kaynaklandığı gibi, gelişmekte olan ülkelerin genel bir özelliği olan bütçe endeksli karar verilmesi ve uygulama yapılmasının etkisiyle sürece müdahil olma eğiliminden de beslenmiştir. Diğer bir ifadeyle, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülke kamu personel yönetimlerinde, politikaların tespitinde ihtiyaçlardan ziyade bütçe sınırlılıkları belirleyici olmakta, bu ise, siyasi iradenin tercihi bu yönde olmasa bile, dolaylı olarak ülkenin bütçe kontrolünden sorumlu organının sürece dahilini zorunlu kılmaktadır. Yine bu tür ülkelere özgü bir durum olarak, kamu personel politikası adeta ücret politikası olarak algılanmakta, bu ise siyasi iradeyi maliye bakanlıklarının sürece dahil olma konusundaki girişimlerine destek vermeye itmektedir.

Bu bağlamda, ülkemizde de 1960 yılında kamu personel yönetiminde özel görevli bir kuruluş olarak DPD'nin kuruluşuna kadar geçen sürede sistemin merkezi yönetiminin başlıca sorumlusu Maliye Bakanlığı olmuştur. Bu dönemde Türkiye'de personel istihdamının doğrudan bütçe ile irtibatlandırılması, bu sorumluluğun neden başka bir kamu kurumuna değil de Maliye Bakanlığı'na tevdi edildiğinin de bir cevabı olmuştur.

¹⁸⁵ Başkanlık bugün Ankara Kızılay İzmir Caddesi'nde bulunan on bir katlı hizmet binasında; (96) çalışma odasından oluşan 4,600 metrekarelik nispeten küçük bir alanda faaliyetlerini sürdürmektedir. Söz konusu hizmet binası daha önce İl Özel İdaresi'nin mülkiyetinde iken, İl Özel İdaresi'nin kapatılması sonucu Başkanlığın mülkiyetine geçmiştir.

¹⁸⁶ 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile adı Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

Öyle ki, yabancı uzman raporlarının etkisi ve gelişmiş ülke uygulamalarının da etkisiyle kamu personel sistemi için merkezi bir personel yapısının gerekliliğinin kabulü ile başlayan kuruluş çalışmaları Maliye Bakanlığı'nca yürütülmüş, sonuçta ortaya çıkan 160 sayılı Kanun da bu çalışmaların bir ürünü olmuştur. Dolayısıyla burada, uzun zamandır kamu personel sisteminin merkezi yönetimi fonksiyonu tek başına yerine getiren bir kamu kurumunun, bu fonksiyonu elinden alacak bir başka kurumun oluşum sürecinde söz sahibi olması gibi “ironik bir durum” yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Diğer taraftan, DPD'nin bizzat Maliye Bakanlığı tarafından kurulmuş olmasıyla, bundan sonraki dönemde söz konusu Bakanlığın süreçten dışlandığını, ya da kendisini geri çektiğini söylemek zor gözükmemektedir. Aksine, DPD'nin kuruluşundan sonra da Maliye Bakanlığı'nın kamu personel yönetiminde oynadığı rol, eskisine oranla en azından kâğıt üstünde azalmakla birlikte, devam etmiş; dahası DPD ve sonrasında DPB'nin süreçteki “etkinsizliği” sebebiyle bu rolün ağırlığı daha da hissedilir bir hal almıştır. Buradan hareketle, DPD'nin kurulmasıyla aslında olan şey, kamu personel sistemimizin merkezi yönetiminde daha önce var olan tek başlılığın iki başlı bir yapıya evrilmiş olmasıdır.

Maliye Bakanlığı bünyesinde kamu personeline ilişkin görevlerin ifa edildiği birim “Bütçe ve Mali Kontrol (BÜMKO) Genel Müdürlüğü” olmuştur. Söz konusu Genel Müdürlük; “harcama politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına katkı sağlama, merkezi yönetim bütçesinin hazırlık çalışmalarını koordine ederek bütçe kanun tasarılarını hazırlama ve merkezi yönetim bütçesinin uygulanmasına yön verme hizmetlerini” sunmakta, bu kapsamda da “harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik tekliflerini inceleyerek Bakanlığın görüşünü hazırlama, kanun tasarısı ve teklifleri ile KHK'ların TBMM ihtisas komisyonlarında görüşülmesi esnasında Bakanlığın temsil etme, görev alanına giren konularda yenileme, iyileştirme veya geliştirme amacıyla mevzuat tasarıları hazırlama” gibi son derece önemli hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir. BÜMKO, uzun süre Maliye Bakanlığı'nda faaliyet gösteren en önemli ana hizmet birimlerinden biri olarak, 1936 yılında “2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”la genel bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin işleri yürütmek üzere “Bütçe ve Mali

Kontrol Umum Müdürlüğü” adıyla kurulmuş, 1950¹⁸⁷ ve 1983 yıllarında iki kez yeniden düzenlenmiş, 2018 yılında ise 703 sayılı KHK ile kapatılarak görevleri büyük ölçüde Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na aktarılmıştır. 2996 sayılı Kanun’da görevleri sayılmış olmakla birlikte Genel Müdürlüğe kamu personel yönetimine ilişkin olarak doğrudan verilmiş bir görev yer almamış, ancak bu dönemde kamu personel yönetiminde özel görevli merkezi bir birimin olmaması da etkisiyle, uygulamada bu görev bütçe ile olan yakın ilişkisi dikkate alınarak Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmiştir; fiilen üstlenilen bu görev çerçevesinde kamu personeline ilişkin işler 1960’lı yıllara kadar personel ücret rejiminden sorumlu olan “Barem Şubesi” eliyle yürütülmüştür. BÜMKO kapatılmadan önceki yapısına ise 1983 tarihli 178 sayılı KHK¹⁸⁸ ile kavuşmuş, kamu personeline ilişkin açık görevlendirme de yine bu KHK ile yapılmıştır. 178 sayılı KHK BÜMKO’yu, kamu istihdam politikasını belirlemek ve bunun için gerekli önlemleri almakla doğrudan ve açık olarak görevlendirmiştir (Güler, 2005a, s. 256). Devlet harcamalarının yönetimi ve denetiminden sorumlu olan bu Genel Müdürlük’ün genel görev tanımı içinde, bütçe içinde başlıca gider kalemlerinden biri olan personel harcamaları yönetimi önemli bir yer tutması, şüphesiz bu görevlendirmede etkili olmuştur. Bu çerçevede, daha önce Barem Şubesi tarafından yürütülen vazifeler, DPB’nin kuruluşuyla yeniden belirlenecek kamu personel yönetimine ilişkin görevler de dikkate alınarak, 178 sayılı KHK ile yeni kurulan dört farklı daire arasında dağıtılmıştır.

178 sayılı KHK’da Maliye Bakanlığı’nın kamu personel yönetimine ilişkin olarak yerine getirmekle yükümlü olduğu görevler; “kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak¹⁸⁹” olarak tespit edilmiştir. Maliye Bakanlığı’na bu konuda yetki veren diğer bir yasal düzenleme

¹⁸⁷ 03.04.1950 tarihli ve 5655 sayılı Kanun’la Genel Müdürlüğün görev ve sorumlulukları tekrar düzenlenmekle birlikte esaslı bir değişikliğe de gidilmemiştir.

¹⁸⁸ Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

¹⁸⁹ 178 sayılı KHK (Md. 10-f)

ise “... kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermek,” hükmünün yer aldığı “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”dur. Görüldüğü üzere, Maliye Bakanlığı’na kamu personel yönetimine ilişkin olarak verilen görevin kapsamı geniş tutularak, Bakanlığın bu konuda görev genişletmesi yönünde açık bir kapı bırakılmıştır. 178 sayılı KHK ile söz konusu görevlerin yerine getirilmesi “kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi” amacına bağlandığından, Bakanlık bu açık kapıdan yararlanmakta tereddüt etmemiş, kamu personel yönetimine ilişkin hemen hemen tüm düzenleme ve uygulamalarda müdahil olma eğiliminde olmuştur.

BÜMKO son döneminde müsteşar ve müsteşar yardımcısı hiyerarşik sıra düzeni içerisinde bir genel müdür tarafından yönetilmiş, genel müdüre görevlerinde yardımcı olan beş genel müdür yardımcısına bağlı (23) daire başkanlığı aracılığıyla kendisine tevdi edilen sorumlulukları yerine getirmiştir. Bu beş genel müdür yardımcısından biri yalnızca kamu personel sistemiyle ilgili işleri yürütmekle görevli olmuş; altında doğrudan kamu personel yönetimi alanında faaliyet gösteren iki adet “Personel Mevzuatı Dairesi”, “Kadrolar Dairesi” ile “Maaş ve Yük Hesabı Dairesi” faaliyet göstermiştir. Dairelerde işler kariyer meslek mensupları olan Maliye Uzman ve Yardımcıları (daha önce Devlet Bütçe Uzmanları ve Yardımcıları) tarafından yürütülmüş, ayrıca bunlara yardımcı olmak üzere çeşitli unvanlarda büro personeli görev yapmıştır.

Genel Müdürlük, faaliyette bulunduğu dönem itibariyle kamu istihdam politikasını genel olarak dört aracı kullanmak suretiyle belirlemiştir: (i) Bütçe Hazırlama Talimatı, (ii) Bütçe Gerekçesi, (iii) Bütçe Yasası ve (iv) Bütçe Uygulama Talimatları. Türkiye’de kamu personel yönetiminin geleneksel ve temel işleyiş zeminini bütçe sistemi oluşturduğundan, kamu istihdam politikası ile politikanın uygulama ilkeleri; bütçe yasası ve buna dayanılarak yayımlanan kadro, pozisyon ve istihdam esaslarına ayrılmış bütçe uygulama talimatları eliyle yürütülmektedir. Genellikle bütçe yasalarının önemli bir kısmı kamu personeli istihdamına ilişkin esasların belirlenmesine ayrılmakta ve burada özlük haklarıyla istihdam ilkeleri ayrıntılı biçimde belirlenmektedir. Bütçe yasaları ve bütçe uygulama talimatları ile sabitlenen ilkelerin denetimini ise üç araçla gerçekleştirmektedir:

Genel kadro yasası uygulaması, ilgili yasal düzenlemelerin hazırlanması ve izin-vize işlemleri (Güler, 2005a, s. 257).

Maliye Bakanlığı'nın kamu personel sisteminin omurgasını oluşturan maaş sistemi üzerindeki etkisi görev tanımı gereği zaten hep en üst seviye olmuştur. Bu anlamda; maaş sisteminin dizaynı, maaş tutarlarının belirlenmesi, yan ödeme kararnemelerinin yayımlanması, maaş tutarlarında yapılacak yıllık artışlara karar verilmesi gibi özellikle kamu personeli açısından son derece önemli görülen hükümet düzenlemelerinin arkasındaki gerçek aktörün her zaman için Maliye Bakanlığı olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Ancak uygulamada Bakanlığın müdahil olduğu alan sadece maaş sistemi ile kalmamış, bütçe ile doğrudan ilişkisi nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyon ihdas ve değişim teklifleri ile açıktan atama taleplerinin değerlendirilme sürecinde de doğrudan karar verici olarak etkin rol almıştır¹⁹⁰. Hatta kamu kurumlarının personel birimleri için temel başvuru kaynaklarının başında gelen ve düzenleyici işlem kategorisinde bulunan “Devlet Memurları Genel Tebliği”nin hazırlanması ve yayımlanması da Maliye Bakanlığı'na yapılagelmiştir. Yine son dönemde gündemde çokça yer tutan sendikalarla toplu görüşme ve sözleşme yapılması sürecinde de, söz konusu görüşmelerde dile getirilen taleplerin daha çok mali haklara yönelik olmasının doğal bir sonucu olarak, Maliye Bakanlığı temel karar verici durumunda olmuştur.

Diğer taraftan BÜMKO, kamu personel yönetimi üzerinde, yalnızca doğrudan personele ilişkin kararları alarak değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin verilmiş usulüne ilişkin kuralları belirleyerek de etkili olmuştur. Özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli personel, geçici personel, taşeron personel gibi yeni istihdam türlerinin yaygınlaşmasının sebebi olan hizmet satın alma yoluyla hizmet gördürülmesinde Maliye Bakanlığı “izin verici” konumu nedeniyle kamu istihdam politikasının şekillenmesinde doğrudan rol almıştır.

¹⁹⁰ Hatta gerek görsel ve gerekse yazılı medyada bu konudaki haberlerin “Maliye Bakanlığı'ndan kadro alındı, Maliye Bakanlığı izin verdi” şeklinde verildiği dikkate alındığında; kamu personeli alımları konusunda Bakanlığın yetkili olduğu konusunda üstü kapalı bir kabul olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu genel değerlendirmelerin ardından, BÜMKO bünyesinde kamu personel yönetimine ilişkin olarak yürütölmüş olan faaliyetler aşğıdaki şekilde belirtilebilir¹⁹¹:

- “Personel kanunları ve diğer kanunlarla düzenlenmiş ve devlet memurları ile diğer kamu personeline ödenen; taban aylığı, kıdem aylığı, yüksek hakimlik tazminatı, makam tazminatı, temsil tazminatı, görev tazminatı, vekalet ücreti, döner sermaye ödemeleri, fazla çalışma ücreti, yabancı dil tazminatı, aile, doğum ve ölüm yardımı, yan ödeme kararnamesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlar, tayın bedeli, ek tazminat, ek ücret, ödeme, ek ödeme, ek ders ücretleri, öğretim yılına hazırlık ödeneği, huzur hakkı, huzur ücreti, ikramiye, ödöl, prim ve benzeri haklar konularına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek”,
- “Aylık ve ücret artışlarına ilişkin gerekli çalışmaları yapmak ve bu konulara ilişkin düzenlemeleri hazırlamak, bunlar ile kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin unsurlarda meydana gelecek değişikliklere ilişkin mali yük hesaplarını yapmak”,
- “Kamu kurum ve kuruluşları için yılı merkezi yönetim bütçe kanunuyla belirlenen toplam atama izin sayısının kurumlar bazında dağılımına ilişkin hazırlanacak Başbakan onayına esas Bakanlık teklifini hazırlamak”,
- “Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdas taleplerini değerlendirmek, bunlara ait tutulu kadroların serbest bırakılması ve kadro değişiklik tekliflerini inceleyerek Bakanlar Kurulu kararına esas olacak görüş bildirmek”,
- “Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının dağılımındaki değişikliklerin (tenkis/tahsis) onay işlemlerini gerçekleştirmek”,
- “Kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı DMK’nın 4/B maddesi uyarınca istihdam edecekleri sözleşmeli personele ilişkin pozisyonun sayısını, unvanını, niteliklerini, sözleşme ücretlerini ve sürelerini 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde belirlemek”,

¹⁹¹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi’nden derlenmiştir.

- “Kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatı uyarınca kadro karşılıksız ve 657 sayılı Kanun’un Ek Geçici 16’ncı maddesi ile yükseköğretim mevzuatı uyarınca çalıştırdıkları sözleşmeli personelin unvan, sayı ve ücretlerini gösterir cetveller ile tip sözleşme örneklerini vize etmek”,
- “375 sayılı KHK’nın Ek 6’ncı maddesi kapsamında büyük ölçekli olduğu tespit edilen bilgi işlem birimlerinde istihdam edilecek personele ilişkin pozisyon sayısı, niteliği, sözleşme ücreti, çalışma süresi, hizmet sözleşmesi örneğini vize etmek”,
- “Kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin (C) fıkrası gereği çalıştıracakları geçici personele ilişkin Bakanlar Kurulu karar taslağını hazırlamak veya kurumlarca hazırlanan Bakanlar Kurulu karar taslaklarına dair görüş bildirmek ve söz konusu personelin tip sözleşme örneklerinin vize işlemlerini yapmak”,
- “Kamu kurum ve kuruluşları için ihtiyaç duyulan sürekli işçi kadrolarını vize etmek, vizeli sürekli işçi kadrolarında unvan ve birim değişikliğine izin vermek, boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılmasına izin vermek, boş sürekli işçi kadrolarından uygun görülenlerin iptaline yönelik Başbakan onayı hazırlamak”,
- “5620 sayılı Kanun’a göre geçici işçi pozisyonlarını vize etmek”,
- “657 sayılı Kanun’un 86’ncı maddesi çerçevesinde boş kadrolara açıktan vekil atanmasına izin vermek”,
- “Kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin norm kadro çalışmalarına yardımcı olmak”,
- “190 sayılı KHK kapsamına dahil kurumların personel istihdamına dair konularda kadro ve iş analizleri yapmak ve gerekli evrakı tetkik etmek”,
- “Teşkilatlanmaya ilişkin mevzuat kapsamında kamu idarelerinin taleplerini değerlendirmek ve görüş vermek”,
- “Resmi İstatistik Programı çerçevesinde kamu istihdam verilerini konsolide etmek ve talep halinde ulusal ve uluslararası kuruluşlara bildirmek”,
- “631 sayılı KHK kapsamına giren üst kurul ve idarelerin ücretlerine ilişkin BKK taslağını hazırlamak”,

- “Sürekli görevle yurtdışına giden personelin yurtdışı aylığının hesaplanmasında kullanılan emsal katsayılara ilişkin BKK taslağını hazırlamak”,
- “KBS-Kamu Personel Harcamaları Yönetim Sistemi’nin (KPHYS)¹⁹² işletilmesini sağlamak”,
- “Kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırma sürecinde personelin nakli ve bunların mali haklarına ilişkin düzenlemeler yapmak”,
- “4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun uyarınca fark tazminatı ve şahsa bağlı haklara ilişkin uygulamalar hakkında karar vermek”,
- “Devlet memurlarına yapılan giyecek ve yiyecek yardımına ilişkin işlemleri yürütmek”,
- “Geçici köy korucularının mali haklarına ilişkin işlemleri yürütmek”,
- “Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerine ilişkin ödenekleri hesaplamak, bu ödeneklerin kurumsal bazda dağılımını ve aylık bazda harcama tahminlerini yapmak”,
- “Kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili olarak, toplu görüşme sürecinde taraflara mali, sosyal hak ve yardımlara ilişkin teknik destek sağlamak”,
- “Düzenleyici ve denetleyici kurumlara yapılacak naklen geçişlere ilişkin görüş bildirmek”,
- “Bakanlıklar arası ortak kültür komisyonu kapsamında yurtdışına gönderilecek personelin seçilmesi ve görevlendirilmesi ve bunlara yapılacak ödemelerle ilgili işleri yapmak”.

¹⁹² KPHYS; “Kamu kurumlarında memur, kadro karşılığı sözleşmeli, vekil gibi değişik adlarla çalıştırılan personele yapılan maaş, ek ders, fazla çalışma ve doğum, ölüm gibi sosyal ödemelerin yapıldığı, bu ödemeler yapılırken personelin özlük bilgilerinin tutulduğu ve bu bilgilere göre de maaşlarının hesaplandığı, bordrolarının oluşturulduğu, muhasebe kayıtlarının tutulduğu, personelin maaş ödeme bilgilerinin bankalara elektronik olarak gönderildiği ve elektronik denetim yapılabilmesi için maaş bordro bilgilerinin Sayıştay’a elektronik ortamda aktarıldığı bir sistemdir.” <https://www.muhasibat.gov.tr/kbs/duzenlemeler/kphys> (ET: 13.09.2017)

Görüldüğü gibi Maliye Bakanlığı'nca kamu personeline yönelik olarak yürütülen görevler daha çok kamu personelinin mali haklarına ilişkin iş ve işlemlere odaklanmıştır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, Maliye Bakanlığı'nın kamu personelinin merkezi yönetimi konusunda fiilen yürüttüğü faaliyetleri sadece mali haklarla sınırlı ve bunların uygulamasına dönük olduğunu söylemek yanıltıcı olacaktır. Zira, Cumhuriyet'in kurulmasından bu yana kamu personelinin ilgilendiren tüm kanun, KHK, BKK ve ikincil mevzuatın hazırlanmasında Maliye Bakanlığı'nın doğrudan veya dolaylı olarak katkısı ve müdahalesi olmuştur. 657 sayılı DMK'nın 1970 yılındaki kapsamlı değişikliğinden başlayarak, daha önce DPB'nin görevlerinin incelendiği başlık altında belirtilmiş olan kamu personeline ilişkin hemen hemen tüm ikincil düzenlemelerde söz konusu Bakanlığın ya bizzat hazırlık aşamasında bulunma ya da görüş verme şeklinde bir dahli her zaman olmuştur. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı'nın sadece mali haklara ilişkin uygulamaya dönük işlemleri yürütmediği, bunların yanında kamu personel politikasının tespiti ve kamu personel sisteminin düzenlenmesinde de son derece etkin bir role sahip olduğu söylenebilir.

4.2.3. Kamu Personel Yönetiminde Rol Alan Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş çerçevesinde yaşanan değişime kadar Türk kamu personel sisteminin yönetiminde ana aktörler olarak Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı yer almış olmakla birlikte, sistemin işleyiş sürecinde müdahil olmuş veya katkı sağlamış, dolayısıyla da bazı konularda bu iki kuruma görevlerinde yardımcı veya kararlarına ortak olmuş diğer kamu kurumları da bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte söz konusu kurumların büyük bir kısmının sistem içindeki rolleri sona ermiş olmasına rağmen aşağıda bunların merkezi kamu personel yönetimindeki rollerine kısaca değinilecektir.

4.2.3.1. Başbakanlık

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte tarihe karışan Başbakanlık kamu yönetimi teşkilatının en üstünde yer alan kurumlar üstü konumuyla diğer tüm alanlarda olduğu gibi kamu personel yönetiminde de önemli roller oynamıştır. Her şeyden önce

ilgili kurumlarca hazırlanmış olsalar bile kanun, KHK, BKK, yönetmelik gibi tüm mevzuat düzenlemelerinin nihai olarak gelmek zorunda oldukları yer Başbakanlık olarak belirlenmiştir. Buna ilaveten yürütme organının en stratejik birimi olarak, hükümetler için son derece önemli olan kamu personelinin genelini ilgilendiren düzenlemelere müdahale etmemesini beklemek de yanlış olacaktır. Bu nedenle Başbakanlık, her dönemde kamu personelinin merkezi yönetimindeki gizli aktör olmuş, özellikle birden fazla kamu kurumunun birlikte yer aldığı çalışmalarda koordinasyon görevi genellikle Başbakanlık tarafından yerine getirilmiştir.

Neredeyse icracı bir bakanlık büyüklüğünde bir teşkilat genişliğine sahip olmuş Başbakanlık bünyesinde kamu personel yönetimi ve devlet teşkilatı konularında öne çıkan üç ana hizmet biriminden söz etmek mümkündür. Bunlar; “Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (PPGM)”, “İdareyi Geliştirme Başkanlığı (İGB)” ve “Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü”dür (MGYGM)”. Bu üç birimden doğrudan kamu personeliyle alakalı görevleri yürütmüş olan PPGM iken, diğer ikisi mevzuat ve teşkilat düzenlemeleri ile ilgilendikleri için dolaylı olarak kamu personel yönetiminde rol almışlardır. PPGM’nin doğrudan veya dolaylı olarak merkezi kamu personel yönetimine ilişkin yürütmekle yükümlü tutulduğu temel görevler şu şekilde sıralanabilir¹⁹³:

- “Devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensipleri tespit etmek, direktifler vermek, önlemler almak ve koordinasyonu sağlamak”,
- “Müşterek kararı gerektiren atamaların mevzuata uygunluğunu incelemek, kararları hazırlamak, onaya sunulması için gerekli işlemleri yapmak ve yayımlanmasını sağlamak”,
- “Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak”.

Kendisine tevdi edilen bu görevlerin yerine getirilebilmesi amacıyla; Başbakanlık Genelgeleri’nin hazırlanması, hazırlanan düzenlemelerin anayasaya ve mevzuata uygunluk denetimlerinin yapılması, bunların hükümet politikaları ve üst politika

¹⁹³ 3056 sayılı Kanun (Md. 9)

metinleriyle eşgüdümünün sağlanması gibi faaliyetler de yine söz konusu Genel Müdürlük tarafından yerine getirilmiştir. Dolayısıyla PPGM, daha çok doğrudan hükümet tasarrufunda bulunan işler ile (müşterek kararname gerektiren atamalarda olduğu gibi) Başbakan'ın imzasının bulunduğu işlemlerin yerine getirilmesinden sorumlu olmuştur. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi, kurumlar üstü konumunun gereği olarak ve aynı zamanda düzenleyici işlemler için öngörülen süreç dolayısıyla, PPGM kamu personelini ilgilendiren tüm düzenlemelerde müdahil olmuş, Başbakanlık Genelgeleri'nde olduğu gibi kamu personelinin genelini ilgilendiren konularda ise baş sorumlu durumunda bulunarak kamu personel politikasının oluşumunda önemli bir rol üstlenmiştir.

Mülga Başbakanlık bünyesindeki kamu personel yönetimi konusunda dolaylı olarak da olsa rol almış diğer bir ana hizmet birimi olan İdareyi Geliştirme Başkanlığı ise yürüttüğü görevler itibariyle DPB Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı ile benzer faaliyet alanına sahip olmuştur. DPB'nin görevleri ile benzer bazı görevlerde bulunmuş olan diğer bir ana hizmet birimi de "Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (MGYGM)"'dür. Temel görevi mevzuat bilgi sistemini yönetmek ve Resmi Gazete'nin yayına hazırlanmasını sağlamak olan MGYGM'ye 3056 sayılı Kanun ile verilen görevler arasında, ilgili bakanlık ve kamu kurumlarınca gönderilen mevzuat taslaklarının içerik ve yerindelik yönünden incelenmesi bulunmamakla birlikte, uygulamada kanun taslaklarının incelenmesi Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nce, Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulanlar dışında kalan yönetmelikler ile tebliğlerin incelenmesi ise MGYGM tarafından yapılmıştır.

Son olarak mülga Başbakanlık bünyesinde yer almakla birlikte halen varlığı devam eden Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na (KEK) da değinmek gerekmektedir. 2004 yılında 5176 sayılı Kanun'la kurulan ancak Başbakanlığın kapatılmasıyla durumu muğlak olan KEK'in görevleri şu şekildedir¹⁹⁴:

¹⁹⁴ 5176 sayılı Kanun, (Md. 3)

- “Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini yönetmeliklerle belirlemek ve uygulamayı gözetmek”,
- “Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek”,
- “Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak”,
- “3628 sayılı Kanun’a göre verilen mal bildirimlerini gerektiğinde incelemek”,
- “Kamu görevlileri için hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemek.”

On bir kişiden oluşan Kurul’un üyeleri, birisi Kurul Başkanı olmak üzere Cumhurbaşkanı’nca seçilmekte ve atanmaktadır. Kurul’un görev alanının kapsamı ise; Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, bakanlar, askeri ve yargı personeli ile akademik personel haricindeki bütün kamu görevlilerini içermektedir.

Kurul’un kurulmasında uluslararası kuruluşlar ve AB normları etkili olmuş, ABD’de faaliyet gösteren Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu gibi yapılar örnek oluşturmuştur. Ancak Kurul kararlarının yaptırımdan yoksun olması nedeniyle etkinliğini zamanla yitirmiş olması dikkate alınarak, kendinden bekleneni verememiş olduğunu, dolayısıyla da fiilen değil sadece hukuki olarak var olmaya devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

4.2.3.2. İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı görev tanımı gereği olarak, ülke genelindeki il özel idareleri, belediyeler ve yerel yönetim birliklerinde gerçekleştirilen istihdamın genel yönetiminden sorumlu bakanlık olarak, kamu personel yönetiminde rol alan önemli bir aktör

olmuştur¹⁹⁵. 2004 yılına gelinceye kadar yerel yönetimler personelini ilgilendiren her türlü düzenlemenin hazırlanması, bunlara ait her türlü kadro işlemini ve atama sürecini Maliye Bakanlığı ve DPB ile birlikte yürüten İçişleri Bakanlığı, o tarihten sonra tüm bu işlemler konusunda tek yetkili olmuştur. DPB ile birlikte genel nitelikli olarak hazırlanan norm kadro, görevde yükselme ve atama yönetmelikleri çerçevesinde personel yönetimine ilişkin işlemler tüm mahalli idareler için standart hale getirilmiş, böylece daha önce DPB ve Maliye Bakanlığı ile birlikte yürütülen işlerin tek başına İçişleri Bakanlığı'nca yürütülmesinin alt yapısı hazırlanmıştır. Bugün için mahalli idarelerde personel yönetimiyle ilgili iş ve işlemler tümüne hitap etmek üzere genel esas ve usullere bağlanarak merkezden müdahalenin önü kapatılmış, böylece de yerelleşme yolunda önemli bir adım atılarak özellikle DPB'nin görev yükünde kayda değer bir azalma meydana getirilmiştir.

4.2.3.3. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

1960'lı yıllardaki kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, sorumlusu olduğu kalkınma plan ve programları çerçevesinde genelde kamu yönetimi ve özelde de kamu personel sistemi üzerinde etkide bulunan kamu kurumlarından biri olmuştur. Söz konusu Kurum, plan ve programlarda belirlenen hedefler haricinde, özellikle kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili olarak önemli görev ve sorumluluklar üstlenmiş, bu kapsamda KİT personeli ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerde de aktif rol almış, özellikle DPB ile yakın iş birliği içinde çalışmıştır. Her mali yılda KİT personeline ilişkin esasların belirlendiği, ücretlerin tespit edildiği Yüksek Planlama Kurulu Kararları DPB'nin görüşü üzerine söz konusu Kurum tarafından hazırlanmış ve BKK ile yürürlüğe koyulmuştur¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Bakanlığın bu konuda yetkili birimi Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'dür. Ancak söz konusu Genel Müdürlük Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş işlemlerinde kapatılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı altında Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla yeniden kurulmuştur.

¹⁹⁶ DPT 2011'de oluşturulan yeni bakanlıklar kapsamında Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüş olmakla birlikte söz konusu Bakanlık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sürecinde kapatılmıştır.

4.2.3.4. Hazine Müsteşarlığı

Mülga Başbakanlık'ın bağlı kuruluşlarından Hazine Müsteşarlığı'nın kamu personel yönetimindeki oynadığı rol, Kalkınma Bakanlığı'na benzer olarak KİT personeli ile sınırlı kalmıştır. KİT personel sisteminin yönetiminin 1980'lerden bu yana özelleştirme politikasıyla bütünleşmiş olması, sürece Hazine Müsteşarlığı'nın da dahil edilmesine neden olmuştur. Bu kapsamda, KİT personelinin kadro ve pozisyon işlemleri ile atama kontenjan ve izinlerine ilişkin işlemler DPB ile birlikte bu Müsteşarlık tarafından birlikte yürütülmüştür. Süreç, ilgili kuruluşlardan gelen taleplerin DPB tarafından değerlendirilmesi sırasında taleplerin mali yönden uygun olup olmadığı hususunda görüş istenmesi şeklinde işlemiştir. Dolayısıyla, DPB açısından mahalli idareler personeli için İçişleri Bakanlığı'nca birlikte yürütülen sürecin, KİT personeli için Hazine Müsteşarlığı ile birlikte yürütülmüş olduğunu söylemek mümkündür. Başka bir ifadeyle, KİT'ler ile ilgili personel hareketliliği, genel olarak bu Müsteşarlığın görüşü doğrultusunda yönlendirilmiştir (Güler, 2005a, s. 261).

4.2.3.5. ÖSYM

Öğrenci Seçme ve Yerleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kamu personel yönetimine olan katkısı bu kuruluşun DPB ile olan iş birliği sonucunda ortaya çıkmakta, bu ise iki şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi, yapılan protokoller çerçevesinde “Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (KPDS)”, “Yabancı Dil Sınavı (YDS)”, “Kamu Personeli Giriş Sınavı (KPSS)”, “Engelli Personel Giriş Sınavı” gibi sorumluluğu DPB'ye bırakılan merkezi sınavların söz konusu İdare tarafından yapılması ve sonuçların ilanı şeklinde olurken; ikincisi ise, memurların mezuniyetlere göre atanabilecekleri unvanlar ve eş değer unvanlar gibi konularda DPB'nin İdare'den görüş alması şeklinde gerçekleşmektedir. Ayrıca, kamu kariyer meslek grubu kadrolarına giriş için yapılacak yarışma sınavları ve görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarında olduğu gibi, bizzat kurumlar tarafından açılacak sınavlar konusunda kurumlarca iş birliğine gidilen sınav yapma yetkisine sahip kuruluşların başında ÖSYM'nin geldiğini de vurgulamak gerekmektedir.

4.2.3.6. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'yla Devlet Personel Başkanlığı arasında, özelleştirme programına alınan veya özelleştirilen kuruluş personelinin nakli sırasında yakın bir iş birliği ve koordinasyona dayalı bir ilişki bulunmaktadır. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda görev yapmakta olup diğer kamu kurumlarında durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara nakledilmeleri için DPB'ye bildirilen personelin kısa bir süre içerisinde atama tekliflerinin gerçekleştirilmesi ve takibinin yapılarak gerektiğinde yargı mercileri önünde savunulması, nakli yapılan personelin özellikle unvan ve maaş konularında karşılaştıkları sorunlara çözüm bulunması gibi işlemler uzun yıllardır DPB'nin iş yükünün önemli bir kısmını oluşturmaya devam etmektedir.

4.2.3.7. Kamu Denetçiliği Kurumu

Bazı gelişmiş ülkelerdeki Ombudsman uygulamaları örnek alınarak 2012 yılında 6328 sayılı Kanun'la kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı” olarak faaliyet gösteren özerk bir kurumdur. Dolayısıyla Kurum'un, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların da isteğiyle, kamu personel yönetiminde önemli bir yeri bulunan dış denetim fonksiyonunu ifa etme beklentisiyle kurulmuş olduğunu söylemek mümkündür. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik'ten oluşmakta olup, Başdenetçilik bünyesinde Meclis tarafından dört yıllığına seçilen Başdenetçi, beş denetçi ve bunlara bağlı olarak görev yapan Kamu Denetçiliği Uzman ve Uzman Yardımcıları görev yapmaktadır.

Kurum'a gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmekle birlikte, başvuruda bulunulabilmesi için idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. Kurum, kendisine yapılan başvuruların incelenmesi ve araştırılması sürecini en geç altı ay içerisinde sonuçlandırmak durumundadır. Söz konusu süreç sonucunda varsa önerilerini ilgili mercilere ve başvuranlara bildirmekte, ayrıca başvurana işleme ilişkin idari ve yargısal başvuru yolları ile bunun süresini de göstermektedir. İlgili merci ise Kurum tarafından

yapılan öneriler dikkate alınarak tesis edilen işlemi veya önerilen çözümün uygulanabilir özellikte görülmemesi halinde buna ilişkin gerekçeyi bir ay içerisinde Kurum'a bildirmektedir. Görüldüğü gibi, Kurum'un soruşturma yetkisi bulunmamasına ilave olarak, incelemeler sonrasında ilgili merciler üzerinde kayda değer bir yaptırım da uygulayamamakta, tavsiye ve öneri getirmekten öteye geçememektedir. Dolayısıyla Kurum, yeterli yetkilerle donatılmamış olmasının verdiği kurumsal zayıflık nedeniyle, bazı ülkelerdeki emsalleri gibi gerçek bir "Ombudsman" özelliğine sahip olmaktan oldukça uzakta bulunmaktadır.

4.2.3.8. TODAİE

Kamu yönetiminde reform çalışmaları ve yabancı uzman raporları doğrultusunda 1958 yılında 7163 sayılı Kanun'la yükseköğrenim kuruluşu statüsünde kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)¹⁹⁷, kuruluşundan bu yana kamu personelinin eğitiminde aktif rol almış, yürüttüğü yüksek lisans, doktora ve sertifika programları ile özellikle orta ve üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi gibi önemli bir işlev görmüştür. TODAİE sadece eğitim faaliyetleriyle yetinmemiş, yaptığı yayıncılık faaliyetleri, kamu yönetimi ve personeline yönelik araştırmalar ve bu amaçla oluşturulan çeşitli komisyonlara yaptığı katkılarla Türk kamu yönetiminde önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Bir yükseköğrenim kuruluşu statüsünde bulunması nedeniyle, teşkilatlanma ve istihdam ettiği personel¹⁹⁸ açısından diğer kamu kurumlarından farklılıklar gösteren Enstitü, kamu personelinin eğitimi konusunda ana sorumlu durumunda bulunan DPD ve DPB ile yakın ilişkiler içinde olmuş, benzer görev ve sorumluluklar dolayısıyla zaman zaman görev çatışması ve çakışması yaşanmış olsa da bunlarla daha çok birbirini tamamlayıcı bir anlayış ve tarzda faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu beraberlik çoğu zaman ilgili oldukları bakanlık yönünden de geçerli olmuş, uzun zaman aynı devlet bakanlığı ile ilişkilendirilen

¹⁹⁷ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sürecinde kapatılarak YÖK'e devredilmiştir.

¹⁹⁸ Enstitü bünyesinde istihdam edilen akademik personel "2914 sayılı Yükseköğrenim Personel Kanunu" kapsamında yer almıştır.

her iki kurum, son dönemlerinde de yine birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmışlardır¹⁹⁹.

Bununla birlikte, zaman zaman özellikle DPB tarafından hazırlanan kamu personel reformu çalışmalarında, kurulacak yeni bir merkezi personel örgütünün bir alt birimi olarak faaliyetlerine devam edecek şekilde kaldırılması öngörülmüş; ancak bu çabalar sonuçsuz kalmıştır. Bu yönde bir değişiklik öngörülmesinin arka planında, söz konusu Enstitü'nün, 7163 sayılı Kanunda yer alan “kamu personelinin modern idare prensipleri ve tekniğine göre bilgilerini artıracak, gelişmesini sağlayacak tedbirleri almak, bu gibi tedbirleri teşvik etmek ve desteklemek” görevi dikkate alınarak DPB'nin Eğitim Dairesi'yle benzer görevler yürüttüğü, hiçbir dönemde varlığına örnek olarak gösterilen ENA'nın Fransa'da “yönetmelik yetiştirilmede” sahip olduğu gibi güçlü bir konuma gelememiş olduğu (Acar ve Sevinç, 2005, s. 26), dolayısıyla da eğitim alanında çok başlılık yerine merkezi personel yapısı altında toplanmasının bu alanda daha etkin bir işleyişin önünü açacağı yönündeki kabul yer almıştır. Ayrıca, ABD ve Japonya gibi ülkelerde örnekleri görülen bu türden bir yapılanma da bu görüşü destekleyici bir unsur olarak öne sürülmüştür.

4.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçişin Merkezi Personel Yönetim Sistemi Üzerindeki Etkileri

Bilindiği üzere, Nisan 2017'de yapılan referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından Haziran 2018'de yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Türkiye'de hem yasal hem de fiili olarak “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir. Önceki sistemin son Bakanlar Kurulu 703 Nolu KHK ile sistemde köklü bir değişiklik gerçekleştirmiş, Başbakanlık ile birlikte birçok bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu kapatılmış, birleştirilmiş, teşkilat kanunlarının isimleri değiştirilmiştir. Yeni sistem ise ilk olarak Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile kurulmaya başlanmış, sonrasında ard arda yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeniden yapılandırma süreci sistematik

¹⁹⁹ Öktem ve Saylam'a (2015, s. 11) göre bu durum Türk kamu yönetiminde “yeniden hizmet bakanlığı modeli”ne dönüşün bir göstergesidir.

bir biçimde sürdürülülerek yeni sistem hem yasal hem de uygulama düzeyinde hayata geçirilmiştir (Turan, G., 2018). Bütün bu düzenlemeler ile devlet merkez teşkilatı köklü bir değişime tabi tutulmuş, bu değişimden kamu merkezi personel yönetimi yapılanması da nasibini almıştır. Aşağıda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin önce devlet merkez teşkilatı üzerindeki ardından da merkezi personel yönetimi üzerindeki etkileri incelenecektir.

4.2.4.1. Devlet Merkez Teşkilatında Yaşanan Değişim

Yeni sistemde tüm yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'ndadır, başbakan ve bakanlar kurulu yani siyasi sorumluluğu olan bir hükümet bulunmamakta, bunun yerine Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar bulunmaktadır. Anayasa ile Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiş ancak temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevlerle ilgili konular bu yetkinin kapsamı dışında bırakılmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması mümkün hale getirilmiştir²⁰⁰. Nitekim peşi sıra yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı düzenlenmiş, bakanlıklar kurulmuş, kapatılmış, birleştirilmiş, teşkilat yapıları düzenlenmiş, Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları düzenlenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilecek ve diğer düzenleyici işlemler yapabilecektir.

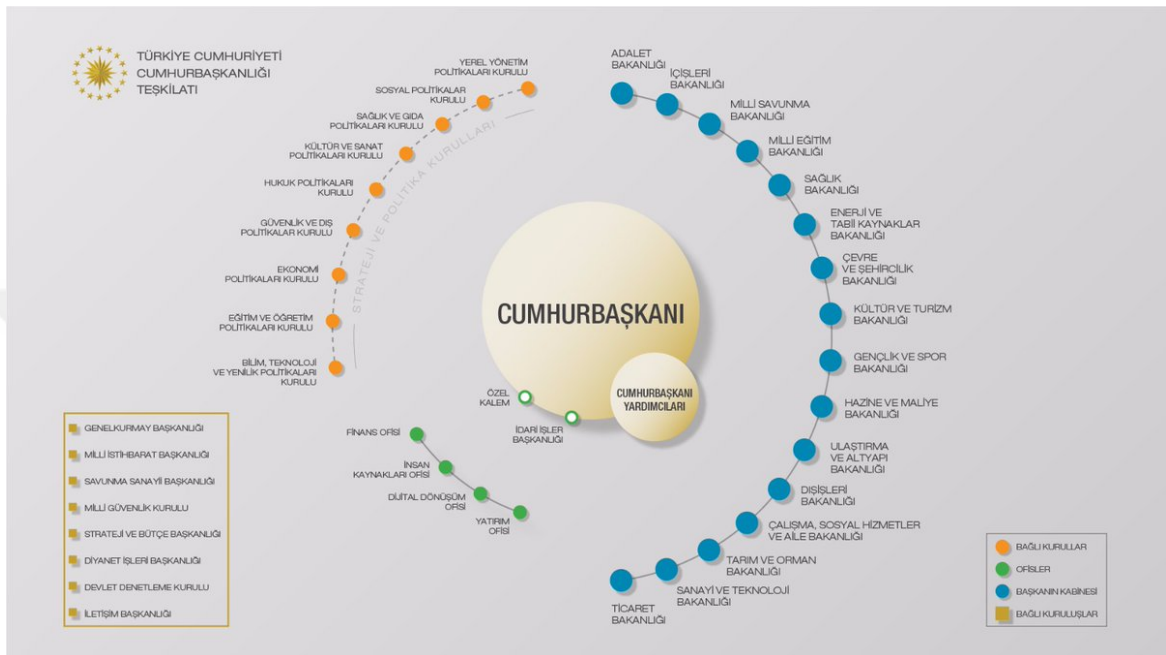
Yürütme erkinin Cumhurbaşkanı'nda toplanmasının doğal bir sonucu olarak devlet teşkilatında da Cumhurbaşkanı'ni merkeze koyan bir yapılanma tercih edilmiştir. "Güneş Sistemi²⁰¹" benzetmesiyle açıklanan bu sistemde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, görev alanları ve sayıları doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen bakanlıklar ile bunların bağlı

²⁰⁰ Anayasa'nın değiştirilen 106'ncı maddesi şu şekildedir: "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir."

²⁰¹ Güler'e (2018) göre bu benzetmedeki "güneş" ile Cumhurbaşkanı kastedilmektedir.

ve ilgili kurum ve kuruluşları, doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı kurum ve kuruluşlar ile Türk kamu yönetimi için yeni sayılabilecek politika kurulları ile ofisler sistemin diğer bileşenleri olarak belirlenmiştir.

Şekil 50. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Şeması



202

Görüldüğü gibi yeni sistemin en önemli iki unsuru olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri öne çıkmaktadır. En az üç üyeden oluşturulması öngörülen kurul üyeliklerine Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmakta ve Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak belirlemektedir. Politika kurullarının esas itibariye, adından da anlaşılacağı üzere, ilgili konularda politika üretmeleri ve üretilen politikaların uygulama sürecini izlemek üzere kurulmuş oldukları belirtilebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yeniliklerinden bir diğeri olarak nitelendirilebilecek olan ofisler Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Politikalara temel olacak projelerin geliştirilmesinde kritik bir işlev üstlenmesi beklenen ofislerin sayısı dört olarak belirlenmiştir: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım

²⁰² <https://www.memurlar.net/haber/756769/span-class-keyword-cumhurbaskanligi-span-teskilat-semasi.html> (ET: 18.09.2018)

Ofisi. Ofislerin en üst amiri Ofis Başkanı olup, ofislerin ana hizmet birimleri, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşması öngörülmüştür. İlgili yasal düzenlemeler incelendiğinde ofisler tarafından üretilen projelerin kurullar aracılığıyla politikaya dönüştürüleceği ve bakanların da bu politikaları uygulayacakları, İdari İşler Başkanlığı'nın gözetim, Devlet Denetleme Kurulu'nun ise denetim işleviyle donatılmış olduğu görülecektir (Turan, G., 2018, s. 45). Daha önce de aktarıldığı gibi, kurullar ve bakanlıklar arasındaki ilişkiden yola çıkılarak yeni sistem ile “Amerikan public policy-kamu politikası anlayışının” benimsendiği yönünde değerlendirmeler de bulunmaktadır²⁰³.

4.2.4.2. Merkezi Personel Yönetimi Yapılanmasında Yaşanan Değişim

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş kamu merkez teşkilatı yapılanmasını ve işleyişini etkilediği kadar onun bir alt bileşeni olarak kamu merkezi personel yönetimi işleyiş sürecini ve bu süreçte rol alan aktörleri de fazlasıyla etkilemiş, yarım asırlık kurumları nihayete erdirerek bu alanda yeni bir dönemin adımlarını atmıştır. Bu alanda ilk hamle eski sistemin son Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan 703 sayılı KHK ile yapılmış, yeni sisteme fiilen geçişin ardından yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de yeni yapılanmanın yapı taşları döşenmiştir. Bu kapsamda kamu merkezi personel yönetimi ile ilgili olarak yapılanlar şu şekilde sıralanabilir:

- 1961 yılında Devlet Personel Dairesi adıyla kurulmuş, 1984 yılında yeniden yapılandırılmış özel görevli müstakil bir kurum olan Devlet Personel Başkanlığı'nın kuruluş, teşkilat ve görevlerini düzenleyen 217 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 217 sayılı KHK ve diğer mevzuatla DPB'ye verilen görevlerin, ilgili maddenin²⁰⁴ yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl süreyle Başkanlık tarafından yürütülmeye devam olunacağı, bu sürenin bitiminde Başkanlığın kapanmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır²⁰⁵. Belirlenen sürenin biriminde Başkanlık birimlerinin personel, taşınır ve taşınmazları ve diğer ilgili

²⁰³ <https://www.aydinlik.com.tr/baskanlik-semasi-birgul-ayman-guler-kose-yazilari-temmuz-2018> (E.T: 15.10.2018)

²⁰⁴ 703 sayılı KHK, (Geçici Md. 3)

²⁰⁵ Buna göre DPB'nin görevlerinin fiilen son bulacağı tarih 10.07.2019'dur.

hususlar bakımından Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'na devri ise Cumhurbaşkanı'nca belirlenen makam tarafından yürütülecektir.

- DPB'nin mevcut mevzuat çerçevesinde yürüttüğü görevler yeni sistemde merkezi personel yönetiminde aktif rol alması öngörülen kurumlar arasında dağıtılmıştır. Bu kapsamda siyasi irade tarafından nispeten daha fazla önem atfedilen görevler daha önce Başbakanlığın bir birimi iken Başbakanlığın kapatılmasıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınarak İdari İşler Başkanlığı'nın altında bir genel müdürlük olarak yeniden oluşturulan Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Bunlar dışında kalan görevler ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğü'ne bırakılmıştır.
- Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeni oluşturulan ofisler arasında İnsan Kaynakları Ofisi yer almaktadır. Söz konusu Ofis daha ziyade çalışma hayatına ilişkin araştırma, politika belirleme gibi görevler için oluşturulmuş gibi görünse de bu görevlerinin yanısıra kamu istihdamına ilişkin araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunması da öngörülmüştür.
- Yarım yüzyıldır kamu yönetimi alanında araştırmalar yapan ve ayrıca üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi faaliyetlerini yerine getiren akademik statüye sahip TODAİE kaldırılmış, tüm personeli ve malvarlığı ile birlikte Yüksek Öğretim Kurulu'na devredilmiştir.²⁰⁶ Üst düzey kamu personelinin yetiştirilmesinin sorumluluğu yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı örgütü bünyesindeki Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, diğer kamu personelinin eğitiminin sorumluluğu ise Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesindeki Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilecektir.
- Önceki sistemde kamu merkezi personel yönetiminin DPB dışındaki diğer önemli ayağı olan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü kaldırılmış, bütçe ile ilgili yürüttüğü görevlerin büyük kısmı ise yine Cumhurbaşkanlığı'nın

²⁰⁶ Yüksek Öğretim Kurulu'na devredilen TODAİE YÖK Genel Kurulu'nun 12.7.2018/455 sayılı kararıyla her türlü araç, gereç, taşınır, taşınmaz, yayın, yayın hakları, kurumsal belge ve arşiviyle birlikte Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi'ne devredilmiştir.

bağlı kuruluşu olarak konumlanan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na devredilmiştir. Dolayısıyla merkezi kamu personel yönetimine dair Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilen görevlerin yeni sistemde artık Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken yerine getirileceği söylenebilir.

- Daha önce mahalli idareler personeline ilişkin iş ve işlemleri DPB ile iş birliği halinde yerine getiren İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yeni sistemde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla yer almaktadır. Bununla birlikte yeniden belirlenen görevlerine bakıldığında, söz konusu Genel Müdürlüğe mahalli idareler personeli konusunda sadece norm kadro ve personelin eğitimi konusunda olmak üzere sınırlı bir alanda görev verildiği göze çarpmaktadır.
- DPB ile aynı zamanda kurulan ve kamu iktisadi teşebbüsleri teşkilatı ile personeline ilişkin iş ve işlemler konusunda DPB ile müşterek görevler üstlenen Devlet Planlama Teşkilatı daha önce kapatılmış ve görevleri Kalkınma Bakanlığı'na devredilmişti. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte Kalkınma Bakanlığı da kapatılarak görevleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilmiş, ancak daha önce DPB ile birlikte kamu iktisadi teşebbüsleri personeline ilişkin yürüttüğü görevlerin akibeti hakkında herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.
- Merkezi personel yönetiminin önemli bir fonksiyonu olan kadro iş ve işlemleri için ayrı bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmış, kadroların ihdası, iptali, değişikliği, dağılımı gibi ilgili tüm süreçler için izlenecek usul ve esaslar yeniden düzenlenmiş; önceki sistemde aynı düzenlemelerin yapıldığı 190 sayılı Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK ile 78 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK yürürlükten kaldırılmıştır.
- Önceki sistemde devlet teşkilatına ilişkin temel esas ve usullerin düzenlendiği ve bu kapsamda DPB'ye birçok önemli görev veren 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un ismi değiştirilerek bakan

yardımcılığına ilişkin hükümleri dışındaki hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır²⁰⁷. Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile ve bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat yapıları ve görevleri yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yeniden düzenlenmiş olup bundan sonra bu konuda yapılacak düzenlemeler için de aynı usul izlenecektir. Aynı gerekçelerle yürürlüğü son bulan diğer bir yasal düzenleme ise 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK'dır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin merkezi kamu personel yönetim sistemi üzerindeki etkilerine değindikten sonra bu sistemde rol almaları öngörülen kamu aktörlerine daha yakından bakmak gerekmektedir. Yeni Sistem'in genel bir değerlendirmesi ise bir sonraki Bölüm'de yapılacaktır.

4.2.4.2.1. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Daha önce belirtildiği gibi, merkezi kamu personel yönetiminin ana sorumlusu olan DPB 2011 yılından itibaren Başbakanlık yerine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak faaliyetlerine devam etmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesinin ardından yapılan yasal düzenlemeler neticesinde bu defa DPB kapatılarak bu Başkanlığa ait birçok görev ve yetki Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile birleştirilerek ismi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler olarak yeniden belirlenen Bakanlık'a devredilmiş, söz konusu Bakanlık bünyesinde bu görevleri yürütecek birim olarak da ana hizmet birimi niteliğindeki Çalışma Genel Müdürlüğü tespit edilmiştir. Böylece önceki dönemdeki kamu sektörü dışında çalışma hayatına ilişkin sahip olduğu görev ve sorumluluklarına artık kamu sektörü istihdamına ilişkin yeni görev ve sorumluluklar da eklenmiştir. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden belirlenen görevlerinden kamu istihdamına yönelik olanları şu şekildedir:

- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine

²⁰⁷ Kanun'un yeni ismi 'Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun' olarak belirlenmiştir.

göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek,

- Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak,
- Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,
- Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
- Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek,
- Özelleştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarına ilişkin mevzuat hükümleri gereğince istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek,
- Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek,
- İç ve dış seyahat yevmiyeleriyle sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan kamu görevlilerinin aylıklarına uygulanacak ödeme misillerini tespit etmek,
- Görev alanına giren konularda araştırma ve incelemeler yapmak ve bunların sonuçlarını değerlendirmek, ortaya çıkabilecek sorun ve tereddütleri giderecek tedbirleri almak ve uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmek.

Anlaşılabacağı üzere yürürlükten kaldırılan 217 sayılı KHK ile DPB'ye verilmiş olan görev ve sorumlulukların birçoğu aynen Çalışma Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasına eklenmiştir. Ancak Genel Müdürlük söz konusu görev ve sorumlulukları, geçici olarak bir yıl daha faaliyetlerine devam etmesi öngörülen DPB'nin fiilen son bulup personelinin adı geçen Genel Müdürlüğe devrinin tamamlanmasının ardından yerine getirmeye başlayabileceğini de vurgulamak gerekmektedir.

4.2.4.2.2. Cumhurbaşkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hayata geçirilmesi ile birlikte Türk kamu yönetiminin merkezine konumlanan Cumhurbaşkanlığı örgütünün bu özelliğini merkezi kamu personel yönetimi bakımından da taşıdığını söylemek mümkündür. Daha önce incelendiği gibi, Cumhurbaşkanlığı örgütü yeni oluşturulan ofisler ve politika kurulları dışında kaldırılan Başbakanlık örgütünün bazı değişikliklerle Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınmasıyla oluşturulmuş görünmektedir. Zira Başbakanlık'ın birçok birimi Cumhurbaşkanlığı örgütü bünyesinde de aynı ya da farklı bir isim altında kendisine yer bulmuş ve İdari İşler Başkanlığı altında toplanmışlardır²⁰⁸. İdari İşler Başkanlığı'nın görevlerine bakıldığında, kamu yönetimini ilgilendiren daha ziyade genel gözetim ve koordinasyon içerikli iki önemli görevin öne çıktığı görülmektedir:

- Kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak,
- Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak.

Başkanlık kendisine verilen bu görevleri, ismini aynen korunmakla birlikte görev ve sorumlulukları daha genişletilen Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü aracılığıyla yerine getirecektir.

²⁰⁸ İdari İşler Başkanlığı'nın birimleri şu şekildedir: Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü.

4.2.4.2.2.1. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü

Genel Müdürü Cumhurbaşkanı, diğer personeli ise İdari İşler Başkanı tarafında atanacak Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün görev ve sorumlulukları 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir²⁰⁹. Buna göre;

- Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmak,
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanı'nca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,
- Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,
- Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak,
- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmalarını yapmak,
- Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak.

Bu sayılanlardan ilk üçü söz konusu Genel Müdürlük Başkanlık bünyesinde iken de var olup, son üçü ise yeni eklenmiştir. Hatırlanacağı üzere yeni eklenen görevler eski mevzuatta DPB'ye verilen görevler iken bu kurumun kapatılması neticesinde yeni sistemde PPGM tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan, görevleri arasında sayılmamakla birlikte yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Genelgeleri'nde yer alan düzenlemeler dikkate alındığında, kamu kurum ve kuruluşlarının kadro işlemleri, teşkilat değişiklikleri, atama kontenjan ve izinleri gibi önemli konularda da

²⁰⁹ 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (Md. 8).

Cumhurbaşkanlığı'nın dolayısıyla da PPGM'nin son sözü söyleme hakkına sahip olacağı anlaşılmaktadır. Yine dikkat çeken diğer bir husus, önceki uygulamada DPB ve TODAİE tarafından yerine getirilen üst kademe yöneticilerinin eğitilmesi görevinin bundan böyle Cumhurbaşkanlığı tarafından üstlenilecek olmasıdır. Yurtdışına yetiştirilmek üzere gönderilecek kamu personelinin tespitine dair iş ve işlemler de yine bu kapsamda değerlendirilecektir.

4.2.4.2.2.2. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü

Kaldırılan Başbakanlığın alt birimi olan Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün görevleri İdari İşler Başkanlığı altında yeni kurulan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilecektir. Genel Müdürlüğün görevleri genel olarak mevzuat hazırlanması ve hazırlanan taslakların incelenmesi olarak belirlendiğinden kamu personel sistemini ilgilendiren mevzuatın hazırlanması veya incelenmesinde de bu Genel Müdürlük söz sahibi olacaktır. Yine Cumhurbaşkanı'nca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Kararları ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak görevi de bu Genel Müdürlüğe verildiğinden, kamu personelinin ilgilendiren birçok önemli düzenlemenin Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri veya Kararları ile yapılacak olması nedeniyle merkezi kamu personel yönetiminde bu yolla rol alacağı da beklenebilir.

4.2.4.2.2.3. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

24/7/2018 tarihli ve 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²¹⁰ ile kurulan yeni kamu kuruluşlarından biri olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı yeni görevler yüklenmiş olsa da daha ziyade Maliye Bakanlığı bünyesinde iken kapatılan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün bütçeyle ilgili görevlerini devralmıştır. Amerika²¹¹ uygulaması örnek alınarak kurulduğu anlaşılan Başkanlık, Cumhurbaşkanlığı'nın bağlı kuruluşu statüsündedir ve en üst amiri bizzat Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Genel bütçeli bir kuruluş olan Başkanlığın altında yer alan birimler arasında doğrudan kamu istihdamı ile ilgilendirilmiş

²¹⁰ Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (24/7/2018-30488 tarihli Resmî Gazetede yayımlanmıştır.)

²¹¹ Yönetim ve Bütçe Ofisi (*Office of Management and Budget*)

bir birim bulunmamaktadır. Nitekim kuruluşuna ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde sayılmış görevleri arasında kamu istihdamına yönelik olarak sadece bir başlık bulunmaktadır. Buna göre Başkanlık; “kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak; kamu harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü düzenlemeyi inceleyerek, yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte koordine etmek”le görevlendirilmiştir. Buradan çıkan sonuç daha önce Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından kamu istihdamına ilişkin olarak yürütülen görevler yeni dönemde Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yürütülecek, ancak bunu yaparken Hazine ve Maliye Bakanlığı²¹² ile de eşgüdüm halinde hareket edilecektir.

4.2.4.2.2.4. İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Amerika uygulaması örnek alınarak Türk kamu yönetimine sokulan yeni organizasyon modellerinden biri olan Ofisler, Cumhurbaşkanlığı örgütü bünyesinde doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak faaliyet gösterecek, bütçe ve personel yönünden de görece esnekliğe sahip olacak şekilde kurgulanmışlardır. Birinin başkan olarak belirleneceği Cumhurbaşkanı'nca atanan en az üç kişiden oluşacak şekilde özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip dört Ofis kurulması öngörülmüş, bunların geçici veya sözleşmeli olarak sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanı'nca tespit edilecek personel istihdam edebilecekleri, teşkilat yapılarının, ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşacağı, görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idarî düzenlemeler yapabilecekleri ilgili Kararname'de hükme bağlanmıştır.

Oluşturulan dört ofisten biri olan İnsan Kaynakları Ofisi'nin ilgi alanı ülkenin insan kaynağıdır. Dolayısıyla kamu sektörü insan kaynağı Ofis'in ilgi alanının sadece bir yönünü teşkil etmektedir. Daha ziyade politika oluşturulması, araştırma ve geliştirme

²¹² Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda bunu yürütecek birim ise Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'dür.

çalışmaları yapılması, proje hazırlanması gibi faaliyetlerde bulunacak olan Ofis'in görevleri şu şekilde belirlenmiştir²¹³:

- Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkartmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek,
- Türkiye'nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek,
- Özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek.
- Politika kurullarının önelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak,
- Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellemelerini hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek,
- Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli olan projeler üretmek ve çalışmalar yapmak,
- Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak.

Belirlenen bu görevlerinden yola çıkarak, İnsan Kaynakları Ofisi'nin kamu personel yönetiminin ar-ge fonksiyonu ile ilgileneceği, bunun dışında kalan ve diğer kamu kurumlarına bırakılmış olan sorumluluklar alanına çok fazla müdahil olmayacağı beklenebilir.

4.2.4.2.3. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Daha önce açıklandığı üzere, uzun bir süre mahalli idareler personelinin tüm iş ve işlemlerinin merkezi olarak yürütülmesi DPB ile birlikte İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmiştir. İçişleri Bakanlığı bünyesinde ise bu görev Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'ne ait olmuştur. Ancak 2000'li yıllarla başlayan yerleşme politikaları

²¹³ 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (Md. 525).

doğrultusunda mahalli idare personeli üzerindeki merkezi vesayet giderek azaltılmış, sadece norm kadrolara ilişkin esas ve usuller ile personelin merkezi olarak eğitimi merkezin uhdesinde bırakılmış, bunun dışındaki tüm iş ve işlemler belirlenmiş olan kurallar ve sınırlar dahilinde ilgili mahalli idarelerin kendilerine bırakılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile birlikte Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kapatılmış, yerine benzer görevleri yapmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olarak ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında yeniden oluşturulmuştur. Söz konusu Genel Müdürlüğe verilen görevlere bakıldığında, daha önce Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nce yürütülen mahalli idare personeline ilişkin iş ve işlemlerin aynen devam ettirileceği anlaşılmaktadır.

Tablo 31. Merkezi Personel Yönetiminde Rol Ortakları: Eski ve Yeni

Merkezi Personel Yönetiminde Rol Ortakları	
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası
<ul style="list-style-type: none"> Devlet Personel Başkanlığı 	<ul style="list-style-type: none"> Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü) Cumhurbaşkanlığı (İnsan Kaynakları Ofisi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü)
<ul style="list-style-type: none"> Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) 	<ul style="list-style-type: none"> Hazine ve Maliye Bakanlığı (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) Cumhurbaşkanlığı (Strateji ve Bütçe Başkanlığı)
<ul style="list-style-type: none"> Başbakanlık (Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü) 	<ul style="list-style-type: none"> Cumhurbaşkanlığı (Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü)
<ul style="list-style-type: none"> Hazine Müsteşarlığı Kalkınma Bakanlığı 	<ul style="list-style-type: none"> Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Çalışma Genel Müdürlüğü) Hazine ve Maliye Bakanlığı (Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü)
<ul style="list-style-type: none"> İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) 	<ul style="list-style-type: none"> Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü)

5. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU PERSONELİNİN MERKEZ YÖNETİMİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Daha önceki bölümlerde; kamu yönetimine yeni anlayış getiren Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ile bu anlayışın kamu personel yönetimi üzerindeki yansımaları, kamu personelinin merkezi yönetimi ve bunda rol alan yapılar, ABD ve Japonya kamu personel sistemleri ve yine bunların merkezi yönetiminde yer alan yapıların detaylı incelemesi, Türkiye’de kamu personel sistemi, sistemde yaşanan değişimler ve bu değişimlerin yönü, sistemin merkezi yönetimi ve yönetimde rol alan aktörler gibi konular ele alınmıştı. Bunlar yapılırken yeri geldiğinde konuya ilişkin değerlendirmeler de yapılmış, ancak daha ziyade durum tespiti yapmakla yetinilmişti. Bu Bölüm’de ise;

- Türkiye’de kamu personel sisteminin merkezi yönetim yapılanması ve işleyişine dair tespit ve değerlendirmelerde bulunularak yaşanan sorunlara değinilecek,
- Sistemde rol alan yapıların başarı, etkinlik ve yeterlilikleri tartışılacak, özellikle de uzun bir süre merkezi personel yönetiminin ana aktörü bulunan ancak kapatılmasına karar verilen DPB ile ilgili olarak çeşitli konu başlıkları altında değerlendirmeler yapılacak,
- Tez kapsamında daha önce incelenmiş olan ülke merkezi personel yönetimi sistemleri ve bu sistemlerin temel aktörlerinin Türkiye uygulamaları ile çeşitli açılardan karşılaştırmaları yapılacak,
- Son olarak yine incelenen ülke uygulamalarından yararlanılmak, kamu personel yönetimindeki yeni anlayış da dikkate alınmak ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeniden düzenlenen devlet teşkilatı da göz önünde bulundurulmak suretiyle Türkiye için ihtiyaca cevap vereceği düşünülen bir model önerisine yer verilecektir.

5.1. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN MERKEZİ YÖNETİMİ HAKKINDA TESPİT VE DEĞERLENDİRME

Önceki bölümlerde de değinildiği üzere, kamu yönetiminde yaşanan anlayış değişikliği doğrultusunda kamu personel yönetiminde de önemli değişimler yaşanmıştır ve halen de yaşanmaya devam etmektedir. Başka bir ifadeyle, kamu yönetimi alanında son döneme damgasını vurmuş olan YKİ yaklaşımı az ya da çok ama bir şekilde ülkelerin kamu yönetimleri ve kamu personel sistemleri üzerinde etkisini göstermiştir. Bu çerçevede hem Anglosakson hem de Kıta Avrupası geleneğine mensup gelişmiş ülke kamu yönetimlerinin hemen hemen tümünde bu yönde reform hareketlerine girişilmiş, bazı ülkeler için bu yöndeki çabalar başarıya ulaşmış gözükürken, diğer bazılarında ise çeşitli sebeplerle istenen sonuçlara ulaşılamamıştır.

Benzer şekilde Türk kamu personel sisteminde de gerek yabancı uzmanların telkinleri gerekse uluslararası kuruluşların teşvik ve zorlamasıyla ve politika transferi yapmak suretiyle aynı yönde hareket eden bir değişim eğiliminin izlerini bulmak mümkündür. Özellikle sözleşmeli, geçici ve hizmet alımı personel istihdamının yaygınlaşması yoluyla memuriyet statüsünün esnetilmesi şeklinde ortaya çıkan değişim, kamu personel sistemindeki YKİ anlayışı doğrultusunda bir evrimleşme süreci yaşandığının en önemli göstergelerinden biri durumundadır. Nitekim birçok yazar da bu yöndeki değişimin bulgularını ortaya koymuş, kamu personel sisteminde geleneksel anlayıştan YKİ'nin hâkim olduğu yeni bir anlayış aşamasına geçildiğinin tespitini yapmışlardır. Diğer taraftan, kamu personel sistemimizde yaşanan bu değişim sürecinin sistemin merkezi yönetiminde ne ölçüde karşılık bulduğu, sistemin merkezi yönetiminde rol alan aktörlerin yapı ve fonksiyonları bağlamında YKİ yaklaşımının öngördüğü modelle hangi oranda örtüştüğü gibi sorular ortada durmaktadır.

Bilindiği üzere, YKİ yaklaşımı merkezi yönetimde kürek çekmeyi değil dümen tutmayı salık vermekte, yetki devri yoluyla yerelleşmeyi savunmaktadır. Kurumsal yönetimde ise özel sektörde kullanılmakta olan yöntem ve araçlardan kamu sektöründe de yararlanılmasını, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçilmesini önermektedir. Buna uygun olarak önerdiği kurumsal model ise bağımsız idari kurumlar

ya da düzenleyici kurumlar olarak bilinen ve son dönemde özellikle ekonomi ve enerji alanlarında örneklerine sıkça rastlanan model olmuştur (Emek ve Acar, 2004, s. 98). Aslında YKİ yaklaşımının merkezi personel yönetimine ilişkin vurguları yeni değildir, hatta Türkiye’de bile henüz DPD’nin kuruluş aşamasında ve daha sonra DPB’nin kuruluşundan önce de bu vurguların akademik camiadaki bazı akademisyenler tarafından gündeme getirilmiş olduğu bilinmektedir. Örneğin 1955 yılında Devlet Personel Kanunu Tasarısı hakkında kurumsal bir rapor hazırlayan AÜ SBF, kurulması planlanan merkezi personel örgütüne ilişkin olarak (s:185);

“Burada Devlet Personel Dairesinin kuruluş ve yetkileri üzerinde durmamız gerektiği fikrindeyiz. Bu gibi dairelerden, başka memleketlerde beklenen başlıca fayda bilhassa memurların seçimi hususunda objektif ölçülerin tatbikini sağlamak, idareyi politikacıların ve siyasi partilerin lüzumsuz tasallut ve müdahalesinden masun kılmaktır. Çünkü devamlı surette yersiz politik müdahalelere uğrayan bir personel idaresi, nazari ve teknik bakımlardan ne derece mükemmel prensipler üzerine bina edilmiş olursa olsun, sonunda tereddidi etmeye mahkumdur.”

yönünde görüş bildirmiştir. Yine 1982 yılında oluşturulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu’na göre de yeni kurulacak merkezi personel örgütü (Başbakanlık, 1982, s. 4);

“Tek başlı olmalı, kamu yönetimi müsteşarlığı aracılığıyla Başbakanlığa bağlanmalı, kamu personel sistemine ilişkin tüm sorunlarla açıkça ilgilendirilmeli, bu kurumla diğer kamu kurumlarının görevli birimleri arasında belli konularda teknik düzeyde işlevsel ilişki zinciri kurulmalı, Kurum’un yüksek yöneticilerin atanmasında Başbakan’a önerilerde bulunabilmelidir.”

Peki Türkiye’de uzun bir süre merkezi personel yönetiminin başlıca sorumlusu durumunda olan DPB, kamu yönetimindeki mevcut konumu da dikkate alındığında, YKİ’nin öngördüğü bu işlevsel ve yapısal özelliklere sahip olabilmiş midir? Kamu personel sisteminin en önemli sorunlarından birisi olarak görülen merkezi yönetimde birden fazla aktörün rol almasının yol açtığı “çok başlılık” olgusu ortada dururken, YKİ yaklaşımına uygun bir yönetimin gerçekleştirilmesi mümkün müdür? Bu sorulara cevap verebilmek, her şeyden önce Türkiye’de kamu personel sisteminin merkezi yönetiminin ve merkezi personel yapılarının kapsamlı bir analizinin yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Burada tekrar vurgulanması gereken husus ise, her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte bir yıl daha faaliyetlerine devam etmek şartıyla DPB

kapatılmış olsa da, Türk kamu merkezi personel yönetiminin personel son altmış yıla hakim olan bir sistemin ve bu sisteme damgasını vuran bir kurumun ayrıntılı olarak çeşitli açılardan incenmesi her şeyden önce bugünü anlamamızı, yeni bir sisteme geçme ihtiyacı duyulmasının arkasında yatan sebepleri ortaya koymayı ve mevcut sistemin bundan sonraki akibetinin yönünü tahmin edebilmeyi mümkün kılacak olmasıdır. Bu nedenle aşağıda genelde Türk merkezi personel yönetim sistemi, özelde de günümüze değin sistemin başında bulunan merkezi personel yapısı olarak DPB tarihsel bir perspektif içerisinde farklı açılardan değerlendirilecek, sistemin gerek kuruluşu ve gerekse işleyişinde görülen sorunlu alanların ortaya konulmasına ve böylece yakın dönemde sistemde köklü değişikliğe gidilmesine neden ihtiyaç duyulduğu sorusuna bir cevap aranmasına gayret edilecektir.

Aşağıda 1984 yılında yerini DPB'ye bırakmış olan Devlet Personel Dairesi (DPD) üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacak olması, DPD için getirilmiş olan eleştirilerin birçoğunun DPB döneminde de geçerliliğini devam ettirdiği, dolayısıyla selefinin kurumsal mirasını alan DPB üzerindeki bir analizin bu Kurum'un temelini atıldığı dönemi irdelemeden mümkün olamayacağı yönündeki değerlendirmeye bağlanabilir. Bu nedenle de ilerleyen sayfalarda hem DPD hem de DPB'nin ikisini birden ifade etmek üzere gerektiği yerlerde "Kurum" tabirinin kullanılması tercih edilecektir.

5.1.1. Kuruluş Aşamasında İzlenen Yol ve Benimsenen Anlayış Açısından

Hatırlanacağı gibi, II. Dünya Savaşı bitene ve Türkiye'de çok partili hayata geçilene kadar devrim kanunlarına göre şekillenen bir personel rejimi sürdürülmüştür. Merkezi bir personel örgütünün olmaması özellikle hizmetlerin sınıflandırılmasını olası kılmamış, hizmete alımların kurumların takdirine bırakılması ise kayırmacılığa neden olmuştur. Yine aynı şekilde merkezi bir personel örgütünün eksikliği merkezi bir denetim sisteminin gerçekleşmesini de engellemiştir. Dolayısıyla kamu personel sisteminin merkezi yönetiminden sorumlu olacak özerk bir örgüt ihtiyacının Cumhuriyet'in ilk döneminde fazlasıyla hissedildiğini söylemek mümkündür. Nitekim TODAİE tarafından DPD'nin kuruluş tasarısı hakkında verilen görüşte; "personel reformunun ilk adımı olarak, devlet kamu personeli konusunu bütünlük içinde ele alacak bir yasal

düzenlemenin hazırlanmasından ziyade, reform tedbirlerini ve buna ilişkin yasal mevzuatı hazırlayacak böyle bir merkezi personel örgütün kurulması yoluna gidilmesinin isabetli görüldüğü” belirtilmiş ve buna ilişkin gerekçeler şu şekilde sıralanmıştır (aktaran Mihçioğlu, 1987, ss. 94, 109):

- *“Personel tedarikinin siyasî, ailevî, şahsî vesaire tesirlerden kurtarılarak liyakat esasına ve demokratik prensiplere bağlanması endişesi,*
- *Devlet personeli miktarında kaydedilen büyük artışlar karşısında çeşitli idari teşekküller için müşterek olan meselelerin bir merkezden halledilmesi zarureti,*
- *Girişilmek istenen geniş çapta idarî reformların gerçekleştirilmesini kolaylaştırma ihtiyacı,*
- *Devlet hizmetlerini gereği gibi ifa edecek bir idare mekanizması kurma arzusu.”*

Bu doğrultuda olgunlaşan bir merkezi personel örgütünün kurulmasına olan inanç, daha önce de açıklandığı gibi ilk defa yabancı uzman raporlarında dile getirilmiş, hemen ardından da 160 sayılı Kanun’la hayata geçirilmiştir. Ancak Güler’in de (1988a, s. 83) belirttiği gibi, söz konusu Kanun’un hazırlanmasında görev alanların konuyla ilgili yeterli bilgi donanımına sahip olduklarını söylemek oldukça zordur. Yine Kanun’un “askeri geçiş dönemlerine özgü” ortamlara hâkim olan atmosfer içerisindeki yasalaşma sürecinde, Milli Birlik Komitesi’nde gerçekleştirilen ve sadece iki saat sürmüş olan görüşmelerinde kayda değer tartışmaların yaşanmamış olduğu Mihçioğlu’nun (1987, s. 85) aktarımlarından anlaşılmaktadır. Örneğin bir Komite üyesi görüşünü, “Neden Devlet Planlama Teşkilatı ile birleştirmiyoruz? Çünkü mesele bir personel planlaması mevzuudur” şeklinde belirtmek suretiyle bir merkezi personel örgütü ihtiyacının henüz idrakine varılamadığı gerçeğini açığa vurmuştur. Nitekim Tasarı’nın daha görüşülme aşamasında Komite’de yapılan tartışmaların “heyet üyeliklerine” odaklanmış olması ve en hararetli tartışmaların “heyet başkanının ayrılması durumunda yerine kimin bakacağı” konusunda yapılmış olması da sorunun boyutunu anlamak açısından önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu tartışmalarla esas önemli noktalar gözden kaçırılmış, yapılmış olan tartışmalar Kurum’un görevlerinden ziyade teşkilat yapılanmasına ve üst yönetimde rol alacak aktörler arasındaki ilişkilere yönelik olmuş, görevleriyle alakalı maddeler üzerinde ise neredeyse hiç durulmamıştır. Yine Kurum’un “etkin bir üst kuruluş” olabilmesi doğrudan doğruya kamu kurumlarının ilgili birimleri ile “yoğun kurumsal ilişkilerde” bulunmasına bağlı iken, söz konusu ilişkilerin düzenlendiği madde de hiç tartışılmamış,

böylece ilişkiler daha en başta bir formalite olmaya mahkûm edilmiştir (Mihçioğlu, 1987, s. 86).

Bu şartlarda hazırlanan kuruluş yasasında yapısal model olarak ABD Kamu Personel Komisyonu örnek alınarak “komisyon tipi” örgütlenme modeli benimsenmiş, ancak bu modelin işleyişinde görülen aksaklıklar ilerleyen yıllarda Kurum’a yöneltilen eleştirilerin de odak noktasını oluşturmuştur. Daha kuruluşunda bir yıla yakın vekâletle yürütülmüş olan başkanın rolü sınırlı kalmış, Kurum’un başında olmaktan çok “Devlet Personel Heyeti”nin başı olarak görevini ifa etmiş, bu ise karar alma ve bunları uygulama açısından önemli sorunlara yol açmıştır. Buna ilaveten, Kurum içinde tepe yönetici olarak başkan ve genel sekreterin her ikisinin de Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve birimlerin doğrudan doğruya genel sekretere bağlı bulunması gibi nedenlerle karar alma süreçlerinde kaosa sürüklenme kaçınılmaz olmuş; ayrıca Kurum’un bazı kararlarının Bakanlar Kurulu onayından geçmesi, zaten yavaş işlemesi muhtemel bu süreci daha da yavaşlatmıştır.

Diğer taraftan, her ne kadar kuruluş aşamasında ABD modeli örnek olarak alınmış gibi gözükse de benimsenen anlayış bakımından ABD modeline pek de sadık kalınmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. ABD örneğinde kamu personel yönetiminden merkezi olarak sorumlu olacak yapının etkin çalışabilmesini sağlamak amacıyla, faaliyetlerini yürütürken göz önünde bulunduracağı öncelikler ve tabi olacağı ilkeler konusunda Komisyon’a geniş bir alan bırakılmış iken, DPD için bu alan oldukça dar sınırlarla çizilmiş, kuruluş amacı ücret sisteminin düzenlenmesine indirgenerek daha başlangıçta sakat bir doğumun gerçekleşmesine yol verilmiştir.

Haddizatında, Kurum’un kuruluşunda hâkim olan bu yaklaşımın izlerini 160 sayılı Kanun’un gerekçesinde de bulmak mümkündür. Söz konusu Genel Gerekçe’de (aktaran Güler, 1988a, s. 83);

“Ücret rejimimizin bugün içerisinde bulunduğu bu karışık ve gayri adil durumun bir an evvel ıslahı maksadıyla bütün garp memleketlerinde olduğu gibi personele müteallik bilcümle meselelerin mütehasıslardan müteşekkil bitaraf bir heyet marifetiyle düzenlenmesi lüzumlu görülmüş ve bu maksat için de bu tasarı hazırlanmıştır.”

denilmek suretiyle Kurum'un kurulması "akçal boyut" ile sınırlı olacak şekilde ele alınarak "maliyeci bir bakış açısı" ortaya konmuş, bu bakış açısı ilerleyen dönemde de değişmemiş ve sisteme egemen olmaya devam etmiştir (Güler, 1988a, s. 83). O zamana değin Maliye Bakanlığı'nın ana aktör olduğu merkezi personel yönetimi görevini devralacak yeni kurumun kuruluş mevzuatının bizzat bu Bakanlıkça hazırlanmış olması dikkate alındığında, söz konusu kusurlu anlayışın benimsenmiş olmasına fazla da şaşırılmamak gerekmektedir. Dahası ücret sisteminin ıslahı amacıyla kurulduğu belirtilen DPD'ye ilerleyen zamanda bu alanda bile söz hakkı tanınmamış olması da bir ironi olarak ortada durmaktadır. Bu anlamda, söz konusu bakış açısıyla kurulmuş olan bir kamu kurumunun giderek kamu mali sisteminin yönetimini elinde tutan Maliye Bakanlığı karşısında silikleşmesine ve yetkilerini kaptırması da kaçınılmaz olmuştur.

5.1.2. Atfedilen Değer ve Yüklenen Misyon Açısından

Kuruluşu, Güler'in (1988a, s. 94) ifadesiyle "geleneksel bir devlet dairesinin sönük, parlıtsız statüsü içinde" gerçekleşen Kurum'a devlet teşkilatı içerisinde atfedilen önemin derecesi ve yüklenen misyonun boyutunun görülebilmesi için genellikle aynı dönemde kurulan diğer bir merkezi örgüt olan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile karşılaştırma yapılmaktadır. Bilindiği gibi, kurulduğu döneme damgasını vuran kalkınma planlarından sorumlu kuruluş olarak DPT'nin bu açık önemi yüzünden kuruluş aşamasında büyük bir ilgi görmüş, merkezi yönetim içerisinde ayrıcalıklı bir statü tanınmış, nitelikli kişiler için daha çekici olanaklar sağlayacak biçimde kurgulanmış, üstlendiği sorumlulukla orantılı olacak şekilde ayrı bir bağımsız bütçe tahsis edilmiştir. Buradan hareketle de DPD'nin başlangıç itibariyle DPT gibi "Müsteşarlık" şeklinde kurulmamış olmasıyla daha baştan kurumsal düzeyde güçlü bir yapının doğmasına izin verilmediği öne sürülmüştür (Tutum, 1968: 42).

Nitekim Tutum'a (1973, s. 22) göre de başlangıçta DPT'nin kuruluşuna gösterilen dikkat ve özenin DPD için gösterilmemiş olması, sonrasında karşılaşılan teknik güçlüklerin büyük bir kısmının da sebebini teşkil etmiştir. Zira DPT'ye tanınmış olan ayrıcalıklı bütçe statüsü ve cezbedici mali imkanlar ile yüksek nitelikteki personel istihdam edilebilme olanağı DPD'ye layık görülmemiş, Başbakanlık bütçesi içerisinde rutin faaliyetlerine

ancak yetecek kadarıyla kendisine takdir edilen ödeneklerle ve tahsis edilen az sayıdaki kadro ile yetinmesi beklenmiştir²¹⁴. Başka bir ifadeyle Kurum kuruluşundan bu yana adeta “üvey evlat” muamelesine maruz kalmıştır. Zira uzun süre Başbakanlık bütçesinden tahsis edilen ödeneklerle ancak personel giderleri ile mutad malzeme alımları gibi harcama kalemlerine kaynak ayırabilen Kurum’un bu sınırlı ödeneklerle verilen görevleri yerine getirmesi mümkün olamamıştır. Özellikle büyük sorumluluk üstlendiği kamu personelinin eğitilmesi ve araştırma faaliyetleri için gereken mali kaynakların gerektirdiği büyük miktarlar dikkate alındığında, rutin faaliyetlerine ancak yeterli olan bir bütçeyle kendisine verilen bu sorumlulukların altından kalkmasını beklemenin fazla iyimser olduğu açıktır. Öte yandan Kurum da kendisine münasip görülen bu durumu benimsemiş, en başından itibaren “masraf artmasını” kaygısıyla koşullanmış, faaliyetlerini tahsis edilen sınırlı ödeneklerle ve az sayıda çalışanla yürütme gayreti içerisinde olmuştur. DPD’nin görevlerini sayan 160 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan “kadrolarıyla giderlerini artırıcı nitelikte olmamak koşuluyla” ibaresi de bir anlamda bu dar görüşlü bakış açısının bir yansıması olmuştur (Mihçioğlu C. , 1987, s. 86). DPD’nin kuruluşunda görülen bu “cimri-titre” tutum daha sonraları da devam ederek DPB döneminde de etkisini göstermiş ve bu durum kendisinden beklenen etkinliği bir türlü gösterememiş olmasının ardındaki en önemli etkenlerden birini oluşturmuştur (Güler, 1988a, s.88). Nitekim Aslan (1998:122) “Plan deyince akla Devlet Planlama Teşkilatı’nın geldiği söylenmektedir. Acaba aynı şey Devlet Personel Başkanlığı için de geçerli midir?” şeklindeki sorusuyla bu yaklaşımın DPB döneminde de devam ettiğine işaret etmektedir.

Aslında DPB’nin Türk kamu yönetimi içerisinde sahip olduğu yeri ve siyasi iradenin kendisine nasıl baktığının izleri 657 sayılı Kanun’un eki olan Ek Gösterge Cetveli’nde²¹⁵

²¹⁴ DPT ile DPD arasında ikincisi aleyhine olan farklılık “istihdam esnekliği” açısından da geçerli olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkındaki 91 sayılı Kanun; DPT’deki müsteşarlık, daire başkanlıkları, danışmanlıklar, şube müdürlükleri, uzmanlıklar ile uzman yardımcılıkları görevlerinde yerli ya da yabancı uzmanların sözleşmeli olarak çalıştırılabilmesi, ayrıca üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarının da görevlendirilmesi imkanını vermekle özel sektörden ve akademik camiadan yetenekli kişileri çekebilmek için cazip olanaklar sağlarken, 160 sayılı Kanun’da bu tür hükümler yer almamış, DPD ancak sıradan bir devlet dairesinin sunabildikleri ile yetinmek durumunda bırakılmıştır. Nitekim 1982 yılında TODAİE koordinesinde kurulmuş olan “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu”, yeniden düzenlenecek Kurum’da görevlendirilecek personelin DPT uygulamasına benzer şekilde sözleşmeli olarak çalıştırılabilmelerine imkân verilmesini de önerileri arasına eklemiş (Başbakanlık, 1982), fakat bu önerinin hayata geçirilebilmesi 1994 yılını bulmuştur.

²¹⁵ Bilindiği gibi kamu personel sistemimizde tüm kamu personelinin hiyerarşik sıralamasını bir arada gösteren resmi bir düzenleme olmadığı için gerek kamu kurumları gerekse yargı mercileri tarafından ihtiyaç duyulduğunda kamu bürokrasisindeki unvanların hiyerarşik astlık üstlük ilişkilerinin tespitinde kullanılan en önemli kriter konumundadır.

ve atama usulü düzenleyen 2541 sayılı Kanun'da²¹⁶ bulunabilir. Başka bir ifadeyle bu soruların üstü kapalı cevapları DPB başkanı, başkan yardımcısı ve daire başkanlarının ek gösterge cetvelindeki buldukları yerler ve atanma usullerinin karşılaştırmalı olarak ele alınması ile ortaya konabilir. Bu çerçevede Ek Gösterge Cetveli irdelendiğinde, Devlet Personel Başkanı unvanının ek gösterge rakamı olarak 7000 rakamının belirlendiği, yerinin ise bakanlık müsteşarlarının daha altında genel müdürlerin ise üstünde olmasının uygun görüldüğü anlaşılmaktadır. Genellikle o dönemde emsal kuruluşlar olarak kabul edilen DPT, Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi kurumların en başında müsteşar unvanlı yönetici bulunduğu için hiyerarşik bakımdan bu kurumların en üst yöneticilerinin DPB Başkanı'na dolayısıyla bu kurumlara da DPB'ye nazaran daha fazla değer atfedildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Yine söz konusu Cetvel'e daha yakından bakıldığında; müsteşarların yanı sıra ek gösterge rakamı DPB Başkanı'nunkinden daha yukarıda tespit edilen unvanlar olarak bakan yardımcısı, Diyanet İşleri Başkanı, MGK Genel Sekreteri, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterleri, YÖK Başkanı, Yüksek Mahkeme Başkanı, Genel Kurmay Başkanı, Kuvvet Komutanı, Orgeneral; aynı düzeyde tespit olunan unvanlar olarak ise Gelir İdaresi Başkanı, Talim ve Terbiye Kurulu Başkanı, TÜİK Başkanı, TİKA Başkanı, AFAT Başkanı, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, YÖK Üyesi, Vali, Yüksek Mahkeme Üyesi, Korgeneral gibi unvanlar görülmektedir. Ancak bu konuda daha da şaşırtıcı olan ise Başkan dışındaki yöneticiler için belirlenen ek gösterge rakam ve sıralamadaki yerlerinin çok daha aşağılara layık görülmüş olmasıdır. Zira bunlar için belirlenen rakam 3600 olup kariyer uzman veya mühendis gibi unvanlarla bu anlamda eşit görülmüştür²¹⁷. Anlaşılacağı gibi, kamu personel sisteminin dümeninde bulunmak üzere bir reform örgütü olarak kurulup çok önemli sorumluluklar yüklenen Kurum'un başkan ve yöneticilerine layık görülen yer göz önünde bulundurulduğunda, diğer reform kurumlarına gösterilen ilgi ve verilen önem DPB'den esirgenmiştir.²¹⁸

²¹⁶ Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun (Mülga).

²¹⁷ Oysa emsal kurumlarda yardımcı unvanında olanlar için genelde üst yöneticinin hemen altındaki yer belirlenirken DPB Başkan Yardımcısı için bu kural bozularak sıradan bir daire başkanı ile aynı düzeyde tespit edilmiştir.

²¹⁸ Aslında söz konusu cetveli hükümet adına hazırlayanın Maliye Bakanlığı olduğu hatırlanınca Başkanlığa layık görülen sıralamaya çok da şaşırmamak gerekir.

Dahası DPB yöneticilerinin atama usulleri de diğer emsal kurumlara göre daha basit usulde belirlenmiştir ki kamu bürokrasi kültüründe bunun anlamı bu unvanların ve doğal olarak ait oldukları kurumların daha az önemsenmiş olduklarıdır. Zira DPB Başkanı için müşterek karar gerekli görülürken başkan yardımcıları ve daire başkanı kadrolarına yapılacak atamalarda ilgili bakanın imzası yeterli sayılmıştır. Oysa ki o dönemde geçerli olan usule göre bir bakanlıktaki genel müdür yardımcısı, müstakil daire başkanı gibi kadrolara bile atamalar müşterek kararname ile yapılmak durumundadır. Bu durum ise sadece Başkanlığa siyasi irade tarafından verilen önemin düşüklüğünü ispatlamakla kalmaz aynı zamanda Kurum özelinde siyasi atama ve müdahalelerin yolunun açık bırakılmış olduğunu da gösterir.

Bütün bu tespitlerden hareketle, hem 160 sayılı Kanun hem de 217 sayılı KHK'da Kurum'un "reformcu" kimliğinin unutulduğu, verilen yetkilerin üstlendiği misyona oranla son derece sınırlı kaldığı, niyet DPT'ye benzer şekilde bir "reform örgütü" kurmak iken gerçekte ortaya çıkanın bir "merkezi yürütme birimi" olduğu ileri sürülmüştür (Güler, 1988a, s. 85). Nitekim reform çalışmalarının başlangıcında ciddi bir düşünme, araştırma ve planlama safhasına yer verilmemiş olması ve meselenin bu işi yapmaya muktedir bir kadroya teslim edilmemiş olması dikkate alındığında, bu tespitin sadece kurumsal değil reform düşüncesi açısından da doğru olduğu rahatlıkla söylenebilir (Erkin, 1969: 103).

5.1.3. İnsan Kaynağı ve Teşkilat Yapılanması Açısından

Kuruluşunda itibaren Kurum'a karşı takınılmış olan bu menfi tutumun sonuçlarından biri ise, aynı dönemde ülke genelinde memur sayısının hızlı bir artış göstermiş olmasına rağmen Kurum'un personel sayısındaki artış hızının bu genel eğilimin çok altında kalmış olması, Kurum'a alınan veya alınacak olan kişilerin diğer gözde kamu kurumlarına, özel sektöre veya kamu iktisadi teşebbüslerine kaptırılması olmuştur. Özellikle DPD dönemi boyunca istihdam edilen personel için geçerli olmak üzere, kendilerinden beklenen

reform çalışmalarının gerektirdiği donanımına sahip yetişmiş personel²¹⁹ niteliğinden oldukça uzak buldukları tespitini yapmak mümkündür.

Dahası bu kısıtlılıklara başka olumsuz uygulamalar da eklenmiş, kuruluşunda tahsis edilen Kurum kadrolarının önemli bir kısmı, ilgili devlet bakanlarınca başka kurumlarda kadrosuzluk yüzünden yükselemeyen hemşerilerinin, bu görevler için yeterli olup olmadıklarına bakılmaksızın, naklen atanmaları suretiyle amaca uygun olmayan kişilerle doldurulmuştur. Kurum kendi iskeletini oluşturan uzmanlık mesleğine gereken önemi vermemiş, bu meslek personeli adeta kurumlarda uygulama hizmetleri yapan “personel birimi” personeli seviyesinde muamele görmüştür. Kurum bu konuda belli bir istihdam politikası geliştirmeyerek bilimsel çalışmalar yapan yeterli sayıda genç ve dinamik bir uzmanlar ekibi oluşturamamış, bünyesinde görev yapan az sayıdaki uzman personelin büyük çoğunluğunu sınava tabi tutmaksızın atamış, gerek yurt içinde ve gerekse yurt dışında özel bir eğitim ve yetiştirme devresi geçirme imkânı da sunmamıştır²²⁰ (Ersan, 1974, s. 137). Kurum’un sahip olduğu bu personel portföyünün menfi etkisi ise, bekleneceği gibi görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi ve belirlenen hedeflere ulaşılmasında ciddi anlamda tecrübe edilmiş, bu anlamda da Kurum’un karşılaştığı en önemli sınırlılıklardan birini teşkil etmiştir. Bu sınırlılığın farkına varılmış olunacak ki, Kurum’da görev yapacak uzman ve uzman yardımcılarının kariyer meslek personeli arasına katan ve gerek atanmalarının ve gerekse çalışma usullerinin belirli esaslara bağlanmasını öngören 217 sayılı KHK ile birlikte kısmen de olsa aşılımaya çalışılmıştır.

Yakın bir zamana kadar Türk kamu yönetiminde bir kuruma ve onun personeline önem atfedildiğinin en önemli göstergesi, bunlara sağlanan başta mali olmak üzere çeşitli hakların diğer kurumlara nazaran daha üst seviyede belirlenmesi olmuştur. Zira bir

²¹⁹ Nitekim Amerikan yardım kuruluşu ICA, 1961 yılında geçici uzmanlar göndermeyi teklif etmiş, ancak Devlet Personel Heyeti gelecek uzmanların TODAİE yapısı içinde çalıştırılmalarını istemiştir. Mihçioğlu’na (1987, s. 90) göre Heyet’in bu tutumunun arkasında “kendilerinin yetki alanlarında gerekli çağdaş bilgilerle donanmış olmalarından kaynaklanan bir çekingenlik yatmaktadır”.

²²⁰ Kurum tarafından yetiştirilmek üzere yurtdışına personel gönderilmesi, birisi bu çalışmanın sahibi olmak üzere, iki uzmanın kendi girişimleri sonucunda ancak 2005 yılında mümkün olabilmektedir. Sonraki yıllarda bu kapsamda personel gönderimi devam etmiş olsa da gerek Kurum yönetimi ve gerekse personelin yurtdışı eğitimini yeterince önemsememesinin de etkisiyle Kurum’a bu amaçla verilen kontenjanlar genellikle doldurulamamıştır. Nitekim, kontenjanları kendisi tahsis ediyor olmasına rağmen 2016 sonrasında Kurum’un bu amaçla yurtdışına gönderilmiş bir personeli bulunmamaktadır.

kurumun belirlediği hedeflere ulaşabilmesi için sahip olması zaruri olan unsur her şeyden önce sahip olduğu nitelikli insan gücüdür ve bunun sağlanabilmesi de büyük ölçüde ilgili kurumun müstakbel adaylar için yeterince çekici olmasına bağlıdır. DPB'nin nihayetinde bir “uzmanlık kuruluğu” olması hedeflenmiştir ve bunun gereği olarak da bünyesinde görev yapan personel ülkenin en nitelikli üniversite mezunları arasından seçilen kişilerden oluşması için yeterli çekiciliğe sahip olmasının ve bunun için de bunlara ödenecek ücret açısından avantajlı kılınmasının gerekliliği açıktır. Ancak hem DPD hem de DPB döneminin ilk on yılında bu şartın yerine getirildiğini söylemek oldukça güç gözükmektedir.

Nitekim DPD dönemi boyunca ve DPB'nin ilk on yılında uzman personeli için öngörülen ücret düzeylerinin emsal kamu kurumlarına nazaran düşük kalmış olması nedeniyle nitelikli adaylar Kurum'u tercih etmemişler, Kurum'a girenler ise iş kaygısı sebebiyle bunu yapmışlar ve bir süre çalışmalarının ardından da daha yüksek ücret veya kariyer vadeden diğer kurumlara geçmişlerdir. 1994 yılında kariyer personele ödenen ücretlerin emsal kurumlar seviyesine gelmesini sağlayan kadro karşılığı sözleşme uygulamasıyla birlikte Kurum'a olan ilgi artmış, ancak gerek mesleğin niteliği sebebiyle özel sektör ayağının olmaması ve gerekse devlet kademelerinde ilerleme olasılığının mali ve ekonomi alanda faaliyet gösteren kamu kurumları çalışanlarına nazaran daha düşük olması gibi nedenlerle, yine de emsal kurumlar arasında bulunan DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Başbakanlık gibi kurumların gerisinde kalmaya devam etmiştir. Bu nedenle, 666 sayılı KHK ile kurumlar arası kariyer personel ücretleri arasındaki farkın giderilmesi ve kariyer mesleklerin tüm bakanlıklara yaygınlaştırılması ile birlikte nitelikli adaylar için Kurum'un tercih edilebilirlik derecesinde olumlu bir ivme yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bütün bu olumsuzluklara ilave olarak, Kurum bünyesinde işe başlayan kariyer meslek personelinin hizmet içi eğitimlerinde bir türlü istenilen düzeye ginelmemesi de kamu personelinin eğitiminden sorumlu olup yurtdışı eğitim kontenjanlarının da tahsisini yapmış olan bu Kurum için ironi bir durum meydana getirmiştir. Kurum personelinin gerek tabi tutuldukları eğitimin niteliği ve gerekse yaptıkları görevler itibariyle mevzuata hâkim olmakla birlikte uygulamaya oldukça yabancı oldukları, bunda ise söz konusu

personelerle yetişme dönemlerinde kamu kurum ve kuruluşlarında staj yapma veya çalışma olanağının sunulmamış olmasının etkili olduğu öne sürülebilir. Son olarak, Kurum'un kariyer meslek personeli arasında Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine gibi kurumlarda yaşanan bir mesleki kurumsallaşma sürecinin de yaşanmamış olduğunu, bu konudaki girişimlerin sonuçsuz kaldığını da ayrıca vurgulamak gerekmektedir²²¹.

Kurum'un personel konusunda yaşadığı sınırlılıklar kadar olmasa da özellikle DPD dönemi için geçerli olan diğer bir problemlilik alan da teşkilat yapılanmasına ilişkin olarak yaşanmıştır. Özellikle Heyet Başkanı ile Genel Sekreterin görev, yetki ve sorumluluk alanları ile birbirleriyle ilişkileri konusundaki bu “bulanıklık”, Güler'in de (1988a, s. 84) belirttiği gibi ilerleyen dönemde Kurum'un giderek “güçten düşmesine” sebep olan “çok başlılık sorunu”na da kaynaklık etmiştir. Bakanlar Kurulunun onayıyla ve yasalaştırma süreçlerini harekete geçirmesiyle ancak icrai nitelik kazanan heyet kararlarının etkisizliği bir anlamda diğer aktörlerin oyuna girmesine davetiye çıkarmış; bunun en somut örneği ise 1961 yılında hazırlanıp 1965 yılında çıkartılan ve 1970 yılında ancak yürürlüğe sokulabilen, 1984 yılına kadar da birçok defalar değiştirilen 657 sayılı DMK üzerinde Maliye Bakanlığı'nın gereğinden fazla müdahalede bulunması olmuştur.

Nitekim Kurum'un yeniden yapılandırılmasını sağlayan 217 sayılı KHK'da gözlemlenen en önemli farklılık da teşkilat yapısına ilişkin olmuştur. Bu çerçevede, önceki dönemde Kurum'un iç işleyişinde tıkanıklığa sebep olmuş olan Devlet Personel Heyeti ve Genel Sekreterlik lağvedilerek, başında bir başkanın olacağı geleneksel hiyerarşik yapılanma modeline geçiş yapılmış ve ismi de buna uygun olacak şekilde “Devlet Personel Başkanlığı”²²² olarak değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklikle beraber Kurum siyasi ve

²²¹ Başkanlık uzman ve uzman yardımcıları uzun yıllar Başbakanlık, DPB ve Devlet İstatistik Kurumu kariyer meslek personeli tarafından kurulan bir mesleki dayanışma derneğinin üyesi olmuşlar; daha sonra ise “Devlet Personel Uzmanları Derneği” adı altında kurdukları kendi dernekleri altında örgütlenmişlerdir. Ancak söz konusu Dernek, periyodik dergi çıkartmak gibi önemli bazı işlere kısa süreliğine imza atmış olsa da zamanla dernek yönetiminde yaşanan kısır çekişmelerin de etkisiyle eski etkinliğini giderek yitirmiştir.

²²² Başkanlığın ana hizmet birimlerinden biri de Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi olup başlıca görevi kamu kurum ve kuruluşları tarafından kendisine iletilen yeni bir teşkilat kurulması, genişletilmesi veya kaldırılması taleplerini incelemektir. Daire bu incelemelerini daha çok 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna göre yapmıştır. İşin ilginç yönü ise söz konusu Kanunda yer verilen teşkilat türleri arasında “Başkanlık” modelinin bulunmamasıdır.

bürokratik müdahaleye daha açık duruma getirilmiş, yürütme erki karşısındaki olası direnç mekanizmaları daha da zayıflatılmıştır.

Buna ilaveten önceki dönemden farklı olarak Kurum bünyesinde faaliyet gösterecek birimler isim bazında belirlenmek suretiyle bunlara ait görevler sayma yoluyla belirlenmiş, böylece daha önce teşkilatlanma konusunda tanınan kısmi esneklik ortadan kaldırılmıştır. Ancak bu esnekliğin kaldırılmış olması zamanla kendisine verilen yeni görevlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan dairelere ait faaliyetlerin geçici idari kararlarla dairelerin altında oluşturulan ancak resmi statüye sahip olmayan birimler eliyle yürütülmesine yol açmış, söz konusu birimlerin Kurum teşkilat şemasına eklenebilmeleri ise çok sonraları çıkarılan yasal düzenleme ile ancak mümkün olabilmıştır.

5.1.4. Üstlenilen Görevlerdeki Başarı ve Etkinlik Açısından

Kamu personel reformunu yürütmek üzere kurulan DPD sahip olduğu yetersiz personel kapasitesinin olumsuz sonuçları ile daha üstlendiği ilk görev olan DMK'nın hazırlanması ve yürürlüğe koyulması sürecinde yüzleşmek durumunda kalmıştır. DPD tarafından kapalı kapılar arkasında gerekli istişareler yapılmadan hazırlandığı, alınan görüşlerin ise yeterince göz önünde bulundurulmadığı yönünde eleştiriler getirilmiş olan DMK'nın öngörülen tarihte yürürlüğe konulmamasının en önemli gerekçesi, omurgasını oluşturan sınıflandırma sisteminin tam anlamıyla çözüme kavuşturulamamış olmasıydı. Zira DMK sınıflandırma konusunu kurumlar tarafından düzenlenecek tüzüklere havale etmiş, ancak teknik olarak yetersiz olan kurumlara gerekli destek DPD tarafından sağlanamamıştır²²³. Mihçioğlu'na (1987, s. 94) göre DPD böyle bir tavır almakla, diğer bir ifadeyle kendisinin altından kalkamayacağından korktuğu bir işi bu konuda kendisinden daha da hazırlıksız, uzmanlık bilgisinden tümüyle yoksun bulunan kuramlara herhangi bir aydınlatma ya da eğitim çabasına bile girişmeden yüklemekle, işin özüne inmeyen bir çözüm arayışı içinde bulunduğu ve bu işin içinden bir şekilde sıyrılmak istediği izlenimi vermiş, dolayısıyla da kendi saygınlığını ortadan kaldıracak yanlış bir yola girmiştir. Kurum'un bu yöndeki isteksizliği ve ortaya koyduğu çalışmaların hükümetçe yetersiz

²²³ Dahası kamu kurumlarının yetkilileri tarafından kapıların yüzlerine kapandığı yönünde şikayetlerde bulunulmuştur (Mihçioğlu, 1987, s. 93).

bulunmasıyla sınıflandırma konusunun çözülmesi görevi elinden alınarak Maliye Bakanlığı bünyesinde Bakanlık temsilcilerinden oluşturulan, DPD'den ise yalnızca Heyet Başkanı'nın iştirak ettiği bir kurula havale edilmiştir (Güler, 1988a, s. 90). Bu anlamda, reform çalışmalarını yürütmesi beklenen DPD bu süreçteki inisiyatifi tamamen kaybetmiş, sistemi yönlendirme gücünü daha baştan yitirmiştir (Çevikbaş, 1995, s. 64).

DPD'nin kendi görev alanına giren konularda bile isteksiz davranmasının diğer bir örneği de insan gücü planlaması konusundaki tutumu olmuştur. Daire bu konuyu kendisiyle ilişkili görmemiş, kamuda personel ihtiyacının tespiti ve bunun planlanmasının DPT tarafından yapılması gerektiğini savunmuştur. Daire, söz konusu kabulün doğal bir sonucu olarak bu yönde bir örgütlenmeye gitmemiş, bu görevi gerçekleştirme yönünde bir girişimde de bulunmamış, bu alandaki boşluğu DMK'nın kadrolara ilişkin hükümleriyle doldurmaya çalışmıştır. (Güler, 1988b, s. 64).

Böylece Türkiye'de bir türlü hayata geçirilemeyen kamu personel reformunun yapılması ve sistemin devamlı olarak geliştirilmesi amacıyla ilk defa kurulmuş merkezi personel yapısı olarak DPD, nispeten kısa sayılabilecek bir zaman diliminde kendisi yeniden düzenlenmeye muhtaç duruma gelmiş ve buna ilişkin gereksinim sıkça dile getirilmeye başlanmıştır. Bu gereksinim özellikle DMK çalışmalarında DPD'nin kendisinden beklenen performansı gösterememesi ile yaygın bir kanaat oluşturmuş, bu doğrultuda Daire'nin yeniden düzenlenmesi gereği resmi olarak ilk defa 1973 yılı İcra Planı'nda dile getirilmiş, 1980 Darbesi sonrası kamu yönetimini yeniden düzenleme kapsamında yapılan çalışmalarda ise önemli başlıklardan biri olmuştur.

Nitekim daha önce değinilen Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu da merkezi personel yönetiminin "tam anlamıyla sahipsiz kaldığına" vurgu yaparak şu değerlendirmede bulunmuştur (Başbakanlık, 1982, s. 3):

"Devlet Personel Dairesi bugün fonksiyonunu kaybetmiş durumdadır. Maliye Bakanlığı personel sorunlarına müdahale etmiş ve bizzat bir merkezi personel organı haline gelmiştir. Devlet Personel Dairesi bugünkü statüsüyle görevlerini vasat ölçüde dahi yerine getirememektedir. Kararları sadece istişari nitelikte olup Bakanlar Kurulu onayına bağlıdır; yürütmeye ilişkin hiçbir yetkisi yoktur. Karar yetkisi yoktur. Karar yetkisi, tertip ve atanma şekli söz götüren bir heyete bırakılmıştır. Başkanın rolü daha ziyade biçimsel niteliktedir. Karar mekanizması

yavaş işlemektedir. Örgütlenme ve çalışma tarzı yetersizdir. Daire içerisinde bir ekip çalışması yoktur. Uzman kaynağı elverişsiz ve uzman kullanma olanakları sınırlıdır. Uzmanlık görevi yapacakların nitelikleri, işe alınma ve ilerlemelerini düzenleyen kurumsal bir uzman yönetmeliği yoktur. Bu gerekçelerle, merkezi personel yönetiminin etkin bir yapıya kavuşturulması için güçlü bir merkezi örgüte olan ihtiyaç bugüne kadar geçirilen denemelerle sabittir ve acilen yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir.”

Yukarıda değinilen hususlar dikkate alınarak hazırlanmış olan 217 sayılı KHK ile yeni kurulan DPB'ye önemli görevler verilmiş, sonrasında diğer mevzuatla bunlar dışında da birçok görev yüklenmiş, ancak bu görevleriyle orantılı yetki ve mali kaynaklar yine esirgenmiştir. Gerçekten ülkede kamu personeline ilişkin olarak birincil ve ikincil mevzuatla getirilen pek çok kamu personel düzenlemesi dönüp dolaşıp bir şekilde DPB'ye görev vermiştir. Özellikle AB'ye uyum düzenlemeleri kapsamında DPB'nin faaliyet alanı DPD'ye nazaran oldukça genişlemiş, neredeyse kamu personelini ilgilendiren her alanda görüşüne başvurma yükümlülüğü getirilmiştir. Öyle ki, kamu personelinin sınava alınmasından istihdam edilmesine, özlük haklarının belirlenmesinden sendikal haklarına kadar pek çok alanda Kurum'a doğrudan veya dolaylı olarak görev verildiği görülmektedir. Ancak bu geniş kapsamlı ve çok önemli görev ve yetkilerle donatılmış olmasına rağmen, bunları hakkıyla yerine getirmesini kolaylaştıracak özerk karar alma mekanizmalarından yoksun bırakılıp politika belirleme süreçlerinden de dışlanmasıyla, DPD tecrübesinde yaşandığı gibi, DPB'de daha başlangıçta başarısızlığa mahkûm edilmiştir. Güler'e göre (1988a, s. 95) bu durumun muhtemel sebebi, “böyle bir kurumun varlığından ziyade işlevsel etkinliğinin rahatsızlık yaratıyor olmasıdır.” Diğer bir ifade ile, kamu yönetiminde merkezi bir personel örgütünün bulunması gerekli görülmekte, ancak kamu personel yönetiminde etkin bir rol alarak hükümetin ve diğer aktörlerin alanına müdahale etmesi istenmemektedir.

Nitekim 1996 yılında Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanmış olan inceleme raporunda Başkanlığın şu şekilde analiz edildiği görülmektedir (s. 140):

“Personel rejimiyle ilgili kendisine pek çok görev verilmiş olan DPB, verilen sınırlı yetki ile bir reform örgütü olamadığı gibi merkezi güçlü bir yürütme birimi olduğu bile tartışmalıdır. Son yıllarda DPB personel rejimi ile ilgili düzenlemelerde ağırlığını yitirmiş, Maliye Bakanlığı merkezi personel birimi haline gelmiştir. Başkanlık'ın kurumlara danışsal nitelikte hizmet sunmak ve öneri üretmekten öte olamadığı görülmektedir. Yürütme gücü yoktur. Teknik donanımı yetersizdir.”

Yukarıda da belirtildiği üzere, Kurum'un bir bakıma "sakat doğmuş" olmasının gerekçesi olarak gösterilen önemli bir husus, Kurum kararlarının "iştirari" mahiyette oluşu, diğer bir ifadeyle kararlarının tek başına sonuç doğuramaması ve yaptırımdan yoksun bulunmasıdır. Kurum'un etkin bir şekilde çalışmasını engelleyebilecek, dolayısıyla da başarı olanaklarını geniş ölçüde ortadan kaldırmasına sebep olacak bu durum,²²⁴ hazırlanan tasarı hakkında TODAİE tarafından verilen görüşte de eleştirilmiş, böyle bir merkezi kuruluşa verilmesi gerekli olan teftiş ve kontrol yetkisini de gölgeleyecek mahiyette olması dikkate alınarak Tasarı'dan çıkartılması önerilmiştir. TODAİE'ye göre Kurum, personelin işe kabulü ve yükseltilmesi konusunda genel esasları koymakla yetinmemeli, aynı zamanda, birden fazla kurumda müşterek olan hizmetleri yapacak elemanların memuriyete alınmaları, kurumlar arasında dağıtılmaları, işe intibaklarıyla (adaylık) hizmetteki gelişmeleri, nakil ve terfilerinin takibi gibi hususlardan da sorumlu olmalı, bu hususlarda kesin kararlar verebilmelidir²²⁵ (aktaran Mihçioğlu, 1987, s. 110). Benzer şekilde, MEHTAP Raporu'nda da Kuruma iştirari nitelikteki kararlarının yanı sıra icrai nitelikte de sorumluluk verilmesi gerektiğine işaret edilmiştir. Zira Kurum kararlarının iştirari nitelikte olması ve denetim yetkisinden yoksun olması, etkinliğin ve otoritenin sağlanmasını da etkilemektedir. Bunlara ilaveten, aynı Rapor'da Kurum organlarının görev ve yetkilerinin açık bir şekilde belirtilmemiş olduğu, muğlak ifadelerle yetinildiğine de işaret edilmektedir (TODAİE, 1966). DPD'nin kuruluşuna ilişkin Tasarı hakkında TODAİE tarafından eleştiri getirilen diğer bir husus ise kapsamının çok geniş tutulmasına yönelik olmuştur. TODAİE'ye göre, KİT'ler ile mahalli idareler ve yüksek öğretim kuruluşlarının kapsama dahil edilmesi, bu kuruluşların farklı statüleri ve Anayasa'nın "âdem-i merkeziyete" verdiği önem dikkate alındığında, isabetli olmamıştır (aktaran Mihçioğlu, 1987, s. 113).

Bu alanda 217 sayılı KHK ile yapılan değişiklikler de "şekli" olmaktan ileriye gidememiş, Kurum'un kendisinden beklenenleri verebilmesi yolunda çok bir katkı

²²⁴ Mihçioğlu (1987) kendisine Heyet Başkanlığı teklifinde bulunulduğu, ancak kendisinin "Daire'nin etkin çalışmasını sağlayacak karar mekanizmasından yoksun olduğu" gerekçesiyle bu teklifi reddettiğini belirtmektedir (s. 88).

²²⁵ TODAİE'ye göre merkezi personel örgütleri; kamuya eleman sağlamayı liyakat esasına ve demokratik prensiplere bağlamak, kamudaki personel artışının paralelinde ortaya çıkan sorunları bir merkezden halletmek, girişilmesi düşünülen geniş çaptaki idari reformları gerçekleştirmek ve kamu hizmetlerini gerektiği gibi yerine getirecek idare mekanizmasını geliştirmek üzere kurulmalıydı (aktaran Mihçioğlu, 1987, s. 111).

sağlamamış, kurumsal kapasite ve işlevsel güce yönelik önceki dönemde dile getirilen eksikliklerin yeni dönemde de büyük ölçüde devam etmesinin önüne geçilememiştir. Her ne kadar Kurum'un kararlarının “danışsal” niteliği değiştirilmiş, diğer bir ifadeyle kararlarının Bakanlar Kurulu'nun onayı ile yürürlüğe girmesi biçimindeki düzenleme kaldırılmış olsa da, Kurum'un görevleri genellikle yürürlükteki yasaların uygulanması, kurumlara teknik düzeyde danışsal hizmet sunulması, Başbakanlık için politika oluşturmada kullanılacak bilgi ve belge üretilmesinden öteye geçmediği için de söz konusu değişiklik görünürde kalmıştır. Bu anlamda Kurum'un yeni dönemde de “icrai” bir kurum olmaktan ziyade “işişari” bir kurum olma özelliğini sürdürdüğü yönündeki değerlendirme yanlış olmayacaktır. Güler'in de (1988a, s. 97) belirttiği gibi, “Bu yönüyle 217 sayılı KHK dönemi, önceki 160 sayılı Kanun döneminden daha ileri, daha geniş bir yetki çerçevesi sağlamak bir yana, Kurum'u biraz araştırmacı, biraz danışman, biraz uygulayıcı ama kesinlikle yürütme gücü olmayan ve teknik donanımı yetersiz bir teknik örgüt kimliğine büründürmüştür.” Yine aynı yazar (1988, s. 82) bütün bu olumsuzlukların Kurum'a yansımaları “işlevsel ve örgütsel, ama özellikle işlevsel bakımdan büzüşme” olarak tespit etmiş ve bunu şu şekilde açıklamıştır:

“İşlevsel büzüşme, kurumsal düzeyde yetkilerin Maliye Bakanlığı ile nasıl paylaştırılacağına belirlenmemesiyle başlamış, örgütün kendinden beklenenleri yapamaması sonunda yetkilerin hemen tümüyle bu bakanlığa kaymasıyla sonuçlanmıştır. Politika belirlemeye ilişkin düzenlemeler, kanun hükmünde kararname aracılığıyla doğrudan siyasal iradece gerçekleştirilmiştir. Böylece, DPB'nin işlevsel etkinlik alanı çift yanlı olarak istila edilmiş, sistemin yönetimi ve denetimi DPB'nin elinden çıkmıştır.”

Bu işlevsel büzüşme sonrasında DPB'nin tek başına elinde kalan işe; merkezi sınavlara ait işlemlerin yürütülmesi, gelen görüş taleplerine cevap verilmesi, hizmet içi eğitim programlarının koordine edilmesi ile özelleştirilen kuruluş personelinin naklinden oluşan son derece sınırlı bir alan olmuştur. Dolayısıyla, sadece görev verilen fakat yetki verilmeyen bir anlayışla faaliyetlerini yürütmeye çalışan böyle bir kurumun bu haliyle devam etmesine rıza göstermekle, daha baştan bu Kurum'un başarısızlığa mahkûm olduğu hususu üstü kapalı olarak kabul edilmiştir. Kuruluşunda etkili olan yabancı uzman raporlarında “kendisine takdir hakkı tanınan merkezi bir örgütten”²²⁶

²²⁶ Martin-Cush Raporu.

bahsedilmesine ve geçen bunca zaman ve olumsuz tecrübeye rağmen, Kurum bünyesinde yapılan değişim sadece fiili durumun mevzuata aktarılması şeklinde yüzeysel bazı düzenlemelerden ibaret kalmış, Kurum'un sistem üzerinde etkinliğini sağlayacak, ipleri yeniden eline almasının yolunu açacak düzenlemeler ise bir türlü hayata geçirilememiştir (Güler, 1988a, s. 96).

Nitekim günümüzde faaliyetlerine son vermesine çok az bir süre kala da DPB tarafından doğrudan yapılan ve herhangi bir görüşe veya onaya ihtiyaç duymayan işlemler çok sınırlı olup, bunlara örnek olarak kurumsal veya bireysel hukuki görüş taleplerinin cevaplandırılması ile özelleştirme kapsamındaki kurumlardan bildirilen personelin diğer kurumlara nakli örnek gösterilebilir.²²⁷ Bununla birlikte verilen hukuki görüşlerde son derece ürkek davranıldığı, adeta “ne etliye ne de sütlüye karışmamaya” gayret gösterildiği, ücret konusuna ilişkin görüş taleplerinin doğrudan Maliye Bakanlığına yönlendirildiği, hukuki görüşlerin siyasi ve bürokratik telkinler doğrultusunda oluşturulduğu²²⁸, bu nedenle de aynı konudaki görüşler arasında bile farklılıklar bulunduğu gibi şikayetler kurumlarda sıkça dile getirilmiştir. Bu nedenle iktidara gelen her yeni hükümet ile birlikte Kurum'un iş görme anlayışının da değiştiğini söylemek yanlış olmayacaktır.²²⁹ Yine Kurum'un görev yükünün önemli bir kısmını oluşturan kurumsal yönetmelik incelemelerinde de yeterince titiz davranılmadığı, üstün körü değerlendirme yapıldığı yönünde eleştiriler getirilmiş, bu konudaki en büyük yakınma ise bunların yayımlanmak üzere gönderildiği Başbakanlık birimlerinden gelmiştir²³⁰. Ancak bu durumun tersinin de geçerli olduğu, DPB tarafından başka kurumlardan istenen

²²⁷ Nakle tabi personel listelerinin Kurum'a ulaşmasından itibaren bizzat kendileri veya aracılıları tarafından ilgili birimin adeta ablukaya alınması ve telefonların susmaması, Başkanlık çalışanları tarafından şikâyet edilen konulardan biridir.

²²⁸ Örneğin uzman çavuşların memuriyet kadrolarına atanabilmelerinin yolunu açan görüşün bu yöndeki baskılar sonucu oluşturulduğu belirtilmektedir. Bu konuda gelen görüş taleplerinden bunalan Kurum sonunda bir genelge yayımlayarak bunların önünü almaya çalışmış, ancak bu konuda kesin çözüm ilgili mevzuatta yapılan değişikliklerle, belli süre çalışmış olanların memuriyete nakledilmesine imkân tanınmasıyla sağlanabilmiştir.

²²⁹ Özellikle bazı başkanlar döneminde Kurum'a gönderilen görüş taleplerinin; ilgili hükümlerin alt alta yazılıp sonuç kısmının ise “yukarıdaki hükümler çerçevesinde işlem yapılmasının uygun olacağı mütalaa edilmektedir.” şeklinde bağlanarak cevaplanması rutin bir hal almıştır.

²³⁰ Örneğin bu çalışmanın sahibinin başından böyle bir olay geçmiştir. Bir bakanlığın Personel Dairesi Başkanı olarak, yayımlanmak üzere Başbakanlık'a gönderilen yönetmelikte bazı değişiklikler yapılması gerektiği bildirilmiş, bunun üzerine söz konusu yönetmeliğin zaten DPB'nin incelemesinden geçmiş olduğu yönünde itirazda bulunulmuş, ancak Başbakanlık'daki ilgili tarafından “DPB'nin görüşünü usulen istiyoruz, içeriğini dikkate almıyoruz, zira gelen incelemeler baştan savma oluyor” şeklinde cevap verilmiştir.

görüşlerin de Kurum tarafından yeterince dikkate alınmadığı dile getirilmiştir²³¹. Esas üzücü olan ise bu “kötü alışkanlığın” Kurum’un kuruluşundan bu yana sürdürülmüş olması, hatta son dönemde daha da kötüye gitmiş olduğudur.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Başkanlık icrai ve reformist olmaktan çok istişari niteliğe sahip bir kurum durumunda olmuştur ve bunun doğrudan bir sonucu olarak diğer kamu kurumları üzerinde yeterli düzeyde bir yaptırım ve zorlama gücüne de sahip olamamıştır. Nitekim AB Komisyonu’nun 2015 yılındaki raporunda açıkça dile getirdiği gibi, DPB “modern insan kaynakları yönetimi standartlarının sistemli bir biçimde uygulanmasını sağlayacak koordinasyon ve izleme kapasitesi”ne sahip olamamıştır (s. 10). Bu durumda, Kurum kuruluşundan bu yana eğer diğer kurumlar nezdinde belirli bir itibara sahip oldu ise, bunun en başta gelen sebebinin görevlerin yerine getirilmesinde Başbakan adına hareket etmesinin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır²³². Oysa 2011 yılından itibaren Başbakanlığa olan bağlılığı sona erdirilen Başkanlık böylece kurumlar üstü konumunu da kaybetmiş, dolayısıyla da zaten kısıtlı olan rehberlik ve koordinasyon fonksiyonunu bu değişikliklerle beraber tamamen yitirmenin eşiğine gelmiştir. Böylece Başkanlık, hep eleştiri konusu olmuş olan kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmede yeterince etkin olamayışını gidermek için daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşturulması gerekirken, tersi bir kararla eskisinden daha da az etkin olabileceği bir konuma düşürülmüştür. Bunun sistem üzerinde kısa dönemdeki olumsuz neticeleri ise; Başkanlığın kamu personel sistemi üzerindeki kontrolünü daha da kaybetmesi, diğer kamu kurumları nezdinde, ancak özellikle de Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık karşısında, daha da “silikleşmesi” olarak tezahür etmiştir. Nitekim DPB’nin yeni

²³¹ Nitekim Mihçıoğlu’nun (1987, s. 100) buna ilişkin olarak aktardığı bir anısı bu tespiti doğrulamaktadır:

“657 sayılı yasanın uygulama yönetmeliklerinin taslakları görüş bildirilmek üzere üniversiteye de gönderilir, bu incelemeyi Ankara Üniversitesi adına biz yapıp yazanaklar sunardık. Bu incelemeler sırasında edindiğimiz en güçlü izlenim, bütün bu metinlerin (profesyonelce) bir yaklaşımla kaleme alınmamış, bu alanın inceliklerini bilen kimselerce oluşturulmamış bulunduğuydü. Bu metinlerin, daha sonra, öne sürdüğümüz ancak çoğu kez de konunun tümüyle yeni baştan ele alınmasını gerektiren bu öneriler göz önünde bulundurulmadan, ilk biçimleriyle Resmî Gazetede yayımlandığını görür, bundan kurum adına da, bu anlamsız, uygulanmaz metinleri uygulamak görevlendirdiğimiz SBF’deki doktora öğrencilerimizden biri bizim görüş bildirme yazılarının üzerlerinde herhangi bir işlem yapılmadan dosyaya konup saklanmış olduğunu görmüştü.”

²³² DPB bu etkiyi fark etmiş olacak ki, daha önce kullandığı resmi logoyu değiştirerek, Başbakanlık logosuna benzer bir logo kullanmaya ve logo içerisinde “Başbakanlık” ibaresine yer vermeye başlamıştır. Oysa ki önceki logo kurumsal kimliği öne çıkaran daha özgün bir logo olarak değerlendirilmektedir. Önceki logo şöyledir:



hükümet sistemine geçişle birlikte kapatılmasını bu silikleşmenin nihai bir sonucu olarak değerlendirmek de mümkündür.

5.1.5. Merkezi Personel Yönetimindeki Rol Paylaşımı ve İlişkiler Açısından

Türkiye’de kamu personeli merkezi yönetim sisteminin DPD’nin kuruluşundan bu yana kronikleşen en önemli özelliği ve aynı zamanda da sorunu olarak “çok-başlılık” olgusunu tespit etmek yanlış olmayacaktır²³³. Bu çok başlı yapı başlarda fazla hissedilir düzeyde olmasa da DPD’nin sürecin işleyişinde söz sahibi olmasını destekleyecek performansı gösterememesinin de etkisiyle zamanla sistemin işleyişini olumsuz etkileyecek boyutlara ulaşmış, DPD’nin DPB olarak yeniden yapılandırılması da soruna çare olamamış, nihayetinde Maliye Bakanlığı’nın ağırlığını koyduğu çok başlı yapı sistemin öne çıkan özelliği haline dönüşmüştür. Güler (1988b, s. 63) buradan hareketle, Türk kamu personel sisteminde merkezi yönetim sisteminin oluşturulması ve kurumsallaştırılması yönündeki çabaların bir “güçler savaşı” şekline bürünmüş olduğunu ileri sürmektedir. Dolayısıyla, DPD ve DPB’nin görece başarısızlıklarında Maliye Bakanlığı’nın sahip olduğu “parayı yönetme” gücünden beslenen özgüvenle kendine çizilen alanın dışına çıkarak kamu personel sistemine yaptığı müdahalelerin de rolü büyük olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Aslında Kurum’un kamu personelinin merkezi yönetiminde Maliye Bakanlığı ile olan rol kapma savaşı DPD’nin ilk kuruluşuna kadar gitmektedir. Henüz DPD’ye ait kuruluş yasa tasarısının hazırlığı aşamasında Maliye Bakanlığı’nın sürece dahil olmasına yönelik eleştiriler, bu savaşın kaçınılmaz olduğunu görebilen akademisyenlerce dillendirilmiştir. Nitekim AÜ SBF tarafından DPD Tasarısı hakkında verilen mütalaada (s: 186);

“... Maliye Vekaleti Bütçe Umum Müdürlüğü’nün bu heyetin toplantılarına katılmasının isabetli olmadığı fikrindeyiz. Devlet Personel Dairesi amme idaresinin icaplarını, memur kütlesinin daha iyi ve daha verimli çalışması için gerekli şartları (teknik ve ilmi yönden) inceleyip Hükümete ve umumi efkara duyurmalıdır. Eğer mali güçlükler idare ilminin ve tekniğinin icaplarını tam olarak yerine getirmeğe müsait değilse, bu hususun takdiri hükümete ait olmalıdır. Devlet Personel Dairesi gerektiği zaman Bütçe Umum Müdürünün mütalaasını da alabilir. Fakat Maliye Vekaletine mensup bir zatın, daimî surette mali mülahazaları öne sürmek üzere

²³³ Nitekim PERHİZ Projesi ile de aynı sonuca ulaşılmıştır.

bütün heyet toplantılarında hazır bulunmasının, meselelerin bütün vuzuhu ile ortaya çıkması bakımından fayda değil, belki zarar doğuracağı mütalaasındayız.”

denilmek suretiyle Maliye Bakanlığı'nın sürece dahil olmasının sakıncaları çok açık bir şekilde hükümete iletilmiştir. Söz konusu akademisyenlere göre, Maliye Bakanlığı'nın sürekli olarak mali düşünceleri ve mali güçlükleri öne sürerek meselelerin bütünüdür tartışılmasını engelleyebileceği ihtimali önemli bir sorun kaynağı potansiyeli taşımaktaydı (Şener, 2013: 586-7).

Gerçekten de bu görüşler hükümet tarafından kabul görmemiş, akademisyenlerin öngörüsü ise gerçekleşmiştir. Başlangıçta oldukça iddialı kurulan Daire özellikle DMK'nın hazırlanma ve uygulamaya koyma aşamasında süreci iyi yönetememiş ve sistem üzerinde kontrolünü kuramamış olmasının sonucu olarak yetki ve saygınlığını giderek yitirmiş, varlığının nedenini oluşturan işlevleri zamanla Maliye Bakanlığı'na kaptırmıştır. Başka bir ifadeyle, personel konularında yol gösterici, izleyici ve denetleyici işlevleri olan güçlü merkezi bir personel yapısı bir türlü oluşturulamamıştır. Bunun doğal sonucu ise, Türkiye'de kamu personel politikalarının “maliyeci” bakış açısıyla ve ücretler odak alınarak takip edilmesi olmuştur (Şener, 2013: 586). Güler'e göre (1988a: 93) bu sonuç, Maliye Bakanlığı'nın etkinliğinden ziyade DPD'nin teslim olmaya yatkınlığı nedeniyle doğmuş; Daire kamu personel sistemini oluşturmak ve yönetmekle tek başına görevli ve sorumlu bulunduğunu yeterince algılayamamıştır. DPD yetkilileri, “Biz ne yaparsak yapalım, mesele sonunda paraya dayanacaktır. Parayı verecek olan da Maliye Bakanlığı'dır; bu itibarla onların bu konuda söz sahibi olduğunu kabul mecburiyeti vardır” anlayışıyla süreçte aktif rol almaktan kaçınma eğiliminde olmuşlardır. Diğer taraftan, DMK'nın hazırlanma ve uygulamaya konulması sürecindeki Maliye Bakanlığı'nın müdahalesi Tutum (1970, s. 13) tarafından farklı bir açıdan değerlendirilmiş ve Bakanlığın bu davranışı eleştirilmiştir. Tutum'a göre;

“Maliye Bakanlığı iş birliği ilkesinin ötesine de geçerek tasarımı bizzat hazırlama görevini üzerine almış ve adeta Devlet Personel Dairesinin yerine geçmiştir. Kamu personelini ilgilendiren konularda düzenleme yapma yetkisi 160 sayılı Kanun ile DPD'ye verilmiş olmasına rağmen uygulamada bu esaslara riayet edilmemiştir.”

Tutum ayrıca söz konusu Bakanlığın konuyla ilgisinin olmadığını söylemenin yanlış olacağını, ancak bu durumun yönetsel alanda kabul gören “iş bölümü ilkesine” her

halükârda aykırı olduğunu ve bir anlamda “yetki tecavüzü” niteliğinde bulunduğunu da öne sürmüştür. Dahası Tutum’a göre DPD’nin kanunla kendisine verilen görevleri gereği gibi yerine getirememiş olduğu ve bu nedenle hem hükümetin hem de memurların güvenini kaybettiği, sonuçta da kanun hazırlama görevinin bir başka kuruma verilmesi zorunluluğu doğduğu yönündeki savunma temelinden hatalıdır. Zira “bir kuruma ait görevin gereği gibi yerine getirilememesi o görevin başka bir kuruma verilmesi için yeter sebep sayılıyorsa görevi bir başkasına devredilemeyecek pek az kurum kalırdı” (s. 14).

Öte yandan Kurum’un kuruluşunun üzerinden elli yılı aşkın bir zaman geçmiş olmasına karşın, Maliye Bakanlığı’nı aşarak sistemin yönetiminde etkin bir konuma gelebilmiş olduğunu söylemek hayli zor görünmektedir. Dolayısıyla merkezi personel yönetiminde temel sorumluluğun DPB’den Maliye Bakanlığı’na kaymış haliyle yakın zamana kadar devam etmiş olduğu ileri sürülebilir. Zira Maliye Bakanlığı özellikle DMK’da yapılan her değişiklikten sonra bir miktar daha yetki almış, zamanla bu yetkiler hem kapsam hem de konu yönünden genişlemiş ve giderek hukuken olmasa da fiilen bir merkezi personel yapısı şekline bürünmüştür. Maliye Bakanlığı görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 178 sayılı KHK’da personel rejimi hususunda açık bir şekilde görevlendirilmediği halde, personele ilişkin hemen hemen tüm hususların kamu giderlerini ilgilendirmesinin de etkisiyle, bütçe kanunları veya yetki kanunları çerçevesinde çıkarılan kararnamelerle ya da personel mevzuatının uygulanmasında esas alınacak tebliğler aracılığıyla personel rejimini düzenlemeye ve uygulamaları yönlendirmeye kalkışmıştır. Öyle ki bütçe kanunları adeta “ikinci bir personel kanunu” hüviyetine büründürülmüştür (Aslan vd., 2016: 59). Örneğin Maliye Bakanlığı “hizmet içi eğitim”, “yurtdışında öğrenci okutma”, “sağlık raporları”, “geçici süreli görevlendirme”, “izinler” gibi kendi görev alanını doğrudan ilgilendirmeyen konularda bile yetki ve sorumluluk yüklenmiştir. Üstelik Bakanlık üstlendiği görevlerin ve kullandığı yetkilerin gerektirdiği bir biçimde ve ölçüde yeni bir örgütlenmeye de gidememiş, söz konusu görev ve yetkileri Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü içinde idari bir karar ile kurulan ve sınırlı bir kadro ile çalışan birkaç birim tarafından kullanmayı sürdürmüştür. Böyle bir birimin tüm kamu kuruluşlarının ve üç milyona yakın kamu personelinin kaderini etkileyebilecek kararların fiili merkezi haline getirilmesinin beraberinde birçok sakınca getirdiği ise tartışmasızdır (Tutum, 1970, s. 9-10).

Dahası DPB ile Maliye Bakanlığı arasında hep var ola gelen bu görev çakışması ve çatışması olgusu, her iki kurumun da diğerini kendisine rakip²³⁴ olarak algılamasına yol açmış, bu rekabet zaman zaman yapılan çalışmalarda ve düzenlemelerde açığa çıkarak iki kurum arasındaki anlayış farkını da ortaya koymuştur. Örneğin 657 sayılı Kanun'un DPD tarafından, bu Kanun'u büyük ölçüde değiştiren 1327 sayılı Kanu'nun ise Maliye Bakanlığı'nca hazırlanmış olması, her iki düzenlemenin farklı damgalar taşıması sonucunu doğurmuştur. Bu anlamda, Tutum'un da (1970, s. 13) ifade ettiği üzere;

“657 sayılı Kanun reform konusunda daha iddialı, köklü sistem değişikliğinin derhal ve bütünü ile uygulanmasını öngören, ancak pratik güçlükleri ve imkanları hesaba katmayan eksik bir düzenleme olurken, 1327 sayılı Kanun pratik olmayı reform düşüncesine tercih eden, barem anlayışının ve uygulama endişesinin ağır bastığı bir düzenleme olmuş, hareket noktaları farklı olan bu iki metnin organik bir şekilde bütünleştirilmesi bu nedenle mümkün olamamıştır.”

Hatta Güler'e göre (1988a, s. 91) 1327 sayılı Kanun, kamu personel reformunun yükünü omuzlarına almış bir kuruluş olarak DPD'nin “başarısızlık ilanı” olmuş ve daha sonra yapılan bütün düzenlemelerde de Bakanlığın müdahalesi ve bu alanda sahip olduğu yetkileri giderek artmıştır.

Diğer taraftan, Türkiye'de kamu personel rejiminin mali yönü bütünüyle Maliye Bakanlığı'na kaymış gözükse de bunun dışındaki yetkiler açısından da bir “parçalanmışlık” söz konusu olmuştur (Tutum, 1990: 37). Zira DPB'ye verilmiş olan görevlerin büyük bir kısmının Maliye Bakanlığı ile birlikte, diğer bir kısmının ise tek başına ya da diğer bazı kurumlarla birlikte kullanılması söz konusu olmuştur. Bu görevlerin yerine getirilmesinde kullanılan işlemlerin niteliğine bakıldığında, bunların bir kısmının “görüş bildirme”, bir kısmının “ortaklaşa karar alma”, diğer bir kısmının “teklifte bulunma”, az bir kısmının ise “doğrudan doğruya karar alma” biçiminde gerçekleştikleri görülmekle birlikte, bu işlemlerin büyük çoğunluğunda Maliye Bakanlığı'nın genellikle bir şekilde rol almış olduğunu da vurgulamak gerekmektedir. Buna göre, kamu personel sisteminin “kalbi” olan “kadro” alanına giren işlemler ve atama izinlerinin değerlendirilmesinde her iki kurum ortak görev yapmış, ücret sistemini

²³⁴ Bu çerçevede, Maliye Bakanlığı tarafından DPB'nin kendisine bağlanması veya kaldırılması yönünde hazırlanan tasarımlar olduğu, bunlardan birisinin Cumhurbaşkanlığı'na kadar ulaştığı, ancak zamanın Cumhurbaşkanı S. Demirel'in Kurum'un kapatılmasına müsaade etmediği ve veto ettiği bilinmektedir.

ilgilendiren konularda Maliye Bakanlığı, geriye kalan diğer konularda ise DPB son karar verici durumunda olmuştur. Ancak kâğıt üzerinde durum bu olsa da uygulamada Maliye Bakanlığı'nın, gücünden de faydalanarak, tüm kararlar üzerinde ağırlığını hissettirdiğini de vurgulamak gerekmektedir. Nitekim Sayan'ın da (2016, s. 680) belirttiği gibi aslında tek başına sistemin idaresinde belirleyici olan Maliye Bakanlığı olmuştur; DPB ise kuruluş amacından uzaklaşarak zamanla yalnızca sistemin işleyişine ilişkin bir takım rutin görevleri yerine getirme alanına hapsedilmiştir.

Bu anlamda, gelişmekte olan bir ülkedeki mali hassasiyet nedeniyle, Maliye Bakanlığı'nın olaylara bütçe disiplini açısından bakışı DPB'nin kurumsal ve teknik ihtiyaçları önceleyen bakış açısına daima üstün tutulmuştur denilebilir. Dolayısıyla bazı işlemlerde son karar verici olarak DPB'nin yetkili olmasını, aslında sekreteryaya görevinin bu Kurum tarafından yapıldığı şeklinde anlamak gerekmektedir. Uygulamada DPB, kurumlarca işlemlerin tamamlanması için uğranılması gerekli olan “zorunlu bir durak” konumuna indirgenmiş, bunun ötesindeki yetkileri ise fiilen sınırlandırılmıştır. Zira Kurum söz konusu işlemler üzerinde de Maliye Bakanlığı'nın kısıtlayıcı baskısıyla karşı karşıya kalmış, bunların sonuçlanması ise çoğunlukla ilgili bakan veya hükümet onayına bağlı olduğundan DPB'nin yaptığı işlemlerin büyük çoğunluğu açısından bağımsız bir karar alma sürecinden bahsedilmesi zor olmuştur. Zira DMK kapsamındaki tüm kamu personeline ilişkin ücret, kadro tespiti, mevzuat değişiklik ve düzenlemelerinin hazırlanması gibi birçok görevi DPB yapıyor gözükse bile, siyasal iktidarın son şeklini verdiği bu işlemlerde tek kişilik başkanlık makamının kendisini o göreve atayan hükümetten farklı bir uygulama yapmasını beklemek fazla iyimserlik olacaktır. Nitekim Kurum'un kendisi de 2015 yılına ait Faaliyet Raporu'nda yer alan “eksiklikler” başlığı altında, “görev alanına giren hizmet ve faaliyetlerin verimlilikle icra edilebilmesi için ihtiyaç duyulan mevzuat değişikliklerinin yürürlüğe konulmasında güçlüklerle karşılaşılması” noktasına temas etmek durumunda kalmıştır (s. 32).

Dahası, bir önceki Bölüm'de de açıklandığı üzere Kurum'un yetki paylaşımında bulunduğu veya görev ortaklığı yaptığı tek kamu organı Maliye Bakanlığı olmayıp, Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (PPGM) başta olmak üzere diğer bazı kurumların da sürece dahil olduğunu unutmamak gerekmektedir. PPGM'nin

özellikle son dönemde kamu personel sistemi üzerindeki artan etkisi zaman zaman PPGM yanında ayrıca başka bir kuruma yani DPB'ye ihtiyacın olup olmadığı sorusunu akla getirmiş, ancak PPGM'nin daha ziyade Başbakan'ın imzasını veya Bakanlar Kurulu Kararı'nı gerektiren işlemleri yapıyor olması dikkate alınarak bu yöndeki görüşler dikkate değer bulunmamıştır. Tersine, 1991'de yayımlanmış olan “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)”nda olduğu gibi, PPGM'nin kamu yönetiminin işleyişi hakkında izlenecek personel politikalarıyla alakalı görevlerinin DPB ile birleştirilmesinin önerildiği çalışmalar da olmuştur²³⁵.

Bu noktadan bakıldığında Başkanlığın diğer kurumlarla olan ilişkilerinin nasıl sağlanacağı, bu ilişkilerin mahiyetinin ne olduğu ve arada bir hiyerarşik kademelendirme olup olmadığı gibi hususlarda da bir muğlaklık bulunduğu öne sürülebilir²³⁶. Başkanlık ile kurumların personel birimleri arasındaki ilişkilerin niteliği açık ilkelerle düzenlenmediği gibi, birbirini tamamlayan bu iki değişik düzeydeki birimin (merkezi personel örgütü-kurum personel birimi) arasındaki ilişkilerin “iş birliği/danışma” ilişkisi mi yoksa geleneksel “denetleme/denetlenme” ilişkisi mi olduğu da açıklığa kavuşturulmamıştır. Tutum'un da (1968: 39) belirttiği üzere Kurum'un “ortak anlayışı sağlayacak çabalar sarf edeceği yerde kurumlara karşı vesayetçi bir tutum” takınması, olması gereken güven ortamının da bir türlü yaratılamamasına sebebiyet vermiştir. Dahası, kamu kurumlarının personel birimi yöneticilerini bir araya getiren mesleki kongre, çalıştay vb. olmadığı gibi, bu kesimin görüş ve deneyim alışverişi içinde bulunmalarını sağlayabilecek herhangi bir örgütlenme de oluşturulamamıştır²³⁷ (Güler, 2005a, s. 263).

²³⁵ Türkiye'de kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere Başbakanlığa bağlı olarak kurulan DPB'nin, üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumda olduğu, DPB'nin kendi görev ve sorumluluklarını Maliye Bakanlığı ile paylaştığı da söz konusu Rapor'da dile getirilen hususlardan biridir.

²³⁶ DPB'ye kurum ve kuruluşlardan gelen birçok yazıda Başkanlığın adının çoğu kez “Devlet Personel Dairesi Başkanlığı” olarak kullanılması da kamu kurum ve kuruluşlarınca yeterince tanınmamış olduğunu da açıkça ortaya koymaktadır.

²³⁷ Bu konuda bir girişim, 2012 yılında TBMM Genel Sekreterliği'nce bakanlıkların personel birimi yöneticilerinin bir araya getiren bir yemek aracılığıyla yapılmış, ancak bu konuda sorumluluk alması beklenen DPB'nin isteksiz davranması sebebiyle devam ettirilememiştir.

Öte yandan kurumsal personel birimlerinin merkezi personel yönetiminde bulunan aktörlere karşı öteden beri olumsuz bir tavır geliştirdikleri ve merkezi yetki kullanımına karşı direnç gösterdikleri de bilinmektedir. Tutum'a göre (1980, s. 104) merkezi birimlere karşı takınılan bu menfi tutumun ardında genellikle yönetsel sistemin özünde yatan "kurumsal bağımsızlık" eğilimleri bulunmakla birlikte, siyasal kadroların "ganimet" dağıtma yetkilerinin elden gidebileceği korkusu da bunda önemli bir rol oynamıştır. Dahası, merkezi personel yönetiminde rol alan DPB ve Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkilerin ve görev dağılımının da net bir şekilde belirlenmemiş olmasının fiilen yarattığı çok başlı bir sistemdeki personel konuları ile ilgili merkezi yetki ve sorumluluğun parçalanmışlığı, uygulamada personel birimlerinin "sahipsiz" ve "rehbersiz" kalması gibi bir sonuç da doğurmuştur. Nitekim yine Tutum'a göre kamu personeline ilişkin konularda Maliye Bakanlığı, DPD ve diğer bakanlıklar arasındaki yetki ve görev dağılımı tam bir "vuzuhsuzluk" içinde gerçekleşmiştir (s. 21). Tutum'un bu tespiti DPB döneminde de geçerliliğini muhafaza etmiş olup, neticede Türk kamu personel sistemi rastgele müdahalelerle yönü çizilmeye çalışılan bir anlayışla yönetile gelmiş, bu alanda etkili bir liderlik sergilenememiştir²³⁸.

Bunlara ilaveten, daha önce de belirtildiği gibi, DPB'nin kamu yönetimi içinde zaten etkin ve etkili olmayan konumuna bir darbe de 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline getirilmesi ile vurulmuştur²³⁹. Hem 160 sayılı Kanun hem de 217 sayılı KHK'da Başbakanlığa bağlı olarak konumlandırılmış olmakla birlikte genelde bir devlet bakanı eliyle yönetile gelen Kurum'un, 2011 yılında devlet bakanlıklarının kaldırılması üzerine, kendisine işlev bakımından en yakın bakanlık olan Çalışma Bakanlığı altında faaliyetlerine devam etmesine karar verilmiştir. Başkanlık, kamu yönetiminde daha güçlü bir konuma gelme ihtiyacı açıkken, tersine bir anlayışla Çalışma Bakanlığı'na bağlanarak kurumlar üstü konumunu kaybetmiş, siyasi

²³⁸ Planlı dönemle birlikte başlayan personel komisyonlarında bile Kurum'a sorumluluk verilmemiş, DPT veya TODAİE öncülüğünde oluşturulan komisyonlara sadece katılımcı düzeyinde dahil edilmiştir. (Ör. KAYA Projesi Personel Komisyonu DPT Müsteşarı başkanlığında toplanmış, DPB ise sadece dört üye ile katkı sağlamıştır.)

²³⁹ Bu bağlantı değişikliği için sendikalar yoğun bir çaba sarf etmiştir. Sendikalar bu isteklerinin gerekçesi olarak; işçi sendikaları ile ilgili konularda sorumluluğun Çalışma Bakanlığı'nda olduğunu, memur sendikalarına ilişkin sorumluluğun da bu Bakanlığa ait olması gerektiğini, böylece sendikalar konusundaki iş ve işlemlerin tek elden yürütülmüş olacağını öne sürmüşlerdir.

müdahalelere daha açık duruma gelmiş, sonuçta da zaten büyük ölçüde erozyona uğramış durumdaki Kurum'un sistem içerisindeki rol ve statüsü daha da silikleşmiştir.

Oysa tüm kamu personelini kapsayan bir görev alanına sahip, yasal olarak kamu personel sisteminin merkezi olarak yönetilmesinden sorumlu tutulan bir kurumun bağımsız olması veya en azından Başbakanlığa bağlı olması, diğer bir ifadeyle kurumlar üstü bir statüye sahip olması, kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi açısından hayati bir öneme sahiptir. Nitekim MEHTAP Raporu'nda da bu gerekliliğe işaret edilmiş, Başbakanlığa bağlı ve devlet bakanları tarafından yönetilen, aslında doğrudan doğruya ilgili bakanlıklara bağlanabilecek kuruluşların ilgili oldukları bakanlıklara bağlanması önerilmekte iken; koordinasyon sağlayan, gördükleri hizmetlerle merkezi hükümet teşkilatının hemen hepsine hitap eden DPT, Devlet İstatistik Enstitüsü, DPD gibi kuruluşların Başbakanlığa bağlı kalmasının uygun görüldüğü ifade edilmiştir. Hatırlanacağı gibi hem ABD hem de Japonya'da uygulama bu yönde olup, bu ülkelerdeki merkezi personel yapıları doğrudan Başbakanlık/Başkanlık ile ilgilendirilmişlerdir.

5.1.6. Kamu Personel Yönetiminde Yaşanan Anlayış Değişikliğine Uyum Açısından

Kamu personel yönetiminde gelişmiş ülkeler nezdinde görülmekte olan işletmecilik anlayışı doğrultusundaki değişim, özellikle 1980 sonrasında Türkiye'de de etkisini hissettirmiş, bu ise kamu personel rejiminde yeniden yapılanma yönünde bir zorunluluk ortaya çıkmıştır. Ancak söz konusu yeniden yapılanma, kamu personel sisteminin bütün süreç ve yapılarını da kapsamakta olup, bunun önemli bir ayağı olarak kamu personel yönetimi merkezi örgütlenmesinin bu süreçten hariç tutulması mümkün ve yerinde gözükmemektedir.

Dolayısıyla başta sorduğumuz sorulara tekrar dönecek olursak, mevcut durumu göz önünde bulundurulduğunda; etkinliğini arttıracak bir değişimi DPB'nin kendi bünyesinde gerçekleştirmediği, YKİ yaklaşımı tarafından önerilen modele çok uzak kaldığı, değil yeni yaklaşım doğrultusunda sistemin yeniden dizayn edilmesi sürecini yönetebilmesi, kendi yapılanmasını bile söz konusu değişime ayak uyduracak şekilde yeniden revize

edemediği ileri sürülebilir. YKİ yaklaşımını benimsemiş bir kamu personel sisteminin yönetiminden sorumlu olacak merkezi personel yapısından beklenen; özerk, politika belirleme kapasitesine ve gücüne sahip, kurumlar üstü bir konumda bulunan, kamu kurumları üzerinde yönlendirici olup gerektiğinde de yaptırım gücünü kullanabilen, siyasi etkiden mümkün olduğunca arındırılmış, günün şartlarına uygun esnek bir teşkilat yapısına ve nitelikli insan gücüne sahip, yürüttüğü görevler için ihtiyaç duyulan harcamalara ve faaliyetlere cevap verebilecek bütçe ve fiziksel imkanlar sağlanmış, politika belirleme ve düzenleme fonksiyonu öne çıkarılmış, bunlar dışındaki görev ve yetkilerini ise ilgili kurum ve kuruluşlara devrederek yerleşme anlayışını hayata geçirmiş, diğer bir ifadeyle rutin işlerle uğraşmaktan ziyade politika tespiti, genel düzenleyici işlemler, reform çalışmaları, rehberlik ve koordinasyon gibi asli işlemlere odaklanan bir anlayışla görev yapmasıdır.

Nitekim 2015 Yılı Faaliyet Raporunda Başkanlığın kısa dönemdeki hedefleri;

“Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacaktır. Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir. Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir.”

şeklinde belirlenmiştir. Görüldüğü gibi Başkanlığın kendine hedef olarak seçtiği hususlar, YKİ çerçevesinde yeniden şekillenen modern insan kaynakları yönetiminin öngörülerıyla de büyük oranda örtüşmektedir. Ancak Başkanlığın bugünkü durumu göz önünde bulundurulduğunda, kendisi için belirlediği yukarıdaki hedeflere ulaşabildiğini söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Zira DPB'nin bu süreçte görev ve sorumluluklarını yerine getirirken karşılaştığı sınırlılıklarının önemli boyutta olduğu ortadadır. Kendi bütçesi üzerindeki hakimiyeti çok sınırlı olduğundan finansal sınırlılık sorunu, kuruluşunun anayasal temele dayanmaması nedeniyle de yasal sınırlılık sorunu yaşamıştır. Yine özerk olmayan yapısı bağlamında yapısal sınırlılık sorunu yaşamış olduğu ve bu sınırlılığın boyutunun Kurum'un faaliyetlerini ciddi anlamda etkileyecek bir seviyede bulunduğu da bir gerçek olarak ortada durmaktadır.

Güler'in de (2005a, s. 260) belirttiği gibi aslında Başkanlığın tüm parçaları, kamu istihdam politikası oluşturma ve sistem kurma amaçlı olmaktan çok hükümetçe yürütülen çalışmaların rutin işlerini yürütmeye yarar bir yapılanmaya hizmet etmiştir. Dahası Başkanlığın kendisi tarafından yürütülmekle birlikte ilgili kurum ve kuruluşlara bırakılması halinde daha verimli olunabilecek iş ve işlemleri bile ısrarla yürütme yönündeki eğilimi sürdürmüş olduğu görülmektedir. Bu anlamda Türk kamu yönetiminin temel özelliği olan merkeziyetçi anlayışın bu Kurum için de geçerli olduğu, kendisine mevzuatla veya kabine tarafından verilmiş olan görevleri yerine getirmede kullandığı yetkileri ilgili kurum ve kuruluşlara devretme konusunda oldukça isteksiz davrandığı ileri sürülebilir. Örneğin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi personeline ilişkin olarak rutin şekilde her yıl yaptığı işlemlerin başında boş ve dolu kadroların derece değişiklikleri gelmektedir. Bu amaçla her yıl belirli dönemlerde kamu kurumlarının temsilcileri dosyalarla birlikte Başkanlığa akın etmiş ve uzun süren toplantılara katılmak durumunda kalmışlardır. Bu şekilde işleyen bir kadro değişikliği süreci ise merkezi personel örgütlenmesindeki aşırı merkeziyetçiliğin bir ögesi durumundadır (Aslan vd., 2016: 62). Oysa bu işlemlerin merkezi olarak yapılmasını gerektirecek geçerli bir neden bulunmamasına rağmen ve rahatlıkla ilgili kurumlara bırakabilecekken her iki taraf için de adeta angaryaya dönüşmüş olan uygulamanın devamına göz yumulmuştur. Yine örneğin merkezi sınavlar aracılığıyla personel alımında kurumlara hiç takdir hakkı tanınmamış olması da kurumlar tarafından sıkça eleştirilmiş, en azından belirli aşamaları geçmiş adaylar arasından seçim yapabilmeyi kendileri açısından önemli görmüşlerdir. Muhtemelen Başkanlığın bu ısrarlarının arkasında, doğrudan kurumlara muhatap olabileceği az sayıdaki işlemde elinde kalanları kaybetmemek istememesi ve kurumlara olan güvensizliği bulunmaktaydı.

Toparlayacak olursak, sonunda kapatılmasına karar verilen DPB'nin son durumu itibariyle sadece görevli olduğu alanda tek aktör olma ayrıcalığını değil, aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki yönlendirici ve yaptırıcı gücü ile prestijini de büyük ölçüde yitirmiş olduğu, kurul veya komisyon tipi yapılanma yerine ortak kararlar atanan tek bir kişi tarafından yönetilmiş olması nedeniyle siyasi müdahaleye ve etkiye açık hale geldiği, mali ve idari açıdan özerkliği bulunmadığı, akçal ve işgücü açısından yeterli imkanlara ve esnekliğe sahip olmadığı, karar alma sürecine katılımının sınırlı

kaldığı, aldığı kararların ise icrai olmaktan çok iştişari nitelikte olduğu, özellikle kamu personel yönetimindeki en önemli alt başlıklarından biri durumunda olan ücret yönetiminde neredeyse hiç söz sahibi olmadığı ve hatta bu konuda bir isteğinin de bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. Bütün bu hususlar birlikte dikkate alındığında da yapısal ve fonksiyonel özelliklerinin hem YKİ'nin temel önermeleriyle hem de bu yaklaşımın teşkilat anlamında temel yapıtaşı durumunda olan bağımsız düzenleyici otoritelerle örtüşmediği yönünde bir değerlendirme yapmak mümkün görünmektedir. Buna ilaveten, Kurum'un özel sektörle hiçbir ilişkisinin bulunmaması, hatta kamu kurum ve kuruluşlarında özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilen işçi ve hizmet alımı personelin bile görev alanının dışında tutarak sadece statü hukukuna tabi kamu personeli ile ilgilenmiş olması da yine YKİ ile örtüşmeyen diğer bir nokta olmuştur. Benzer şekilde YKİ'nin üzerinde önemle durduğu yerelleşme açısından da (hükümet politikalarının da etkisiyle) Başkanlığın bu yöndeki değişime yönelik soğuk bir duruş sergilemiş olduğu da ileri sürülebilir. Ancak son dönemde mahalli idareler personeli ile sözleşmeli ve geçici personel istihdamı konularındaki yetki devirleriyle bu yolda bir mesafe kat ederek YKİ yaklaşım doğrultusunda az da olsa bir değişim yaşadığı da ayrıca belirtilmelidir.

DPB ile ilgili olarak yukarıda yapılan değerlendirmeler doğal olarak siyasi iradenin de dikkatini çekmiş olacak ki altmış yıllık varlığının sonlandırılarak görev ve yetkilerinin başka kurumlara devrine karar verilmiştir. Bu noktaya gelinmesinde siyasi otoritenin payı olsa bile, esas sorumluluğun kendisinden bekleneni bir türlü verememiş olan DPB'de aramak doğru bir yaklaşım olacaktır. Ancak yine de verilen bu karar acele bir karar mıdır; kapatmak yerine DPB'nin yeni sisteme uygun olarak yeniden dizay edilmesi daha isabetli bir alternatif çözüm yolu olabilir miydi gibi sorular cevaplanmayı beklemektedir. Bu soruların doğru bir şekilde cevaplandırılması herşeyden önce karar vericilerin de kendi öz eleştirilerini yapabilmelerine bağlı bulunmaktadır. Böyle bir tutum merkezi personel yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesinin sonuçlarının doğru bir şekilde değerlendirilebilmesine ve DPB'nin faaliyetlerine devam edeceği geçiş sürecinin sonunda daha isabetli kararlar alınmasına da katkı sağlayacaktır.

Bu amaca yönelik olarak aşağıda önce Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeniden düzenlenen merkezi personel yönetimi sisteminin bir değerlendirmesini yapılacaktır,

sonrasında ise Türkiye için bir örnek oluşturma potansiyeline sahip oldukları düşünülen Japonya ile ABD sistemleri bu sefer Türk sistemi ile karşılaştırmalı olarak ele alınıp Türkiye için önerilecek modelin oluşturulması amacıyla çıkarımlarda bulunulacaktır.

5.1.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Merkezi Kamu Personel Yönetim Yapılanması Hakkında Değerlendirme

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılan yeni sisteme geçiş sonrası devlet teşkilatı yeniden dizayn edilirken ABD uygulamasından yararlandığı anlaşılmaktadır. Özellikle Türk kamu devlet teşkilatı geleneklerine hayli yabancı özellikler taşıyan Strateji ve Bütçe Başkanlığı, politika kurulları ve ofis başkanlıkları gibi yeni organların kurgulanmasında bu etki açıkça görülmektedir²⁴⁰. Yine bu yeni kamu organlarının kurulması ile uzun süredir Türk kamu yönetiminde gözlemlenen YKİ doğrultusundaki merkezi kamu organlarının politika belirleme, genel düzenleyici işlemler yapma, diğer bir ifadeyle kürek çekmek yerine dümen tutma fonksiyonlarına odaklanmalarını sağlamaya dönük eğilimin devam ettirilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yine daha önce Stratejik Yönetim ve Mali Kontrol Kanunu ile yürürlüğe sokulmuş olan stratejik bütçe yönetimi anlayışının kurumsallaşmasını sağlamak üzere bütçe sürecinin yönetimi Maliye Bakanlığı’ndan alınarak ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi’ne benzer bir yapılanmayla Cumhurbaşkanlığı’na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na verilmiştir. Bununla birlikte önceki sistemde merkezi kamu personel yönetiminin iki önemli ayağından biri olan BÜMKO’nun kapatılıp kamu istihdamına dair görevlerinin bir kısmının Strateji ve Bütçe Başkanlığına aktarılırken benzer görevlerin Hazine ve Maliye Bakanlığı’na da verildiği görülmektedir. Nitekim Bakanlığın görevleri arasında “kamu istihdamı ve giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek” sayılmışken Strateji ve Bütçe Başkanlığının görevleri arasında “Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak; kamu harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü düzenlemeyi inceleyerek, yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı

²⁴⁰ Nitekim ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi de önceleri Hazine Bakanlığı bünyesindeyken yapılan değişiklikle Başkanlık Ofisi bünyesine alınmıştır.

ile birlikte koordine etmek” yer aldığından, yeni sistemde daha önce BÜMKO tarafından kamu personelinin merkezi yönetimine ilişkin görev ve sorumluluklarının yeni dönemde Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından birlikte yürütülecekleri anlaşılmaktadır. Bunun diğer bir anlamı, Türk merkezi kamu personel sistemine hâkim olan bütçe odaklı yönetim anlayışının yeni dönemde de devam edeceğidir. Ancak daha önce tek bir kurum tarafından yürütülen görevlerin yeni sistemde iki farklı kurumun sorumluluğuna verilmesi iki kurum arasında yetki çakışma ve çatışmaların yaşanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Kuruluşunda ABD uygulamasının izleri görülen İnsan Kaynakları Ofisi, ABD örneğinden farklı olarak ilgi alanını tüm ülkenin insan kaynağı olarak belirlemiştir. Ofisin görevleri incelendiğinde daha ziyade ar-ge faaliyetleri üzerinde yoğunlaşacağı, proje üretimine dönük çalışmalar gerçekleştireceği anlaşılmaktadır. Ofisin görevleri arasında kamu istihdamında yaşanan sorunların giderilmesi bulursa da bu özel sektör istihdamına yönelik görevlerinin yanında sönük kalmaktadır. Dahası Ofis’e verilen görevler zaten Çalışma Bakanlığı’na da verilmiştir, bu alanda Bakanlığın yanı sıra birde Ofis kurmanın hangi amaçla yapıldığı belirsizdir. Dolayısıyla Ofis’den kamu istihdamı politika ve uygulamalarına etki edecek bir performans beklemek fazla iyimser bir tavır olacaktır. Nitekim Ofis’in başına getirilen ilk Başkan’ın kamu yönetiminin içerisinde değil de akademik camiadan seçilmiş olması bu beklentiyi doğrulamaktadır²⁴¹.

Daha önce açıklandığı üzere, YKİ anlayışı kamu personel yönetiminde özel sektör anlayışının uygulanmasını, buna uygun usul, yöntem ve araçlar kullanılmasını salık vermektedir. Daha önceki bölümlerde Türk kamu personel yönetiminde bu anlayış doğrultusunda yaşanan değişimin örnekleri incelenmişti. Nitekim, başka etkenlerde bulunmakla birlikte, bu anlayış doğrultusunda merkezi kamu personel yönetiminin başında bulunan DPB’nin bağlantısı Başbakanlık’dan koparılarak Çalışma Bakanlığı’na

²⁴¹ 18 Ağustos 2018’de İnsan Kaynakları Ofisi Başkanlığı’na atanan İTÜ Öğretim Üyesi Doç. Dr. Salim ATAY; iş psikolojisi, istihdam politikaları, yetenekli bireylerin yönetimi, insan kaynaklarının planlanması ve örgütlenmesi gibi alanlarda projeler geliştirmiş, birçok kariyer merkezi ve istihdam ofisinin kuruluşunda rol almıştır. <http://www.nkariyer.com/haber/atamalar/2018/8/18/docdrsalim-atay-cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-baskani-gorevine-getirildi> (E.T. 12.09.2018)

aktarılmış, böylece özel sektör istihdamı ile kamu sektörü istihdamının birlikte tek elden yönetilmesi amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası DPB'nin bu sefer hepten kapatılıp Bakanlık bünyesindeki bir genel müdürlük altında eritilmesi de şüphesiz daha önce başlayan bu anlayış değişikliğinin bir devamı şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak siyasi iradenin Türk kamu personel yönetiminde hâkim olan bu anlayış değişikliğini hatalı yorumlamış olduğu da böylece açığa çıkmıştır. Zira aynı Genel Müdürlük hem özel sektör istihdamı hem de kamu istihdamından sorumlu tutulmuş, böylece birbirlerinden çok farklı iki kesimi bir arada ele almak gibi çok hatalı bir adım atılmıştır. Türkiye'de kamu istihdamı halen büyük oranda statü hukukuna dayanmaktadır ve özel sektör anlayışı çerçevesinde ele alınmaya henüz yeterince hazır değildir. Anglosakson geleneğine sahip YKİ anlayışını büyük ölçüde hayata geçirmiş ülkelerde bile özel sektör ile kamu sektörü personel yönetimi birbirlerinden ayrı ele alınırken, idari geleneğe sahip YKİ anlayışını henüz tam anlamıyla özümseyememiş bir kamu yönetimine sahip Türkiye'de her iki sektörün tek bir çatı altında toplanmasının beraberinde getireceği olumsuzluklar şüphesiz getireceği yarardan daha fazla olacaktır. Nihayetinde kamu personel rejimi, “parçaya odaklı” özel sektör geleneğinden farklılık göstermekte ve parçalardan ziyade “bütüne” odaklanmaktadır (Naff vd., 2013, s. 32).

Dahası bunu yerine getirecek kamu organı olarak icracı bir bakanlığın bir alt biriminin seçilmiş olması karşılaşılabilecek sorunların boyutunu daha da arttırmaktadır. Her şeyden önce merkezi kamu personel yönetiminden sorumlu olan kamu organı için yaptırım gücü, yeterli derecede özerklik ve kurumlar üstü konum olmazsa olmaz hususlardır. İcra bir bakanlığın bu kriterlerin hiçbirisine sahip olmadığı, diğer kamu kurum ve kuruluşlarını üzerinde nasıl bir yönlendirici ve zorlayıcı olabileceği şüphelidir. Kendisi de geleneksel devlet teşkilatı içerisinde sıradan bir konuma sahip olan bir bakanlık “nasıl olup da diğer kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici iş ve işlemler yapabilecek, belirlediği politikalar ve aldığı kararlarda makro bir bakış yakalayabilecek, bütünleştirici bir tavır gösterebilecek” gibi sorular ortadayken kurumlar üstü merkezi bir konuma sahip DPB'yi, daha etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak düzenlemeler yapmak yerine kapatmayı tercih etmek açıklanması zor bir durumdur. Aslında yeni sistemde bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı örgütü içerisinde kabul edildikleri düşünüldüğünde, DPB'nin görevlerinin bir bakanlığa devri yerine pekâlâ tümünden

PPGM'ye devri yoluna da başvurulabilirdi. Diğer taraftan ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ne bakıldığında siyasi iradenin DPB hakkında nasıl bir öngörde bulunduğunu anlamak da kolay gözükmemektedir. Zira DPB'nin kuruluş yasası olan 217 sayılı KHK'nın 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen aynı KHK'nın geçici maddelerinde DPB'nin bir yıl daha faaliyetlerine devam edeceği hükme bağlanmakta, dahası sonradan çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'ndeki birçok maddede halen DPB'ye görev verilmektedir. DPB ile ilgili olarak ilgili yasal düzenlemeleri hazırlayanların kafaları bir hayli karışık gözükmemektedir, zira bazı maddeler açıkça Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına görev verirken diğer bir madde benzer bir görevlendirmeyi bu sefer DPB için yapmaktadır²⁴². Özellikle 703 sayılı KHK ile DPB'yi kapatıp daha sonraki bir tarihte çıkartılan Genel Kadro ve Usulu Hakkındaki 2 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde kadro sürecine ilişkin tüm iş ve işlemler konusunda Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile birlikte DPB'ye de görev verilmesini anlamak mümkün değildir. Bu durum DPB hakkında siyasi irade nezdindeki kararsızlığı açıkça ortaya koymaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası yeniden düzenlenen merkezi personel yönetimi yapılanmasına genel olarak bakıldığında, en önde gelen özelliği olan çok başlılık unsurunun yeni sistemde de devam ettirildiği görülmektedir. Eski sistemin rol ortaklarından DPB, BÜMKO, Kalkınma Bakanlığı, TODAİE, PPGM (Başbakanlık); Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı yerine yeni sistemin rol ortakları PPGM (Cumhurbaşkanlığı), Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İnsan Kaynakları Ofisi, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olmuştur. Önceki sistemde sistemin DPB dışındaki diğer önemli aktörü olan Maliye Bakanlığı'nca yürütülen görevler yeni sistemde Strateji ve Bütçe Başkanlığı

²⁴² Örneğin 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Milli Eğitim Bakanlığı'na ilişkin 330'uncu maddesinde "Bakanlığa tahsis edilmiş bulunan serbest kadrolar; Hazine ve Maliye Bakanlığı ve **Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının** görüşü alınarak Bakanlık tarafından hazırlanan yönetmelikte belirlenen norm kadro sayılarına uygun olarak öğretmen kadroları dışındaki kadrolar merkez ve taşra birimlerine, öğretmen kadroları ise branşlar esas alınarak okul ve kurumlara dağıtılır." denilmekteyken Genel Kadro ve Usulu Hakkında 2 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 5 inci maddesinde ise "Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları veya bakanlıklarca hazırlanan kadro ihdas teklifleri incelenmek üzere, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile **Devlet Personel Başkanlığı'na** gönderilir. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarca veya bakanlıklarca, bu kuruluşların görüşleri aynen eklenerek hazırlanacak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi taslağı Cumhurbaşkanlığı'na sunulur." denilmekte, devam eden maddelerde de yine DPB'ye görev verilmektedir.

ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından birbirleriyle koordinasyon içerisinde yürütülecektir. Devlet teşkilatının yeni baştan dizayn edildiği art arda yürürlüğe konulmuş Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri incelendiğinde, merkezi kamu personel yönetimine ilişkin olarak çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına verilen görevlerde yer yer çakışmalar yaşandığı, benzer görevlerin aynı anda birden fazla kuruma verildiği, özellikle sistemin işleyişi konusunda bir birçok belirsizlikler bulunduğu göze çarpmaktadır. Bütün bunlara bir de DPB'nin bir yıl daha faaliyetlerine devam edecek olması ilave edildiğinde geçiş döneminde çok ciddi aksaklıklar ve sorunlarla baş edilmek durumunda kalılabileceği tahmin etmek zor olmamaktadır.

Öncesinde DPB'ye ait olup yeni sistemde Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi öngörülen bazı görevler, ilgili mevzuatta bu yönde bir düzenleme olmamasına rağmen bizzat Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirilmekte, bu alanlarda Genel Müdürlüğe bir söz hakkı tanınmamaktadır. Bu ise ister istemez Genel Müdürlüğün görevlerini yerine getirirken ne kadar inisiyatif kullanabileceği, ne kadar karar alma süreçlerinde söz sahibi olabileceği hususunda şüpheler doğurmaktadır. Bu durumun bir örneği kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarını, bunların kullanım esas ve yöntemlerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde görülmüştür. Bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kadrolara ve personel hareketlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütme görev ve sorumluluğunu açıkça Çalışma Genel Müdürlüğü'ne bırakmışken, yine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Genelgeleri'nde buna aykırı hükümlere yer verildiği görülmektedir. Aslında kamu personeline ilişkin genel düzenleyici işlemlerin yasa yoluna başvurulmaksızın Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Genelgeleri ile yapılabilmesi sistemin sağlıklı işleminin önündeki en önemli engellerdendir. Bunun anlamı kamu personeline ilgilendiren genel düzenlemelerin çok rahatlıkla yürürlüğe sokulabilen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kullanılarak yapılabilmesi, böylece personel hukuku açısından olumsuzluğu açık olan değişime fazlaca maruz kalma ihtimalinin fazlaşmasıdır.

PPGM için ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde sıralanan görevlerine bakıldığında hem kamu personelinin geneline ilişkin bazı görev ve yetkiler verildiği ancak aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı merkez örgütünün personel birimi olarak da görüldüğü

anlaşılmaktadır. Kamu personelinin genelini ilgilendiren düzenleyici işlemler yapıp prensipler belirleyen bir merkezi personel yapısı aynı zamanda bir örgütün personel birimi olarak faaliyet gösterecek olması merkezi kamu personel yönetiminin öneminin siyasi irade tarafından yeterince kavranmadığını ortaya koymaktadır.

Yeni sistemde kamu üst düzey yöneticilerin eğitimi görevi PPGM'ye verilmiştir, TODAİE kaldırıldığı ve yerine bir alternatif de oluşturulmadığı için PPGM bu görevi muhtemelen çeşitli eğitim programları düzenlemek yoluyla ya da bir yükseköğrenim kurumu aracılığıyla yerine getirecektir. Bunun yerine TODAİE'nin Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınıp daha etkin çalışabileceği imkân ve donanımına sahip kılınması tercih edilebilirdi. Üst düzey kamu yöneticileri dışında kalan kamu personelinin eğitimi sorumluluğu ise Çalışma Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Aile, Çalışma ve Hizmet Bakanlığı'na ait bir eğitim merkezi (ÇASGEM) bulunmakla birlikte bu Merkez'in özel sektöre dönük mesleki eğitimler düzenleyeceği, bunun yanında sadece kendi bakanlık personeli için eğitim programları düzenleyeceği öngörülmüştür. Diğer bir ifadeyle, tüm kamu personelini kapsamına alan bir eğitim görevi Merkez'e verilmemiştir. Dolayısıyla Genel Müdürlüğün bu önemli görevin altından nasıl kalkacağı belirsizdir.

Bütün bu değerlendirmelerden yola çıkarak, önceki dönemde yapı açısından karma model kategorisine giren merkezi kamu personel yönetimi yapılanması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası art arda yürürlüğe sokulan yasal düzenlemeler ile teknik anlamda yine karma model kategorisinde bulunsa bile yeni sistemin kendi içerisinde bütünlükten yoksun olması, belirsizlikler taşıması dikkate alındığında fiilen “karmaşık model” olarak adlandırabileceğimiz bir kategoriye denk geldiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

5.2. JAPONYA, ABD VE TÜRKİYE'DE MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ YAPILANMASININ KARŞILAŞTIRILMASI

Türk kamu personel sisteminin merkezi yönetiminde yerleşik olan yapısal ve işlevsel sorunların ele alınmasının ardından, söz konusu sınırlılıklardan arındırılmış, Türk kamu yönetiminin YKİ doğrultusundaki değişim sürecinde ortaya çıkan merkezi personel

yapısı ihtiyacını karşılayacak bir model önerisinin ortaya koyulması aşamasına geçilebilir. Ancak öncesinde, Türkiye için örnek olma potansiyelleri dikkate alınarak incelenmiş iki ülke olan Japonya ve ABD uygulamalarını bu defa Türkiye uygulamasıyla karşılaştırmalı olarak ele almak gerekli görülmektedir. Bunun yapılmasıyla her iki ülke sisteminin olumlu ve olumsuz tarafları daha rahat görülebilecek, böylece önerilecek modelde en ideale yaklaşmak yolunda kullanılabilir verilerde ulaşılmış olunacaktır. Nihayet tespit edilen bu hususlar ile daha önceki bölümlerde yapılan açıklamalar birlikte ele alınmak suretiyle, Türkiye için uygun ve YKİ yaklaşımının önermeleri ile de örtüşen bir merkezi personel yapısının modelleştirilmesi mümkün olabilecektir. Bu çerçevede yapılan karşılaştırma ve değerlendirme neticesinde aşağıdaki boyutlar öne çıkmaktadır:

5.2.1. Sistem Boyutu

Japon kamu personel sisteminin yerleşik, kurumsallaşmış ve buna karşın nispeten basit yapısı dikkat çekmektedir. Kamu yönetimi sisteminin hâkim özelliği olan merkeziyetçilik kamu personel yönetiminde de önemini korumaktadır. Sistemin merkezinde güçlü bir merkezi personel yapısı bulunmakta ve etkin bir yönetim sergilemektedir. Bunun yanı sıra batılı gelişmiş ülkelerde geniş kabul gören yeni kamu personel yönetimi yapı ve uygulamalarının ülkeye özgü yönetim gelenekleri ve kültürel yapısıyla uyum içerisinde başarıyla yürütülmesi bir başka dikkat çeken özelliktir (Aslan vd., 2016: 191). Nitekim Japon kamu yönetimi ile özel sektör arasındaki karşılıklı ilişkiler oldukça ileri boyutta olup bunun yansıması doğal olarak kamu personel yönetimi alanında da hissedilmektedir. Bu kapsamda özellikle özel kesim çalışanları ile kamu kesimi çalışanları arasındaki nitelik ve çalışma koşulları farklarının ortadan kaldırılması yönünde çabalar ve personel değişimleri öne çıkmaktadır.

Buna karşılık ABD federal kamu personel sistemi oldukça parçalı bir yapı arz etmektedir. Birçok federal kurum ve kuruluş kendi özel personel sistemlerini oluşturarak farklı statüde personel istihdam edebilmektedir. Bu anlamda sisteme esneklik ilkesinin hâkim olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu durum aynı zamanda ABD'nin yönetsel ve toplumsal özellikleri ile YKİ yaklaşımının benimsenmesi ve hayata geçirilmesi

konusundaki istekliliğine de bağlanabilir. Personel sistemindeki bu parçalanmışlığa karşın merkezi personel yönetiminde ise tek başlı bir yapılanma yoluna gidilmiştir.

Türk kamu personel sistemine bakıldığında ise, sahip olduğu özellikler itibariyle daha ziyade Japon sistemi ile yakınlık gösterdiği görülmektedir. Zira her iki sistemde de merkezîyetçiliğin izleri hissedilmekte, yerleşme karşısında ise bir direnç göze çarpmaktadır. Bununla birlikte Türk merkezi kamu personel yönetimi sisteminin diğer iki ülke sisteminden ayrıldığı en önemli nokta olarak çok başlılık olgusu öne çıkmaktadır. Gerçekten de Türkiye’de merkezi personel yönetimi hukuken olmasa da fiilen çok başlı olarak doğmuş ve bu durum günümüze kadar da hakimiyetini korumuştur. Bununla bağlantılı diğer önemli bir farklılık ise merkezi personel yapılarının sistem içerisindeki etkinliği bakımından ortaya çıkmaktadır. Hem Japonya hem de ABD merkezi personel sisteminin başında bulunan kurumlar sistemin kurulması ve işleyişinde büyük oranda belirleyici ve söz sahibi iken, uzun süre Türkiye’de bu kurumların muadili durumunda olan Devlet Personel Başkanlığı ise sistem içerisindeki etkinliğini büyük ölçüde yitirmiş, kamu yönetimindeki yönlendirici gücü silikleşmiş, rolünü diğer kamu kurumlarına kaptırmış, başka bir ifadeyle hukuken varlığı devam eden ancak fiilen ömrünü tamamlamış bir şekilde varlığını sürdürmüş, nihayet bu fiili duruma Kurum’un kapatılmasıyla bir son verilmiştir.

5.2.2. Tarihsel Boyut

Japon merkezi personel yapısı olan Ulusal Personel Otoritesi, bugünkü Japon kamu yönetim sisteminin de temellerinin atıldığı II. Dünya Savaşının hemen sonrasında, ABD manda yönetimi tarafından tasarlanan bir sistemin parçası olarak kurulmuş ve bugüne değin de büyük ölçüde değişmeden faaliyetlerini sürdürmüş, Japon kamu yönetiminde önemli bir yeri ve prestiji olan bir kamu kurumudur. Kuruluşundaki ABD etkisi kendini göstermiş, ABD uygulamasına benzer bir yapılanma tercih edilmiş ve bu model sonraki yıllarda da büyük oranda korunmuştur. Bununla birlikte 2000’li yılların başından itibaren kamu yönetimi içerisinde etkili konumundan rahatsızlık duyan iktidarlar tarafından zayıflatılması yönünde adımlar atılmıştır. Bu çerçevede üst düzey personele ilişkin çoğu yetkisi elinden alınarak Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Büro’ya aktarılmış, bununla

da kalınmayarak politika belirleme sürecindeki rolü de azaltılmaya çalışılmıştır. Bu anlamda da uzun bir süre tek başına hâkim olduğu merkezi personel yönetimi alanını paylaşmak durumunda kalmış, diğer bir anlatımla sistem tek başlılıktan iki başlılığa doğru evrilmiştir. Ancak bütün bu menfi gelişmelere rağmen günümüzde NPA'nın kamu yönetimi içerisindeki etkinliğini ve yönlendirme gücünü aynen olmasa da muhafaza ettiği, hatta faaliyet ve kararlarının mahalli idareler ve özel sektör tarafından da takip edildiği rahatlıkla söylenebilir.

Japonya'nın yanı sıra ABD modelinin örnek teşkil ettiği diğer bir ülke ise Türkiye'dir. Bu anlamda ABD merkezi personel yönetimi sistemini ve başındaki kuruluşu daha yakından incelemek aslında Japonya ve Türkiye sistemlerini de hakkıyla anlayabilmenin ön şartı durumundadır. ABD modelinin Türkiye de dahil olmak üzere birçok ülke için örnek olmasının arkasında ise ABD merkezi personel yönetimi sisteminin 19. Yüzyılın sonları gibi oldukça eski bir tarihi geçmişe dayanması ve aynı zamanda dünyadaki ilk merkezi personel yapısına da sahip olması yatmaktadır. Türkiye açısından ABD modelini daha anlamlı kılan husus ise, her iki ülke merkezi personel yapılarının tarihsel gelişim süreçlerinin kayda değer benzerlikler göstermesidir.

Nitekim Türkiye'de merkezi personel yapısının kuruluş ve tarihsel gelişim sürecine daha dikkatli bakıldığında, bu sürecin aslında kuruluşunda örnek alınan ABD merkezi personel yapısının tarihsel süreçte geçirdiği aşamalara benzer bir çizgide gerçekleştiği ortaya çıkmakta, bu konudaki ABD uygulamalarının gecikmeli olarak Türkiye'ye aktarıldığı görülmektedir. Hatırlanacağı gibi, ABD'de ilk defa bir merkezi personel yapısının kuruluşu 1883 tarihinde gerçekleşmiş, bu tarihte faaliyete geçen Kamu Personel Komisyonuna (CSC) yapısal anlamda benzer bir kurumun, Türkiye'de bulunan yabancı uzmanların da etkisiyle, hayata geçirilmesi için yaklaşık yetmiş yıllık bir sürenin geçmesi gerekmiştir. CSC özellikle yapısal anlamda değişikliğe uğradığı 1978 yılındaki düzenlemeye kadarki zaman diliminde, yeni kurulan federal devletin personel sisteminin kurulup yerleştirilmesi ve sonrasında da gerek duyulan revizyonların yapılması konusunda çok önemli işler yapmış, ancak yine bu süreçte karşılaşılan bazı sorunların zorlaması ve siyasi iradenin baskısı sonucunda başta teşkilat yapısı olmak üzere yeniden dizayn edilmiştir. Bu değişime giden yolda etkili olan temel sorun, Kurum'un sahip

olduğu komisyon tipi örgütlenme modeli dolayısıyla iç işleyişte tıkanıklıklar ve çatışmalar yaşanması, ayrıca federal hükümetin özelde Kurum üzerinde genelde de kamu personel politikasının oluşturulması konusunda yeterince söz sahibi olmadığını düşünmesidir. Bu sorunlar dikkate alınarak Personel Yönetimi Dairesi (OPM) adı altında yeniden yapılandırılmış olan Kurum bünyesinde yapılan en önemli değişiklik de komisyonun kaldırılarak bunun yerine Senato'nun da onayı alınmak kaydıyla ABD Başkanı tarafından atanması öngörülen bir başkan yönetimindeki “tek kademeli” yönetim modeline geçilmesi olmuştur. Buna benzer bir süreç Türkiye’de yaşanmış, DPD bünyesinde oluşturulan çok başlı yönetimin unsurları olan Başkan-Genel Sekreter-Heyet arasındaki görev ve yetki çakışma/çatışmaları ile iç işleyiş ve karar alma aşamalarındaki tıkanıklık bu dönemin hakkında en çok eleştiri getirilen noktalarından biri olmuştur. Karşılaşılan bu soruna getirilen çözüm yolu da ABD uygulamasına benzer olmuş, komisyon modelinden vazgeçilerek heyet ve genel sekreter bünyeden çıkartılmış, yerine ortak kararla atanması öngörülen bir başkanın yönetimindeki tek kademeli yönetim modeli tercih edilmiştir.

İki merkezi personel yapısının kaderi arasındaki bu benzeşme, görevlerin yerine getirilmesindeki başarı ve kamu yönetimi içerisindeki prestijleri düzeyleri açısından da geçerlidir. Her iki kurum da üstlendikleri görev ve sorumlulukları hakkıyla yerine getiremedikleri yönünde bir kanaatin oluşmasına bazen kendi hatalarının da katkısıyla sebebiyet vermiş, bu durum hem kamuoyunda hem de siyasi iktidarlar nezdinde menfi bir intiba bırakmakla kalmamış, aynı zamanda diğer kamu kurumları nezdindeki itibarlarında da büyük erozyon yaşanmasının yolunu açmıştır. Ancak ABD’de yaşanan değişimin OPM’in görevlerindeki etkinliği ve kurumsal itibarı üzerinde yeterince olumlu sonuç doğurmamış olması sonrasında, sorunun sadece yapısal özelliklerden kaynaklanmadığı, bunun yanı sıra diğer sebeplerin de irdelenmesi gerektiği anlaşılmıştır. Ayrıca, gerek Clinton ve Gore iktidarı ile ivme kazanan reform hareketleri bağlamında Kuruma bakışın olumsuz anlamda değişmiş olması ve gerekse federal personele ait bilgilerin çalınması ile ortaya çıkan Kurum’un görevlerini getirmedeki yetersizliğinin anlaşılabilir varlığının sorgulanmaya başlanmış olması, Kurum’un yaşadığı sorunların derinlemesine analiz edilmesini ve bu doğrultuda önlemler geliştirilmesinin de önünü kapamış, böylece Kurum adeta gözden çıkarılmış ve ihmal edilmiş bir vaziyette varlığını

sürdürmeye mahkum edilmiştir. Ancak bu noktada, DPB açısından yaşanan söz konusu kayıpların OPM'in kayıplarına oranla çok daha ileri düzeyde olduğunu da ayrıca vurgulamak gerekmektedir. Zira OPM için ABD kamu personel sisteminin dümenini tek başına elinde tuttuğu yönünde bir değerlendirme yapmak halen mümkün iken DPB açısından bu pek mümkün olamamakta, hukuken olmasa da fiilen sistemdeki hakimiyetini ciddi manada kaybettiği gerçeği ortada durmaktadır. Dolayısıyla OPM için sadece prestij ve sistemi yönetme gücü açısından bir kayıptan söz edebilecekken, DPB için bunların çok ötesinde adeta varlık sebebini tartışmaya açacak boyutta bir kayıptan söz edilmesi abartı olmayacaktır. Nitekim bu durumu dikkate alan siyasi irade varlığı uzun süredir sorgulamakta olan DPB'nin kapatılmasına karar vermek suretiyle bu tartışmalara şimdilik bir son vermiştir.

5.2.3. Yapısal Boyut

Japonya'da kamu personelinin merkezi yönetimi, yapılanması açısından karma model kategorisine girmektedir. Buna göre Japon kamu personelinin merkezi yönetiminin sorumluluğu kabineyle ilişkili, kurumlar üstü özel görevli ve özerk bir kurum olan Ulusal Personel Otoritesi ile Başbakanlık Ofisi bünyesinde kurulan Kabine Personel İşleri Bürosu arasında paylaştırılmıştır. Ancak bu paylaşımda söz konusu Büro; genel politika tespiti, üst düzey yönetici kadrolarına atanacakların tespiti, etik yönetimi ve emekli personelin yeniden istihdamı gibi konularda söz sahibi olurken, bunlar dışında kalan diğer tüm kamu personel yönetimi fonksiyonlarının yürütülmesi NPA'ın üzerinde bırakılmıştır. Her ne kadar NPA yetkilerinin bir kısmının Başbakanlığa aktarılmasına karşı bir direnç göstermişse de siyasi iradenin kararlı tutumu karşısında geri adım atmak durumunda kalmıştır. Japon merkezi personel yapılanmasının sahip olduğu bütün bu özellikler, uygulamaların tek düze bir biçimde ve çok büyük aksaklıklara maruz kalmadan sürdürülmesini sağlamaktadır. Diğer taraftan, NPA'ın Başkan, Komisyon ve Genel Sekreterden oluşan üst yönetimi dikkate alındığında, iç işleyişinde karşılaşılması beklenen yetki çakışması/çatışması, karar alma süreçlerinde tıkanma gibi olumsuzluklara çok da fazla rastlanmadığı, bu anlamda iç işleyiş sisteminin de doğru kurgulanmış olduğunu varsaymak mümkündür.

Buna karşılık ABD federal kamu personelinin merkezi yönetimi yapılanması açısından “özel görevli özerk kuruluş” kategorisine girmektedir. Teşkilat yapısı açısından bakıldığında, başlangıçta komisyon modelinin tercih edildiği, ancak 1978 yılındaki değişiklikle bundan vazgeçilerek tek bir kişinin yönetimini ifade eden başkanlık modeline dönüldüğü görülmektedir. Bu değişimin arkasında siyasi iradenin kendisi için hayati önemi olan kamu personelinin yönetiminde daha fazla söz sahibi olmak isteğinin yattığı kuşkusuzdur. Söz konusu değişimin OPM açısından doğurduğu sonuç ise özerkliğini nispeten yitirmesi, siyasi müdahaleye ve politizasyona daha açık hale gelmesi olmuştur. Daha önce değinildiği gibi, komisyon modelinden başkanlık modeline geçişle birlikte OPM’in olası başarı veya başarısızlığının sadece başkanın şahsına bağlanma eğilimi ortaya çıkmıştır. Buna ilaveten, OPM’in yönetici kadrolarına yapılan atamalar içerisinde siyasi atama niteliğine sahip olanların oransal büyüklüğü üzerinden de eleştiriler getirilmektedir. Diğer taraftan, Daire kendi bütçesinin yönetimi üzerinde söz sahibidir ve aynı zamanda kendi teşkilat yapısının oluşumu da kendi inisiyatifine bırakılmıştır. Bu anlamda OPM’in bütçe yönüyle özerk bir kuruluş olduğunu, ancak idari yönden, başkan ve kurum yöneticilerinin atanmasında siyasi müdahale olasılığının yüksek olması sebebiyle, bu özerkliğini nispeten kaybettiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Aslında ABD merkezi personel yönetiminde bir şekilde rol alan merkezi yapıların sayısı bir hayli fazla olmakla birlikte, OPM dışında kalan diğer federal organların nihayetinde OPM’e tamamlayıcı bir rol üstlendikleri; bunların daha ziyade denetim, soruşturma, temyiz, etik, ayrımcılığın engellenmesi, azınlıklar için fırsat eşitliğinin sağlanması gibi kamu personel yönetiminde ve Amerikan kültüründe özelliği bulunan görevleri yerine getirdikleri, siyaseten bağımsız olmalarının yanında kurumlar üstü bir konumda bulunmaları ihtiyacı sebebiyle OPM dışında oluşturuldukları görülmektedir. Politika belirleme, düzenleme yapma, uygulamaları hayata geçirme gibi kamu personel yönetiminin asli fonksiyonlarının büyük oranda OPM temelinde kurgulanmış olması dikkate alınarak, bu çok parçalı yapılanmaya rağmen ABD merkezi personel yönetiminin karma modelden ziyade özel görevli özerk kuruluş modeline uygun düştüğünü söylemek yanlış olmayacaktır.

Türkiye merkezi personel yönetiminden sorumlu yapı olarak kurulmuş olan DPB, OPM'in geçirdiği değişime benzer şekilde önce komisyon modeli temelinde oluşturulmuş ancak daha sonra yapılan düzenlemeyle özel görevli özerk kuruluş modeline evrilmiştir. Ancak bu özerklik fiilen hiçbir zaman geçerli olamamış, en başından itibaren Maliye Bakanlığı sistemin tepesindeki aktör olmuş, Başbakanlık gibi merkezi birimler de özellikle politika belirleme sürecinde etkili olmuşlardır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesi Türk kamu merkezi personel yönetimi modelini özel görevli ayrı bir kuruluş ile bir hizmet bakanlığından oluşan karma model olarak kategorize etmek daha isabetli bir tercih olur gibi gözükmektedir. Bu anlamda sadece teşkilat yapısındaki tarihsel gelişimi itibarıyla ABD modeline benzeyen Türkiye uygulaması diğer özellikleri bakımından ABD modelinin uzağına düşmekte; karma model kategorisine dahil olması yönüyle Japon modeline daha yakın durmaktadır.

Ancak teşkilatlanma konusundaki bu benzerliklere karşın hem DPD hem de DPB sadece merkezde teşkilatlanmış olmaları noktasında Japonya ve ABD uygulamalarından farklılaşmışlardır. Hatırlanacağı gibi sadece ABD değil, Japonya merkezi personel yapısının da taşra birimleri ve buralarda çalışan çok sayıda personeli bulunmakta olup bunlar arasında en geniş taşra teşkilatı ise OPM'e ait bulunmaktadır. Kamu personelinin merkezi yönetiminde görevli ve sorumlu olup bu kapsamda personel sisteminin işletilmesi ve geliştirilmesi için faaliyet göstermiş olan DPB'nin, sadece merkezde görece az sayıdaki personeliyle kendisine verilen görevleri devam ettirmesi, merkezîyetçiliğin olumsuz sonuçları da dikkate alındığında, Kurum'un misyon ve vizyonu ile örtüşmemiş, dolayısıyla taşrada da teşkilatlanma konusu, Kurum'un etkinliği ve etkililiğine önemli katkı sağlayacak bir değişiklik olmasına rağmen hayata geçirilememiştir.

Geniş taşra yapılanmasının doğal bir sonucu olarak en fazla personel sayısına sahip merkezi yapı açık arayla yine OPM olurken, DPB istihdam ettiği personel sayısı bakımından en küçük yapı durumunda kalmıştır. Bununla birlikte hem DPB hem de NPA uzmanlık kuruluşu olmaları sebebiyle istihdam ettikleri personel bakımından diğer kamu kurumlarına nazaran daha nitelikli ve sağlanan imkanlar açısından da daha avantajlı durumda olmuşlardır. OPM'de çalışan personelin ise diğer kamu personelinden herhangi bir farklılığı bulunmamaktadır. Bu üçü arasında personelin nitelik ve niceliği boyutunda

NPA diğerlerine göre çok daha iyi durumdadır, zira daha önce de belirtildiği gibi hem personelin seçimi aşamasında hem de yetiştirme sürecinde NPA personeline özel bir önem atfetmektedir. Buna karşılık OPM sayıca çok olmasına rağmen personelin niteliği açısından sorunlar yaşamış, DPB ise nitelik bakımından görece iyi durumda olsa da personel sayısı noktasında oldukça dar imkanlara sahip olmuştur.

Son olarak hem OPM hem de NPA bünyesinde eğitim faaliyetlerini yürüten birer enstitü bulunurken, Türkiye’de bu vazifenin DPB dışında bir özerk enstitüye (TODAİE) bırakılmış olduğunu da ayrıca hatırlamak gerekmektedir.

5.2.4. Kapsam Boyutu

Sorumluluk alanında bulunan personel bakımından bakıldığında NPA’ın en dar kapsamlı merkezi yapı durumunda olduğu, OPM’in ise en geniş sorumluluk alanına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Zira NPA’ın sorumluluk alanı tüm kamu personelini kapsamamakta, kamu personelinin çoğunluğunu oluşturan yerel yönetimler personeli ile yargı personeli, savunma bakanlığı personeli gibi özelliği bulunanlar Kurum’un sorumluluk alanının dışında bulunmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, NPA tarafından alınan kararların ve yapılan uygulamaların kapsamında olmayan kamu kurumlarınca da dikkatle takip edildiği gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu anlamda Kurum’un kamu yönetimindeki rehberlik ve öncülük görevini başarıyla yerine getirdiği rahatlıkla kabul edilebilir. Sorumluluk altındaki bu darlığa karşın fonksiyonel kapsam bakımından NPA, kamu personel yönetiminin hemen hemen tüm fonksiyonlarını kullanma sorumluluk ve yetkisine sahip konumdadır. Özellikle ücret sistemi yönetimi alanında tek yetkili olan NPA, kurduğu sıra dışı ücret belirleme süreciyle bu konuda sadece kamu sektörü için değil özel sektör için de yönlendirici pozisyonundadır.

Buna karşılık OPM’in sorumluluk alanının tüm federal personeli kapsamına aldığı görülmektedir. Zira mavi yakalılar olarak adlandırılan kamu işçileri de dahil olmak üzere, federal hükümet bünyesinde çalışan tüm kamu personeli Daire’nin görev kapsamı içerisinde bulunmaktadır. Durum bu olmakla beraber, uyguladığı esneklik ve yerelleşme uygulamaları neticesinde çok sayıda federal kurum ve kuruluş kendi personel sistemlerini

kurup uygulayabilmektedirler. Ancak bu tür kurumlar üzerinde OPM'in rehberlik ve denetim yetkileri her hâlükârda devam etmektedir. Fonksiyonel açıdan bakıldığında da diğer rol ortaklarına bırakıldığı belirtilen konular dışında, kamu personel yönetiminin hemen hemen tüm işlevlerini yürütmekle sorumlu ve görevli olduğu görülmektedir. Özellikle federal hükümet bünyesindeki askeri personel dahil tüm kamu personelinin ücret sisteminin düzenlenmesi ve yürütülmesi görevinin de OPM'de bulunmasının bu Dairenin kurumsal konumuna güç kattığını söylemek mümkündür.

Nihayet DPB'ye bakıldığında, askeri personel ve kamu işçileri dışında tüm kamu personelinin Kurum'un sorumluluk alanında olduğu, ancak son dönemde mahalli idareler personeli üzerindeki sorumluluklarını büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı'na devrettiği görülmektedir. Buna karşılık fonksiyonel açıdan Başkanlığın diğer iki merkezi yapıya nazaran daha dar bir çerçevede dahilinde faaliyet göstermiş olduğu söylenebilir ki kamu personel yönetiminin en önemli fonksiyonlarından olan ücret sistemi yönetimi hiçbir zaman görev alanı kapsamında bulunmamıştır. Dahası diğer ikisinin aksine hukuken sorumlu olduğu birçok görevi fiilen yerine getirememiş olduğu ve bunlara ilişkin yetkilerini kullanamadığı hatırlandığında, DPB'nin işlevsel olarak hangi boyutta bir sınırlılıkla karşı karşıya bulunmuş olduğu da çok daha iyi anlaşılmaktadır.

5.2.5. Etkinlik Boyutu

NPA'in kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirirken karşılaştığı sınırlılıklarının kayda değer boyutta olmadığı, bunları etkin bir şekilde yerine getirebildiği söylenebilir. Zira kendi bütçesi üzerindeki hakimiyeti nedeniyle finansal sınırlılığı bulunmamakta, kuruluşunun anayasal temele sahip olması, görev ve yetkilerinin dayanağının ise yasal olması nedeniyle yasal sınırlılık sorunuyla karşılaşmamaktadır. Yine yukarıda ifade edilen görece özerkliği nedeniyle, yapısal sınırlılık sorununun rahatsız edecek ve Kurum'un faaliyetlerini ciddi anlamda etkileyecek bir seviyede bulunmadığı da rahatlıkla söylenebilir.

NPA'in yürütmekle sorumlu olduğu görevlere bakıldığında, bunların çok geniş bir alana yayıldığı, neredeyse kamu personel yönetiminin tüm fonksiyonlarında söz sahibi olduğu

görülmektedir. Diğer gelişmiş ülkelerde sık rastlanılmayan kamu personelinin ücretlerinin belirlenmesi sürecinde ve ücret sisteminin yönetilmesinde tek aktör olması ayrıca dikkate değerdir. Bu kapsamda hem işlemsel kararlar hem de stratejik kararlar alabilmekte ve aldığı kararlar diğer kamu kurumları için bağlayıcı niteliğe sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla NPA'ın Japon kamu yönetiminde güçlü ve prestijli bir yeri olduğunu, bu nedenle de kurumlar üzerinde yönlendirici ve caydırıcı kapasiteye sahip bulunduğunu söylemek mümkündür.

OPM'in ise kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirirken daha fazla sınırlılıklarla yüzleşmek durumunda kaldığı söylenebilir. Bu anlamda, bütçe kullanımı üzerinde belirli bir esnekliğe sahip olsa da bütçe hazırlama sürecinde etkisiz olması ve bütçe tutarlarının görevlerine oranla düşük kalması dikkate alındığında, az da olsa bir finansal sınırlılık sorunu yaşadığı tahmin edilebilir. Kuruluşunun yasayla düzenlenmiş olmasına rağmen anayasal temelden yoksun olması ve istediği yasal düzenlemeleri hayata geçirebilmesinde az da olsa diğer federal kurumların inisiyatifine tabi olması nedeniyle yasal sınırlılık bakımından da çok rahat olmadığı ileri sürülebilir. Yapısal sınırlılık boyutunda ise, siyasi atamayla gelen tek bir başkanın yönetiminde olması nedeniyle yapısal sınırlılık sorununun bulunduğu ancak doğrudan ABD Başkanı'na bağlı olmasından kaynaklanan bir kurumlar üstü güce sahip olmasının bu sınırlılık boyutunun derecesini azalttığını öne sürmek yanlış olmayacaktır.

OPM de görevlerinin yerine getirilmesinde hem stratejik kararlar alabilmekte, hem de aynı genişlikte olmasa da işlemsel kararlara başvurabilmektedir. OPM'in geniş bir taşra teşkilatına sahip olması da görevlerini daha etkin ve hızlı bir şekilde yerine getirmesine katkı sağlamaktadır. OPM'in bu çerçevede aldığı kararlar kurumlar için bağlayıcıdır ve iştişari olmaktan çok icrai nitelik taşımaktadırlar. Aldığı kararların çok büyük bir çoğunluğu ayrıca başka bir organın ya da kurumun onayına gerek kalmaksızın uygulanabilir olma özelliğine sahiptir. Dolayısıyla, OPM'in diğer kamu kurum ve kuruluşları üzerinde caydırıcı ve yönlendirici bir güce sahip bulunduğu söylenebilir. Diğer taraftan federal hükümetin beklentilerinin OPM tarafından istenilen düzeyde gerçekleştirilemediği yönünde özellikle politik cemahta kayda değer eleştiriler bulunduğu ve yakın zamanda federal personele ait bilgilerin çalınmasıyla da bu eleştirilerin dozunu

arttırdığı, hatta mevcudiyetinin sorgulanmaya başlandığı hususunu gözden uzak tutmamak gerekmektedir²⁴³. Bütün bu olumsuzlukların Daire'nin kurumsal prestiji ve kurumlar üzerindeki yönlendiriciliği üzerinde negatif etkilerinin olacağı ise muhakkaktır. Konuya OPM tarafından bakanlar ise, OPM'e verilen sorumlulukların genişliğini dikkate alarak kuruma tahsis edilen mali ve insan kaynaklarının yetersiz kaldığı, dolayısıyla öncelikle mali ve insan kaynağı açısından OPM'in güçlendirilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

Buna karşılık DPB açısından durum farklılaşmaktadır. Zira DPB diğer iki merkezi personel yapısını kıyasla çok daha ciddi sınırlılıklarla mücadele etmek durumunda kalmış, dahası bu sınırlılıklar giderek daha da hissedilir düzeye erişmiştir. DPB'nin varlığı süresince bütçesi üzerinde hemen hemen hiçbir kontrolü olmamıştır. Kuruluşu anayasal temele dayanmamış, bu nedenle de her zaman için basit bir yasama işlemi veya kanun hükmünde kararnameyle bütün kazanımlarını kaybetmesi ihtimal dahilinde olmuştur ki nihayetinde kapatılması da bir KHK ile mümkün olabilmektedir. Yine siyasi atamayla gelen tek kişilik yönetim yapısı ve bir icracı bakanlıkla ilgilendirilmiş olması nedeniyle siyasi ve bürokratik müdahalelere de fazlasıyla muhatap olmak durumunda kalmıştır. Bu anlamda DPB görev ve sorumluluklarını yerine getirirken akçal, yasal ve yapısal sınırlılıkların hepsiyle birlikte baş etmek durumunda kalmış ve bu durum Kurum'un bir türlü kendisinden beklenen etkinlik düzeyine ulaşamamasına yol açmıştır.

Nitekim DPB'nin kararları icrai nitelikten ziyade işişari nitelikte olmuştur. Politika belirleme, genel düzenlemeler yapabilme gibi asli personel yönetimi işlevlerindeki rolü son derece sınırlı bir çerçeveye hapsedilmiştir. Dahası verdiği işişari kararlar genellikle tek başına hüküm doğuracak nitelikteki işlemlerden olmamış ve bir başka kamu kurumunun görüş veya onayına da ihtiyaç göstermişlerdir. Bu anlamda DPB'nin merkezi kamu personel yönetimindeki etkinliği oldukça sınırlı olmuş, diğer kamu kurum ve kuruluşları üzerinde yönlendirici ve caydırıcı bir pozisyondan da çok uzakta kalmıştır.

²⁴³ OPM üzerindeki eleştirilerin bazen mantık sınırlarını aştığı söylenebilir. Örneğin eski bir ordu mensubu tarafından (Pavlopoulos, T.G.) kaleme alınan kitapta, 9/11 saldırısının gerçekleşmesinin en önde gelen sorumlusu olarak OPM gösterilmekte, buna dayanak olarak ise Dairenin kamu personel reformunu gerçekleştirmede üzerine düşeni yapmamış olması, bunun da federal personel içerisindeki iş birliği ve çalışma azmini menfi yönde etkilemiş olması gösterilmektedir (Pavlopoulos, 2013).

Şüphesiz bütün bu olumsuz çizginin oluşmasında sadece diğer kurumların rol kapma kaygısı ve siyasi iradenin kuruma karşı menfi tutumu değil, aynı zamanda DPB'nin kendinden kaynaklanan hataların da etkisi olmuştur. Bu duruma düşülmesinin ardındaki sebepler olarak; Kurum'un bir türlü kamu personel reformunu hayata geçirememiş olması, çekingen tavrı, mali ve idari anlamda yaşadığı sorunların açık bir şekilde tespit edilerek bunları giderecek düzenlemelere gidilmesi yolunda yeterince gayret göstermemesi, diğer bir ifadeyle mevcut durumun kanıksanmış olması sayılabilir.

5.2.6. Yerelleşme Boyutu

NPA'in sahip olduğu yetkileri kullanma açısından, Japon kamu yönetiminin genel özelliklerinden birisi olan merkeziyetçi bir yapı arz ettiği ve yetkilerinin çok az bir kısmını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına devrettiği bilinmektedir. İlgili kurumların kullanmasına müsaade edilen yetkilerin en önemlisi ise bunların kendi personelini seçme sürecinde inisiyatif kullanabilmeleridir. NPA'in bu "bencil" tutumunun yakın zamanda değişeceğini öngörmek zor görünmektedir, zira Kurum'un yetkilerini kaptırmamak konusunda kararlılık sergilediği gözlenen bir husustur. Bu nedenle NPA için modeller arasında en güçlü ve aktif modele denk gelen "denetmen" merkezi personel yapısı özelliği gösterdiği ileri sürülebilir.

OPM'in ise bazı fonksiyonlar bakımından merkeziyetçi yönü öne çıkardığı, diğer bazı fonksiyonlar açısından ise yerleşmeyi öncellediği görülmektedir. Bu öncelenin ardında ise, YKİ anlayışının benimsenmiş olmasının da tetiklemeyle sahip olduğu yetkileri ilgili federal kurumlara devretmesi konusunda sürekli bir eleştiriye ve telkine maruz kalması bulunmaktadır. Özellikle Reinvenment Government politikaları doğrultusunda federal hükümetin OPM'den beklentileri, kamu personel sisteminde yerleşmenin sağlanmasına dönük düzenlemelerin bir an önce hayata geçirilmesi ve bu değişime öncülük yapması bakımından da sürece bizzat kendisinden başlamasıdır. OPM bu hedef doğrultusunda kendi bünyesinde bazı değişimlere gitmiş, bu kapsamda eğitim ve araştırma faaliyetlerini özel sektöre devretme yoluna giderken, işe alım ve personel değerlemesi gibi alanlarda ilgili kurum ve kuruluşlara yetki devrinde bulunmayı tercih etmiştir. Dolayısıyla yapısal açıdan OPM'in yarı-merkezi bir görüntü verdiğini, bu

nedenle de OPM için modeller arasında nispeten (orta derecede) otoriter modele denk gelen “koordinatör merkezi personel yapısı” özelliği gösterdiğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

DPB'nin bu konuda daha ziyade NPA'ye yakın durduğunu söyleyebiliriz. Zira kullandığı yetkileri diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devretme konusundaki isteksiz tavrını kuruluşundan bu yana devam ettirmiş, kadro işlemleri gibi rutin işlemleri bile gerek olmamasına rağmen kendi uhdesinde tutmaya gayret etmiştir. Ancak son dönemde hükümetler tarafından izlenen yerelleşme politikalarına çerçevesinde mahalli idareler personeline ilişkin yetki ve sorumluluklarını büyük ölçüde devretmek zorunda bırakıldığı, ayrıca diğer kamu kurumlarının sözleşmeli personel, geçici personel ve taşeron personel istihdamı yoluyla kendi personeli üzerinde daha fazla söz sahibi olma yönündeki girişimleri sebebiyle de bu kurumlar üzerinden bir yerelleşme sürecine girdiği görülmektedir²⁴⁴. Bu anlamda DPB'nin son dönem itibarıyla yapısal açıdan yarı-merkezi bir görüntü verdiği ve bu nedenle de modeller arasında “koordinatör merkezi personel yapısı” özelliği taşıdığı, ancak yaşadığı rol ve prestij kaybı dikkate alındığında giderek modeller arasında en zayıf modele denk gelen “danışman” merkezi personel yapısı modeline doğru evirildiği tespitini yapmak mümkündür.

5.2.7. Özerklik Boyutu

NPA'nın hem bütçe hem de idari anlamda görece özerk bir kurum özelliği göstermektedir. Kurum kendi bütçesinin belirlenmesi sürecinde söz sahibidir, kendisine tahsis edilen ödenekleri kullanmada esnekliğe sahiptir ve yine kendi teşkilat yapısının oluşturulması yetkisi de kendisine aittir. Ayrıca, NPA Başkanı'nın atanmasında İmparator onayının aranması ve karar alma sürecinde ipleri elinde tutan bir komisyonun varlığı Kurumu siyasi irade karşısında dirençli kılmakta, böylece politik etki ve baskılardan uzak bir şekilde karar alması mümkün kılınmaktadır. Bu anlamda YKİ anlayışının öngördüğü idari ve mali açıdan özerk bir yapılanmaya sahip olduğu değerlendirilebilir. Etik

²⁴⁴ Nitekim OECD'nin (2014) Türkiye için, bakanlıklara yetki devrine ilişkin olarak yayımladığı rapora göre indeks 2004'de 4.7 iken 2016'da 5,3'e yükselmiştir. (İndeks 0-10 arasında olup 10'a yaklaştıkça yetki devrinin (*delegation*) kapsamı artmaktadır.

Kurulu ile Kamu Yönetimi Enstitüsü'nün NPA bünyesinde yer alması da Kurum'un özerklik derecesine önemli bir katkı sağlamakta olduğuna şüphe yoktur.

NPA kadar olmasa da OPM'in de özerklik boyutu bakımından iyi durumda ileri sürülebilir. Zira Kurum'un doğrudan ABD Başkanı'na bağlı olması, kararlarının icrai niteliğe haiz olması, bütçesinin hazırlığı ve kullanımı sürecinde söz hakkı ve esnekliğe sahip olması özerklik derecesine olumlu katkı sağlayan unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Bununla birlikte başında herhangi bir şart öngörülme-yen atamayla gelmiş bir başkanın bulunuyor olması, yine yönetici atamalarının kriter aranmaksızın siyasi güdülerle yapılıyor olması gibi etkenler ise Kurum'un özerklik derecesini menfi yönde etkileyenler arasında sayılabilir. Bunlara ilaveten merkezi kamu personel yönetimi sürecinde önemli rolleri bulunan federal kurulların sayıca fazla olmasını da OPM'in özerkliğini menfi etkileyen önemli bir faktör olarak görmek mümkündür.

Diğer taraftan DPB'nin özerklik boyutu anlamında kuruluşundan beri önemli sınırlılıklara sahip olageldiği, ancak son dönemde bu alandaki kayıplarının endişe verici boyutlara ulaştığı rahatlıkla ifade edilebilir. Bu kayıpların en somut göstergesi ama aynı zamanda hızlandırıcısı ise DPB'nin Çalışma Bakanlığı ile ilgilendirilmesi olmuş; bunun sonucunda kamu yönetimi içerisindeki kurumlar üstü konumunu büyük ölçüde kaybetmiştir. Hatırlanacağı üzere DPB doğrudan Başbakanlığın bağlı kuruluşu olmasının verdiği kurumlar üstü pozisyonu, Kurum'a misyonunu yerine getirmesinde önemli bir avantaj sağlamıştır. Her ne kadar özellikle DPB döneminde komisyon modelinden vazgeçilerek tek kademeli yönetim modeline geçilmesiyle birlikte siyasi iktidar karşısında özerkliğini bir ölçüde kaybetmiş olsa da, yine de en azından kurumlar üstü pozisyonu sebebiyle diğer kamu kurumları üzerinde bir yaptırım ve yönlendirme gücü söz konusu olabilmiş, politika belirleme dışında kalan alanlar için geçerli olmak üzere belirli bir özerkliği kullanabilmiştir. Ancak idari bağlılığının Başbakanlık'dan alınarak bir icrai bakanlığa bağlanmış olması elinde kalan bu sınırlı özerkliği de alıp götürmüştür. Özerklik boyutunun diğer önemli bir unsuru olan karar alma süreçlerine katılımı ve kararlarındaki bağımsızlığı noktasında ise maalesef DPB'nin durumu hiçte iç açısı olmamıştır. Kurum kamu personel yönetimi alanında neredeyse tamamen süreç dışına itilmiş, yetkilerini diğer kurumlara kaptırmış, görüş verme gibi tek başına yürüttüğü az

sayıdaki işlemde bile siyasi ve bürokratik müdahaleler nedeniyle adeta bağımsız karar alamaz duruma getirilmiştir.

5.2.8. İmkân Boyutu

NPA'nın Japon kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olmasının doğal bir neticesi olarak kendisine mali, teknik, donanımsal ve özellikle insan kaynağı olarak sağlanan imkanlar tatmin edici düzeydedir. NPA bir uzmanlık kuruluşudur ve bunun gereği olarak da bünyesinde görev yapan personel ülkenin en nitelikli üniversite mezunları arasından titiz bir sınav ve mülakat süreci sonrasında seçilen uzman personelden oluşmaktadır. NPA personeline ait kadroların diğer kurumlara nazaran daha yüksek derecelerde ihdas edilmiş olması, bunları ücret açısından avantajlı kılmakta ve nitelikli personel istihdamı için gerekli çekiciliği sunmaktadır. NPA personelinin hizmet içi eğitimleri de titizlikle yapılmakta, yurtdışı yetiştirme imkanları ve belirli sürelerle özel sektörde çalışma fırsatlarının sunulmasıyla da bunların niteliklerinin artırılmasının yanı sıra üst görevler için gerekli donanım da sahip kılınmış olmaktadır. NPA personeli sadece nitelik olarak değil, aynı zamanda nicelik olarak da Kurum'un üstlendiği görevleri yerine getirebilme yeterliliğine sahip gözükmektedir. Kurum'un taşrada da hizmet birimlerinin bulunmasının görevlerin ülke genelinde etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine katkı sağladığı muhakkaktır.

OPM teknik donanım ve fiziksel imkanlar noktasında herhangi bir sınırlılıkla karşılaşmamakla birlikte bütçe ve insan kaynağı noktasında sağlanan imkanlar hakkında aynı şeyi söylemek zor görünmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi, bünyesinde görev yapan personelin OPM'in misyonlarını gerçekleştirmeye yetecek nitelik ve tecrübeden yoksun olduğu, sağlanan bütçe tutarlarının da ihtiyaçları karşılayacak düzeyde olmadığı sıklıkla dile getirilmektedir. Daha ziyade döner sermaye gelirlerine dayanması, federal bütçe kaynaklarından ise yeterince beslenememesi OPM'in akçal sınırlılıklarla karşı karşıya kalmasına yol açmakta, bütçesinin bir anlamda kendi performansına bağlı kılınması karşısında buna karşı ciddi bir itirazda bulunma hakkı da elinden alınmış olmaktadır.

Aynı konuda DPB'ye bakıldığında ise durumun hiç de iç açıcı olmadığı açıkça anlaşılmaktadır. Uzun süre Başbakanlık bütçesi içerisinde bir kalem olarak gözükererek kendi bütçesi bile olmayan Kurum 5018 sayılı Kanun sonrası sahip olabildiği kendi bütçesinde de bu sefer sadece zorunlu rutin giderlerini ancak karşılayabilecek tutarlarla yetinmek durumunda bırakılmıştır. Mevzuatla kendisine tevdi edilen görev ve sorumlulukları karşılamaktan çok uzak olan bu bütçe tutarlarıyla Kurum'dan başarı beklemenin fazla iyimserlik olduğu aşıkardır. Sahip olduğu insan kaynağı potansiyeli DPB döneminde kariyer meslek istihdam eden kurumlar arasına katılması ve akabinde 1994 yılında kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırabilmesine imkân sağlanmasıyla nitelikli personel noktasında nispeten iyi duruma gelmiş olsa da personelin niceliği açısından görevleriyle orantılı bir genişliğe sahip olamamıştır. Yine özellikle uzman personelin yetiştirilmesinde Kurum'un kendinden kaynaklı kusurları var olan insan kaynağının verimli kullanılmasını da engellemiştir Kurum son derece yetersiz hizmet binasında faaliyet göstermeğe mecbur bırakılmış, daha geniş imkanlara sahip bir yerleşkeye taşınma talepler hep geri çevrilmiştir. Akçal ve fiziki şartların yetersizliği teknik donanımın güncel teknolojik donanımın kurulmasına da engel olmuş, çok önemli bir işlev olarak eğitim program ve faaliyetlerinin hayata geçirilmesine de ket vurmuştur.

5.2.9. YKİ Öngörleriyle Örtüşme Boyutu

Son dönemde yapılan düzenlemelerin ardından görevli olduğu alanda tek aktör olma ayrıcalığını kaybetmiş gözükse de mevcut durumu itibariyle NPA'nın yapısal ve fonksiyonel özelliklerinin YKİ anlayışının temel yapıtaşlarından olan bağımsız düzenleyici otoritelerle benzeştiği yönünde bir değerlendirme yapmak mümkün görünmektedir. Kabine Personel İşleri Bürosu'na kaptırdığı yetkiler NPA için rahatsız edici olmuşsa da bu yetkilerin daha çok siyasi iradenin kontrolü altında tutmak istediği üst düzey personele yönelik yetkilere dair olması dikkate alındığında, NPA'nın halen Japon kamu personel sistemindeki egemen rolünü devam ettirdiğini söylemek mümkündür. Buna ilaveten, söz konusu Kurum'un özel sektörle yakın iş birliği içinde çalışması ve özellikle ücret düzeylerinin belirlenmesinde piyasa mekanizmalarını kullanıyor olması da yine YKİ ile örtüşmektedir. Yine gerek karar alma süreçlerinde ve yürüttüğü faaliyetlerde siyasi ve bürokratik etkilerden bağımsız davranabilmesi gerekse

bütçesi üzerinde sahip olduğu söz hakkı ve kurul modeline göre yapılmış olmasıyla YKİ ile çizilen ideal düzenleyici kurum tipine oldukça yakın bulunmaktadır. NPA açısından mevcut durumda belki de YKİ öngörülerıyla tek uyumsuzluk gösteren nokta olarak ise yerleşme eğilimine yönelik soğuk duruşu ve bu konudaki isteksizliği belirtilebilir.

Buna karşılık, farklı alanlarda olsa bile kendisiyle beraber çok sayıda federal organın kamu personel yönetiminde söz sahibi olması ve nispeten siyasi etkiye müsait yapısı nedeniyle OPM'in yapısal ve fonksiyonel özelliklerinin YKİ anlayışınca öngörülen bağımsız düzenleyici otoritelerle tam olarak örtüşmediği söylenebilir. Ancak merkezi personel yönetiminde politika belirleme, düzenleme yapma, koordine etme, yol gösterme gibi temel fonksiyonlar alanında tek aktör olması ve sahip olduğu yetkilerden bir kısmını özelleştirme ile, bir kısmını da ilgili kurumlara devretme yoluyla yerleşme yönünde ciddi ilerlemeler kaydetmiş olması göz önünde bulundurulduğunda, en azından bu yönler itibariyle YKİ ile uyumlu bir gelişme sürecinin içerisinde bulunduğu savunulabilir. Nitekim özellikle performans tabanlı yönetim anlayışının federal hükümet bünyesinde yerleştirilmesinde kayda değer ilerlemeler sağlanması ve esnek personel sistemleri konusunda önemli işlere imza atmış olmasıyla bu konuda diğer gelişmiş ülkelere göre daha ileri seviyede bulunması da bu çıkarımı desteklemektedir. Mevcut durumu itibariyle OPM'in YKİ kriterlerine uyum göstermeyen özelliği ise yönetim kademelerinin siyasi atamalara dayanması ve buna bağlı olarak karar alma ve faaliyetlerini yürütme konusunda yeterince bağımsız olamamasıdır.

Son dönemde kamu personel sistemindeki YKİ doğrultusundaki değişim eğiliminde DPB'nin bir rolü bulunmadığı gibi kurumsal özellikleri ve silik konumuyla kendisi bizzat YKİ anlayışının ilkeleri ile örtüşmenin çok uzağında kalmıştır. Kurum kamu personel politikalarının belirlenmesi ve hayata geçirilmesi sürecinde neredeyse hiç olmamıştır, aldığı kararlarda siyasi müdahaleye direnebilme gücünden de mahrum olduğundan mali ve idari özerklik anlamında durumu kuruluşundan bile daha kötü duruma gerilemiştir. Kurumlar üstü konumunu kaybetmiş, kamu kurumları üzerindeki rehberlik ve yönlendirme işlevini yapamaz duruma getirilmiştir. Bu anlamda dümeni tutmak bir yana kürek çektiğinde bile şüphe duyulur duruma gelmiştir. Bütün bunlar dikkate alındığında

kamu personel reformunu hayata geçirecek yer olarak tasarlanan Kurum bizzat kendisi reforma tabi tutulmaya ihtiyaç duyacak bir yıpranma sürecinin sonuna gelmiş bulunmaktadır.

5.2.10. Örneklilik Boyutu

Bu çalışma kapsamında daha önce incelenen üç ülke merkezi personel yapısının yukarıda karşılaştırmalı olarak yeniden ele alınmalarının ardından, Japon ve ABD modellerinin bu alanda bir reform ihtiyacı tartışmasız olan Türkiye için hangi yönleri itibariyle örnek teşkil edeceği konusunu da irdelemek gerekmektedir. Ancak karşılaştırma yapılırken dikkat edilmesi gereken esas nokta, şüphesiz ki, söz konusu sistemlerin oluşumunda sahip olunan yönetim kültürü ile toplumsal değerler ve ülke önceliklerinin farklılık gösterdiği gerçeğidir. Bu gerçek göz önünde tutularak gerek Türkiye’de ilk defa bir merkezi personel yapısı kurulması aşamasında model vazifesi gören ABD merkezi personel yapısı gerekse yine ABD modeline göre kurgulanmış olup bu yapısını günümüze değin korumayı başarmış olan Japon merkezi personel yapısının, yukarıda incelenen boyutlar açısından sağlam durumları ve YKİ ile yapılan önermeyle büyük ölçüde örtüşüyor olmaları karşısında, her iki ülke uygulamasının da Türkiye’de yeniden düzenlenmesi gerekli görülen merkezi personel yönetimi yapılanması için yararlanabilecek noktalar bulunduğu düşünülmektedir. Faydalanılması gerektiği değerlendirilen noktaların aşağıda ortaya konmaya çalışılacak model önerisinde somut yansması görülebileceğinden bu aşamada bu noktaların neler olabileceği üzerinde kısaca durulması yeterli olacaktır.

Bu iki kurumdan NPA, örgütsel ve işlevsel açıdan YKİ anlayışla uyumlu bir yapılanma göstermesiyle, söz konusu anlayış doğrultusunda değişim yaşamakta olan başka ülkeler için de iyi bir örnek oluşturmaktadır. Dolayısıyla; kamu yönetimi sisteminin Türk sistemiyle benzer özelliklere sahip olması, NPA’in gerek başarılı geçmişi ile kamu personel yönetimindeki etkin konumunu devam ettirmesi ve gerekse alanında alternatifsiz oluşu gibi hususlar birlikte ele alındığında, genelde Japonya merkezi personel yapılanmasının özelde ise NPA’in Türkiye için müspet bir örnek model olarak görülebileceği değerlendirilmektedir. Özellikle teşkilat yapısı, politika belirleme sürecindeki görece özerkliği, işleyişindeki intizam ve çalışma disiplini, bağımsız ve esnek

bütçesi ile son derece nitelikli insan kaynağı potansiyeli örneklik oluşturabilecek hususlar olarak öne çıkmaktadır. Diğer taraftan, NPA'in en önde gelen farklılığı olan kamu personelinin ücretlerinin tespiti sürecinde özel sektör emsallerini gözetme uygulamasının Türkiye'ye transferinin; Türkiye'de piyasa mekanizmalarının yeterince işlememesi, yönetim kültürünün henüz yeterince oturmamış olması, bütçe imkanlarının sınırlılığı ve kamu maliyesinin kırılğan yapısı nedeniyle en azından yakın dönemde pek mümkün gözükmediğini de ayrıca vurgulamak gerekir.

Bazı aksayan yönleri bulunsa ve bazı alanlarda başarısız olarak görülse bile, kuruluşundan bu yana kayırmacılık düzeninden liyakate dayalı kamu personel sisteminin kurulması ve oturtulması konusunda katkıları yadsınamayacak olan Amerikan modeli, Türkiye'de ilk defa bir merkezi personel yapısının kurulmasında örnek model olarak alınmış olması da dikkate alındığında, halen Türkiye için iyi bir örnek olma özelliğini devam ettirmektedir. Buna ilaveten, başlangıçta komisyon modeline göre kurulup sonrasında başkan modeline dönüşmesine benzer bir sürecin, önce heyet modeline göre kurulan ve sonrasında yine başkanlık modelini benimsemiş olan Türkiye'de de yaşandığı göz önünde bulundurulduğunda, Amerikan modelinin Türkiye için taşımakta olduğu önem daha iyi anlaşılmaktadır. Ancak bu önem OPM'in olumlu yönlerini dikkate almayı gerektirmekle birlikte, daha çok; yaşadığı sorunların neler olduğu, hakkında son dönemde sıkça yapılan eleştirilerin arka planında hangi etkenlerin bulunduğu, başlangıçta sahip olduğu güçlü konumdan ve prestijinden zamanla uzaklaşmasında hangi faktörlerin rol aldığı gibi noktalara yoğunlaşmanın gerekli görülmesinden kaynaklanmaktadır. Zira her iki ülkenin merkezi personel yapılarının geçirdiği tarihsel süreç, bu süreçte yaşadıkları değişimin yönü ve bu değişimin sonuçları büyük benzerlikler göstermekte; her ikisinde de büyük beklentilerle kurulan merkezi personel yapılarının zamanla bu beklentileri karşılayamadıkları gibi varlıklarının bile tartışılmaya başlandığı hem yapısal hem de işlevsel anlamda bir negatif değişim sürecinden geçtikleri gözlemlenmektedir. Türkiye'de Kamu Personel Komisyonu'nun kuruluşu aşamasında yeterince dikkate alınmadığı anlaşılan bu noktanın, merkezi personel yönetimine ait ilke ve araçların istenilen ölçüde yerleşmemesi ve sistemin giderek daha fazla yeniden yapılanmaya ihtiyaç göstermesinin arkasında yatan gerçek sebep olma olasılığı yüksek gözükmektedir.

OPM'in mevcut durumu itibariyle ABD federal kamu yönetimi içerisinde giderek silikleşen konumu ve nihayetinde Türkiye'de de benzer negatif bir tarihsel gelişim sürecinin yaşanmakta olduğu göz önünde bulundurulduğunda, NPA'e kıyasla örnek oluşturabilecek daha sınırlı yönleri bulunduğu ileri sürülebilir. Bu çerçevede OPM'in Türkiye için örneklik oluşturabilecek özellikleri olarak; hem işlev hem de sorumluluğu altındaki personel açısından kapsayıcı olması, geniş taşra teşkilatı, ama özellikle de yerleşme ve esnek personel yönetimi konusundaki başarılı uygulamaları öne çıkmaktadır. Nitekim daha önce de ayrıntılı olarak üzerinde durulduğu üzere, YKİ yaklaşımının temel ilkelerini ve yöntemlerini hayata geçirme konusunda OPM'in bir hayli yol almış olduğunu söylemek mümkündür. Alternatif Personel Sistemleri adı altında bazı federal kurumların genel düzenlemelerden muaf tutulması, birçok kurumda pilot projeler yoluyla esnek sistemlerin oluşturulması, performans tabanlı yönetim anlayışının federal hükümet genelinde benimsenmesinin sağlanması, yine genel düzenleme kapsamındaki federal kurumların genelinde uygulanmak üzere bazı personel yönetimi fonksiyonlarında önemli esneklikler getirerek bu alanlarda ilgili kurum yöneticilerinin takdir haklarını genişletmesi bu yolda atılan adımlardan bazılarıdır. Bu anlamda federal personel sistemi, kurumların değişim potansiyellerini harekete geçirmek suretiyle sürekli olarak kendi içerisindeki gelişimini devam ettirme olanağına kavuşmaktadır. Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerin penceresinden bakıldığında gerek hükümet kanadından gerekse hükümet adına denetim yapan kurumlardan OPM'e yöneltilen yeterince etkin çalışmadığı, yerleşme politikalarının hayata geçirilmesinde yavaş kaldığı yönündeki bazı eleştirilerin yersiz olduğu savunulabilirse de konunun ABD kamu yönetiminin yerleşmiş değerleri dikkate alınarak ele alınması halinde söz konusu eleştirilerde haklı tarafların olduğu da kabul edilmelidir. Yine bu politikalar sonucunda federal hükümet bünyesinde genel sistem dışında birçok farklı alt sistemin oluştuğunu, bu anlamda çok parçalı bir yapıya büründüğünü söylemek de mümkündür. Her ne kadar hükümet politikaları ve YKİ yaklaşımı kamu personel yönetimi alanında böyle bir yerleşmeyi tasvip ediyor olsalar da bu alanda bütünlük ilkesinden çok fazla uzaklaşıldığı da bir gerçek olarak ortada durmaktadır. Dolayısıyla ABD uygulamasının örnek olarak alınması halinde bütün bu hususların titizlikle ele alınması, geçmişte yapılan hataların tekrarlanmaması açısından önem arz etmektedir.

5.3. MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ YAPILANMASINA İLİŞKİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişin ardından yeniden yapılandırılan merkezi devlet teşkilatında özel görevli ayrı bir merkezi personel yapısının varlığına gerek görülmemiş ve DPB kapatılarak bir yıllık geçil süresinin ardından görevleri ve personeliyle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğü'ne devrine karar verilmiştir. Altmış yıllık bir faaliyet döneminin ardından DPB'nin kapatılmasına yol açan sebepler aslında Türk kamu merkezi personel yönetiminin yeniden yapılanması gereğinin de arkasında yatan sebeplerdir. Bu noktada yapılması gereken öncelikle DPB'nin kapatılmasının muhtemel sebeplerini irdelemek, ardından da yeni getirilen sistemin sürdürülebilirliğini tartışarak mevcut hükümet sistemini de dikkate almak suretiyle yeni bir model önerisi ortaya koymaktır.

5.3.1. DPB'nin Kapatılması Hakkında Değerlendirme

Türkiye'de büyük beklentilerle kurulmuş olan merkezi personel yapısı, darbe dönemlerine has çabuklukla ve üzerinde yeterince durulmadan belirlenmiş görev ve sorumlulukları, siyasi müdahalelere mahkum hiyerarşik yapısı, diğer kurumlarla ilişkilerinin “gevşek” kurulmuş olmasına dayanan devlet teşkilatı içerisindeki “iğreti” yeri, kısıtlı mali olanakları, yetersiz ve niteliksiz insan kaynakları ve kararlarının ancak bakanlar kurulunun onayıyla yürürlük kazanabildiği güçsüz konumu gibi olumsuz etkenler nedeniyle amacına ulaşamamış, gerçek anlamında bir işlerlik kazanamamış, işlevini yerine getirebilecek bir başarı düzeyine ulaşamamıştır. Bu anlamda, “bir reform kuruluşu” olarak düşünülen Kurum, sıradan bir kamu kuruluşundan farksız olarak dünyaya gelmiş, bu yüzden de ihtiyacı olan yüksek bir çekicilikten başından beri yoksun kalmıştır. Dolayısıyla da Mihçioğlu'nun (1987, s. 99) ifadesiyle, “Ülkemizde merkezi bir personel idaresinin kuruluş öyküsünü, onun başlıca kuruluş amacı olan ‘personel reformu’ çalışmalarındaki başarısızlığın da bir öyküsü olarak görmek mümkündür.”

Tüm bu nedenlerle DPB'nin Türk kamu yönetimi içerisindeki yerini “gizli işlevsiz” gibi yeni bir kavramlaştırmayla tespit etmek isabetli görülmektedir. Bilindiği gibi, ekonomi disiplini içinde kullanılan, genellikle az gelişmişliğin ve verimsizliğin belirtisi olarak görülen “gizli işsizlik”, diğer değişkenler sabitken, bir örgütte/birimde çalışan bir personelin üretimden veya hizmetten çekilmesi halinde o birimin veya örgütün üretiminde ya da sunduğu hizmetlerde bir azalma meydana gelmemesini ifade etmektedir. Teknik anlamda ifade edilirse, bir kadro veya pozisyonu işgal etseler bile, bu durumdaki personelin aslında bünyesinde buldukları üretim veya hizmet sürecine olan marjinal faydaları sıfırdır ya da çok azdır.

Kamu yönetiminde iş gören ölçüğünde olduğu gibi “kurumsal” ölçekte de gizli işsizlik benzeri bir durumun yaşanabileceği, “bazı kamu kurumlarının kapatılması halinde dahi o kurumun faaliyet gösterdiği hizmet alanında bir eksiklik hissedilmemesi” olarak tanımlanabilecek böyle bir durumun ise “gizli işlevsizlik” olarak kavramlaştırılabileceği değerlendirilmektedir. Başka bir ifadeyle, gizli işlevsizlik kavramı ile devlet açısından “varlığı bir şey katmayıp yokluğu bir şey kaybettirmeyen” kamu kurumlarına denk gelmektedir. Bu vasa sahip olan kurumlar zamanında bazı haklı gerekçeler ve ihtiyaçlar gözetilerek kurulmuş ve uzun süre faaliyetlerine devam etmiş olsalar bile, ülkenin şartlarında yaşanan değişim, kamu yönetiminde yeni anlayışların benimsenmesi, kurumun misyonunu tamamlaması, kurumun sunduğu hizmetlere artık gerek duyulmaması veya bunların özel sektör kuruluşları tarafından yürütülebilir hale gelmesi gibi sebeplerle işlevsiz duruma gelmeleri, kamu yönetiminde karşılaşılma olasılığı yüksek olan bir durumdur.

Bu çerçevede DPB'nin kamu teşkilatı içerisindeki konumuna ve fiilen yürüttüğü faaliyetlerine bakıldığında, söz konusu Kurum'un da gizli işlevsiz kamu kurumları kategorisine dahil edilebileceği görülecektir. Nitekim Başkanlığın yerine getirdiği görevler için aldığı kararlardan doğrudan yerine getirilebilir olma niteliği taşıyanların (özelleştirilen kuruluşlardan veya çeşitli nedenlerle mahalli idarelerden diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılmakta olan personel nakilleri gibi) oranı çok sınırlı kalmış, dolayısıyla da mevcut durumu dikkate alınarak DPB'nin kapatılması durumunda kamu personel yönetiminde bir boşluğun oluşma ihtimali zayıf görülmüştür.

Kamu yönetimindeki bu gizli işlevsiz konumuna rağmen DPB'nin siyasi irade tarafından uzun süre ne kapatılıp ne de yeniden yapılandırılma yoluna başvurulmamasının bazı muhtemel sebepleri bulunmalıdır. Siyasi iradenin bu tutumunun arka planında muhtemelen;

- i. Teorik olarak kamu yönetimimizde bir merkezi personel yapısının bulunması gerekliliğinin kabulü,
- ii. Uygulama alanında hemen hemen her ülkede benzer bir yapının bulunması gerçeğinin getirdiği bir zorunluluk,
- iii. Kurum'un bütçe ve personel sayısı açısından varlığının hissedilmeyecek kadar küçük boyutta olması,
- iv. Siyasi iradenin kendi müdahale alanını daraltacak güçlü bir merkezi yapı karşısındaki isteksizliği,
- v. Merkezi personel yönetiminin öneminin anlaşılammış olması, bu alanda uygulanacak model konusunda herhangi bir fikrin oluşmaması,
- vi. Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık gibi devlet yönetiminde gücü ve etkisi bulunan kurumların önem atfettikleri kamu personelinin merkezi yönetimde fiilen sahip oldukları yerlerini kaybetmek istememeleri,
- vii. Türkiye'de kamu personel politikası siyasi irade tarafından adeta ücret politikası olarak anlaşıldığından bu alanda kendisine muhatap olarak Maliye Bakanlığı'nı kabul etmesi, buradan hareketle de Bakanlığın süreçte oynadığı aktif role destek vermesi,
- viii. Devlet içerisinde söz sahibi olan bazı bakanlıkların ve kurumların kendi üzerlerinde kontrol kurabilecek, yetkileri üzerinde söz sahibi olabilecek üst bir organın bulunmasına karşı dirençleri,
- ix. Yapılacak değişikliklerin yasal süreç gerektirmesi, personel ve malvarlığı nakli gibi sorunlu yönleri barındırması,
- x. Az da olsa Başkanlıkça halen yürütülen bazı görevlerin alternatifsiz görülmesi

gibi etkenlerin bulunduğu düşünülmektedir. Kendisinden kaynaklanan sıkıntılar bir yana, DPB'nin gizli işlevsiz bir duruma gelmesinde siyasi iradenin tercihlerinin payının olduğu muhakkaktır. Geline aşamada, “sürdürebilirliğinin” kalmadığı kabul edilerek DPB ile ilgili olarak siyasi irade tarafından izlenmesi gereken iki yol bulunduğu söylenebilir: Söz konusu Başkanlığın kaldırılarak yürüttüğü görevlerin başka bir kuruma aktarılması ya da çok daha etkin ve etkili bir duruma getirilmek üzere yeniden yapılandırılması²⁴⁵. Siyasi irade Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası devlet teşkilatını yeniden yapılandırma sürecini fırsat bilerek kararını vermiş, tercihini DPB'nin kapatılarak aynı görevler için bir başka kurumu görevlendirme yönünde kullanmıştır.

Aşağıdaki Tablo, Türkiye'de merkezi personel yönetimi yapılanmasının tarihsel gelişimini özetlemekte, ancak aynı zamanda bir reform örgütü olarak büyük beklentilerle kurulup en nihayetinde kapatılmasına karar verilen merkezi personel yapısına ilişkin kırılma noktalarını da ortaya koymaktadır.

Tablo 32. Türkiye'de Merkezi Personel Yapılanması: Tarihsel Süreç ve Kırılma Noktaları

Tarih /Dönem	Gelişmeler	Açıklama
1896	Memurini Mülkiye Komisyonu'nun kurulması	Sicil kayıtlarını merkezi olarak tutmakla görevli Sicil-i Ahval Komisyonu ile memur atamalarından sorumlu İntihab-ı Memurin Komisyonu'nun birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Kuruluşunda İngiliz modeli örnek alınmıştır. 1908'de kaldırılan Komisyon'a 1912 yılında yeniden işlerlik kazandırılmış ancak eski etkinliğini koruyamamıştır.
1926	788 sayılı Memurin Kanunu'nun yürürlüğe girmesi	1924 Anayasası gereğince yürürlüğe konulmuştur. Türk kamu yönetiminde kamu görevlilerine ilişkin mali hükümler haricinde genel hükümlerin toplandığı ilk yasal düzenleme olmasıyla önemlidir. Yaklaşık 40 yıl yürürlükte kalmış, kamu görevlilerinin ücretlerine ilişkin hükümler ise daha sonraları farklı yasal düzenlemelerle yapılmıştır. 788 sayılı Kanun herhangi bir merkezi personel yapısı öngörmemiş, ancak Türkiye'de kamu personel politikası bütçe politikasının bir uzantısı olarak algılanması sebebiyle, bu boşluk Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasına kadar geçen süre boyunca Maliye Bakanlığı tarafından fiilen doldurulmuştur.
1936	Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü'nün kurulması	Bütçeyle ilgili işlevlerin yanı sıra bununla irtibatlı görülen merkezi kamu personel yönetimine ilişkin işlevler de Maliye Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olarak kurulan Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Umum Müdürlüğü bu kapsamda 788 sayılı Kanun'un eksik bıraktığı konuları tamamlamak üzere sırasıyla; 1108 sayılı Maaş Kanunu, 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile 3656 sayılı Barem Kanunu'nun yürürlüğe koyulmasında etkili olmuştur.

²⁴⁵ Daha önce değinilen PERHİZ Araştırması sonucunda önerilen model ile ilk alternatifin tercih edildiği görülmektedir. Kurul tipi örgütlenmeye sahip olacak söz konusu kurumsal yapı “Kamu Personel Kurumu (KPK)” adını taşıyacak ve Maliye Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olacaktır. Başka bir anlatımla, Devlet Personel Başkanlığı kapatılacak, bu Başkanlığın yürütmekte olduğu görevler ise Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün personel ile alakalı birimlerinin yürüttüğü görevler ile birleştirilmek suretiyle Maliye Bakanlığı ile ilgili yeni bir kurum oluşturulacaktır (Aslan vd., 2016: 201-5).

1949-52	Yabancı uzmanlarca raporlar hazırlanması	Başbakanlık ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından ABD'li James Barker'a hazırlattırılan rapor esas itibariyle ekonomik konulara odaklanmış olsa da, merkezi bir personel örgütünün kurulması gereği resmi bir raporda ilk defa önerilmiş olmasıyla öne çıkmıştır. Rapor'da önerilen modelde ABD modeli dikkate alınmıştır. Daha sonra hazırlanan Martin-Cush, Leimgruber, Chailloux-Dantel raporlarında da aynı gereklilik tekrar edilmiştir.
1956	Devlet Memurları Kanunu Tasarısı'nın hazırlanması	ABD'li uzmanların eşgüdümünde hazırlanan Tasarı'da kamu personel politikasında parçacıl değil bütüncül bir yaklaşımın sağlanabilmesi için ABD Kamu Personel Komisyonu örnek alınarak Devlet Personel Dairesi adında bir merkezi personel örgütü kurulması öngörülmüştür. Tasarı yasalasamamış olsa da sonraki çalışmalar için bir yol haritası çizmiştir.
1960	Devlet Personel Dairesi'nin (DPD) kurulması	1960 İhtilali'ni takiben planlı dönem politikaları çerçevesinde, Milli Birlik Komitesi'nce Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanması istenen Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı, Komite tarafından kabul edilerek kanunlaşmıştır. Tasarı'nın gerekçesinde özellikle ücret ve kadro sisteminin düzenlenmesi işlevi üzerinde durulmuş, bu durum Kanun metnine de yansıtılmıştır. DPD'nin kurulmasıyla birlikte kamu personelinin merkezi yönetiminde Cumhuriyet'in kurulmasından beri devam eden "tek başlılık" yerini "iki başlılık"a bırakmıştır.
1961	DPD'nin faaliyete başlaması	DPD kurulmasını müteakiben bir yıla yakın vekaletle yönetilmiş, çeşitli kurumlardan liyakat gözetmeksizin kayırmacılığın temel kriter alındığı bir süreç sonunda naklen atanan az sayıdaki personel ile faaliyete başlamıştır. Daire ilk olarak şube müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmış, ilerleyen zamanda bunları daire başkanlıklarına dönüştürmüştür.
1962-65	DPD'nin ilk sınavı: Devlet Memurları Kanunu Tasarısı'nın hazırlığı	DPD ilk görevi olarak, personel sistemini yeniden düzenlemek amacıyla yeni bir personel yasasının hazırlığına başlamış, bu kapsamda kamu kurumlarının ve akademik kuruluşların görüşlerini almış, bunları dikkate alarak hazırladığı Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor'u Bakanlar Kurulu'na sunmuştur.
1965	657 sayılı Devlet Memurları Kanun'un (DMK) kısmen yürürlüğe girmesi	DPD tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen Tasarı 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olarak yasalasmış, ancak sınıflandırmaya ilişkin çalışmalar henüz tamamlanamadığı için Kanun'un çoğu maddesinin yürürlüğe girmesi ertelenmiştir.
1965-70	DMK'nın ertelenen hükümlerinin yürürlüğe sokulması görevinin Maliye Bakanlığı'na verilmesiyle DPD'nin rolünü kaybetmeye başlaması	DMK'nın hazırlığı aşamasında sınıflandırma sisteminin ve buna bağlı olarak ücret sisteminin kurulması DPD tarafından istenilen şekilde yerine getirilememiş, dahası DPD bu görevi kamu kurumlarının üzerine yıkmaya çalışması kurumlarca şikâyet konusu yapılmış, böylece DPD'nin teknik kapasitesinin yetersizliği ortaya çıkmış, ayrıca süreçteki çekingen tavır dikkat çekmiştir. Bu durumu dikkate alan hükümet DMK'nın yürürlüğe sokulamayan kısmının hazırlığı görevini DPD'den alarak Maliye Bakanlığı'na vermiştir. Maliye Bakanlığı ise bu görevin altından kalkabilmiş, 1970 yılında çıkartılan 1327 sayılı Kanun'la DMK'da birçok değişiklik yapılmış, eksik kalan hükümleri yürürlüğe sokulmuştur. Yine aynı yıl DMK'nın tam olarak yürürlüğe girmesinin ön şartı olan 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu Maliye Bakanlığı'nca hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur. Böylece DPD daha kuruluşunun ilk döneminde kötü bir sınav vererek merkezi kamu personel yönetimindeki rolünü Maliye Bakanlığına kaptırma sürecine girmiş, giderek DPD aleyhine dozu artan bu rol paylaşımı DPB döneminde de sürmüştür. Bunun yansıması olarak, Daire kurulurken Heyet üyelerine ve Genel Sekreter'e hâkim ve savcılara verilen ödeneklerden verilmiş iken, 657 sayılı Kanun ile bu ödenekler kaldırılmıştır. Şüphesiz bu durumun oluşmasında, Türkiye'nin kendine özgü koşullarını dikkate alarak, kamu personel yönetimini sadece ücret sistemi yönetimine indirgeyen hükümetlerin Maliye Bakanlığı'na olan desteğinin de önemli bir etkisi olmuştur.
1971	Hükümete belirli analarda KHK çıkarma yetkisinin verilmeye başlanması	1960 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklikle hükümete personel yönetiminin de aralarında bulunduğu belirli alanlarda KHK çıkarma yetkisinin verilmesiyle, 657 sayılı Kanun'da yapılacak değişikliklerde ve kamu personeline ilişkin diğer genel düzenlemelerde yasa yerine KHK çıkarma yolunun tercih edilmeye başlanmış ve bu yöntem giderek yaygınlaşmıştır. Böylece kamu personel politikası yasama alanından yürütmenin alanına doğru çekilmiş, Başbakanlık süreçte daha aktif rol almaya başlamıştır.

1973-80	İcra ve Kalkınma Planlarında DPD'nin yeniden yapılanma gereğinin vurgulanması	1973 yılı İcra Planı'nda ilk defa DPD'nin yeniden yapılandırılması gereği üzerinde durulmuş, aynı husus takip eden İcra Planları'nda da tekrarlanmıştır. IV Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-83) DPD'nin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" olacak şekilde yeniden düzenleneceğini öngörmüş, yeniden yapılanma çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) sorumluluğunda olacağı belirtilmiştir. Buna ilaveten, DPD yeniden düzenleninceye kadar kamu personel sisteminin yeniden yapılandırmaya dönük çalışmalar yapma görevi de yine DPT'ye verilmiştir. Bunun anlamı ise, DPD'nin siyasi irade tarafından DPD'nin işlevsizliğine hükmedilmesi, DMK'nın hazırlığı sürecinde başlayan yetki erozyonunun Daire'nin adeta yok sayıldığı bir noktaya erişmiş olmasıdır.
1975	DPD'nin ilk iç yönergesinin kuruluşundan on beş yıl sonra ancak çıkarılabilmesi	160 sayılı Kanun gereği kuruluşunu takiben yürürlüğe sokulması gereken DPD'nin iç işleyişini düzenleyecek iç yönerge üst yönetimdeki kısır çekişmeler yüzünden ancak 1975 yılında mümkün olabilmüş, Başkan-Heyet-Genel Sekreter arasındaki yetki çatışmalarının devam etmesi nedeniyle ilerleyen yıllarda da çok sık değiştirilmiş, üst yönetimdeki çekişme ifadesini iç yönergelerde bulmuştur. Şüphesiz DPD'nin giderek işlevsizleşmesi ve rolünü kaptırmasında, Daire'nin üst yönetimi bileşenlerinin aralarındaki yetki paylaşımı ve görev dağılımının muğlak bırakılması, görev tanımlarının doğru yapılmaması olmasının da önemli payı olmuştur.
1981-83	Kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmaları	1980 İhtilali sonrasında Milli Güvenlik Konseyi emri ile Kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla kurulan Kamu İstihdamı Politikası Komisyonu, Personel Rejimi Komisyonu, Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Komisyonu tarafından hazırlanan raporlarda DPD'nin yeniden dizayn edilmesi gereğini tekrarlanmış ve DPD döneminin aksayan yönlerini dikkate alarak yeni kurum için öneriler getirilmiştir. Komisyonların oluşumunda dikkat çeken husus ise, DPD'nin sadece temsilci düzeyinde katılması, komisyonların koordinatörlüklerinden hiçbirinin DPD'ye verilmemiş olmasıdır. Bu ise reform örgütü olarak kurulan DPD'nin kamu personel politikası oluşumunda neredeyse yok sayıldığı bir noktaya geldiğini açıkça ortaya koymaktadır.
1984	Başbakanlık Teşkilatının yeniden yapılandırılması	82 Anayasasının güçlü yürütme vurgusu ile birlikte Başbakanlık güçlendirilmiş, politika yapım sürecine daha aktif katılımını sağlayacak yeni birimler eklenerek yeniden yapılandırılmıştır. 3056 sayılı Kanun ile kurulan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü gibi birimler Başbakanlık'ın kamu yönetiminde ve kamu personel yönetiminde daha fazla söz sahibi olmasının araçları olarak kurgulanmışlardır. Böylece iki başlı olan merkezi personel yönetimi yapılanması Başbakanlık'ın sürece dahil olmasıyla "çok başlılık" özelliği taşımaya başlamıştır.
1983	Maliye Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması	Maliye Bakanlığı 1982 Anayasası sonrası başlayan yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde 178 sayılı KHK ile yeniden dizayn edilmiş, kamu personel yönetiminde Bakanlık adına rol alan Umum Müdürlüğü'nün adı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiş, görevleri arasına kamu personel yönetimine daha fazla müdahale edebilmeyi mümkün kılacak yenileri eklenmiştir.
1984	DPD'nin DPB olarak yeniden yapılandırılması	DPD'nin kendinden bekleneni verememesi, faaliyette bulunduğu yirmi beş yıllık sürede giderek işlevsizleşmesi karşısında gerek icra ve kalkınma planlarında gerekse hazırlanan reform raporlarında DPD'nin yeniden gözden geçirilip daha etkin çalışacak bir yapılmaya hayat verilmesi gereği vurgulanmıştır. Bunları dikkate alan siyasi irade 217 sayılı KHK ile DPD yerine DPB'yi kurmuş, DPD devrindeki sorunların çıkış yeri olarak üst yönetimdeki karmaşıklıkla gördüğü için olsa gerek görev ve yetkilerini çok fazla değiştirmeden sadece teşkilat yapısında değişikliğe girmiş, Heyet ve Genel Sekreterliği kaldırmıştır. 217 sayılı KHK'nin DPB'ye kattığı en önemli kazanç ise kadro sayısının iki katına çıkartılması ile Devlet Personel Uzman ve Uzman Yardımcılığı ihdas edilip kariyer meslekler grubuna alınması olmuştur. Böylece en azından DPD döneminde fazlasıyla hissedilen nitelikli personel açığı sorununun yeni dönemde de yaşanmaması için gerekli ancak yeterli olmayan bir önlem alınmış olmaktadır.
1994	Başkanlık personelinin KKS statüsüne geçmesi	217 sayılı KHK ile Uzman ve Uzman Yardımcıları kariyer meslekler arasına katılmış ancak emsal kamu kurumlarında çalışan benzer unvandaki nitelikli personele sağlanmış olan kadro karşılığı sözleşme (KKS) hakkı bunlara tanınmamıştı. İhtiyaç duyulan nitelikli personeli Kurum'a çekememe, işe başlayanları ise Kurum'da tutamama sorunuyla karşılaşan Kurum yetkililerinin girişimleri sonucunda KKS statüsünde çalışabilme imkânı 1994 yılından itibaren Kurum personeline de tanınmıştır.

1994-99	DPB'nin yeni görevler üstlenmesi	1994 yılında özelleştirme uygulamalarını yasal bir zemine oturtmak amacıyla 1994 yılında çıkartılan 4046 sayılı Kanun'la DPB'ye verilen görev gereğince, özelleştirilen kamu kuruluşlarında çalışan nakle tabi personelin diğer kamu kurumlarına nakledilmesi takip eden yıllarda Başkanlığın en büyük iş yükünü oluşturmuştur. Yine 1999 yılında memur alımlarında merkezi sınav yöntemine geçilmesi nedeniyle, sınava ve yerleştirmeye ilişkin iş ve işlemleri yürütme görevi DPB'ye verilmiş, ilerleyen yıllarda buna engelli ve şehit yakınlarının memuriyete alınma işlemleri de eklenmiştir. Bütün bu yeni görevlendirmeler sonucunda Başkanlığın iş yükü ciddi oranda artmış, teşkilat yapısına yeni birimler eklenerek yeni görevlerine uygun genişlemeye gidilmiştir.
2001-9	Yönetim kaynaklı pasifleşme yaşanması	DPB'nin kurulmasıyla birlikte heyet ve genel sekreterliğin kaldırılmış olması sonucunda yönetim görevi tamamıyla Başkanın uhdesinde kalmış, DPB'nin etkinliğini arttırması ya da pasifleşmesi yönetimdeki başkanın şahsi nitelik ve becerileriyle yakın ilişkili hale gelmiştir. 2000-10 arası bu noktada öne çıkmaktadır. Zira bu döneme Kurum Başkanının pasif tutumu damgasını vurmuş, "ne etliye ne sütlüye karışmama" anlayışının benimsenmesiyle en basit konularda bile karar vermekten kaçınılmış, sorunlu alanlara ise hiç girilmemiştir. Bunun neticesi ise Kurum'un devam edegelen edilgenliğinin daha da fazlalaşması ve merkezi personel yönetimindeki rolünü diğer kurumlara daha da fazla kaptırması olarak tezahür etmiştir. Yine uzun yıllar DPB'ye bağlı olarak memurların yabancı dil eğitimlerine katkı sağlama vazifesi gören Yabancı Diller Eğitim Merkezi'nin de bu dönemde (2003) kapatılmış olması da hatırlanmalıdır. Bu dönemdeki işlevsel daralmanın diğer bir ayağı ise mahalli idareler personeline yönelik olmuştur. 2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ile norm kadro haricindeki mahalli idareler personeline ilişkin tüm iş ve işlemler İçişleri Bakanlığı'na verilmiş, DPB bu alanın dışına itilmiştir.
2010-18	DPB'nin bağlılığının değişmesi	2010 Anayasa değişikliği sonrasında yapılan düzenlemeler kapsamında bir Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile, 217 sayılı KHK'da açıkça Başkanlığın başbakana bağlılığı vurgulanması yok sayılarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline getirilmiştir. Bu bağlanmanın arkasında, DPB'nin işlevsizliğinin vardığı boyut ile beraber sendikaların bu yöndeki isteklerinin olduğu bilinmektedir. Böylece DPB, kuruluşundan bu yana Başbakanlığa bağlı olmanın verdiği güç ile kurumlar üzerinde sahip olduğu prestij ve yaptırım gücünden de mahrum kalmış, bir merkezi personel yapısının sahip olması gereken kurumlar üstü statüsünü de kaybetmiştir. Çalışma Bakanlığına bağlanmasıyla ilişkili olarak yine 2010 Anayasa değişikliği sonrası yürürlüğe giren 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri çerçevesinde yeni görevler tevdi edilmiş, bunun paralelinde 217 sayılı KHK'da 2011 yılında 662 sayılı KHK ile yapılan değişiklikte birim altında yürütülen görevler yeni kurulan dairelere aktarılmıştır.
2018	DPB'nin kapatılması	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrası girilen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında kapatılan kamu kurumlarından biri de DPB olmuştur. Kendinden bekleneni bir türlü veremeyen, işlevsel olarak çok zayıflayan, kamu personel yönetimindeki rolünü Maliye Bakanlığı ve Başbakanlığa kaptıran, hükümetlerin önem atfettiği birçok reformu hayata geçiremeyen, üstlendiği projeleri (PER-NET, KAVEP, PER-PER gibi) bitiremeyen, Çalışma Bakanlığı'na bağlanması sonrası kurumlar üzerindeki yönlendiricilik fonksiyonunu bile yapamaz hale gelen DPB görev yükünün çoğunluğunu oluşturan özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan personel nakli, kadroya geçirilen geçici ve sözleşmeli personele ilişkin işlemlerin bitme noktasına gelmesi de dikkate alınarak, 703 sayılı KHK ile kapatılmış; ancak muhtemelen devam eden personel nakilleri göz önünde bulundurularak bir yıl daha faaliyetine devam etmesi hükme bağlanmıştır. DPB'nin görevlerinden bir bölümü iki bakanlığın birleşmesiyle ortaya çıkan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesindeki Çalışma Genel Müdürlüğünün görevleri arasına eklenmiş, siyasi irade tarafından daha önemli görülen diğer görevleri ise Başbakanlığın kapatılmasıyla Cumhurbaşkanlığı örgütü altında yeniden oluşturulan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verilmiştir.
2018	Merkezi kamu personel yönetiminde yeni dönem	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte merkezi kamu personel yönetimi yapılanmasında yapılan değişiklik DPB'nin kapatılmasıyla sınırlı kalmamış, BÜMKO kapatılarak görevlerinin büyük bölümü Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak yeni kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiş, Bakanlar Kurulu lağvedilmiş, Başbakanlık kapatılarak bazı birimleri Cumhurbaşkanlığına aktarılmış, Kalkınma Bakanlığı, TODAİE gibi sürecin diğer rol ortaklıkları kapatılmıştır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde politika kurulları ve aralarında İnsan Kaynakları Ofisinin de bulunduğu ofisler kurulmuştur. 10/07/2019 da DPB'nin faaliyetlerine son vermesiyle birlikte merkezi kamu personel yapılanmasında özel görevli ayrı bir kuruluş yer almayacak, ancak sistemin hâkim unsuru olan çok başlılık daha karmaşık halde farklı bir model altında devam edecektir.

5.3.2. Merkezi Personel Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını Gerektiren Nedenler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası yürürlüğe sokulan düzenlemelere bakıldığında merkezi kamu personel yönetimi konusunda yasa yapıcıların kafasının bir hayli karışık olduğu gözlenmektedir²⁴⁶. Zira daha önceki bir tarihte yayımlanan bir KHK ile kapatılmış olmasına rağmen daha sonra çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nde birçok konuda DPB'ye görev ve sorumluluk verilmiştir. DPB'nin kapatılma kararına rağmen faaliyetlerine bir yıl daha aynen devam edeceğinin hükme bağlanmış olması da bu çıkarımı desteklemektedir. DPB'nin kapatılıp aynı zamanda faaliyetlerine bir süre daha devam edeceğinin ilan edilmesi, dahası yeni yürürlüğe sokulan düzenlemelerde Kurum'a görev vermeye devam edilmesi DPB'nin kapatılması konusunda siyasi iradenin fikrinin kesin olmadığını kabul etmeyi ve bu nedenle durumun geçiş süresi sonunda değişebileceğini de öngörmeyi gerektirmektedir.

Gelinen nokta itibariyle, Türkiye'de merkezi kamu personel yönetimi modeli her ne kadar karma model kategorisine dahil edilebilir gözükse de sistemin çok sayıda belirsizliği ve karışıklığı bünyesinde barındırıyor olması karşısında aslında yeni sistemin daha çok "karmaşık model" vasfına uygun düştüğünü ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Daha önce de ifade edildiği gibi merkezi kamu personel yönetimi bütüncül ve kurumlar üstü bir bakış gerektirmektedir. Yeni sistemde merkezi kamu personel yönetimi sorumluluğunun bir icracı bakanlığa bırakılmış olması ile kamu personel politikası tamamen bir bakanlığın dar çerçevesine hapsedilmekte, siyasi iradenin bir unsuru olmaktan uzak kalamamaktadır. Yine daha önce belirtildiği gibi, eski sistemde merkezi kamu personel yönetiminde yaşanan sorun ve tıkanıkların en önemli sebeplerinin bir Maliye Bakanlığı'nın sistemde hâkim duruma gelmesi, bütçe odaklı bakış açısı nedeniyle sistemde geliştirci değil negatif bir rol üstlenmesi, hemen her konudaki müdahalesiyle adeta DPB'yi saf dışı bırakması olmuştur. Her ne kadar yeni sistemde Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın kurulmasıyla Maliye Bakanlığı sistemin dışına itilmiş gibi görünse de, bütçeye ilişkin görevlerin Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı

²⁴⁶ Nitekim Turan da (2018:72) 703 No'lu KHK ile kaldırılan Devlet Personel Başkanlığı'nın aynı Kararname'de **kaldırılmaması** olduğuna ilişkin bir izlenim edinilmekte olduğunu ifade etmiştir.

tarafından müştereken yürütüleceği gerçeği dikkate alınarak, bu cenahtan eskisinden çok daha müdahale geleceğini ve bu ikisinin sürece aktif olarak katılmaya devam edeceklerini beklemek yanlış olmayacaktır. Buna ilaveten yeni sistemin merkezine konumlanan Cumhurbaşkanlığı'nın bünyesindeki kurum ve kuruluşlar aracılığıyla kamu personel politikası ve yönetiminde gerçek söz sahibi olacakları, buradan hareketle sistemin siyaset ile arasındaki mesafeyi korumanın eskisinden de zor hale geleceğini tahmin etmek hiç de zor değildir.

Anlaşılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası hazırlanan yasal düzenlemelerde açıkça fark edilen acelecilik DPB'nin akıbeti için de geçerli olmuş, üzerinde yeterince düşünülmeden, yurtdışındaki örnekleri yeterince incelemeyen üstünkörü karar verilerek yeni sistem hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bütün bunlardan çıkan daha önemli sonuç ise DPB'ye olan ihtiyacın devam ettiği, DPB'nin kapatılmasıyla kamu personelinin merkezi yönetiminde bir boşluk yaşanacağına siyasi irade tarafından da anlaşıldığının ortaya çıkmasıdır²⁴⁷.

Bu anlamda kamu personel sistemi yönlendirici ve geliştirici bir yönetim ve rehberlikten yoksun durumda bulunmakta olup kamu yönetiminde yaşanan sorunların da en önemli sebeplerinden biri olarak acilen el atılmayı beklemekte, merkezi personel yönetimi sisteminin kapsamlı bir yeniden düzenlemeye tabi tutulması ihtiyacı her zamankinden daha fazla hissedilmektedir. Merkezi personel yönetiminde hâkim olan bu “bürokratik-kaotik vesayetçilik” ancak yeni bir kurumsal yapı ve yeni bir anlayış ile çözülebilecektir (Aslan vd., 2016: XVII). Bu kurumsal yapının ise alanında özel görevli, uzmanlaşmış, idari ve mali özerkliğe sahip, yeterli fiziki ve işgücü imkanları sağlanmış, siyasal alanın müdahalelerinden mümkün olduğunca korunmuş, kurumlar üstü konumda bir merkezi personel yapısı olması zaruridir. Böyle bir kurumsal yapı Türk kamu personel sisteminin

²⁴⁷ DPB'nin kapatılması muhalafet partileri tarafından da eleştirilmiştir. 2019 Mali Yılı bütçe görüşmelerinde söz alan eski Türkiye Kamu-Sen Başkanı İsmail BONCUK, Devlet Personel Başkanlığı'nın lağvedilmesi kararının yanlış bir adım olduğunu belirterek, personel rejimini düzenleyen bu Kurum'un önemine dikkat çekmiştir. <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/ismail-koncuktan-kamu-calisanlari-aciklamasi-5816v.htm> (ET: 17.12.2018)

gelişim yönünü de belirlemekte olan YKİ yaklaşımı ile olduğu kadar OECD ve diğer uluslararası kuruluşların tavsiyeleri ile de uyumlu olacaktır.

DPB'nin etkin çalışmadığı, görevlerini yerine getirmede yeterince başarı sağlamadığı bu Tez'de de savunulan hususlardır. Ancak yapılması gereken can çekişen köklü bir kuruluşa son kurşunu sıkmak olmamalıydı. Tersine olması gereken, merkezi personel yönetiminin ana aktörü olan bu kuruluşun yeni baştan ele alınıp gerekli değişiklikleri yaparak sağlam temeller üzerinde yeniden ayağa kaldırmaktır. Zira merkezi personel yönetiminde geçilen yeni sistemin sürdürülebilir olmadığından hareket ederek aceleye getirilip üzerinde yeterince düşünülmeden ortaya atılan mevcut sistemi kabullenmek yerine önceki sistemi eksik ve sorunlarından arındırarak yeniden canlandırmanın Türkiye açısından çok daha isabetli bir alternatif olacağı düşünülmektedir.

Bu gerçeğe rağmen, ileriki zamanda bu tutumun değişerek DPB'nin yeniden yapılandırılması ihtimalinin ortaya çıkması halinde bu sürece katkı sağlamak üzere, bu çalışmada incelenen ülke örnekleri ile YKİ öngörülerinden de faydalanmak suretiyle önermelerde bulunulması gerekli görülmektedir. Zira modern kamu insan kaynakları yönetiminde başarının olmazsa olmaz şartı, personel sisteminin özellikleri ve ülkenin koşulları göz önünde bulundurularak yapılandırılmış etkin bir merkezi yapının bulunmasıdır. DPB'nin bir süre daha faaliyetlerine devam edecek olması siyasi iradenin hatasından dönmesi için iyi ama aynı zamanda telafisi zor bir fırsat sunmaktadır. Bu fırsatın iyi kullanılıp kullanılmaması siyasi iradenin kamu personel politikasındaki başarısının da belirleyicisi olacaktır. Bu nedenle bu Tez'in aynı zamanda söz konusu fırsatın siyasi irade tarafından kullanılabilmesine yardım edecek bir model önerisini ortaya atmak gibi bir amaca da hizmet edeceği düşünülmektedir. Zira önerilen modelde, mevcut hükümet sistemi ve yeni devlet teşkilatı yapılanması veri kabul edilmiş, buna uygun bir yapılanma (alternatif hükümet sistemine de rahatlıkla uyarlanabilecek şekilde) kurgulanmıştır.

5.3.3. Modelin Genel Çerçevesi

5.3.3.1. Modelin Adı ve Temel Kavramları

Modelde Türkiye’de kamu personel sistemi yönetiminin özerk ve etkin yeni bir kurumun merkezinde bulunduğu YKİ anlayışı çerçevesinde oluşturulacak bir sistem dahilinde yürütülecek olmasının öngörölmüş olması dikkate alınarak, model “Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması” olarak adlandırılmıştır.

Modelin oluşturulması aşamasında kullanılan temel kavramlar ve ifade ettikleri anlamlar şu şekilde özetlenebilir:

Kamu Personel Sistemi: En genel anlamıyla “kamu personel sistemi”, belirli bir ülkede devlete ait kamu hizmetlerinde görevli insan kaynağını mobilize eden “aracı” yapılar olarak tanımlanabilir. Bu sistemler; kamu personelinin politikacılarla, kamu yönetimiyle ve toplumla olan ilişkilerindeki davranışlarını şekillendiren yapılar, kurallar ve düzenlemelerden oluşmakta olup bağımlı değişkenler olarak tarihsel ve kültürel bir bağlamda var olurlar, yürütülürler, iç ve dış baskılar ile kritik olayların sonucu olarak ortaya çıkar, yaşar, değişir ve sona ererler.

Kamu Personel Yönetimi: Kamu yönetimi disiplininin bir alt dalı olup, personel yönetiminin kamu sektörüne uyarlanmış biçimini ifade etmektedir. Bu anlamda kamu personel yönetiminin ilgi konusunun kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan ve bu görevleri birer meslek olarak benimsemiş olan personelin “örgütlenmesi ve yönetilmesi” olduğu söylenebilir. Dolayısıyla kamu personel yönetiminin devletin tüm idari teşkilatını içine alacak şekilde ve bir devlet politikası olarak düşünülmesi gerekmekte, bu politikalar tarafından çizilen sınırlar çerçevesinde oluşturulan personel yönetimi esaslarının devletin idari yapısını teşkil eden kurum ve kuruluşlarda uygulanması söz konusu olmaktadır.

Kamu Personel Politikaları: Kamu personel yönetiminde alınan kararlar ve yapılan düzenlemelerin çerçevesi kamu personel politikalarınca çizilmektedir. Başka bir ifadeyle

kamu personel politikası; kamusal hizmetlerin görülebilmesi amacıyla, mevcut işgücünün kurumlara, coğrafyaya, zamana göre planlanması ve bu çerçevede bir hukuki yapının kurulmasını ifade etmektedir. Buradan hareketle merkezi kamu personel yönetiminin en başta gelen işlevinin kamu personel politikalarının tespiti ve uygulaması olduğunu öne sürmek yanlış olmayacaktır.

Merkezi Kamu Personel Yönetimi: Kamu personel yönetimi iki boyutlu olarak gerçekleşmektedir. İlk boyutta her bir kamu kurumunda bulunan insan kaynakları birimlerince yürütülen rutin nitelikli iş ve işlemler bulunurken, ikinci boyutta ise merkezi idare bünyesinde bu alanda özel olarak görevlendirilmiş kamusal organ tarafından yürütülen politika tespiti, planlama, genel düzenleme, rehberlik, koordinasyon ve denetim gibi asli fonksiyonlar yer almaktadır. Diğer bir anlatımla, bir kamu yönetiminde kamu personel sisteminin işleyişi merkezi personel yönetimi tarafından “makro düzlemde” tespit edilmiş genel çerçeve içerisinde gerçekleşmekte, her bir kamu kurumu ise personel yönetimi fonksiyonunu kendi birimleri aracılığıyla yine bu genel çerçeve sınırları dahilinde “mikro düzlemde” yerine getirmektedir. Bu anlamda merkezi kamu personel yönetimi, kamu personel yönetiminin “bütüne” odaklanan boyutunu teşkil etmektedir.

Merkezi Personel Yapıları: Merkezi personel yönetimi yapıları en genel anlamıyla merkezi hükümet düzeyinde ve belirlenmiş politikalar dahilinde; kamu personel sisteminin koordinasyonu, yönetimi ve kontrolünden sorumlu yapılardır. Bununla birlikte, kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumlu söz konusu yapıların farklı ülkelerde farklı adlar ve modeller altında faaliyet göstermekte oldukları görülmektedir. Bütün bu farklı uygulamalar kategorize etmek istendiğinde ise, kamu personeline ilişkin politika belirleme veya genel düzenlemeler yapabilme, personel yönetimi fonksiyonlarını merkezi olarak yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip olmanın bir kriter olarak kullanılması mümkündür. Bu nedenle Modelde, her bir ülke kamu yönetiminde farklı yetki-sorumluluk düzeyleri ve farklı yapılanmaları bulunan söz konusu oluşumların tamamını ifade etmek üzere ve “bir kamu yönetimi içerisinde tanımlanmış belirli bir kamu personel grubunun tümü için personel yönetiminin fonksiyonlarını çeşitli düzeylerde kullanan merkezi birimler” tanımına karşılık gelmek üzere “merkezi personel yapıları (MPY)” kavramının kullanılması uygun görülmüştür.

Personel Birimleri: Kamu personel yönetiminin merkezi boyutuna dahil olan işlevleri dışındaki işlevlerin yerine getirilmesi her bir kamu kurum ve kuruluşunda bulunan personel/insan kaynakları birimleri eliyle sağlanmaktadır. Söz konusu birimler tarafından yerine getirilen işlev ve faaliyetler çoğunlukla ikincil ve rutin nitelikli personel yönetimi fonksiyonları olup bunlar arasında; alt düzey görevler için personel alımı, görevde yükselme ve yer değiştirmeleri, personel kayıtların tutulması, özlük işlerinin yapılması, personelin hizmet içi eğitimi gibi faaliyetler öne çıkmaktadır.

Stratejik-İşlemsel Kararlar: Merkezi personel yapılarının karar verme yetkilerinin temel alanlarını tanımlarken “stratejik” ve “işlemsel” olmak üzere iki farklı düzeyin birlikte ele alınması gerekmektedir. Merkezi personel yönetimi açısından karar verme yetkisinin stratejik alanları geneli ilgilendiren ve kurumlar üstü niteliğe haiz kararları kapsarken, işlemsel alanlar daha ziyade spesifik ve kurumsal düzeydeki kararları kapsar (Demmke, 2006, s. 95). Örneğin işe almaya ilişkin seçme standartlarının oluşturulması stratejik kararlar gerektirirken, kimin alınacağına karar verme noktasında işlemsel kararlar gereklidir. Bu nedenle, stratejik kararlar merkezi personel yapılarının, işlemsel kararlar ise kurum ve kuruluşların personel birimlerinin temel faaliyet alanı olarak kabul edilmektedir.

Merkezileşme-Yerelleşme: Kamu personel yönetiminden sorumlu yapının oluşturulmasında anahtar kriterlerden birisi mevcut personel sisteminin yasal, kurumsal ve bütüncül bir yapı mı yoksa parçalanmış, bütünlükten yoksun bir görünüm sergileyip sergilemediği hususudur.

Merkezileşme genel olarak, karar verme yetkisinin hiyerarşide üst basamakta bulunan birim veya kuruluşlara verilmesini ifade etmekte olup merkezi karar mercilerinin yaptığı düzenlemeler tüm kamu yönetimini kapsamını alır ve verdiği kararlar herkes için bağlayıcı olur. Kamu personel yönetimi bağlamında sistemin hangi oranda merkezileşmiş olduğu yetki ve sorumlulukların bakanlıklar ve bağlı kuruluşlara verilmesinin derecesine dayanmaktadır. Dolayısıyla kamu personel yönetimi açısından yerelleşme, insan kaynaklarının ve bunlara ilişkin karar yetkilerinin merkezi birimler tarafından hizmetin sunulmasından sorumlu alt kuruluşlara veya birimlere devredilmesini ifade etmektedir.

Özerklik: Bir kuruluşun diğer kuruluşlardan ve müdahale süreçlerinden bağımsızlığını yansıtan “özerklik” hem karar verme iradesi hem de yönetsel ve yapısal hesap verme yükümlülüğü boyutlarıyla merkezi personel yapısının politik ve bürokratik müdahalenin dışarısında tutulmasında ve kamu personel yönetiminde etkinliğin sağlanmasında büyük öneme sahiptir.

Etkinlik-Etkililik: Bir faaliyet, hareket ya da davranışın önceden belirlenmiş amaca ulaşma derecesi genellikle “etkinlik” kavramıyla ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle etkinlik, amaçlara ulaşmada yeterliliğe sahip olup olunmadığını gösteren bir ölçüt olmaktadır. Söz konusu kavram kamu yönetimi alanında da benzer anlama sahip olup bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından mevcut şartlar dikkate alınarak tespit edilmiş güncel hedeflere zamanında ve tespit edilen şekilde ulaşılmasını ifade etmektedir. Etkinlik kavramı ile genellikle birbirinin yerine kullanılan “etkililik” kavramı ise kısaca “takip edilen yol ve araçlara bakılmaksızın amaçları elde etme başarısı” olarak tanımlanabilir.

Görev ve Yetki Çakışması-Çatışması: Kamu yönetiminde iki veya daha fazla kuruma belirli bir konuda aynı ya da benzer görev ve buna bağlı yetkinin verilmesi halinde söz konusu kurumlar arasında bir görev ve yetki çakışması ortaya çıkmış olmaktadır. Görev ve yetki çakışması yaşayan iki veya daha fazla kamu kurumu arasında söz konusu görevin yerine getirilmesi ve yetkinin kullanılması aşamasında her kurumun kendini bu konuda görevli ve yetkili görerek diğer kurumların görevli ve yetkili olduklarını yadsıması halinde ise görev ve yetki çatışması söz konusu olmaktadır. Kamu yönetiminde bir alanda iki ya da çok başlılık bulunuyor ise bunun doğal sonucu görev ve yetki çakışması yaşanması olup nihayetinde bu alanda bir çatışmanın yaşanması da kaçınılmazdır.

5.3.3.2. Modelin Amacı

Ortaya koyulan modelin amacı; Türkiye’de kamu personelinin merkezi olarak yönetiminde var olan çok başlılık ile bu durumun yol açtığı kurumlar arası çatışma ve koordinasyonsuzluk sorununu ortadan kaldırmak amacıyla, var olan mevcut yapılanmanın YKİ anlayışı çerçevesinde yeniden ele alınarak yaşanan sorunlara çözüm

olma potansiyeline sahip, aynı zamanda ülke kamu yönetiminin özelliklerini veri kabul edip sistemin işleyişine adapte olabilecek bir merkezi personel yönetimi yapılanması modeli ortaya koymak, Türkiye’de merkezi personel yönetimini bu modele dayandırmaktır. Ayrıca Türkiye’de merkezi personel yönetimine ait temel kavramlarını oluşturmak ve tanımlamak, mevcut yapının revize edilmesiyle öngörülen modele göre oluşturulacak yeni merkezi yapının diğer kamu kurumları ve hükümet organları ile olan ilişki ve etkileşimlerini düzenlemek ve yasal bir zemine oturtmak, yeni yönetim anlayışının kamu yönetiminin diğer alanları için önerdiği bağımsız düzenleyici otorite modelinin personel yönetimi alanında da uygulanmasının yolunu açmak, Türkiye’de merkezi personel yapısını hem kamu yönetimi sistemi içerisinde hem de kendi işleyişinde etkin kılmak da yine modelin temel amaçları arasındadır.

5.3.3.3. Modelin Önemi

Bu çalışmada ortaya konulan modelin önemi en başta doğrudan “suyun kaynağına” odaklanmış olmasından kaynaklanmaktadır. Zira bir personel sisteminin etkin bir şekilde işlemesi, her şeyden önce bu sistemin başında bulunup sistemin kurulması, yürütülmesi, geliştirilmesi, sorunlarının giderilmesi, koordinasyonunun sağlanması gibi işlevleri yerine getirmekle yükümlü olan merkezi yapının rolünü ne ölçüde başarılı biçimde yerine getirmesiyle doğrudan ilintilidir. Başka bir ifadeyle kamu personel sistemi ve bunun alt unsurlarının oluşturulması veya reforma tabi tutulmasından evvel bu sistemi kuracak, yönetecek ve yönlendirecek olan merkezi yapılanmanın dizayn edilmesi büyük önem taşımaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere, son yıllarda Türk kamu personel sisteminde yaşanmakta olan değişim daha ziyade YKİ anlayışı etrafında cereyan etmektedir. Ancak kamu personel sistemimizin en önemli sorunlarından birisi olarak görülen merkezi yönetimde birden fazla aktörün rol almasının yol açtığı “çok başlılık” olgusu ile “etkinlik” sorunu ortada dururken, YKİ anlayışına uygun bir yönetim tarzının hayata geçirilmesi pek de mümkün görünmemektedir. Bu düşünceden hareketle, Türkiye için varlığı zaruri ancak değişim geçirmesi de aynı ölçüde gerekli görülen merkezi personel yönetimi

yapılanmasına ilişkin bir modelin ortaya konulmasıyla Türk kamu personel yönetiminde önemli bir boşluğu doldurmuş olacağı değerlendirilmesini yapmak mümkündür.

Tez çalışmasında kamu personel sisteminde sorunların çıkış noktası olarak kamu merkezi personel yönetiminde var olan çok aktörlü/başlı yapılanma görüldüğü için, sistemde yerleşik bu sorunların çözülebilmesi de öncelikle sistemin başında etkin ve özerk tek bir aktör bulunacak şekilde yeniden dizayn edilmesine bağlanmıştır. Söz konusu değişim sağlandığı takdirde kamu personel sisteminin yeniden inşası bu yeni yapılanma eliyle bütüncül bir şekilde yürütülebilmesinin önü de açılmış olacaktır. Bu doğrultuda, Model ile Türkiye deneyiminin yanı sıra diğer ülke deneyim ve uygulamaları da dikkate alınmak suretiyle yeni bir merkezi personel yönetimi yapılanması prototipi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla söz konusu modelin örgütsel ve işlevsel anlamda bir “birleştirme, benzeştirme ve dönüştürme” modeli niteliğini taşıdığını ileri sürmek mümkündür.

5.3.3.4. Modelin Yöntemi ve Varsayımları

Model; Türk kamu merkezi personel yönetimi sisteminin aksayan yönlerinin tespiti, diğer ülkelerde merkezi kamu personel yönetiminde görülen farklı modellerin araştırılması ve bunlardan Türkiye için örnek olma potansiyeline sahip oldukları düşünülen iki ülke uygulamasının Türkiye uygulamasıyla karşılaştırılması, merkezi kamu personel yönetimi alanında gözlenen anlayış değişiminin ve bunun uygulamaya yansımalarının tespit edilmesi, hayata geçirilen reform hareketlerinin ve yasal düzenlemelerin ele alınması sonucunda elde edilen bilgi birikiminden yararlanılarak hem teorik hem de uygulamaya dönük olarak tasarlanmıştır.

Modelde mevcut yapılanma ve işleyişin aksayan yönlerini telafi eden; YKİ anlayışı ile bütünleştiren ama aynı zamanda yarım asırlık birikimi ve kazanımları da gözetken; yeniden dizayn edilecek merkezi kamu personel yönetimi yapısının işlerliğini merkeziyetçi ve siyasi müdahalelerden koruyup yerleşme ilkesinin hayata geçirmesine bağlayan ama aynı zamanda siyaset-idare ilişkisinin önemini de yadsımayan; kurul tipi örgütlenmeyi tercih eden bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu bağlamda Türk siyasal

yönetim sistemi ve kamu yönetimi sisteminin mevcut durumu, hâkim özellikleri ve ilkeleri veri kabul edilmiş ve Model bu varsayımlar üzerine inşa edilmiştir. Ancak mevcut hükümet sisteminin (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) ilerleyen zaman zarfında değişebilme ihtimali göz önünde bulundurularak, aynı modelin Parleментар Hükümet Sistemi'ne göre uyarlanmış versiyonunu ortaya koymak da gerekli görüldüğünden, aşağıda önce mevcut hükümet sistemine uygun olarak kurgulanan modelin temel ilkeleri, temel yapılanması, işleyişi, unsurları, fayda ve sınırlılıkları belirtilmiş, arkasından ise, sadece Parleментар Sistem ile uyumunu sağlayacak değişikliklerle sınırlı olmak üzere, aynı modelin diğer alternatifine değinilmiştir.

5.3.3.5. Modelin Temel İlkeleri

Modelde;

- Kamu personel sisteminde yaşanan sorunların giderilebilmesi ve verimli bir işleyişi temin etmek için sistemin iç unsurlarından ziyade tepe noktasına odaklanması,
- Türk kamu personel sisteminin merkezi yapılanması ve işleyişinin, kamu yönetiminde yaşanan değişimin yönü dikkate alınarak YKİ anlayışının önermeleri doğrultusunda yeniden dizayn edilmesi,
- Merkezi kamu personel yönetiminde siyasi ve bürokratik müdahaleleri en aza indirmek amacıyla özerkliği maksimize edecek mekanizmalara yer verilmesi, ancak bunu yaparken siyaset-yönetim ilişkisinin gereklerinin de ihmal edilmemesi,
- Merkezi personel yönetiminin gerektirdiği görev ve yetkiler bakımından merkeziyetçilik, bunun dışındaki personel fonksiyonları noktasında ise yerleşme ilkesinin öne çıkarılması, diğer bir ifadeyle merkezi personel yapısı (MPY) açısından politika tespiti ve düzenleme fonksiyonlarına odaklanırken bunun dışındaki fonksiyonlar için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili kılınması,

- Farklı kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu personel yönetimi ile ilgili olarak yürütülmekte olan görev ve faaliyetleri yeniden dizayn edilecek MPY bünyesinde birleştirerek bu alanda hem kurumsal hem de işlevsel boyutta var olan çok başlılık ile buna bağlı görev çakışma-çatışmalarının sona erdirilmesi, kamu personel yönetiminde özelliği bulunup ayrı olarak ele alınması gereken fonksiyonlar için ise MPY dışında kamu organlarına da rol verilmesi,
- Yeni MPY'nin kurgulanmasında reform ve uzmanlık kuruluşu niteliğinin mümkün olduğunca öne çıkarılması, bu bağlamda bağımsız düzenleyici otorite modelinden yararlanılması,
- MPY'nin kuruluş amacına ulaşmasını sağlayacak bir etkinlik düzeyi için; politika belirleme ve karar süreçlerine aktif bir şekilde katılımının temin edilmesi, diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkilerde yeterince güçlü ve caydırıcı kılınması, iç işleyişinde verimli işleyişi mümkün kılan bir teşkilat yapısına ve diğer destek unsurlarına sahip kılınması,
- Modelin Türkiye'de mevcut olan hükümet sistemi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi) dikkate alınarak oluşturulması, ancak ilerleyen dönemde gündeme gelebilecek bir muhtemel bir hükümet sistemi değişikliği (yeniden Parlementer Sisteme dönülmesi) halinde yeni sisteme uyum sağlayabilecek bir esnekliğe sahip olacak şekilde kurgulanması

ilkeleri göz önünde bulundurulmuştur.

5.3.4. Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması ve İşleyişi

Bütün bu tespit ve değerlendirmeler dikkate alınarak Türk kamu yönetiminde varlığı zaruri ancak değişim geçirmesi de aynı ölçüde gerekli görülen merkezi kamu personel yönetim sisteminin ana hatları ve işleyişi ile söz konusu sistemin dümeninde olacak merkezi örgütün yapılanmasına ilişkin idari ve hukuki öneriler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

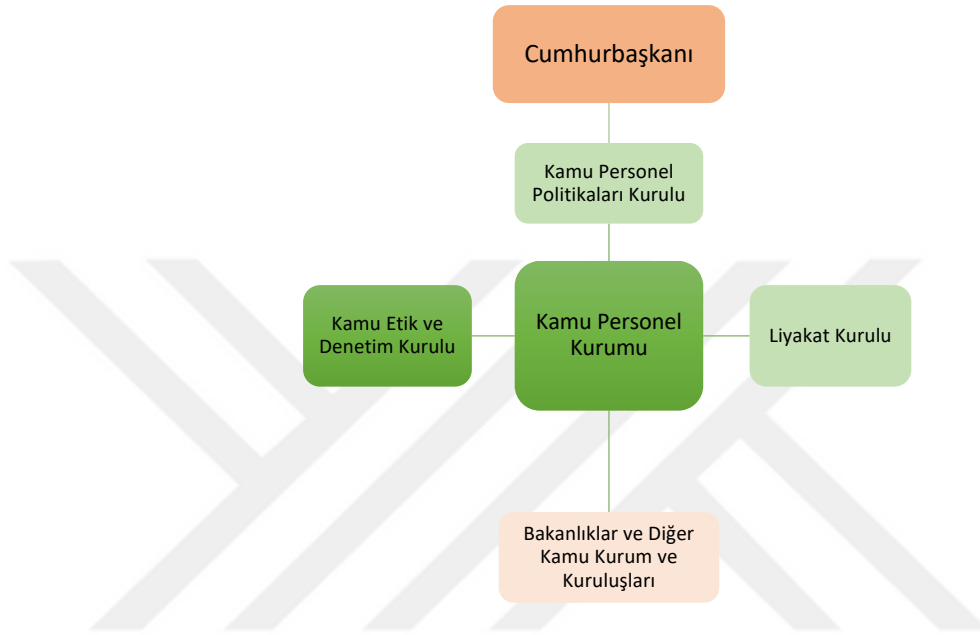
5.3.4.1. Sistemin Ana Yapılanması

Daha önce de üzerinde durulduğu üzere, mevcut merkezi kamu personel sisteminin en önemli sorunları olarak, sistemin yönetiminde çok başlılık olgusu ile sistemin işleyişinde etkinliğin sağlanamamasını tespit etmek mümkündür. Dolayısıyla söz konusu sistemin YKİ yaklaşımı çerçevesinde yeniden dizayn edilmesi sürecinde öncelikle bu iki ana sorun kaynağını ortadan kaldıracak düzenlemelerin yapılması hayati önem taşımaktadır.

Bu amaçla oluşturulan modelde, merkezi personel yönetiminin tek bir kurumsal yapı etrafında toplanarak merkezi personel yönetimine ilişkin tüm görev ve sorumluluğun tek elde toplanmasına, ama aynı zamanda daha önce sistemde aktif olarak rol alan diğer kurumların uzmanlık ve tecrübelerinden yararlanmak ve devlet üst yönetiminde koordinasyonu temin etmek amacıyla bunların sürece katkı yapmalarına imkân tanıyacak bir yapılanmanın kurgulanmasına gayret gösterilmiştir. Yine siyasi ve bürokratik müdahalelerin işleyişi tıkayamayacağı ama aynı zamanda hükümet politikalarının hayata geçirilmesini de mümkün kılacak mekanizmaların modelde yer almasına dikkat edilmiştir. Diğer taraftan kamu personel yönetiminde özelliği bulunan ve ayrı olarak düşünülmesi gereken bazı işlevler için görevlerinde bağımsız olmakla birlikte merkezi personel yönetiminin başında bulunan yapı ile ilişkili olacak kurullara sistemde yer vermek de gerekli görülmüştür. Dolayısıyla modelin merkez noktasında bağımsız düzenleyici niteliğine haiz özel görevli bir üst kurum olan “Kamu Personel Kurumu (KPK)” bulunmaktadır. Kurum mevzuatta belirlenen alanlarda özerk olup siyasi irade ile olan ilişkisini ise sekreteryaya ve diğer destek hizmetleri Cumhurbaşkanlığı tarafından sağlanacak olan çok katımlı Kamu Personel Politikaları Kurulu aracılığıyla sağlayacaktır. Diğer bir ifadeyle siyasi irade kamu personeline dair politikaları belirleme yetkisini mevcut durumda süreçte söz sahibi olan çeşitli kamu kurumlarının temsilcilerinin bulunacağı söz konusu Kurul aracılığıyla yerine getirecek, mevcut durumda süreçte aktif rol alan kurum ve kuruluşlar yine aynı Kurul’da bulunacak temsilcileri aracılığıyla sürece katkı sağlamayı eskisi kadar olmasa da sürdürecektir. Yine Modelde kamu personel yönetimine ilişkin olarak mevcut durumda farklı kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmekte olan görev ve faaliyetler Kurum bünyesinde toplanmakta; sadece özelliği bulunan ve ayrı bir kamu organı tarafından

yürütülmesinin yararlı olacağı düşünülen etik, denetim ve liyakat gibi işlevleri yürütmek üzere iki ayrı kurula da modelde yer verilmektedir.

Şekil 51. Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması



Anlaşılacağı üzere önerilen model hem merkezi personel yönetimi sistemi hem de merkezi personel yapısı modeli bakımından “karma model” kategorisine denk gelmektedir. Zira modelde öngörülen merkezi personel yapılanması özerk bir üst kurul olarak Kamu Personel Kurumu ile politika belirleme ve genel düzenleme yapma işlevlerini üstlenecek kurul olarak Kamu Personel Politikaları Kurulu’ndan oluşmaktadır. Başka bir anlatımla söz konusu Model, “ayrı ve özel görevli özerk kuruluş” modeli ile “kurul/komisyon” modelinin her ikisine birden bünyesinde yer veren “karma model” kategorisine dahil olmakta, ancak bunlara destek olmak ve özelliği olan alanlarda faaliyette bulunmak üzere iki ayrı kurul da modele eklenmektedir. Bu anlamda önerilen modelin, karma modeli benimsemiş olan Japon uygulaması ile ayrı ve özel görevli özerk bir kuruluşun yanı sıra birtakım kurullara da yer vermiş olan ABD uygulamasının her ikisinden de izler taşımakta olduğu söylenebilir. Böylece yapılanın aslında; merkezi personel yapısı için Japonya uygulamasının, merkezi personel yönetimi

yapılanması/sistemi için ise ABD uygulamasının örnek alınması suretiyle ortaya yeni bir model çıkarılması olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Ortaya koyulan model her ne kadar Türkiye’de mevcut hükümet sistemi ile uyumlu olacak şekilde kurgulanmış olsa da, Parlamenter Hükümet Sistemi’ne de rahatlıkla uyum sağlayabilecek esneklikte bir yapılanmaya sahip olduğunu da vurgulamak gerekmektedir. Zira halen bir geçiş döneminde bulunan Türkiye’de uzun bir dönem uygulanmış olan Parlamenter Sistem’e yeniden dönmeye karar verilmesi kolay gözükme de imkânsız da değildir. Dolayısıyla Tez’de önerilen modelin farklı hükümet sistemlerine uyum gösterebilecek şekilde ortaya koyulması, modelin sadece belirli bir döneme, sisteme hitap etmemesi, genelgeçer bir nitelik kazanması açısından da önemli görülmektedir. Nitekim modelin Parlamenter Sistem’e uygun versiyonunda, değişen sadece Kamu Personel Kurumu’nun Cumhurbaşkanlığı yerine Başbakanlık ile ilgilendirilmesi, Kamu Personel Politikaları Kurulu’na ise Cumhurbaşkanlığı politika kurulları yerine Başbakanlık bünyesinde oluşturulacak kurullar arasında yer vermek olacaktır. Bunun dışında Kurum’un teşkilat yapılanması veya fonksiyonlarına ilişkin olarak Model’de öngörülen hususlarda herhangi bir değişikliğe gerek bulunmamaktadır.

Bu girişin ardından modelin bileşenlerine ve bunların öne çıkan özelliklerine daha yakından bakılması aşamasına geçilebilir. Aşağıda önce modelde rol biçilen üç ayrı kurula değinilecek ardından da sistemin “orquestra şefliğini” üstlenecek olan Kamu Personel Kurumu üzerinde durulacaktır.

5.3.4.1.1. Kamu Personel Politikaları Kurulu

Kamu yönetiminde politika oluşturulması yetkisi ve bunların kullanılmasından doğan sorumluluk kural olarak siyasi iradenin uhdesinde bulunduğundan, kamu personel yönetimi ve idareyi geliştirme alanında kamu sektöründe baş aktör konumunda olup geniş özerkliğe sahip şekilde faaliyet gösterecek olan Kamu Personel Kurumu (KPK) ile siyasi irade arasında bulunması gereken etkileşimin sağlanabilmesi üst bir kurulun daha oluşumu gerekli kılmaktadır. Kamu Personel Politikaları Kurulu adını taşıyacak söz konusu Kurul bu anlamda hükümet ile KPK arasında bir köprü vazifesi görecektir. Söz

konusu Kurul Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan politika kurulları arasına eklenecektir.

Kamu istihamına ilişkin politikaların belirlenmesi, kamu personel ücret artışlarının tespiti, makro ölçekli insan kaynakları planlaması, hükümet adına sendikalarla görüşülmesi ve toplu sözleşme yapılması gibi görevleri yürütecek olan Kamu Personel Politikaları Kurulu geniş katılımlı olacak, kamu personel yönetiminde ve idareyi geliştirme alanında görüş ve katkısına ihtiyaç duyulacak kurum ve kuruluşların (Hazine ve Maliye Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Sayıştay, Danıştay gibi) belirli unvanlardaki üst düzey personelinden kurumlarınca gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek üyeler Kurul'da görevlendirileceklerdir²⁴⁸. Böylece mevcut durumda kamu personelinin merkezi yönetiminde fiilen rol alan kurum ve kuruluşların alandan çekilmesinden doğacak boşluk bunların temsilcileri aracılığıyla giderilmiş olacak, ücretler ve kadrolar gibi kamu bütçesini etkileyen hususlarda ilgili kurumların dolaylı da olsa söz söyleme hakları devam ettirilmiş olacak, ayrıca bu konularda Cumhurbaşkanlığı'nın gereksiz iş yükü de hafifletilmiş olunacaktır. Kamu personel politikasına yön veren veya etkisi bulunan çeşitli kurumların üst düzey temsilcilerinin aynı masa etrafında toplanmaları, kuşkusuz oluşturulacak politikalarda eşgüdüm sağlanması ve ele alınacak konulara bütüncül yaklaşılmasının da önünü açacaktır. Yine Kurul'da sendika temsilcilerine de mutlaka yer verilerek kamu çalışanlarının da sürece katkı sağlamaları sağlanmış olacaktır.

KPK Başkanı'nın aynı zamanda başkanlığını yürüteceği Kurul yılda en az iki defa toplanacak, ancak gerekli durumlarda Başkan'ın çağrısı üzerine olağanüstü de toplanabilecektir. Kurul'a doğal üyeler haricinde de ihtiyaç duyulan hallerde görüşüne başvurulmak üzere gerek kamu kurumlarından gerekse üniversitelerden katılımcı çağırılabilir. Giderleri Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanacak Kurul'un

²⁴⁸ Kurul öngörülen bu oluşumuyla 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile getirilen Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Danışma Kurulu'na yapısal benzerlik taşımaktadır. Nitekim Kamu İşveren Heyeti, Devlet Personel Başkanlığı'nın bağlı olduğu bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşmaktadır. KPK işlerlik kazanması halinde 4688 sayılı Kanun'la oluşturulan kurullar da işlevlerini kaybedeceklerdir.

sekretaryası ile gerekli teknik ve idari destek de yine Cumhurbaşkanlığı'na sağlanacaktır.

5.3.4.1.2. *Liyakat Kurulu*

Önemli vazifeler görmek üzere kamu yönetimimizde uzun süredir süregelen ihtiyacı gidereceği değerlendirilerek modelde yer verilen diğer bir kurul, ABD'de de örneği bulunan (Liyakat Sistemini Koruma Kurulu) "Liyakat Kurulu"dur. Kurulun temel kuruluş amacı; üst düzey atamaların belirli esas ve usullere bağlanması, atanacak adaylarda asgari niteliklerin bulunmasının temin edilmesidir. Bu anlamda Kurulun temel misyonu, kamu yönetiminde liyakat ilkesinin hayata geçirilmesini sağlamak olarak tespit etmek mümkündür. Bunu ise belirleyeceği kriter, esas ve usuller çerçevesinde, belirli bir hiyerarşinin üzerindeki kadrolara atanacak personel için bir yönetici havuzu oluşturma, atama yapılacak üst düzey yönetici kadroları için söz konusu havuz içerisinde belirlediği sınırlı sayıdaki adayları atama makamına önerme suretiyle yapacak; bu amaçla gerektiğinde sınav ve mülakat yöntemlerine başvurabilecektir. Kurul ayrıca orta ve alt düzey yöneticilikler için görevde yükselme esaslarını tespit edecek, gerektiğinde sınavlar düzenlemek suretiyle yeterlilik belgesi verecek, atamalar bu belgeye sahip olanlar arasından yapılabilecektir. Böylece hem idari takdir hakkı sınırlandırılmış olacak, hem de iktidara kendisine önerilen nitelikli adaylar arasından seçim yapabilme imkânı sağlanarak siyasal iktidar için bir nevi "profesyonel insan kaynağı temin hizmeti" verilmiş olacaktır.

Ancak Kurul'un oluşumunda dikkat edilmesi gereken en hassas nokta, üyeliklere seçilecek olanlar açısından objektifliğin en üst düzeyde sağlanması, siyasi müdahalenin tümüyle önünün alınmasıdır. Bu ise Kurul üyeliklere seçilecek olanlar için katı kriterlerin tespit edilmesi, üyelerin belirli seviyede bir güvenceye sahip kılınmaları, görev sürelerinin siyasi değişimlerden etkilenmeyecek şekilde belirlenmesi, cazip imkanlar sunulması gibi önlemleri zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda Kurul'un sürekli görev yapacak beş üyeden oluşması, en fazla altı yıl görev yapacak üyelerin seçim işlemlerinin

TBMM²⁴⁹ tarafından yapılması uygun olacaktır. Kurul görevlerini yerine getirmesine yetecek sayıda nitelikli personele sahip olacak, teknik ve fiziki destek ile giderleri ise KPK tarafından karşılanacaktır. Kurul tarafından verilen kararlar idare açısından kesin olacak, ancak kamu personeli üst idari yargı yoluna başvurabilecektir.

Kuşkusuz öngörüldüğü şekliyle Liyakat Kurulu'nun işlerlik kazanabilmesi, öncelikle kamu personel sisteminde köklü bir değişikliğe gidilerek üst yönetim sınıfı oluşturulması ve bunlar için ayrı bir sistemin kurgulanmasını gerekli kılmaktadır.

5.3.4.1.3. Kamu Etik ve Denetim Kurulu

Model kapsamında merkezi kamu personel yönetiminin önemli bir bileşeni olan etik ve denetim alanında faaliyet göstermek üzere “Kamu Etik ve Denetim Kurulu” oluşturulması gerekli görülmektedir. Bilindiği gibi daha önce Başbakanlık’la ilgili olarak kurulup Başbakanlığın kaldırılmasıyla Cumhurbaşkanlığı ile ilgili hale gelen Kamu Görevlileri Etik Kurulu günümüzde etkinliğini büyük ölçüde yitirmiş, yaptırımından uzak kararları nedeniyle adeta yok sayılmaya mahkûm edilmiştir. Oysa benzer kurulların hem ABD hem de Japon kamu yönetimlerinde son derece önemli vazifeler üstlendikleri daha önce aktarılmıştı. Dolayısıyla Türkiye’de de yapılması gereken, kamu personel yönetiminin önemli bir işlevi olan etik yönetiminin kurulacak Kamu Personel Kurumu ile ilişkilendirilerek etkinlik kazandırılmasıdır. Yine bu kapsamda mevcut sistemde kendinden beklentileri gerçekleştirmekten hayli uzak olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (Ombudsman) da kaldırılarak görevlerinin yeni Kurul’a devredilmesi gerektiği düşünülmektedir. Böylece bu alanda da dağınıklığa son verilerek Ombudsman müessesesine işlerlik kazandırılmış olunacaktır.

Bu çerçevede yeni Kurul, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun mevcut görevlerinin yanı sıra kamu personelinin önemli sonuçlar doğuran disiplin işlemleri için de bir temyiz mercii vazifesi görmeli, böylece idari yargının iş yükü

²⁴⁹ Genel Kurul Kararı yerine Plan ve Bütçe Komisyonu Kararı yeterli görülebilir.

hafifletilerek oldukça hassas bir konuda genel görevli idare mahkemelerinden ziyade konusunda uzmanlaşmış bir organın ipleri ele alması sağlanmalıdır.

Kurul görevlerinde tamamen bağımsız olmalı, KPK ile ilişkisi sadece mali ve teknik destek boyutuyla sınırlı kalmalı, göreviyle ilgili olarak her türlü denetim, inceleme ve soruşturmayı yürütebilecek yetkilere sahip kılınmalıdır. Kurul tarafından verilen kararlar idare açısından kesin olmalı, ancak kamu personeli üst idari yargı yoluna başvurabilmelidir. Kurul kararlarının alınmasında arabulucuk yöntemi kullanabilmeli, ayrıca yarı yargısal yöntemlere de başvurulabilmelidir. Bu amaçla Kurul personeline gerekli her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme, görüşme ve mülakat yapabilme, ayrıca gerektiğinde soruşturma yapabilme yetkisi tanınmalıdır. Kurul üyeliklerinde belirli süre görev yapmış yargı mensupları ile sendika temsilcilerine, personel istihdamında ise hukuk mezunlarına öncelik verilmelidir. Doğal olarak bütün bu görevler, Kurul bünyesinde kontrolör, denetmen, uzman vb. unvanlı nitelikli personelin istihdamını da beraberinde getirecektir.

5.3.4.2. Kamu Personel Kurumu

Modelde sistemin “amiral gemisi” konumunda olması öngörülen Kamu Personel Kurumu; Devlet Personel Başkanlığı’nın ve yeni dönemde onun görev ve yetkilerini devralması öngörülen Çalışma Genel Müdürlüğü’nün yerine geçecek olan ancak diğer rol ortaklarına ait görev ve yetkileri de uhdesine alacak şekilde, mali ve idari özerkliğe sahip güçlü, etkili ve yönlendirici niteliğiyle öne çıkan, YKİ ilkeleri doğrultusunda yapılandırılmış ayrı ve özel görevli bir merkezi personel yapısıdır.

5.3.4.2.1. Kuruluşu, Temel Organları ve Özellikleri

Kamu Personel Kurumu’nun kuruluş esasları, temel organları ve öne çıkan başlıca özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kurum’un yasal sınırlılığının olmamasını teminen kuruluşunun bizzat Anayasa ile hükme bağlanması zorunlu görülmektedir. Bu hem Kurum’u keyfi düzenlemelere

karşı koruyacak, hem de kazandırdığı anayasal meşruiyet ile kamu kurum ve kuruluşları nezdinde prestij tesis ederek kamu yönetiminde kurumlar üstü bir statüyü de beraberinde getirecektir. Yine aynı amaçla Kurum'a idari ve mali yönden özerklik sağlanmalı, bir bakanla ilgilendirilmesi gibi geleneksel uygulamalara başvurulmamalı, Kurum doğrudan Cumhurbaşkanı ile ilgilendirilmelidir. Buradaki temel vurgu, her ne şekilde olursa olsun kamu personel yönetiminde siyasi iradenin ve diğer kamu unsurlarının doğrudan müdahalesini en aza indiren mekanizmaların hayata geçirilmesi, merkezi personel yapısının görevleri noktasında en üst düzeyde özerkliğe sahip kılınmasıdır. Siyasi iradenin elbette ki kamu personel politikası üzerinde bir etkisi olacaktır; ancak bu etki dolaylı olmalı, Kurum'la ilişkili olacak şekilde teşkil edilen kurullarda görevli temsilciler aracılığıyla gerçekleştirilmelidir.

- Kurum'un görev alanının kapsamı; Türkiye'de kamu personel sisteminin eskiden beri dört farklı alan üzerinde yükseldiği, bunun yasama tekniğiyle ilgili bir mesele olmaktan ziyade siyasal ve toplumsal nedenlere dayandığı gerçeği dikkate alınarak (Sayan, 2005, s. 398), özelliği bulunan (askeri personel, adli personel, akademik personel, MİT, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı örgütü personeli gibi) kamu personeli haricinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her statüdeki çalışanları içerecek şekilde belirlenmeli, ancak kamuda iç barışı ve statüler arası dengeyi sağlamak üzere ücret yönetimi konusunda bu kapsam tüm kamu çalışanlarını içine alacak şekilde geniş tutulmalıdır. Kurum'un kamu personel yönetimi ve idareyi geliştirme alanında tek aktör konumunda olabilmesi için diğer bakanlık ve kurumların bu alanda rol almalarının önüne geçecek hükümler getirilmesi, benzer görevleri yürüten kurum/birimlerin (Ör. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Ofisi) kaldırılması, temel görev alanı farklı olmakla birlikte personel yönetimine dair görev ve yetkileri bulunan kurumların (Ör. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı) ise söz konusu görev ve yetkilerden arındırılması gerekli görülmektedir. Yine bu kapsamda Türkiye İş Kurumu'nun görev kapsamından kamu kurum ve kuruluşlarında İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilen personel çıkartılmalı, bu görevler yeni Kurum tarafından üstlenilmeli, bu alandaki ayırımı son verilerek kamu personel yönetiminin bütüncül bir anlayışla ele alınması sağlanmalıdır.

- Kamu yönetiminin iki önemli fonksiyonu olarak personel yönetimi ve teşkilatlanma (idarenin geliştirilmesi) birbirleriyle ayrılmaz bir ilişki içerisinde olduklarından bu ikisinin birlikte ele alınması, dolayısıyla da kurulacak merkezi personel yapısının idareyi geliştirme fonksiyonunu da kapsayacak şekilde kurgulanması gerekmektedir. Böylece Kurum'un faaliyet alanı sadece personel yönetimini değil aynı zamanda teşkilatlanma boyutunu da içereceğinden, birbiriyle yakın ilişkili bu iki işlev bütüncül bir şekilde yürütülebilecektir ki bu aynı zamanda Kurum'un bir reform örgütü olarak faaliyet göstermesinin de önünü açacaktır.
- Kuruluşuna ilişkin genel çerçevenin çizilmesi Anayasa ile yapılan Kurum ve kurullar hakkında ayrıntılı düzenleme ise çıkarılacak bir kuruluş yasası ile gerçekleştirilmeli, kapatılacak veya görevi devralınacak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin hükümlere de yine aynı kuruluş yasasında yer verilmelidir. Çıkarılacak yasada Kurum'un görevleri sayma yoluyla belirtilmeli, ancak duyulacak ihtiyaç halinde yeni görevler üstlenmesini ya da var olan görevlerinde değişiklik yapılmasını mümkün kılacak esnekliğe de sahip kılınmalıdır. Aynı durum Kurum'un organizasyon yapısı için de geçerli olmalı, teşkilat birimleri yasayla belirlenmekle beraber bunlarda değişiklik yapılabilmesi yasal sürece gerek duyulmadan idari kararlarla (Ör. birim/daire düzeyindeki organlar için Cumhurbaşkanı, daha alt düzeydeki organlar için Kurul kararı) mümkün olabilmelidir. Böylece Kurum ihtiyaçlar çerçevesinde gerekli değişikliklere gecikmeksizin gidebilme konusunda esnekliğe kavuşmuş olacak, modern çalışma yöntemlerine uygun yapılanmaya gidebilmesi mümkün hale gelecek, DPB döneminde hukuki karşılığı olmaksızın fiilen yürütülen görevler veya kurulan teşkilat birimleri nedeniyle yaşanan tıkanıklığı engelleyecek yasal dayanağa sahip olacaktır.
- Kurum'un görevleri tespit edilirken, belirlenen politikalar çerçevesinde genel düzenleyici işlemler yapma, genel usul ve esasları tespit etme, görüş tesis etme, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlama, bunlara rehberlik etme ve teknik destek sağlama gibi asli işlemlere yer verilmeli, bunlar dışındaki ikincil öneme sahip görevler mümkün olduğu ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarına bırakılmalıdır. Kurum alternatif personel sistemleri oluşturma konusunda da yetkilendirilmeli, bu

yönde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmeli, gerektiğinde pilot uygulamalara başvurabilmeli ya da müsaade edebilmelidir. Bu anlamda öngörülen yeni merkezi personel yapısının “kontrolör” veya “danışman” modelden daha ziyade “koordinatör” modele denk geldiği söylenebilir.

- Kurum’un görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesi her şeyden önce aldığı kararların kendiliğinden sonuç doğurabilme özelliğine sahip olmasını, başka bir ifadeyle herhangi bir kurum ya da makamın onayına ihtiyaç duymamasını gerekli kılmaktadır. Bu sağlandığında Kurum sadece “gizli işlevsiz” bir durumdan kurtarılmakla kalınmayacak, aynı zamanda gereksiz bürokrasiye son verilerek işlem hızında artış da sağlanacaktır. Kurum kararlarına karşı, genel prosedürden farklı olarak ancak Danıştay’a başvurulabilmesi de bu amaca hizmet edecek tedbirlerden biri olacaktır. Buna ilaveten Kurum’un kendi iç işleyişinde de gereksiz bürokrasinin mümkün olduğunca engellenmesi amacıyla bir iç yönerge yürürlüğe sokulması, önemli sonuç doğuracak kararlar haricinde ilgili birimlere takdir yetkisi tanınması önem arz etmektedir.
- Karar alma süreçlerinde etkin bir işleyişin sağlanması ve olası siyasi müdahalelerin önüne geçilebilmesi için Kurum’un karar organlarının bunu destekleyecek bir şekilde yapılandırılması zorunludur. Bunun yolu ise Japonya Ulusal Personel Otoritesi tarafından kullanılan, aynı zamanda DPD döneminde de “Devlet Personel Heyeti” adı altında tecrübe edilmiş olan “komisyon/kurul” tipi yönetim tarzının benimsenmesidir. Her ne kadar DPD döneminde Heyet uygulamasından istenen verim alınamamış olsa da bu durumun sebebinin daha çok karar alma sürecinin iyi kurgulanamaması, Kurum Başkanı ile Heyetin yanında bir de Genel Sekreter’e yer verilmesi ancak bunlar arasındaki ilişkilerin net bir şekilde belirlenememiş olmasında aramak gerekmektedir. Dolayısıyla yetki sınırları iyi tespit edilmiş, görev çatışmasının olmadığı bir kurul tipi örgütlenmeyle, sadece Kurum kararlarında objektiflik ve yerindelik sağlanması hedefine ulaşılması tek kademeli yönetim modeline göre daha kolay olmayacak, aynı zamanda Kurum’un başarısı DPB döneminde görüldüğü gibi Başkan’ın inisiyatifine ve niteliğine bağlı olmaktan da çıkarılmış olacaktır. “Kamu Personel Üst Kurulu” adıyla oluşturulacak böyle bir

kurulda üç veya beş üye bulunmalı, üyelerin atanması Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılarak TBMM (Plan ve Bütçe Komisyonu da olabilir) tarafından da onaylanmalı, üyeliklere atanacaklarda belirli şartlar (Ör. üniversitelerin belirli bölümlerinden mezun olmuş olmak, Kurum’da belirli bir süre yöneticilik yapmış olmak, kamu kurum ve kuruluşlarının personel birimi yöneticisi olarak belirli bir süre çalışmış olmak, kamu yönetimi alanında akademik kariyere sahip olmak vb.) aranmalıdır. Üyeliklerde süre sınırı (Ör: altı yıl) konulmalı, bunların görevden alınmaları belirli haller dışında mümkün olamamalıdır. Kurul üyeleri sürekli görev yapmalı, başka bir görev almaları yasaklanmalı, cazip hale getirilmesi için ücret düzeyleri üst seviyeden belirlenmeli, diğer cezbedici imkanlara sahip kılınmalıdırlar.

Kurulun görev alanı ve yetkili olduğu kararlar açık bir şekilde tespit edilmeli, Kurum Başkanı ile olan ilişkilerin boyutu karışıklığa meydan vermeyecek şekilde belirlenmelidir. Belirlenecek bu görevler arasında öne çıkanlardan biri de aynı birim veya farklı birimler tarafından verilen görüşler arasında tutarlılığı temin etmek, bir anlamda “içtihadı birleştirmek” olacaktır. Yine Başkan haricindeki Kurum yöneticilerinin atamaları da Kurul tarafından yapılmalıdır. Kurul’un yetki alanında belirlenen kararlar haricindekiler için ise ilgili birimler yetkili kılınmalı, Kurum’un rutin nitelikli, önemli sonuç doğurmayan kararlarının birimlerce alınması sağlanarak iş yükü hafifletilmelidir.

- Kurum Başkanı olarak atanmak için yine belirli kriterler belirlenmeli, diğer kamu kurumlarının üst yöneticileri için tanınan özel sektör hizmetlerinin değerlendirilmesi imkânı ise bu görev için geçerli olmamalıdır. Zira görev alanı tüm kamu yönetimi olan bir kurumun başında bulunacak yöneticinin kamu yönetimi yapısını ve işleyişini iyi bilen biri olmasının sadece sembolik değil pratik önemi de bulunmaktadır. Diğer taraftan, Kurum Başkanı’nın aynı zamanda görev alanı ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığına belirlenen politikaların yürütülmesinden sorumlu olması sebebiyle görev süresi belirlenmemeli, atanması Cumhurbaşkanlığına yapılmalı, atanmasındaki usulle her zaman için görevden alınabilmelidir. Kamu Personel Üst Kurulu’na da başkanlık edecek olup Kurum’un en üst yöneticisi konumundaki Başkan’ın temel görevi; Kurum birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, Kurum’un yürütmekle yükümlü olduğu görevlerin hakkıyla yerine getirilmesini ve

Kurum birimlerinin verimli çalışmalarını gözetmek, Kurum'un idari ve mali kararlarını almak, birim yöneticileri dışında kalan personelin atamalarını yapmak; Cumhurbaşkanlığı, diğer kamu kurum ve kuruluşları, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkileri yürütmektir. Kurum'un tüm kamu yönetimine hitap edecek olması ve kurumlar üstü statüsü nedeniyle Başkan'ın kamu bürokrasisindeki hiyerarşisi de üst düzeyde belirlenmeli, yine üst düzeyde (Ör. İdari İşler Başkanı'na denk) bir mali ve hukuki statüye sahip kılınmalıdır. DPB bünyesinde Başkan'ın altında belirli dairelerden sorumlu olarak görev yapan başkan yardımcılığı makamına (üç adet) yeni yapıda yer verilmemesi uygun olacaktır. Zira ilgili birim yöneticileri zaten kendi birimlerinin sorumluluğunu taşımaktadırlar, bunların üzerinde ayrıca ara bir makama yer verilmesi hem karar alma süreçlerini uzatarak gereksiz bürokrasi yaratacak, hem de ilgili birim amirlerinin görev alanına müdahale ihtimalini güçlendirecektir. Bunun yerine ana hizmet birimlerini oluşturan misyon daireleri ile misyon destek daireleri için sadece koordinasyon sağlama görevi ile sınırlı olmak üzere birer koordinatör görevlendirilmesi, birimler arasındaki bütünlüğü sağlamaya fayda sağlayacağı gibi Başkanın iş yükünün hafifletilmesine de yardımcı olacaktır.

- Türk kamu yönetiminde idareyi geliştirme ve personel yönetimi fonksiyonlarını tek bir kamu organı altında toplama girişiminin diğer önemli bir adımı, kamu personelinin eğitimi alanında atılmalıdır. Bilindiği gibi önceki dönemde DPB, TODAİE ve kurumsal eğitim merkezleri eliyle yürütülen kamu personelinin eğitimi faaliyetleri yeni dönemde Çalışma Genel Müdürlüğü ile (üst düzey yönetici personel için) PPGM'ye tevdi edilmiştir. Daha önce belirtildiği gibi, hem ABD hem de Japonya uygulamasında kamu personelinin eğitimine ait tüm faaliyetler merkezi personel yapısı bünyesinde akademik ilkeler gözetilerek kurulan enstitüler eliyle yürütülmektedir. Türkiye için de bu yolun izlenmesi, "Kamu Yönetimi Enstitüsü" adı altında kapatılan TODAİE benzeri akademik yeterliliğe sahip yükseköğretim statüsünde Kamu Personel Kurumu'na bağlı bir merkezin hayata geçirilmesi uygun olacaktır. Söz konusu Enstitü göreviyle ilgili alanlarda bağımsız olmalı, sadece idari anlamda Kamu Personel Kurumu ile ilişkili olmalıdır. Enstitü'nün bütçesi döner sermaye bütçesi olarak belirlenmeli, bütçe gelirleri ise katılımcılar adına kurumlarından alınacak hizmet bedelleri ile rapor, araştırma, sınav, yayıncılık vb.

faaliyetlerden elde edilecek gelirler ve Kurum bütçesinden aktarılacak ödenekten oluşmalıdır. Böylece Enstitü'nün kurumsal performansı ile gelirleri arasında doğrudan bir ilişki de tesis edilmiş olacaktır. Yine Enstitü'nün yeterli fiziki imkanları ve uzaktan eğitim gibi modern eğitim yöntemlerini uygulayabilecek bilişim altyapısına sahip olması önemlidir. Kamu görevlileri için doktora ve yüksek lisans programları sunacak Enstitü dil eğitimi konusunda da görev üstlenmeli, yurtdışına gönderilecek personelin hazırlık eğitimleri ve mesleki dil bilgisi konusunda programlar düzenlemelidir. Enstitü ayrıca Kurum tarafından sorumluluğu üstlenilen merkezi sınavlar ile istekleri halinde kamu kurum ve kuruluşları için yarışma ve görevde yükselme sınavlarını uygulayabilecek potansiyele ve altyapıya sahip kılınmalıdır. Bu özelliklere sahip olacak Enstitü, akademik potansiyeli sebebiyle eğitim faaliyetlerinin yanı sıra araştırma ve yayıncılık alanında da Kurum'a katkı sağlayacaktır. Japonya örneğinde görüldüğü gibi, Enstitü yerleşkesinin Kurum merkezinden ayrı cazip bir yerde kurulması, eğitim motivasyonunun sağlanmasına da katkı sağlayacaktır.

- Merkez teşkilatı yapılanmasının yanı sıra Kurum'a gerektiğinde taşra teşkilatı oluşturma yetkisi de tanınmalı, bu çerçevede ihtiyaç duyulan yerlerde büro veya temsilcilikler açılabilirdir²⁵⁰. Zira taşrada teşkilatlanması halinde; sisteme merkezden hâkim olma gibi uygulanmasında birçok zorluk bulunan çalışma tarzı terkedilecek, böylece sistemin işleyişinin kontrolü ve koordinasyonu yerel düzeye indirilmiş olunacaktır. Bu ise; sorunların tespitinde ve bunlara müdahalede hem zaman hem de yerindelik açısından büyük ilerleme sağlaması, belirlenen politika ve uygulamaların kamu kurumlarınca daha hızlı ve doğru olarak hayata geçirilmesine katkı sağlaması, Kurum'a olan veri akışının daha sağlıklı ve hızlı bir şekilde gerçekleşmesi, Kurum personelinin pratik eksikliğini giderilmesi, vatandaşların Kurum'a ulaşmasının kolaylaştırılması gibi birçok faydayı da beraberinde getirecektir. Yine bu kapsamda düşünülebilecek bir değer uygulama, belirli büyüklükte personel sayısına sahip kamu kurum ve kuruluşlarının personel

²⁵⁰ Ör. TBMM bünyesinde bir büro oluşturulması halinde, Kurum'un yasama sürecine daha etkin bir şekilde müdahil olabilmesinin yolu da açılmış olacaktır.

birimlerinde Kurum personelinin görevlendirilmesi olabilir. Böylece uygulamalar yerinde izlenebilecek, yaşanan sorunlara daha hızlı ve isabetli bir şekilde vakıf olunacak, rehberlik etme fonksiyonu daha rahat yerine getirebilecek, personel birimlerinde vasıfsız personelin görev yapması geleneğinde de bir kırılmaya sebep olabilecektir, ayrıca Kurum personelinin yetiştirilmesine de katkı sağlayacaktır.

- Diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini geliştirmesi, halkla ilişkilere üst düzeyde önem vermesi, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarıyla iş birliğinin artırılması Kurum'un başarılı olmasının ön şartlarından biridir. Bu amaçla; Kurum bünyesinde basın ve halkla ilişkiler biriminin kurulması, personel birim yöneticilerinin katılımıyla her yıl gerçekleştirilecek personel çalıştaylarının devamına özen gösterilmesi, diğer ülke merkezi personel yapılarıyla iş birliğine gidilmesi, bunlarla protokoller yapılması ve personel değişim programlarının geliştirilmesi gibi çeşitli girişimlerde bulunulmalıdır. Bütün bunlar şüphesiz Kurum'un görev alanında dünyadaki gelişmeleri takip etmesi, farklı uygulamaları yerinde görerek gerektiğinde bunları transfer etmesi ve personeline vizyon kazandırması bakımından oldukça önemlidir. Yine bu kapsamda hem ABD hem de Japonya örneğinde görülen (Başkanlık, İmparatorluk ödülleri), tüm kamu personeli ölçeğinde uygulanan prestijli ödüllerin Kurum'un koordinesinde hayata geçirilmesi, sadece personel motivasyonu veya kurumlar arası rekabet üzerinde yaratacağı olumlu katkıyla değil, aynı zamanda personel konularının siyaset düzeyinde gündeme taşınması yoluyla da kamu personel yönetimine hizmet edecektir.
- Diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerin sağlıklı bir temele oturabilmesi geçmişte bir türlü muvaffak olunamayan (Ör. PER-NET) projelerin işlerlik kazanmasıyla da yakından ilişkilidir. Kamu personel politikalarının sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi her şeyden önce hızlı ve sağlıklı işleyen bir bilgi ağı ile bilgi işleme ve değerlendirme sisteminin bulunmasına bağlıdır. Bunlara sahip olması, Kurum'un ihmal ede geldiği araştırma ve yayıncılık faaliyetleri için de önemli bir adım olacaktır.

5.3.4.2.2. Teşkilat Yapısı ve İç İşleyişi

Model ile kurulması önerilen Kamu Personel Kurumu'na ait teşkilat yapısının oluşturulmasında, etkin ve verimli işleyişi mümkün kılacak, fonksiyonel ayırımı öne çıkaran bir yapılanmanın ortaya çıkarılması hedeflenmiştir. Buna göre Kurum'un yürütmekle sorumlu olduğu ana hizmet niteliğindeki görev ve faaliyetler "misyon" birimleri tarafından, ana hizmet niteliği taşımakla birlikte Kurum'un hiyerarşisi dışında ayrı olarak yürütülmesi gerekenler "bağlı" birimlerce, ana hizmet niteliğinde olmayıp iç işleyişle alakalı olan görev ve faaliyetler "destek" birimleri tarafından, doğrudan başkanlık makamının yakın emir ve gözetiminde yürütülmesi gereken işler ise "Başkanlık Bürosu" tarafından yerine getirilecektir. Bunlardan misyon birimleri, yürüttükleri görev ve faaliyetlerin doğrudan kamu personel yönetimine ilişkin olması dikkate alınarak, ABD uygulamasına benzer şekilde işlevsel bir ayırım gözetilerek kendi içerisinde iki gruba ayrılmış, ilk gruptakiler kamu personel yönetiminin temel fonksiyonlarını yürütecek birimler olarak "temel misyon birimleri", ikinci gruptakiler ise ilk gruptaki birimlerin işleyişine yardımcı nitelikteki görev ve faaliyetleri görececek birimler olarak "misyon destek birimleri" adı altında toplanmıştır. Birimlerin başında birim başkanı/sorumlusu bulunmalı, temel misyon ve misyon destek birimleri yöneticiliklerine atamalar ancak Kurum'un meslek personeli arasından yapılabilmelidir. Daha önce belirtildiği gibi, temel misyon birimleri, misyon destek birimleri ve destek birimleri gruplarının her birisi için ise yetkileri sadece koordinasyon işlevi ile sınırlı olmak üzere birer koordinatör unvanlı yöneticinin görevlendirilmesi uygun olacaktır. Böyle bir uygulama hem birimler arası çatışma ve çakışmaların önlenmesine hem de başkanın görev yükünün hafifletilmesine katkı sağlayacaktır. Birimlerin kendi içlerinde şube/büro şeklinde görev bölüşümüne gitmeleri, bunları kaldırılmaları veya değiştirilmeleri Kurul kararı ile her zaman mümkün olabilmelidir. Destek birimleri altında yer alan birimler ise her kurumda rutin olarak yürütülmesi gerekli olan destek ve danışma niteliği haiz idari, mali, hukuki iş ve işlemlerin yürütülmesinden sorumlu olurken, özel kalem, basın ve halkla ilişkiler, protokol işleri gibi doğrudan makamın yakın emir ve gözetiminde bulunması gerekli olanlar Başkanlık Bürosu tarafından ifa edilecektir.

Bu doğrultuda Kurum bünyesinde yer alacak misyon birimlerinin isimlerinin ve görev dağılımlarının aşağıda gösterildiği şekilde belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Ancak bu konudaki önerilerin sadece yol gösterici nitelikte oldukları, farklı şekilde yapılanma ve isimlendirmenin her zaman için mümkün olduğu da unutulmamalıdır²⁵¹. Ayrıca söz konusu birimlerin altında yer alıp bunlara bağlı olarak faaliyet gösterecek alt birimlerin farklı isimler altında (Ör. şube, çalışma grubu, grup, büro) oluşturulması da Kurul kararı ile her zaman için mümkün olabilmelidir.

Temel Misyon Birimleri: Kurum'un ana hizmet birimlerinden doğrudan kamu personel yönetimine ilişkin olanları ifade etmekte olup, bu anlamda kuruluşunun varlık sebebini oluşturan temel görev ve faaliyetleri yürüten birimler misyon birimleri adı altında toplanmış olmaktadır. Temel Misyon Birimleri ve başlıca görevleri şu şekildedir:

Mevzuat Koordinasyon Birimi: Personel konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve Kurum'a sunulan mevzuat tasarı ve tekliflerini incelemek, bunlar hakkında görüş ve teklifler sunmak; personel mevzuatına ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşlarından gelen görüş taleplerine uygulamaya esas olmak üzere cevap vermek; personel yönetiminde idari usul ve esaslarla ilgili uygulamaları takip ve değerlendirmek; personel mevzuatı ile ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları önleyecek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tespit etmek.

Kamu İnsan Kaynağı Birimi: Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmaları yapmak; kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak; kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyon taleplerini değerlendirmek; kamu kurum ve kuruluşlarının açıktan ve naklen atama izin işlemlerini yürütmek, kontenjan dağılımlarını gerçekleştirmek; kamu sektörü insan kaynakları planlamasını yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarında insan kaynakları planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak; özelleştirme veya yeniden yapılandırma sürecinde

²⁵¹ Nitekim "birim", "büro" gibi ibareler yerine kamu yönetimimizdeki yaygın kullanım olan "daire", "şube" ibarelerinin kullanılması da pekâlâ mümkündür.

bulunan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası ve nakle tâbi personele ilişkin işlemleri yürütmek; pozitif ayrımcılık tanınan terör mağduru, engelli vb. personele ait işlemleri yapmak, bunlara ilişkin uygulamaları takip etmek.

Esnek İstihdam Birimi: Memur statüsü dışında kalan sözleşmeli personel, geçici personel, işçi personel, hizmet alımı personele ilişkin her türlü işlemi yapmak; alternatif personel sistemleri konusunda çalışmalar yapmak, bu konuda kurum ve kuruluşlardan gelen talepleri değerlendirmek, gerektiğinde pilot uygulamalara izin vermek; kamu yönetiminde esnek çalışma, uzaktan çalışma gibi modern çalışma yöntemlerinin hayata geçirilmesine yönelik çalışmaları yürütmek.

Mali ve Sosyal Haklar Birimi: Adalet ve liyakat ilkelerine dayalı bir ücret sisteminin oluşturulmasını temin etmek, bunun için özel sektör ücret hareketlerini sürekli izleyerek kamu ile özel kesim ücretleri arasında karşılaştırmalar yapmak, iki sektör arasında rahatsız edici farklılıkların oluşmasına engel olmak; performansa bağlı ücret sisteminin geliştirilmesi için çalışmalar yapmak; kamu personelinin ücretleri ile diğer her türlü yan ödemelerin tespitini ve kendi aralarındaki ayarlamaları yapmak, bunlara ilişkin usul ve esasları belirlemek; kamu kurum ve kuruluşları arasında mali ve sosyal haklara ilişkin uygulama birliğini sağlamak, sorunları gidermek, bu alanda gelecek görüş taleplerini uygulamaya dönük olarak cevaplandırmak; ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş birliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidererek uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak;

Eğitim ve Sınav Birimi: Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet içi eğitim programlarının hazırlanması ve uygulamasında yardımcı olmak, yetiştirilmek üzere yurtdışına gönderilecek kamu personeline ilişkin işlemleri yürütmek, yabancı hükümetlerce ve kurum/kuruluşlarca ülkemize ayrılan dış bursların ilgili kurum ve kuruluşlara tahsisini yapmak; Kamu Yönetimi Enstitüsü ile koordinasyon içerisinde kamu personelinin adaylık ve hizmet içi eğitimlerinde kullanılacak materyallerin hazırlanmasını ve dağıtımını sağlamak; üst ve orta kademe yöneticilerin yetiştirilmesine

yönelik çalışmalar yapmak ve programlar düzenlemek; Kurum'un sorumluluğunda bulunan merkezi sınavlara ilişkin işlemleri yürütmek.

Misyon Destek Birimleri: Kurum'un ana hizmet birimlerinden olmakla birlikte daha ziyade misyon birimlerince yürütülen görev ve faaliyetlere destek olmak üzere kurulan birimler misyon destek birimleri kapsamında değerlendirilmiştir. Misyon Destek Birimleri ve başlıca görevleri şu şekildedir:

Politika ve İdareyi Geliştirme Birimi: Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak; personel rejimleri arasında uyum ve dengeyi tesis etmek; kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak; gerekli mevzuat taslaklarını ve diğer idari metinleri hazırlamak; kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda ilgili kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak; idari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak; personel rejiminin esaslarının ve buna ilişkin politikanın tespitinde Kamu Personel Politikaları Kurulu'na destek sağlamak, kamu işverenini temsilen Kurul ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek, koordinasyon ve sekretarya hizmetlerini yürütmek; teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat tasarı ve tekliflerini incelemek, bunlar hakkında görüş ve önerilerini sunmak.

Gözetim ve Rehberlik Birimi: Kurum'un görev kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarında personel ve teşkilatlanma konusunda, belirlenmiş programlar çerçevesinde her türlü inceleme ve gözetimi gerçekleştirmek, elde edilen sonuçları değerlendirmek ve raporlamak; tespit edilen aksaklıkları ve hukuksuz uygulamaların düzeltilmesi için kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak; gerekli görülen düzenlemeler için çalışmalar yaparak ilgili yerlere sunmak.

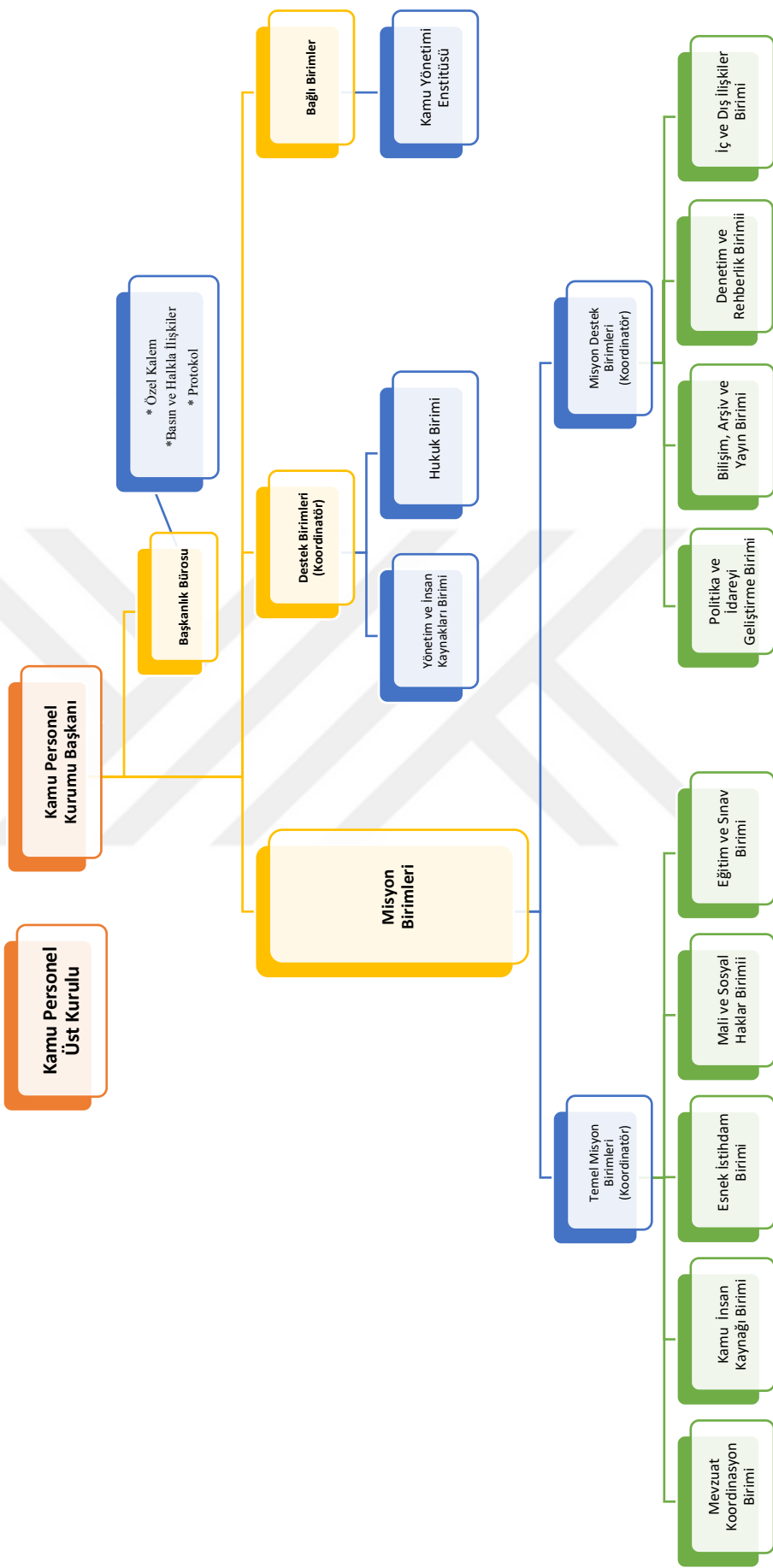
Bilişim, Arşiv ve Yayın Birimi: Tüm kamu kurum ve kuruluşları arasında personel bilgi ağını kurmak, bu konuda kurum ve kuruluşlara teknik yardım sağlamak; kapsamında

bulunan personele ait sendika ve üye kayıtlarına ilişkin tüm bilgiler dahil olmak üzere her türlü kaydı merkezi ve güncel olarak tutmak, bunlara ait her türlü istatistiki bilgiyi modern yöntemleri kullanarak toplamak; bilgi havuzunu kullanarak periyodik raporlar hazırlamak ve bunları gerekli yerlere ve talep edenlere sunmak; diğer birimlerin işlerini modern yöntemlere göre yürütmelerini sağlamak üzere bunlara yardımcı olmak; Kurum birimleri tarafından hazırlanan veya hazırlatılan rapor ve eserleri yayımlamak, Kurum'un faaliyet alanına giren konularla ilgili olarak ulusal ve uluslararası yayımları takip ve tedarik etmek gerektiğinde çevirisini yapmak; Kurum bünyesinde kurulacak olan kütüphaneyi yönetmek.

İç ve Dış İlişkileri Geliştirme Birimi: Kurum'un görev ve faaliyet alanına giren konularda hem ülke içerisinde hem de yabancı ülkelerde münasebetleri geliştirmek, emsal kuruluşlarla protokol ve iş birliği antlaşmaları imzalamak, bunların uygulanmasını takip etmek; Kurum tarafından yapılacak çeşitli aktivitelerin organizasyonunu gerçekleştirmek; kurulması halinde Kurum'un taşra birim ve büroları ile ilişkileri ve bunlara ait işleri yürütmek.

Söz konusu birimlerin altında yer alıp bunlara bağlı olarak faaliyet gösterecek birimlerin farklı isimler altında (Ör. şube, çalışma grubu, grup, büro) oluşturulması ise Kurul kararı ile esnek bir şekilde tespit edilebilmelidir. Dolayısıyla bünyesinde bulunacak ana hizmet birimlerinin temel görevleri yukarıdaki şekilde tespit edilecek Kurum'un teşkilat yapısı da genel hatlarıyla aşağıdaki gibi şekillenmiş olacaktır.

Şekil 52. Kamu Personel Kurumu Organizasyon Şeması (Öneri)



5.3.4.2.3. Gelirleri ve İnsan Kaynağı

Önerilen modele göre oluşturulacak merkezi personel yapısının işlerlik ve etkinlik kazanabilmesi için olmazsa olmaz önkoşulların başında, kendisine tahsis edilecek bütçe, insan kaynağı ve fiziki imkanların üstleneceği misyonla orantılı bir düzeyde olması gelmektedir.

Kurum'un bütçesi, örnekleri ABD Personel Yönetimi Dairesi'nde ve Türkiye'de de bazı kurumlarda görülen özerk bütçe²⁵² niteliğine sahip olmalı, bu doğrultuda gelirlerinin büyük bölümünü kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden oransal olarak aktarılacak paylar teşkil etmeli, bunlara ilaveten özellikle eğitim ve sınav faaliyetlerinden beslenecek döner sermaye gelirleri ile de bütçesi desteklenmelidir. Yine hükümet tarafından verilen reform projelerinin hayata geçirilmesi için genel bütçeden ödenek aktarılması da mümkün olabilmelidir. Özerk bütçeli olması nedeniyle gelirlerin kullanılmasında genel bütçe hükümleri dışında tutulacak Kurum görev ve sorumluluklarını etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla bütün bu gelirlerin kullanılmasında da yeterince esnekliğe sahip kılınmalıdır.

En az akçal imkanlar kadar önemli diğer bir unsur Kurum'un istihdam edeceği insan kaynağının nitelik ve niceliğidir. Bir reform ve uzmanlık kuruluşu olarak düşünülen Kurum personel istihdamında esnekliğe sahip olmalı, kendi personelini kendisi seçebilmeli, nitelikli adayları Kurum'a çekebilmek için bunlara yeterince tatmin edici mali ve sosyal haklar ile kariyer fırsatları²⁵³ sunabilmelidir. Kurum'un omurgası temel olarak kariyer personelden oluşmakla birlikte, ihtiyaç duyulduğunda sözleşmeli, hizmet alımı personel, geçici personel, akademik personel ve yabancı uzman çalıştırabilmesi kolaylaştırılmalı, bunların istihdam şartlarının Kurum tarafından ayrıca belirlenmesi

²⁵² Mevcut sistemde (5018 sayılı Kanun) Denetleyici ve Düzenleyici Kurum Bütçesi'ne denk gelmektedir.

²⁵³ Bu amaçla, Kurum'da misyon ve misyon destek birimleri yöneticiliklerine yapılacak atamaların kurum personelinden yapılması zorunluluğunun getirilmesi, ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının genel müdürlük düzeyindeki personel birimlerindeki daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarından mutlaka en az birine Kurum personelinden atama yapılması mecburiyeti gibi alternatifler düşünülebilir.

mümkün kılınmalıdır. Yine mevcut durumdan farklı olarak, kariyer kadrolara başka kurumlardan (belirli kriterler çerçevesinde) kariyer personel de atanabilmelidir, böylece görev alanı genişlemiş olan Kurum'un çeşitli alanlardaki personel ihtiyacı da giderilmiş olacaktır.

Diğer taraftan, özellikle kariyer personelin hizmet içi eğitimlerinde yurtiçi yüksek öğrenim kurumlarının yanı sıra yurtdışı yükseköğrenim kurumlarından da yararlanılmalı, özellikle gelişmiş ülkelerdeki emsal kuruluşlarla yapılacak protokoller çerçevesinde buralarda staj imkânı sağlanmalıdır. Bunlara ilaveten belirli dönemlerde uzman personelin diğer kamu kurum ve kuruluşların personel birimlerinde görevlendirilmeleri yoluyla pratik bilgi eksikliğinin tamamlanması ve geri bildirim kanallarının açılmasına da imkân sağlanmış olunacaktır.

Son olarak Kurum'un faaliyetlerini rahat bir şekilde yerine getirebileceği genişlikte modern bir yerleşkenin Kurum'a tahsis edilmesi ile, diğer iki unsuru tamamlayıcı bir adım atılmış olunacağına şüphe yoktur. Böylece Kurum'un üstlendiği misyonla uyumlu bir yerleşkeye taşınması sadece faaliyetlerin hakkıyla yerine getirilmesine katkı sağlamakla kalmayacak, ayrıca Kurum'a prestij kazandırarak personelin motivasyonu da olumlu yönde etkileyecektir²⁵⁴.

5.3.5. Modelden Beklenen Yararlar ve Sınırlılıkları

Bu çalışmada, kamu merkezi personel yönetiminde hasıl olan ihtiyacı büyük ölçüde karşılayabileceği, aynı zamanda kamu yönetiminde görülen anlayış değişikliği ile de uyum göstereceği değerlendirilen bir merkezi personel yapılanması modelinin ortaya konulmasına gayret gösterilmiştir. Bu bağlamda modelin oluşturulması aşamasında belirlenen;

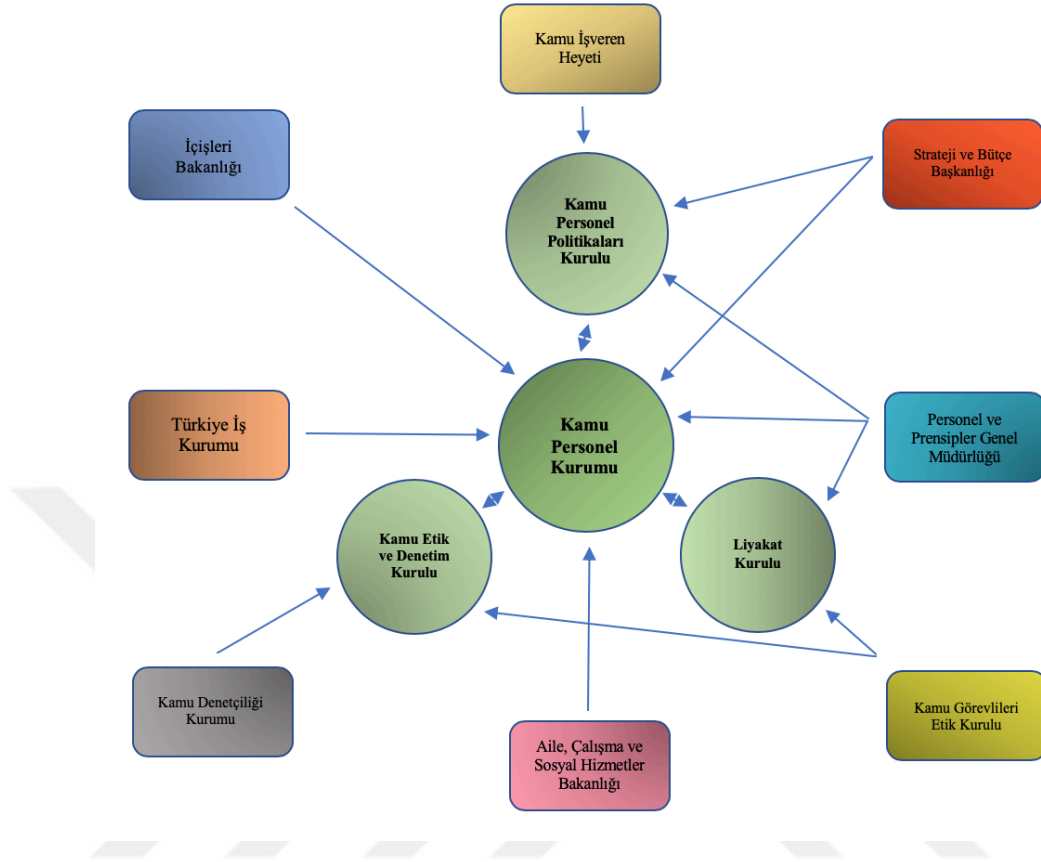
- Mevcut sistemdeki karışıklığın giderilerek sadeleşme sağlanması,

²⁵⁴ Ancak Eğitim Enstitüsü'nün Kurum yerleşkesinden ayrı olarak, yatılı kalmaya müsait olacak şekilde ve katılımcılara cazip gelecek bir yerde kurulması eğitim faaliyetlerinin verimliliğine katkı sağlayacak, eğitim faaliyetlerinin çekiciliğini arttıracaktır.

- Örgütsel ve işlevsel çakışma ve çatışmaların ortadan kaldırılması, merkezi personel yönetiminde çok başlılığın sona erdirilmesi,
- Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı doğrultusunda etkin işleyen bir merkezi kamu personel sistemi yapılması inşa edilerek icracı merkeziyetçilikten düzenleyici ve yönlendirici merkeziyetçiliğe geçiş yapılması,
- Türkiye için örnek olma potansiyeli taşıyan gelişmiş ülke uygulamalarından yararlanılması,
- Bağımsız Düzenleyici Otorite modeline uygun özerk ve güçlü bir merkezi personel yapısı ortaya konulması,
- Kamu personel rejiminde uzun zamandır ihtiyaç hissedilen reformun kurumsal alt yapısının oluşturulması
- Mevcut hükümet sistemi ile uyumlu ancak muhtemel bir değişiklik ile yeniden eski hükümet sistemine dönülmesi halinde buna da hem işlevsel hem de yapısal olarak rahatlıkla uyarlanabilecek bir oluşumun kurgulanması

hedeflerinin modelde karşılanmış olduğu değerlendirilmektedir. Aşağıda yer alan şekilden de görülebileceği üzere, merkezi kamu personel yönetiminde rol alan çok sayıda kamu organının bu alandaki görev ve yetkileri Kamu Personel Kurumu ile bu Kurum'la ilişkili olan üç farklı kurula devredilmekte, böylece mevcut sisteme damgasını vuran çok başlılık sorunu ortadan kaldırılarak merkezinde Kamu Personel Kurumu'nun bulunduğu, özel görevli üç kurul tarafından da desteklenen çok daha basit, az sayıda aktörün rol aldığı ve bu nedenle de daha etkin işleyeceği değerlendirilen bir sisteme evirilmektedir.

Şekil 53. Eski ve Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması



Bununla birlikte oluşturulan bu modelin işlerlik kazanabilmesi için bazı sınırlılıkların aşılması gerektiği de yadsınamaz bir gerçektir. Merkezi kamu personel yönetimi sisteminin ve bu sistemin başında bulunacak olan Kamu Personel Kurumu'nun öngörüldüğü şekilde yeniden yapılandırılması, şüphesiz mevcut sistemde ve mevzuatta önemli değişimleri de beraberinde getirecektir. Dolayısıyla öncelikle Kurum'un kuruluşuna ilişkin anayasal düzenlemenin yapılması, arkadından kapsamlı bir kuruluş yasasının hazırlanarak yürürlüğe sokulması, yine ilgili mevzuatta gerekli olacak diğer düzenlemelerin de tamamlanması gerekmektedir. Bu ise güçlü bir siyasi irade desteği ve bürokratik direncin kırılması ile ancak mümkün olabileceğinden, oldukça zorlu ve yavaş işleyen bir sürecin başarıyla atlatılması bir ön şart olarak ortada durmaktadır.

Değişimin yasal altyapısının hazırlanmasının ardından ise; kapsamlı bir reform programı hazırlayarak bunun hayata geçirilmesi çabasına girişmesi, kamu personel sistemini baştan aşağı gözden geçirerek YKİ yaklaşımı doğrultusunda revize etmesi yeni kurulan

Kurum'un ilk çetin sınavı olacaktır. Daha önce de belirtildiği gibi hem DPD hem de DPB ilk kuruluşları itibarıyla bir reform örgütü niteliğinde kurgulanmışlar, ancak kuruluşlarında yapılan hatalara ilerleyen dönemde siyasi iradenin desteğini arkasına alamamaları ve kendi yapısal sorunları da eklenince, adeta kendileri reforma ihtiyaç duyar hale gelmişlerdir. Buradan hareketle Kurum'un başarısının her şeyden önce geçmişte yapılan hataları tekrarlamamaktan geçtiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu noktada, üzerinde iyi çalışılmış bir kuruluş yasası ve siyasi irade desteği ön şart durumunda olup, bunlar sağlandıktan sonra kendinden beklenen başarıya ulaşılması sorumluluğu artık tamamen Kurum'un kendisine ait olacaktır.

Modelin sınırlılıklarından bir diğeri, Türk kamu yönetiminin yerleşik kültüründen kaynaklanmaktadır. Zira "kurul" modelinin Türk kamu yönetiminde çok da başarılı olmadığını destekleyen birçok örnek bulunmaktadır. Daha önce de aktarıldığı gibi DPD'nin bir türlü istenen etkinlik düzeyine erişememesinin ardından yatan sebeplerden biri olarak Heyet-Başkan-Genel Sekreter arasındaki çatışma ve kısır çekişmeler gösterilmektedir. Yine 657 sayılı DMK ile kurulması öngörülen birçok kurul (Ör. Danışma Kurulları) ya hayata geçirilememiş ya da geçirilseler bile verimli çalışmamışlar ve nihayetinde kaldırılmışlardır. Diğer taraftan YKİ yaklaşımı ile birlikte Türkiye'de de sayıları artan üst kurullara bakıldığında Türk kamu yönetiminin kurul kültürüne alışmakta olduğu da söylenebilir. Görev tanımlarının iyi yapılması, yetki sınırlarının iyi çizilmesi halinde kurul modelinin Türk kamu yönetiminde de işlerlik kazanabileceği, ABD ve Japonya'da başarılı ile uygulanan kurul modelinin Türkiye'de merkezi personel yapılanmasında da kullanılmasının mümkün olduğu ve tek başlı modele göre daha verimli bir işleyişi mümkün kılacağı düşünülmektedir.

Son söz olarak ifade etmek gerekir ki, yıllardır kamu personel yönetiminde özlemi çekilen sistemin ve bunun başında bulunacak merkezi personel yapısının oluşturulması için gerekli koşullar günümüzde hazır ve uygun olup gerisi siyasi iradenin bu değişimi istemesi ve sahiplenmesine kalmıştır. Dahası Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte başlayan süreç merkezi kamu personel yönetimi sisteminde ihtiyaç duyulan değişim için de gerekli ortamı sunmaktadır. Bu sağlandığı takdirde, yukarıda yer verilen öneriler doğrultusunda yeniden yapılandırılmış bir merkezi personel yapısının başarı olasılığının oldukça yüksek olduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ

1970’lerin ilk yarısında dünya ölçeğinde yaşanan derin ekonomik krizle birlikte o zamana değin kamu yönetiminde hâkim olan geleneksel anlayış; verimsiz, hantal, vatandaşların ihtiyaçlarına yeterince cevap veremediği gibi savlarla ciddi eleştirilere maruz kalmış, bu ise mevcut anlayışın değişim sürecini tetikleyerek kamu yönetimi alanında gerek teori ve gerekse uygulamada “yeni” adı altında birtakım yaklaşımların ortaya atılmasına yol açmıştır. Bunlar arasında son dönemde öne çıkan ve özellikle gelişmiş ülkelere benimsenerek uygulamaya da aktarılmış olan yaklaşım ise “Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)” olmuştur. En genel anlamda, özel sektör yönetimi anlayış ve uygulamalarının mümkün olduğu ölçüde kamu sektörüne aktarılmasını savunan YKİ’nin geleneksel anlayışın etkisini giderek yitirmesine paralel olarak kamu yönetiminde hâkim paradigma konumuna geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Kamu yönetimi alanında yaşanan söz konusu değişim süreci başka ülkelerde olduğu gibi doğal olarak Türkiye’de de etkisini göstermiştir ve göstermeye de devam etmektedir. 1980 öncesinde Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları genel itibariyle geleneksel yaklaşımı çerçevesinde devletin idari güç ve yeteneklerinin artırılmasına dönük “teknik bir faaliyet” olarak yürütülmekteyken, bundan sonraki dönemde ilgi odağının daha ziyade kamu sektörünün boyutuna (devletin küçülmesi) doğru kaydığı ve bu bağlamda devletin rolünün yeniden tanımlanmasına girilerek “neo-liberalizm” ya da “yeni sağ” olarak anılan uluslararası eğilimlerin takip edilmeye gayret edildiği görülmektedir. 1990 sonrası dönemde kamu yönetiminde yeniden yapılanma krizlerle kesintiye uğramışsa da devam etmiş, 2000’li yıllardan itibaren ise YKİ anlayışı kamu yönetimi reform çabalarına rehberlik etmeye başlamıştır. Nitekim Türkiye’de de gerek reform çabalarıyla ilgili olarak ortaya çıkmış hükümet açıklamalarında, gerek bir kısmı yasalaşmış diğer kısmı taslak halinde kalmış ancak gündemde önemli yer işgal etmiş hukuk metinlerinde bu yöndeki dönüşümün somut bir hal aldığı söylenebilir.

Kamu yönetimi disiplininin en önemli alt dallarından biri olarak kamu personel yönetiminin de dünya genelinde yaşanmakta olan bu değişimden nasibini alması kaçınılmaz olmuş, aynı zamanda kamu yönetiminde yaşanan sorunların ana kaynaklarından biri olması sebebiyle de hayata geçirilen kamu yönetimi reformlarının önemli konu başlıklarından birini teşkil etmiştir. Özel sektör insan kaynakları yönetimi anlayış ve uygulamalarının kamu sektöründe de kullanılabileceğini, hatta kullanılması gerektiğini öne süren YKİ; özellikle etkinlik, verimlilik, tutumluluk dinamiklerini esas alan, ücret dengesizliğini gidermeyi hedefleyen, performansa göre değerlendirme üzerinde duran, esnek yapılanma ve katılımcı yönetime uygun bir kamu personel yönetimine yaptığı vurguyla öne çıkmaktadır. Şu halde YKİ tarafından yeniden şekillenen kamu personel yönetiminin temel ilkeleri olarak; personele yönelik geleneksel mekanik bakış açısı yerine insan odaklı bakışın ikame edilmesi, özel sektör yöntem ve uygulamalarının kamu sektöründe de uygulanması, bütüncül ve kapsayıcı ancak ihtiyaç duyulduğunda gerekli esnekliği sağlayan bir kamu personel sisteminin oluşturulması, hesap verebilirlik ilkesinin hayata geçirilmesi, katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi, esnek istihdamın yaygınlaştırılmasıyla statü hukukunun dışına çıkılması, performans odaklı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, siyaset-yönetim ayrılığı ilkesinin sadece belirli durumlara has kılınması, yerleşme ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezi kamu personel yönetiminde etkinliğin ve özerkliğin sağlanması sayılabilir.

Bu doğrultuda Türk kamu personel sisteminin de ana yörüngesinin geleneksel rejimden esnek rejime, diğer bir ifadeyle YKİ anlayışı doğrultusunda kurgulanmış bir personel sistemine doğru olduğu öne sürülebilir. Türk kamu personel yönetiminde hâkim olan anlayışın Geleneksel yaklaşımdan YKİ yaklaşımına doğru evrildiği tespitinde bulunulduğunda, Türkiye’de kamu personel sisteminin hiçbir zaman tam anlamıyla “geleneksel” niteliğe sahip olmadığı, aynı şekilde YKİ doğrultusunda değişimini sürdürürken de söz konusu yaklaşımın değerleriyle tam anlamıyla bir örtüşmenin yaşanmamakta olduğu hususunu göz önünde tutmak gerekmektedir. Hiç şüphesiz böyle bir değerlendirmenin yapılmasında, bu yönelişin belirtileri olarak gösterilebilecek birçok gelişme ve düzenleme etkili olmaktadır. Sistemin YKİ anlayışı doğrultusunda değişim geçirdiğini gösteren emareler olarak; kadro sistemine yönelme ve memuriyet statüsünün kırılmasına dönük adımlar atılması; sözleşmeli statünün istisnailik özelliğini kaybetmesi;

üst düzey yönetici kadrolarına kamu sektörü dışından da atama yapılabilmesine cevaz verilmesi, üst düzey yöneticilerin sözleşmeyle çalıştırılmalarının mümkün kılınması, bunların görev sürelerinin siyasi iktidarın görev süresiyle sınırlandırılması, taşeronlaşma eğilimde artış yaşanması; bazı asli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde statü hukukunun dışına çıkılması; düzenleyici kurumların yaygınlaşması ve bunların personeline yönelik özel düzenlemeler getirilmesi; performansa dayalı yönetim anlayışına geçişin öngörülmesi; kamu personelinin yetiştirilmesinin piyasa unsurlarına açılması; çalışma şartlarında katı kuralların esnetilmesine yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi; geleneksel teşkilat yapılanmasında ve merkezi idarenin işlevlerinde anlayış değişikliğine gidilmesi; emeklilik sisteminin tek bir çatı altında toplanması; kalkınma planlarında YKİ yaklaşımı doğrultusunda hedefler belirlenmesi; hazırlanan reform taslaklarında YKİ yaklaşımının izlerinin görülmesi sayılabilir. Bununla birlikte, son dönemde kamu istihdam politikalarında memurluk statüsüne tabi personel yerine sözleşmeli, geçici ve taşeron personele ağırlık verilmesi ancak özellikle seçim dönemlerinde bu şekilde istihdam edilen personelin toplu halde kadroya geçirilmeleri uygulamasına başvurulmasının Türk kamu personel sisteminin değişim yönü hakkında kesin bir değerlendirme yapmayı güçleştirmekte olduğunu da vurgulamak gerekmektedir. Dolayısıyla kamu personel yönetiminde yaşanan değişimin yönü hakkında yapılan değerlendirmelerde Türkiye'ye özgü bu istisnai durumların da göz önünde bulundurulması isabetli olacaktır.

Diğer taraftan, kamu personel sisteminin merkezi yönetiminden sorumlu olan kamu organlarının kamu personel yönetimi alanında yaşanmakta olan değişim sürecinde ne ölçüde rol aldıkları, gerek görev ve yetkileri gerekse kamu yönetimindeki konumları ve teşkilat yapıları açısından YKİ öngörülerıyla ne derecede örtüşüklerine ilişkin sorular ortada durmaktadır.

Merkezi personel yapıları en genel anlamıyla merkezi düzeyde ve yine merkez tarafından belirlenen kamu personeli politikaları dahilinde; kamu personel sisteminin yönetimi, koordinasyonu ve kontrolünden sorumlu olan kamu organlarıdır. Kamu personelinin merkezi yönetiminden sorumlu söz konusu kurumsal yapıların farklı ülkelerde farklı adlar altında faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Buradan hareketle, söz konusu

oluşumların tamamını ifade etmek üzere ve “bir kamu yönetimi içerisinde tanımlanmış belirli bir kamu personel grubunun tümü için personel yönetiminin fonksiyonlarını merkezi olarak çeşitli düzeylerde kullanan birim veya birimler” tanımına karşılık gelmek üzere, “merkezi personel yapıları (*central personnel bodies*)” kavramının kullanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Bir kamu personel sisteminde; birincil ve ikincil mevzuatın hazırlanması, personel politikalarının geliştirilmesi, yönetim standartlarının belirlenmesi, personel bilgi ağının oluşturulması, bakanlık ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında personel istihdamı ve yönetimi üzerinde gözetim ve koordinasyon sağlanması gibi görevleri yerine getirecek, bunlara rehberlik edecek merkezi bir yapının kurulması etkin işleyen bir kamu yönetimi için de bir ön şart durumundadır. Nitekim günümüzde birkaç ülke dışında bünyesinde farklı modellerde bile olsa bir merkezi personel yapısına yer vermeyen ülke hemen hemen yok gibidir. Tarafsız, profesyonel ve duyarlı bir kamu yönetiminin tesisi için kurumsallaşmaya ilave olarak etkin, prestijli, güçlü ve özerk bir merkezi personel yapısına ihtiyaç duyulduğu konusunda herhangi bir itiraz getirilmemektedir.

Merkezi personel yapılarının kamu personel yönetiminde oynadıkları rolün önemine yapılan vurgunun YKİ anlayışının kamu yönetimi literatüründe ve uygulamasında yaygınlaşması sonrası da devam etmekte olduğunu savunmak yanlış olmayacaktır. Zira YKİ anlayışında da kamu personelini bütüncül şekilde yönetebilecek yeterli yetkilerle ve kaynaklarla donatılmış bir merkezi personel yapısının oluşturulması iyi kurgulanmış bir kamu personel sistemi için bir ön şart durumundadır. Diğer bir ifadeyle, konunun YKİ çerçevesinde ele alınması kamu personel yönetiminde merkezi örgütlenmeden vazgeçmeyi değil, bu örgütlenmenin yapı ve çalışma sisteminin etkinleştirerek korunmasını gerektirmektedir. Bu anlamda “YKİ ile birlikte merkezi personel yapılarının ifa edeceği fonksiyonlar ve kamu personel yönetimi sürecinde diğer rol ortaklarına nazaran sistemdeki yerleri farklı bir şekilde bürünmüştür” demek daha doğru olacaktır. YKİ yaklaşımının temel felsefesini özetleyen “kürek çeken değil dümen tutan” bir kamu yönetimi anlayışından beslenen bu bakış açısına göre, kamu personel yönetimi merkezden yönetilmeli ve koordine edilmeli, ancak merkezi olarak yerine getirilmesi gereken fonksiyonlar haricindekiler hizmeti ifa eden ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına

bırakılmalıdır. İlaveten, merkezi personel yönetiminde çok başlılığın ortadan kaldırılıp sorumluluğun tek çatı altında toplanması, yönlendirici işlevlere sahip olma bakımından merkezin güçlendirilmesi de YKİ tarafından önemsenmektedir.

Gelişmiş Batılı devletler özelinde bakıldığında, tarihsel süreçte kamu personel sisteminin iki ana model temelinde yönetile geldiği görülmektedir. Avrupa merkezli modelde görev maliye bakanlıklarınca yürütülmüş, ABD merkezli modelde ise ağırlık özel görevli merkezi personel birimlerine verilmiştir. Genellikle kariyer sistemini benimsemiş olan ülkelerde uygulanan Avrupa modelinde genel sorumluluk maliye bakanlığında ya da devletin hazine sorumlusundadır. Daha ziyade pozisyon sistemini benimsemiş olan ülkelere tercih edilen ABD modelinde ise, kamu personel yönetiminin başında ayrı tüzel kişiliğe sahip özerk bir merkezi personel birimi bulunmaktadır. Ancak hangi model benimsenirse benimsensin, bu alanda günümüzde gözlemlenen eğilim kamu personel yönetiminin büyük ölçüde yürütme organının, yani siyasi iktidarın emrine çekilmesi yönünde olup 1990'lı yıllardan itibaren her iki sistemde de kamu personel yönetiminin devlet başkanlığı/başbakanlık örgütleri içine çekilmesi yönünde bir değişimin varlığı gözlenmektedir.

Türkiye'de kamu personel sisteminin merkezi yönetimine geldiğinde ise, bu alandaki görev ve sorumluluğun Osmanlı'nın modernleşme sürecinden başlayarak 1960 yılına kadar Avrupa merkezli model çerçevesinde Maliye Bakanlığı'nca yürütülmüş olduğu, bu tarihten sonra ise sorumluluğun merkezi personel birimine ait olduğu ABD modeline dönüldüğü tespiti yapılabilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçene değin uygulamada ağırlık, ilk modelin unsurlarında, somut deyişle Maliye Bakanlığı'nda kalmış olduğunu da ayrıca belirtmek gerekmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, genelde gelişmekte olan ülkelere özeldir de Türk kamu personel yönetimine hâkim olan bütçe odaklı bakış açısının etkisi bulunmaktadır. Türkiye'de siyasi irade tarafından oluşturulan kamu personel politikalarında "mali yeterlilik boyutu"nun sürekli ön planda tutulmuş olması, Maliye Bakanlığı'nın merkezi kamu personel yönetiminde fiilen ağırlığını koymasının siyasi idare tarafından da yadırganmamasına yol açmıştır.

Türkiye’de modern anlamda ilk defa merkezi bir personel biriminin ortaya çıkması, yabancı uzmanların önermeleri ve yerli akademisyenlerin de buna destek vermeleri üzerine, kamu personel politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında hükümetlere yardımcı olunmak amacıyla 1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi ile olmuştur. Bir reform örgütü olarak düşünülen Daire’nin kendisinden bekleneni yerine getirememesi yeniden yapılandırılmasına yol açmış, büyük ölçüde korunan görevlerini 1984 yılından itibaren Devlet Personel Başkanlığı adı altında yürütmeye başlamıştır. Son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrası devlet teşkilatında gerçekleştirilen yeniden yapılanma çerçevesinde DPB kapatılarak görevleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın ana hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğü’ne verilmiş, sistemdeki diğer aktör olan Maliye Bakanlığı’nın yürüttüğü görevler ise Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak yeni kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na bırakılmıştır. Yine sistemin önemli rol ortaklarından Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Başbakanlığın kapatılması sonrası Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde yeniden yapılandırılmış, DPB’nin görevlerinden bir kısmını da devralmıştır. Ancak önceden olduğu gibi diğer rol ortakları olarak bunlar dışındaki bazı kamu organlarına da sistemde yer verilmeye devam edilmiştir.

Bu açıdan bakıldığında 1960’lardan bu yana Türkiye’de kamu personelinin merkezi yönetiminin öne çıkan özelliği olarak “çok aktörlü/başlı” bir yapı arz etmekte olması hemen fark edilmektedir. Bu özellik Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte yapılan değişiklikler sonrası da devam etmektedir. Ancak her ne kadar önceki sistemde hukuken baş sorumlu Devlet Personel Başkanlığı olarak görülmekte ise de gerek ilgili mevzuatta diğer bazı kamu kurumlarına da görev ve yetki verilmiş olması ve gerekse bazı kurumların sahip oldukları “güç” dolayısıyla fiilen bu görev ve yetkileri kendi uhdelere alması sonucu, uygulamada çok başlılık olgusu sistemin temel özelliği ama aynı zamanda da en önemli sorunu durumuna gelmiştir. Zira merkezi personel yönetimi alanına ilişkin bütün görevler genellikle bir kurum tarafından tek başına yerine getirilmemekte, daha ziyade bir veya daha fazla kurumun birlikte işlem tesis etmesi suretiyle hayata geçirilmektedir. Bu karmaşık yapı çoğu zaman görevlerde bir örtüşme, bazen de çatışma yaşanmasına sebep olmakta, bu ise özellikle yetki ve görevler açısından “mükerrerlik” ve “çatışma” ile kaynak israfını da beraberinde getirmektedir. Kurumsal

yapıda ve aynı zamanda buna bağlı olarak yetki ve görevlerde ortaya çıkan bu mükerrerlik ve çatışma, “icracı merkezîyetçilik” ve “yapıdaki karmaşıklıkla” da birleşince sistemin işleyişinde genel bir tıkanıklığa sebep olmaktadır.

Kuşkusuz bu çok başlılığın ortaya çıkmasında DPB'nin kendisine çizilen misyonu hakkıyla yerine getirememesi, kuruluşundan itibaren bir merkezi personel örgütünden beklenen etkinlikten oldukça uzak bir performans sergilemiş olması da büyük pay sahibidir. Kuruluşunda bir reform örgütü olarak kurgulanan DPD ve sonrasında DPB'nin görevli olduğu alandaki yetersizliği, siyasi irade tarafından bütçe odaklı bir kamu personel yönetimi anlayışının benimsenmiş olmasının da aldığı destekle, özellikle Maliye Bakanlığı'nın bu durumdan istifade etmesine zemin hazırlamış, süreç içerisinde çok başlı bir merkezi personel yönetimi yapılanmasının ortaya çıkması da böylece kaçınılmaz olmuştur. Dahası Kurum'un işlevsel alandaki sınırlılıkları yapısal sınırlılıklarından daha kaygı verici olmuştur. Özellikle aldığı kararların icrai nitelikte olmaktan ziyade danışsal nitelikte olması, kararlarının büyük çoğunluğunun tek başına sonuç doğurabilme potansiyelinden mahrum oluşu Kurum'un görevlerini hakkıyla yerine getirememesinin en başta gelen sebeplerinden biri olmuştur. Bir reform örgütü olması öngörülen, bu doğrultuda politika tespiti ve genel düzenleyici işlemler yapabilme yetkisine sahip olması gereken Kurum'un kamu personel politikasına ilişkin karar alma süreçlerindeki silik konumu kendi varlık gerekçesiyle de tezat teşkil etmiştir. Zira Kurum'un esas uğraş alanı olması gereken asli kamu personel yönetimi fonksiyonlarından dışlanması, bunun yerine sadece ikincil öneme sahip rutin fonksiyonları yerine getirmeye mahkûm edilmesi Kurum'un varlığını sorgulatacak derecede önemli bir sınırlılık olmuştur. Ancak bu duruma gelinmesinde sadece Kurum'un daha başlangıçta ölü doğmuş olması ve sonrasında hep “üvey evlat” muamelesi görmesi değil, aynı zamanda 657 sayılı Kanun'un hazırlanmasından başlayarak süregelen kendisinden kaynaklı başarısızlıkların da etkili olduğuna kuşku yoktur. Hatta Kurum'un tarihinde Weberyen anlamda bir “karizmatik dönem”in hiçbir zaman yaşanmamış olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Buradan hareketle, Güler'in DPD'nin içinde bulunduğu bu durum için kullandığı “işlevsel büzüşme” kavramının DPB için de aynen geçerli olduğu rahatlıkla söylenebilir. Hatta aynı Kurum için benzer bir kavramlaştırmaya gidilerek bir “gizli işlevsizlik”ten de

söz edilebilir. “Bir kamu kurumunun kapatılması halinde dahi o kurumun faaliyet gösterdiği hizmet alanında bir eksiklik hissedilmemesi” olarak tanımlanabilecek böyle bir kavramlaştırmanın DPB’nin devlet teşkilatı içerisindeki durumunu açıklamak için kullanılabilmesi düşünülmektedir.

Dolayısıyla gelinen aşama itibariyle “sürdürebilirliğinin” kalmadığı kabul edilen Devlet Personel Başkanlığı ile ilgili olarak siyasi irade tarafından izlenmesi gereken iki alternatif yol kalmıştır: Söz konusu Başkanlığın kaldırılarak yürüttüğü görevlerin başka bir kuruma (icracı bir bakanlığa ya da Cumhurbaşkanlığı’na) aktarılması ya da çok daha etkin ve etkili bir duruma getirilmek üzere yeniden yapılandırılması. Bilindiği gibi siyasi irade tercihini ilk alternatiften yana kullanarak DPB’nin kapatılmasına karar vermiş, altmış yıldır kendisinden bekleneni bir türlü veremeyen Kurum’u bir anlamda cezalandırmıştır.

Türkiye’de uzun bir dönem merkezi kamu personel yönetiminde ana görevli konumunda bulunan DPB’nin kapatılma kararı ile ilgili olarak; görevli olduğu alanda tek aktör olma ayrıcalığını kaybettiği, sahip olduğu birçok yetkiyi fiilen Maliye Bakanlığı’na kapırdığı, kurul veya komisyon tipi yapılanma yerine ortak kararlar atanmış tek bir kişi tarafından yönetiliyor olması nedeniyle siyasi müdahaleye ve etkiye açık olduğu, mali ve idari açıdan özerk olmadığı, karar alma sürecine katılımının sınırlı kaldığı, aldığı kararların ise icrai olmaktan çok işçari nitelikte olduğu, özellikle kamu personel yönetimindeki en önemli alt başlıklarından biri durumunda olan ücret yönetiminde neredeyse hiç söz sahibi olmadığı hatta bu konuda bir isteğinin de bulunmadığı; özel sektörle hiçbir ilişkisinin olmadığı, dahası kamu kurum ve kuruluşlarında özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilen işçi ve hizmet alımı personelin bile görev alanının dışında tutulduğu, özellikle Çalışma Bakanlığı ile ilgilendirilmesinin akabinde kurumlar üstü statüsünü büyük ölçüde kaybettiği, buna bağlı olarak kamu kurum ve kuruluşları nezdinde olan itibarının erozyona uğradığı, bunlar üzerindeki zaten hiç olmayan denetim yetkisi ile birlikte yönlendirme ve rehberlik fonksiyonunu da yerine getiremez duruma geldiği yönünde tespitlerde bulunmak mümkündür.

Ancak acele ve üzerinde yeterince düşünülmeden verildiği düşünülen bu kararlar kamu personel yönetiminin kronikleşmiş sorunlarının çözüleceğini beklemek fazla iyimser bir

tavir olacaktır. Zira eski merkezi personel yönetimi yapılanmasının yerine ikame edilen yapılanma da kendi içinde çok sayıda potansiyel sorun ve belirsizlik barındırmaktadır. DPB'nin akibeti konusunda siyasi iradenin kafasının karışık olduğu, DPB'nin bir yıl daha faaliyetlerine devam etmesinin öngörülmesi ve çıkartılan birçok yeni düzenlemede halen daha DPB'ye sorumluluklar veriyor olmasından da anlaşılmaktadır. Buradan hareketle geçiş döneminin sonunda siyasi iradenin kararından vazgeçerek DPB'nin kapatılması yerine yeniden yapılandırarak daha etkin bir merkezi personel yapısına dönüştürülmesi yönünde tercih kullanabilme ihtimalinin yüksek olduğu düşünülmektedir.

İleriki zamanda siyasi iradenin kararından vazgeçerek DPB'nin yeniden yapılandırılması ihtimalinin ortaya çıkması halinde bu sürece katkı sağlamak üzere, Tez'de incelenen ülke örnekleri ile YKİ öngörülerinden de faydalanmak suretiyle önermelerde bulunulması bu aşamada gerekli görülmektedir. Bazı aksayan yönleri bulunsa ve bazı alanlarda başarısız olarak görülse de kuruluşundan bu yana kayırmacılık düzeni yerine liyakate dayalı kamu personel sisteminin kurulması ve oturtulması konusunda katkıları yadsınamayacak olan Amerikan modeli, Türkiye'de ilk defa bir merkezi personel yapısının kurulmasında örnek model olarak alınmış olması da dikkate alındığında, halen Türkiye için iyi bir örnek olma özelliğini devam ettirmektedir. Buna ilaveten, başlangıçta komisyon modeline göre kurulup sonrasında başkan modeline dönüşmesine benzer bir sürecin, önce heyet modeline göre kurulan ve sonrasında yine başkanlık modelini benimsemiş olan Türkiye'de de yaşandığı göz önünde bulundurulduğunda, Amerikan modelinin Türkiye için taşımakta olduğu önem daha da öne çıkmaktadır. Yine Japon kamu yönetimi sisteminin Türkiye ile benzer özelliklere sahip olması, merkezi personel yapısının başarılı geçmişi, kamu personel yönetimindeki etkin konumunu halen devam ettirmesi ve alanında alternatifsiz oluşu gibi hususlar birlikte ele alınarak; Japonya Ulusal Personel Otoritesi'nin Türkiye için (özellikle kamu yönetimi içerisindeki konumu ve teşkilat yapısı açısından) müspet bir örnek model olarak görülebileceği düşünülmektedir.

Modelin oluşturulmasında incelenen iki ülke uygulamalarının yanı sıra, YKİ ile birlikte yaygınlık kazanmış olan bağımsız düzenleyici otoriteler ile yine aynı anlayış tarafından önerilen merkezi personel yapısı modeli arasındaki benzeşmeden de faydalanmak gerekmektedir. Zira aslında YKİ tarafından merkezi personel yapısına ilişkin olarak tarif

edilen modelin bağımsız düzenleyici otoriteler ile benzer özellikler taşıdığı görülebilmektedir. Buradan hareketle de; siyasi müdahaleden azami ölçüde korunmayı sağlayacak ve olası hükümet değişimlerinden veya krizlerinden etkilenmeyecek şekilde Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının öngördüğü teşkilatlanma yapısından farklı olarak özerk bir tarzda yapılandırılmış olan bağımsız düzenleyici otorite özelliklerine sahip bir merkezi personel yapısının, merkezi kamu personel yönetimi alanında ihtiyaç duyulan yapılanmayı giderecek bir model olarak kullanılabilceği düşünülmektedir. Şüphesiz böyle bir model önerisinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile getirilen yeni devlet teşkilatı yapılanması da göz önünde bulundurulması bir zaruriyet halini almıştır.

Mevcut durumda Türkiye açısından DPB'nin ortadan kaldırılması bir alternatif olarak tercih edilmiş olsa bile, kamu personel sistemindeki değişimin yeni anlayış doğrultusunda gerçekleşiyor olması gerçeği karşısında, merkezi personel yönetiminde de bu anlayışın benimsenmesi suretiyle var olanın canlandırılması ve işlevsel hale getirilmesinin çok daha makul bir yol olacağına şüphe bulunmamaktadır. Bu inançtan hareketle, Türkiye'de varlığı zaruri ancak değişim geçirmesi de aynı ölçüde gerekli görülen merkezi personel yapılanması ve bu yapılanmanın baş aktörü konumunda olacak yeni bir merkezi personel yapısına ilişkin bir model önerisinin bu Tez çalışmasında ortaya konulmasına gayret gösterilmiştir.

Söz konusu Model, Türkiye'de kamu personel sisteminin yönetiminin YKİ çerçevesinde özerk ve etkin yeni bir kurumun merkezinde bulunduğu bir sistem dahilinde yürütülecek olmasının öngörülmüş olması dikkate alınarak "Yeni Merkezi Kamu Personel Yönetimi Yapılanması" olarak adlandırılmıştır. Ortaya konan bu Model ile Türkiye'de kamu personelinin merkezi olarak yönetiminde var olan çok başlılık ve bu durumun yol açtığı kurumlar arası çatışma ve koordinasyonsuzluk sorununun ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Model'de kamu personel sisteminde sorunların çıkış noktası olarak kamu merkezi personel yönetiminde var olan çok aktörlü/başlı yapılanma görüldüğü için, sistemde yerleşik bu sorunların çözülebilmesi, Türkiye deneyiminin yanı sıra diğer ülke deneyim ve uygulamaları da dikkate alınmak suretiyle, öncelikle sistemin başında özerk ve etkin bir aktör bulunacak şekilde yeniden dizayn edilmesine bağlanmıştır. Bu anlamda

söz konusu Model'in örgütsel ve işlevsel anlamda bir "birleştirme, benzeştirme ve dönüştürme" modeli niteliğini taşıdığını ileri sürmek mümkündür.

Bu çerçevede, merkezi personel yönetiminin tek bir kurumsal yapı etrafında toplanarak merkezi personel yönetimine ilişkin tüm görev ve sorumluluğun tek elde toplanmasına, ama aynı zamanda daha önce sistemde aktif olarak rol alan diğer kurumların uzmanlık ve tecrübelerinden yararlanmak ve devlet üst yönetiminde koordinasyonu temin etmek amacıyla bunların sürece katkı yapmalarına imkân tanıyacak bir yapılanmanın kurgulanmasına gayret gösterilmiştir. Yine siyasi ve bürokratik müdahalelerin işleyişi tıkayamayacağı ama aynı zamanda hükümet politikalarının hayata geçirilmesini de mümkün kılacak mekanizmaların modelde yer almasına dikkat edilmiştir. Diğer taraftan, ABD modeline benzer şekilde, kamu personel yönetiminde özelliği bulunan ve ayrı olarak düşünülmesi gereken bazı işlevler için görevlerinde bağımsız olmakla birlikte merkezi personel yönetiminin başında bulunan yapı ile ilişkili kurullara sistemde yer vermek de gerekli görülmüştür.

Modelin merkez noktasında düzenleyici niteliğine haiz özel görevli bir üst kurum olan "Kamu Personel Kurumu (KPK)" bulunmaktadır. Kurum mevzuatta belirlenen alanlarda özerk olup siyasi irade ile olan ilişkisini ise sekreteryaya ve diğer destek hizmetleri Cumhurbaşkanlığı tarafından sağlanacak olan çok katımlı Kamu Personel Politikaları Kurulu aracılığıyla sağlayacaktır. Diğer bir anlatımla, iktidar kamu personeline dair politikaları belirleme yetkisini daha önce süreçte söz sahibi olan çeşitli kamu kurumlarının temsilcilerinin bulunacağı söz konusu Kurul aracılığıyla yerine getirecektir. Yine Model'de, kamu personel yönetimine ilişkin olarak mevcut durumda farklı kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmekte olan görev ve faaliyetler Kurum bünyesinde toplanmakta; sadece özelliği bulunan ve ayrı bir kamu organı tarafından yürütülmesinin yararlı olacağı düşünülen etik, denetim ve liyakat gibi işlevleri yürütmek üzere iki ayrı kurula da modelde yer verilmektedir. Model'in bu yönüyle, yani modelin genel yapılanması bakımından hem ABD hem de Japonya uygulamalarından izler taşımakta olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca Model, mevcut hükümet sistemi dikkate alınarak oluşturulmuş olmakla birlikte alternatif hükümet sistemlerine de rahatlıkla uyarlanabilir şekilde kurgulanmıştır.

Anlaşılabacağı üzere, oluşturulan bu modelin işlerlik kazanabilmesi için bazı sınırlılıkların aşılması gerektiği de yadsınamaz bir gerçektir. Merkezi kamu personel yönetimi sisteminin ve bu sistemin başında bulunacak olan Kamu Personel Kurumu'nun öngörüldüğü şekilde yeniden yapılandırılması, şüphesiz mevcut sistemde ve mevzuatta önemli değişimleri de beraberinde getirecektir. Bu nedenle öncelikle anayasal ve yasal düzenlemelerin hazırlanması ve yürürlüğe sokulması sürecinin tamamlanması gerekmektedir. Bu ise güçlü bir siyasi irade desteği ve bürokratik direncin kırılması ile ancak mümkün olabileceğinden, oldukça zorlu ve yavaş işleyen bir sürecin başarıyla atlatılması bir ön şart olarak ortada durmaktadır. Bu sağlandığı takdirde, yukarıda yer verilen öneriler doğrultusunda yeniden yapılandırılmış bir merkezi personel yapısının başarı olasılığının oldukça yüksek olduğu düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Abrahamson, E. (1991). Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. *Academy Of Management Review*, 16(3), 586-612.
- Acar, A. (2012). Devlet-Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: Performansa Karşı Liyakat ile Sorunu Anlayabilmek. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 4(2), 31-40.
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(13), 18-38.
- Adal, H. Ş. (1968), *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akbulut, Ö. (2005). Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu. *Mülkiye Dergisi*(254), 73-86.
- Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi . *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri (Cilt II)* (s. 159-173). içinde Ankara.
- Aksoy, Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), 3-13.
- Aksoy, Ş. (1999). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), 3-13.
- Aksoy, Ş. (2004). Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması. KAYFOR içinde, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı* (s. 32-49). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını.
- Aksoy, Ş. (2008). Kamu Yönetiminde Değişim Üzerine Düşünceler. A. H. Aydın içinde, *Bölgesel Sorunlar ve Türkiye: Sorunlar-Tehditler-Fırsatlar* (s. 193-206). Kahramanmaraş: Sütçü İmam Üniversitesi Yayını.
- Aktan, T. (1985). The State Personnel Department: 24 Years of Service and the Aftermath, *Eskişehir Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 3 (1), 197-207.
- Al, H. (2002). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Albayrak, S. O. (2016). ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi. *Mülkiye Dergisi*, 40(2), 43-66.
- Albayrak, S. O. (2018). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi. *memleket Siyaset Yönetim*, 12 (27), 1-18.
- Altan, Y. (2010). Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi . *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 423-439.
- Ardıyok, Ş. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli* . Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Arıcioglu, M. A. (2000). *Batı ve Japon İşletme Yönetimi*. İstanbul.

- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. NY: KOGAN PAGE.
- Arslan, N. T. (2010). Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: "Yavru Leviathanlar Doğru". *Sosyal Siyaset Konferansları*, 2(59), 25-49.
- Ashworth, R. ve Ferlie, E. (2013). Thorizing Contemporary Public Management: International and Comparative Perspectives. *British Journal of Management*, 24(1), 1-17.
- Aslan, O. E. (1998). Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 103-123.
- Aslan, O. E. (2005). *Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Aslan, O. E., H. Kavruk, M. Yıldız, Y. Üstüner, İ. Özkal Sayan, H.E. Şener, V. F. Urhan. (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*. Ankara: TODAİE Yayınları No: 396.
- Ataay, F. (2007). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye'de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler* (2 b.). Ankara: De Ki Yayınevi.
- Atalay, C. G. (2010). *Personel Güçlendirme ve Örgütsel Vatandaşlık Davranışı Bağlamında İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Ateş, H. (1999). An Exploration Of The Theory And Practice Of New Public Management. *Yayınlanmamış doktora tezi*. Liverpool, UK: The University of Liverpool.
- Ateş, H. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik. B. Parlak (Ed.) içinde, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (s. 181-223). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance*, 25(2), 177-199.
- Aydın, Y. ve Barutçu, A. (2015). Etik Dışı Davranışları Önleme Mekanizması Olarak Yaptırımlar ve Kamu Görevlileri Etik Kurul Kararlarının Yayınlanması. *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 159-178.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: YÖK Matbaası.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *GÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 1-27.
- Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı. A. Balcı ve A. Nohutçu içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri. A. Coşkun ve U. Saran içinde, *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite* (s. 19-38). Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Baransel, A. (1993). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri* (Cilt 1). İstanbul: Avcılar Basım-Yayın.
- Başbakanlık. (1982). *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme Komisyonu. Ankara: Başbakanlık Basımevi.

- Başbakanlık. (2016). *65. Hükümet Programı*.
http://reformlar.gov.tr/ui/pdf/65._hukumet_program.pdf
- Bayraktutan, Y. (2003). Dünyada Özelleştirme. Y. Bayraktutan (Ed.) içinde, *Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Bekke, H. ve Meer, F. (2000). *Civil Service Systems in Western Europe*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Bekke, H., Perry, J. ve Toonen, T. (1993). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Berkman, Ü. (2003). İşe Alma ve Yükseltmede Yeni Yaklaşımlar. *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu* (s. 291-295). içinde Ankara: TÜHİS Yayınları.
- Berkman, Ü. ve Heper, M. (2002). Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey. A. Farazmand içinde, *Political Dynamics and Administrative Reform*. Westport, Connecticut and London: Praeger.
- Bhatt, V. V. ve Kim, H. K. (2000). Japanese Civil Service System: Relevance for Developing Countries. *Economic and Political Weekly*, 35(23), 1937-1943.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi. A. Balcı ve A. Nohutçu içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Bilgin, K. U. (2004). *Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak Ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Bilgin, K. U. (2011). İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistem. *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 221-240). içinde Ankara: TODAİE.
- Bilgin, M. H. (2005). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları*. Rekabet Kurumu. Ankara: Perşembe Konferansları Yayınları.
- Boyne, G. A. (1988). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in US Local Government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-484.
- Brosnan, D. (1989). A Comparative Analysis of United States and Japanese Public Personnel Systems. *Asian Journal of Public Administration*, 11(1), 25-48.
- Brown, K. (2004). Human Resource Management in The Public Sector. *Public Management Review*, 6(3), 303-309.
- Büyükbaş, H. (2013). Japon Siyasal Sisteminin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme (1868-2003). *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*(28), 43-73.
- Büyükuslu, A. R. (2003). Performansa Dayalı Ücret. *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu* (s. 277-290). içinde Ankara: TÜHİS Yayınları.
- Can, H., Kavuncubaşı, Ş. ve Yıldırım, S. (2016) *Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi* (8. Baskı), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Canman, D. (1985). Devlet Memurları Kanunu’nun Genel Görünümü ve Sorunları. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(1), 3-23.
- Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları.

- Cardona, F. (2006). Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. *Seminar on Remuneration System for Civil Servants and Salary Reform*. Vilnius, Lithuania: SIGMA Program, OECD.
- Cardona, F. (2009). *The Management of the Civil Service: European Models*. Paris: SIGMA, OECD.
- Choi, S. Y. (2014). *Bureaucracy And Democracy: Bureaucratic Profiles Of OECD Nations and Citizens' Attitudes Toward Government*. Michigan: Michigan State University.
- Christensen, T. ve Laegreid, P. (1999). New Public Management-Are Politicians Losing Control? *ECPR 26-31 March* (s. 1-28). Mannheim: ECPR.
- Christensen, T. ve Legreid, P. (2002). Transformative Perspective on Administrative Reforms. T. Christensen ve P. Legreid içinde, *New Public Management* (s. 13-39). Londra: Ashgate.
- Christensen, T. ve Laegreid, P. (2007). The Whole-Of-Government Approach To Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Clark, D. (2002). Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective. *Canadian Journal of Political Science*, 35(4), 771-793.
- Clarke, M. ve Stewart, J. (1986). *The Public Service Orientation: Developing the Approach*. Luton: Local Government Training Board.
- Cole, A. (2010). State Reform in France: From Public Service to Public Management? *Perspectives on European Politics and Society*, 11(4), 343-357.
- Colignon, R. A. ve Usui, C. (2003). *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy* (Cilt Ithaca, NY). Cornell University Press.
- Coşkun, S. ve Dulkadiroğlu, H. (2009). Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD'de Federal Düzey Örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64(3), 73-95.
- Coşkun, S., Dulkadiroğlu, H. ve Kunduracı, N. F. (2016). Kamu Sektöründe Bireysel Performansa Göre Ücret Uygulamaları: Başarısızlığın Yaygınlaşması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(2), 627-651.
- CRS. (2018) *Federal Employees' Retirement System: Summary of Recent Trends*. Washington, D.C., Congressional Research Service.
- Çevikbaş, R. (1995). Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(2), 50-80.
- Çöker, Z. (1995). *Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Kazancı Yayınevi.
- DDK. (1996). *Türk Kamu Yönetiminde Personelin Verimliliği ve Niteliğinin Geliştirilmesi*. Ankara: DDK No: 199617.
- Demirci, A. G. (2009). *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Demirci, A. G. (2010). Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası. *Toplum ve Demokrasi*, 4(8,9,10), 143-168.
- Demirel, D. (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*(58), 105-135.

- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *Sayıştay Dergisi*(60), 105-128.
- Demmke, C. (2004). *European Civil Services Between Tradition And Reform*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Demmke, C. (2006). Decentralisation of HR Practices – A European Comparative Perspective. *EGPA Conference*. Milan.
- Demmke, C. ve Moilanen, T. (2012). *The Future of Public Employment in Central Public Administration*. Helsinki: European Institute of Public Administration.
- Demmke, C., Hammerschmid, G. ve Meye, R. (2006). *Decentralisation and Accountability as Focus of Public Administration Modernisation*. Barcelona: European Institute of Public Administration.
- Demmke, C., Nomden, K. ve Polet, R. (2001). Civil Services in the Europe of Fifteen. D. Bossaert içinde, *Trends and New Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Expanded Edition b.). Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, R. B. (1990). Public Administration Theory: The State of the Discipline. N. B. Lynn ve A. Wildavsky içinde, *Public Administration – The State of the Discipline* (s. 32-72). New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2003). The New Public Service: An Approach To Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- Dimock, M. E. (1954). Administrative Law and Bureaucracy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* (s. 57-64). içinde New York.
- Diñer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No: 1*. Ankara: Başbakanlık Yayını.
- Doeringer, P. B., Watson, A., Kaboolian, L. ve Watkins, M. (1996). Beyond the Merit Model: New Directions at the Federal Workplace? D. Belman, M. Gunderson ve D. Hyatt (Ed.) içinde, *Public Sector Employment in a Time of Transition Industrial Relations*. Medison, WI. : Research Association.
- Donahue, J. D. ve Nye, J. (2002). *Market-Based Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- DPB. (1985). *Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938)*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- DPB. (1991). *ABD Personel Sistemi*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- DPB. (2015). *2016 Yılı Stratejik Planı*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- DPB. (2018) *2018 Yılı Performans Programı*. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı.
- Drewry, G. ve Butcher, T. (1991). *The Civil Service Today* (2 b.). New York: Basil Blackwell.
- DuGay, P. (2002). *Bürokrasiye Övgü: Weber, Organizasyon, Etik*. (E. Yıldırım, Çev.) İstanbul: Değişim.

- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). From Old Public Administration To New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bestow, S. ve Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 16(3), 467-494.
- Duran, L. (1997). Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(1), 3-10.
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 1-20.
- Eğitim-Sen. (2010). *Kamunun Dönüşümü ve 657 Dmk Değişiklikleri*. Ankara: Eğitim-Sen Yayınları.
- Ekinci, N. (1997). Devlet Personel Başkanlığı’nın Kamu Yönetimindeki Yeri ve Fonksiyonları Açısından Önemi. *Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi*. Ankara: DPB.
- Eken, M. (1995). *Bilgi Edinme Hakkı*. İstanbul: İnsan Hakları Yıllığı.
- Elliassen, K. A. ve Kooiman, J. (1987). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londra: SAGE.
- Emek, U. ve Acar, M. (2004). Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar. M. Acar ve H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 91-127). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(1), 56-70.
- Eren, V. (2006). Personel Yönetiminde Bürokratik Anlayıştan İşletmeciler Anlayışına Geçiş. *Sakarya Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 131-153.
- Eren, Y. (1993). *Yönetim Psikolojisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Ergun, T. (1997). Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Bürokrasinin Sorumluluğu. *Yeni Türkiye*, 3(13), 388-393.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi*. Ankara: TODAİE.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1998). *Kamu Yönetimine Giriş*. İstanbul: TODAİE.
- Erkin, V. (1969). Personel Reformu Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (2), s. 89-104.
- Eroğlu, H. T. (2006). Kamu Yönetiminde Değişim Perspektifinde Yeni Yaklaşımlar ve Etkileri. *Yerel Siyaset Dergisi* (11).
- Eroğlu, H. T. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 6(12), s. 225-233.
- Ersan, A. (1974). Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 93-104.
- Ertürk, M. (2012). *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4).

- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına. *Liberal Düşünce*, 4(15), 8-84.
- Eryılmaz, B. (2000). Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye. *Sakarya Ekonomi Dergisi*, 12-38.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Farazmand, A. (2007). *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*. Londra: PRAEGER.
- Farnham, D. ve Horton, S. (1992). Human Resources Management İn The New Public Sector: Leading Or Following Private Employer Practice? . *Public Policy and Administration*, 7(3), 42-55.
- Fayol, H. (2005). *Industrial and General Management*. Londra: Pitman (1949).
- Ferlie, E., Louise, P. ve Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferris, J. M. ve Graddy, E. A. (1998). A Contractual Framework For New Public Management Theory. *International Public Management Journal*, 1(2), 225-240.
- Flynn, N. (2007). *Public Sector Management*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Fox, C. J. ve Miller, H. T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Londra: SAGE.
- FPG. (2011). *Federal Personnel Guide*. Palm Beach Gardens, FL: LRP Publications Inc.
- FPH. (2015). *Federal Personnel Handbook*. Lenaxa,KS: Federal Handbooks.
- Frederickson, G. H. (1976). Public Administration in the 1970s: Developments and Directions. *Public Administration Review*, 36(5), 564-576.
- GAO. (1989). *Managing Human Resources: Greater OPM Leadership Needed to Address Critical Challenges*. Wahington, D.C.: US Government of Accountabillity Office.
- GAO. (2016). *Federal Human Resources Data:OPM Should Improve the Availability and Reliability of Payroll Data to Support Accountability and Workforce Analytics*. Washington, D.C.: US Government Accountability Office.
- Giddens, A. (2000). *Üçüncü Yol*. (M. Özay, Çev.) İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Goldfinch, S. F. ve Wallis, J. L. (2009). *International Handbook of Public Management Reform*. Northampton, MA : Edward Elgar.
- Gore, A. (1993). *Report of the National Performance Review*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Gorvine, A. (1955). Merkezi Bir Personel Dairesi Hakkında Birleşik Amerika'da Edinilen Tecrübeler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 10(04).
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Yönetiminin Dönüşümü Ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*(15), 175-200.
- Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? *Türk İdare Dergisi*, 75(438), 195-208.
- Gray, A. ve Jenkins, B. (1995). From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution. *Public Administration*(73), 75-99.

- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms In Europe And The United States. *Public Administration*, 86(1), 75-94.
- Güler, B. A. (1988a). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (I). *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), 79-99.
- Güler, B. A. (1988b). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (II):Türkiye'de Temel Personel Politikalarının Evrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(2), 68-83.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. Ankara: TODAİE.
- Güler, B. A. (2001). Küreselleşme ve Yerelleşme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(3), s. 62-77.
- Güler, B. A. (2003a). Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(4), 17-34.
- Güler, B. A. (2003b). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis*, 93-116.
- Güler, B. A. (2005a). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (2 b.). Ankara: İmge Kitapevi.
- Güler, B. A. (2005b). Yaklaşımları Sınıflandırmak. *Çalışma Notu*.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2010). 657'yi Değiştirmek: 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine. Ankara.
- Gültekin, S. (2012). Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz. *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 26(3-4), 85-100.
- Günday, M. (2001). Bağımsız İdari Otoriteler. *Bağımsız İdari Otoriteler* (s. 73-79). içinde Ankara: Rekabet Kurumu Yayınları.
- Gürsoy, B., F. H. Sur, T. B. Balta, T. Feyzioğlu, İ.H. Ülkmen, C. Talas, A. T. Payaslıoğlu. [1955]. "Devlet Personel Kanunu Tasarısı Hakkında Rapor", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 10 (4), s. 178-792.
- Güzelsarı, S. (2000). 1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(2), 17-34.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. U. Ömürgönülşen ve M. K. Öktem içinde, *Kamu Yönetimi* (s. 85-139). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2006). Japonya'da Yerel Personel Sistemi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 61-74.
- Halligan, J. (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Northampton, MA : Edward Elgar.

- Hasanoğlu, M. (2001). Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri. *Sayıştay Dergisi*(43), 68-82.
- Heeks, R. (1998). *Information Systems and Public Sector Accountability*. Manchester: University of Manchester, Institute for Development Policy and Management.
- Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378-386.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Sevinç Kitabevi.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Hobbes, T. (2015). *Leviathan* (13 b.). (S. Lim, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hoff, J. D. (1975). ABD Merkezi Personel Dairesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(4), 59-70.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations* (2nd Edition b.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Hood, C. (1989). Public Administration and Public Polity: Intellectual Challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), 346-358.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (1998). New Public Management. J. Shafritz içinde, *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (2 b., s. 1489-1491). New York: Westview Press.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. (Ş. Akın, Çev.) İstanbul: Bigbang Yayınları.
- Ide, R. ve Watanabe, A. (2011). Remuneration of Japanese National Public Employees. *Expert Meeting on Compensation of Public Employees 9 September 2011*. Paris: OECD.
- ILO (1999). *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends, Working Papers*, Geneva.
- Inatsugu, H. (2001). *Personnel Systems in Japanese Local Governments*. Working Paper, World Bank Institute, Washington, DC.
- Ingraham, P. W. (1993). Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance. *Public Administration Review*, 53(4), 348-356.
- Ingraham, P. W. ve Rosenbloom, D. H. (1998). The New Public Personnel and The New Public Service. *International Journal of Public Administration*, 21(6-8), 995-1025.
- Işın, M. (2012). Amerika Birleşik Devletleri'nde Üst Düzey Yöneticilerin Atanması ve Görevden Alınma Sistemi. *İdarecinin Sesi*(Ocak-Şubat), 28-32.
- İmren, A. (1996). *Türkiye'de Özelleştirme*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Johnson, C. B. (1992). Emperyalizm ve Bağımlılık Kuramlarında İdeolojiler. M. Ersoy (Ed.) içinde, *Emperyalizm, Gelişme ve Bağımlılık Üzerine* (H. Keskinok, Çev.). İstanbul: V Yayınları.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging The Boundaries of The Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.

- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2013-2018*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı .
- Kapucu, N. ve Kösecik, M. (2005). Lessons From Best Practices: Japanese Administrative Reforms. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* (33), 209-229.
- Kara, B. (2006). Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi* 30 (2), 149-162.
- Karacan, İ. (2001). Özerk Kurumların Özerkliği. *Rekabet Dergisi*(8).
- Karadağ, M. (2000). Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(1), 133-152.
- Karaman, Z. T. (2000). Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 72(426), 37-53.
- Karasu, K. (2013). İngiltere’de Kamu Yönetimi. K. Karasu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 169-313). Ankara: İmge Kitapevi.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16), 40-64.
- Katula, M. ve Perry, J. L. (2003). *Handbook of Public Administration*. Londra: SAGE.
- Kayıkcı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Mülkiye Dergisi*, 31(256), 165-186.
- Kayıkcı, S. (2013). 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 23-51.
- Kayar, N. (2015). *Kamu Personel Yönetimi* (5 b.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Kettl, F. D. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Keuleers, P. (2003). *The Merit System Versus Political Appointments*. Bangkok: UNDPSURF.
- Keuleers, P. (2004). *Key Issues for Consideration When Assisting Civil Service Personnel Management Reforms in Developing Countries*. New York: UNDP.
- Khondaker, M. R. (2008). *Amakudari of Civil Servants in Japan: An Examination of the Vices and Virtues and Postulation of Reforms*. Dibrugarh University. Dibrugarh, India: The Center for Management Studies.
- Knott, J. ve Miller, C. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. New Jersey: Prentice Hall.
- Koçel, T. (1999). *İşletme Yöneticiliği: Yönetim ve Organizasyon, Organizasyonlarda Davranış, Klasik ve Modern Yaklaşımlar* (7 b.). İstanbul: Beta Yayım Dağıtım.
- Kopecky, P., Mair, P. ve Spirova, M. (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Koven, S. G. (2009). *Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management*. New York: EVAN M. BERMAN.
- Kozlu, C. (1999). *Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Kozlu, C. (2014). *Kurumsal Kültür: ABD, Japonya ve Türkiye'de Başarılı Şirket Yönetimleri* (3 b.). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Köroğlu, Ö. T. (2010). Türkiye'de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü. *Türk İdare Dergisi* (469), 139-164.
- Kramer, F. (1983). Public Management in the 1980's and Beyond. *American Academy of Political and Social Science*(466), 91-102.
- Kudo, H. (2013). Changing Capacity Building and Competency Management of Public Servants: A Japanese Case Study in International Perspective. *IPMN Conference 2013 5-7 September*. Siena.
- Kuhn, T. S. (2014). *Bilimsel Devrimlerin Yapısı* (9. Baskı b.). (N. Kuyaş, Çev.) İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Kumar, K. S. (1997). Human Potential Management: Time to Move Beyond the Concept of Human Resource Management. *Journal of European Industrial Training*, 21(5), s. 176-184.
- Kuperus, H. ve Rode, A. (2010). *Latest Trends in Top Public Management in the European Union*. Maastricht, NL: EIPASCOPE.
- Laegreid, P., Roness, P. G. ve Rubecksen, K. (2005). *Autonomy and Control in The Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?* Bergen, Norway: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Lah, T. J. ve Perry, J. L. (2008). The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD countries: A Tale of Two Paths to Reform. *Review of Public Personnel Administration*, 28(3), 282-299.
- Lam, A. (1996). Engineers, Management and Work Organization: A Comparative Analysis of Engineers' Work Roles in British and Japanese Electronics Firms. *Journal of Management Studies*, 33(2), 183-212.
- Lamba, M. (2015). Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (1), s.127-141.
- Lan, Z. ve Rosenbloom, D. H. (1992). Public Administration in Transition. *Public Administration Review*, 52(6), 535-537.
- Lane, L. M. (1992). The Office of Personnel Management: Values, Policies, and Consequences. P. W. Ingraham ve H. Rosenbloom içinde, *The Promise And Paradox Of Civil Service Reform* (s. 97-119). Pittsburg: University Of Pittsburg Press.
- Leblebici, D. N. (2004). Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi. U. Ömürgönülşen ve M. K. Öktem içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Leblebici, D. N. (2005). Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi. *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(1), 8-9.

- Leblebici, D. N., Öktem, M. K., ve Aydın, M. D. (2003). Türkiye’de Kamu Kesiminde Bilgi Teknolojileri Uygulamaları ve E-Bürokrasi: Örgütsel Dönüşüm Üzerindeki Etkileri. *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi* (s. 500-512). içinde Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Konu : Siyaset - Diğer .
- Lercher, C. (2011). *Survey on Strategic Human Resource Management in Central Governments of OECD Countries*. Paris: OECD.
- Levy, R. (2010). New Public Management End of an Era? *Public Policy and Administration*, 25(2), 234-240.
- Lodge, M. ve Gill, D. (2011). Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance*, 24(1), 141-166.
- Lowe, R. (2011). *The Official History of the British Civil Service*. Londra: Routledge.
- Lynn, L. E. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231-237.
- Lynn, L. E. (2001). The Myth Of The Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- Lynn, L. E. (2006). *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependency in Historic Sociology. *Theory and Society*(29), 507-548.
- Malyshey, N. (2012). *The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Marshall, G. S. (1998). Whither (Or Wither) OPM? *Public Administration Review*, 58(3), 280-282.
- Masaharu, H. (2013). Japanese Public Administration and its Adaption to the New Public Management. *Ritsumeikan Law Review*(20), 1-15.
- Massey, A. (2011). *International Handbook on Civil Service Systems*. Northampton, UK: Edward Elgar.
- Mathiasen, D. G. (1999). The New Public Management and its Critics. *International Public Management Journal*, 2(1), 90-111.
- McGrath, R. J. (2013). The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the United States. *Public Administration Review*, 73(4), 638-649.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: Twenty-fifth Anniversary Printing.
- McLaughlin, K. ve Osborne, S. P. (2002). The New Public Management in Context. K. McLaughlin, S. P. Osborne ve E. Ferlie içinde, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (s. 5-15). New York: Routledge.
- McLuhan, M. (1994). *Understanding Media: The Extensions of Man*. New Haven: MIT Press.
- Meer, F. V., Raadschelders, J. C. ve Toonen, T. A. (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (2 b.). New York: Palgrave Macmillian.
- Metcaife, L. ve Richards, S. (1990). *Improving Public Management* (2 b.). Londra: SAGE.
- Meyer-Sahling, J. H. (2004). Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road To Depoliticisation. *West European Politics*, 27(1), 71-103.

- MIC. (2016). *Japan Statistical Yearbook 2016*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communication, Statistics Bureau.
- Mihçioğlu, C. (1957). Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Hakkında Bazı Düşünceler. *AÜSBF Dergisi*, 12(2), 86-115.
- Mihçioğlu, C. (1987). Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 42(1-4), 75-114.
- Milakovich, M. E. ve Gordon, G. J. (2009). *Public Administration in America* (10 b.). Boston: Wadsworth.
- Minogue, M. (2000). *Should Flawed Models of Public Management Be Exported? Issues and Practices*. Manchester, UK: University of Manchester.
- Minogue, M., Pojidano, C. ve Huujivie, D. (1998). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moon, M. J. ve Hwang, C. (2013). The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, 32(2), 121-129.
- Morgan, E. P. ve Perry, J. L. (1988). Re-Orienting The Comparative Study Of Civil Service Systems. *Review of Public Personnel Administration*, 8(3), 84-95.
- MSPB. (2001). *The U.S. Office of Personnel Management in Retrospective: Achievements and Challenges (After two decades)*. Washington, DC. : US Merit Systems Protection Board.
- MSPB. (2016). *Annual Report for FY 2015*. Washington, D.C.: US Merit Systems Protection Board.
- Muramatsu, M. ve Matsunami, J. (2003). The Late and Sudden Emergence of New Public Management Reforms in Japan. H. (. Wallman içinde, *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective* (s. 169-181). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Naff, K. C., Riccucci, N. M. ve Freyss, S. F. (2013). *Personnel Management in Government: Politics and Process*. New York: CRC Press.
- Nakamura, A. (2009). *Japan's Civil service System Needs Reform: Human Resources Development in Transition*. New York: OECD.
- Neary, I. (2006). *The State and Politics in Japan*. Maldon, MA: Polity Press.
- Nigro, L. G., Nigro, F. A. ve Kellough, J. E. (2012). *The New Public Personnel Administration*. New York: Cengage Learning.
- NPA. (2009). *Annual Report FY2008*. Tokyo: National Personnel Authority.
- NPA. (2010). *Annual Report FY2009*. Tokyo: National Personnel Authority.
- NPA. (2013). *Annual Report FY2012*. Tokyo: National Personnel Authority.
- NPA. (2015). *Profile of National Employees in Japan*. Tokyo: National Personnel Authority.
- NPA. (2017). *Profile of National Employees in Japan*. Tokyo: National Personnel Authority.
- NPA. (2018). *Profile of National Employees in Japan*. Tokyo: National Personnel Authority.
- NPSEB. (2015). *Annual Report of 2014*. Tokyo: National Public Service Ethics Board of Japan.

- Nunberg, B. (1995). *Managing The Civil Service: Reform Lessons From Advanced Industrialized Countries*. New York: World Bank.
- OECD. (1999). *European Principles for Public Administration*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2004). *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- OECD. (2008a). *The Public Service of 2025 - Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*. Quebec City: OECD.
- OECD. (2008b). *The State of the Public Service*. Paris: OECD.
- OECD. (2010). *Public Administration After New Public Management*. Paris: OECD.
- OECD. (2011a). *Government At A Glance 2011*. Paris: OECD.
- OECD. (2011b). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris: OECD.
- OECD. (2012). *Organization of HR Management. Human Resource Management Country Profiles*. Paris: OECD.
- OECD. (2013). *Government At A Glance 2013*. Paris: OECD.
- OECD. (2014). *OECD Employment Outlook 2014*. Paris: OECD.
- OECD. (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD.
- Oechsler, W. A. ve Vaanholt, S. (1998). Human Resource Management. *New Public Management* (8), 151-190.
- Okubo, K. (2005). *The Nature and Role of the Civil Service in Japanese Government Decision-Making*. Crawford, Australia: East Asian Bureau of Economic Research.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt I)*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- OPM. (2007). *Alternative Personnel Systems in the Federal Government: A Status Report on Demonstration Projects and Other Performance-Based Pay Systems*. Washington, D.C.: US Office of Personnel Management.
- OPM. (2014a). *Guided to the Senior Executive Services*. Washington, DC.: United States Office of Personnel Management.
- OPM. (2014b). *Salary Information for the Executive Branch*. Washington D.C.: US Office of Personnel Management.
- OPM. (2014c). *Strategic Plan FY2014-2018*. Washington, D.C.: US Office of Personnel Management.
- OPM. (2016). *United States Government Policy and Supporting Positions (Plumbook)*. Washington, DC.: United States Office of Personnel Management.
- OPM. (2018a). *Annual Performance Report Fiscal Year 2017*. Washington, D.C.: US Office of Personnel Management.

- OPM. (2018b). *Common Characteristics of the Government*. Washington, DC.: United States Office of Personnel Management.
- OPM. (2018c). *Sizing Up the Executive Branch* Washington, DC.: United States Office of Personnel Management.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Adison, MA: Wesley Public Comp.
- Öktem, M. K. (1991). GÜdüleme Kurumları ve Yetişen Kamu Yöneticilerimiz: X ve Y Kuramları Üzerine Bir Alan Araştırması. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(3), 47-61.
- Öktem, M. K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi . *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85-105.
- Öktem, M. K. (2004). Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi. U. Ömürgönülşen ve M. K. Öktem içinde, *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 139-187). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Öktem, M.K. ve Saylam, A. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım mı? *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 5(2015), 1-20.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi (Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan)*, 52(1-4), 517-565.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 3-43). Ankara: Nobel.
- Ömürgönülşen, U. (2005). Staff Cutback as a Strategy of The Policy of the Withdrawal of Government: A General Assessment of The Motherland Party Governments' Strategy of Staff Cutback in The Turkish Civil Service (1984-1990). *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (1), 371- 417.
- Ömürgönülşen, U. (2009). Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi. B. A. Güler vd. içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (2 b., s. 313-412). Ankara: İmge.
- Ömürgönülşen, U., & Öktem, M. K. (2004a). Kamu Görevlileri İle Kamu Görevlileri Sendikalarının Kamu Sektöründeki Norm Kadro Çalışmalarına Karşı Tutumları. *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22(1).
- Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M. K. (2004b). *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*. Ankara : İmaj Kitabevi.
- Örnek, A. (1991). *Kamu Yönetimi*. Konya: Meram Yayın Dağıtım.
- Özen, Ş. (1995). Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler. TODAİE içinde, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu: Kuram ve Yöntem Sorunları (II) Grubu* (s. 70-96). Ankara: TODAİE Yayını.
- Özer, M. A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi*. İstanbul: Barış Yayınevi.
- Öztürk, E. (2003). *Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri ve Diğer Bağımsız Otoritelerle Karşılaştırılması*. Ankara: Rekabet Kurumu.
- Page, S. (2005). What's New About the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 65(6), 713-727.

- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik* (4 b.). İstanbul: Marmara Kitap Merkezi Yayınları.
- Pavlopoulos, T. G. (2013). *Is the U.S. Office of Personnel Management Responsible for 9/11? The American Bureaucracy A Veteran's Eye-Opening Memoirs*. Houston, TX: Strategic Book Publishing and Rights Co.
- Perry, J. L. ve Kraemer, K. L. (1983). *Public Management: Public and Private Perspectives*. Mayfield Pub Co.
- Perry, J. L., Engbers, T. A. ve Jun, S. Y. (2009). Back to the Future? Performance-related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39-51.
- Peters, B. G. (1997). Policy Transfers Between Governments: The Case Of Administrative Reforms. *West European Politics*, 20(4), 71-88.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy* (5 b.). New York: Routledge.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comperative Perspective*. Londra: Routledge.
- Polatoğlu, A. (2003). Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(4), 1-16.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. London: Wiley-Blackwell.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. ve Summa, H. (1997). *Performance Audit And Public Management Reform*. University of Vermont.
- Pynes, J. E. ve Bartels, L. K. (1996). The Times They Are a Changing: Implications of Workplace Changes for the Development of Selection Examinations. *Public Productivity and Management Review*, 20(2), s. 121-128.
- Raddschelders, J. ve Rutgers, M.R. (1996). The Evolution of Civil Service Systems. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. s. 67-99. Indiana University Press.
- Ranson, S. ve Stewart, J. (1998). The Learning Democracy. S. Ranson içinde, *Inside the Learning Society* (s. 253-270). New York: CASSELL.
- Repucci, S. (2012). *Civil Service Reform*. Helsinki: UNU-WIDER.
- Riccucci, N. M. (2001). The "Old" Public Management Versus The "New" Public Management: Where Does Public Administration Fit in? *Public Administration Review*, 60(2), 172-175.
- Ridley, F. (1996). New Public Management in Europe: Comparative Perspectives. *Public Policy and Administration*(11), 16-29.
- Romar, E. Y. (2012). Will public administration and decentralization in Japan benefit from continous reforms? *Doctoral Dissertation*. Wien, Avusturya: University of Wien.
- Rosenbloom, D. H. (1982). "Politics and Public Personnel Administration: The Legacy of 1883" in David H. Rosenbloom, ed., *Centenary Issues the PendletonAct of 1881*. New York: Marcel Dekkar, Inc.

- Rosenbloom, D. H. (2008). *Public Administration: Understanding Management*. New York: McGraw-Hill College.
- Rubin, I. S. (2002). *Balancing the Federal Budget: Trimming the Herds or Eating the Seed Corn?* New York: Seven Bridges Press, LLC.
- SAGE. (2009). *Central Government and Delegated Employer Responsibility: The Swedish Model 2009*. Stockholm: Swidish Agency for Governmnet Employees.
- SAGE. (2010). *Facts Swedish Central Government as Employer*. Stockholm: Swidish Agency for Governmnet Employees.
- Saito, J. ve Yamada, K. (2011). Local Government in Japan. A. Gaunder (Ed.) içinde, *Handbook of Japanese Politics* (s. 103-114). Oxford, UK: Routledge.
- Sarısu, A. (2011). İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Temel Özellikleri. *Yaklaşım Dergisi*, 19(222), 224-229.
- Saran, U. (1995). Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim. *Türk İdare Dergisi*.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayıncılık.
- Saran, U. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler. A. Nohutçu ve A. Balcı içinde, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Sargut, S. A. (1995). Bürokrasinin Türkiye'deki Darboğazı: Ulusal Kültür-Makine Örgüt Uzlaşmazlığı. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri* (s. 121-141). içinde Ankara : TODAİE Yayınları.
- Sayan, İ. Ö. (2005). *Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, AÜ SBF.
- Sayan, İ. Ö. (2009). Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64(1), 201-245.
- Sayan, İ. Ö. (2016). Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 669-691.
- Sayan, İ. Ö. ve Demirci, A. (2010). 4/C Geçici Personel İstihdamı. *Türk-İş* (388).
- Sayan, İ.Ö. ve Demirci, A.G. (2018). Kamu Personelinin Değerlendirmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi. *AÜ SBF Dergisi*, 73 (2), 667-700.
- Sayan, İ. Ö. ve Küçük, A. (2012). Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(1), 171-203.
- Sayan, İ. Ö. ve Albayrak, S. O. (2011). "İstisnaîlikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel istihdamı". *Amme İdaresi Dergisi*, 44 (3), s. 141-172.
- Schavo-Campo, S. ve Sundaram, P. (2000). *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Schumpeter, J. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: HarperPerennial.
- Scott, G., Bushnell, P. ve Sallee, N. (1990). Reform of The Core Public Sector: New Zealand Experience. *Governance*, 3(2), 138-167.
- Selden, S. C. (2012). Global Trends in Human Resources Management Practices. B. G. Peters ve J. Pierre içinde, *Handbook of Public Administration* (s. 87-102). Londra: SAGE.

- Sertlek, T. (2008). Sağlık Hizmetleri ve Taşeronlaştırma. *Toplum ve Hekim*, 23(4), 309-315.
- Shafritz, J. M., Rosenbloom, D. H. ve Riccucci, N. C. (2001). *Personnel Management in Government* (5 b.). New York: Marcel Dekker.
- Shendrikova, D. (2014). Japanese Bureaucracy: Descent From Heaven. *Commentary*(December), 1-3.
- Sheppard, G. (2003). Civil Service Reform in Developing Countries: Why is it Going Badly? Depoliticizing the Civil Service. *11th International Anti Corruption Conference 25-28 May*, (s. 1-32). Seoul.
- Short, O. C. (1937). Public Personnel Agencies. *American Academy of Political and Social Science*(189), 104-110.
- Sobacı, M. Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar" : Bağımsız İdari Otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2), 157-180.
- Sözen, S. ve Shaw, I. (2002). The International Applicability of "new" Public Management: Lessons from Turkey. *International Journal of Public Sector Management*, 15(6), 475-486.
- Standfort, J. (2000). Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration and Research Theory*, 10(4), 729-756.
- Stanova, L. (2014). Central Civil Service Management Structures As Brokers Of Depoliticization and Evidence-Based Civil Service Management: A Typology. *Human Affairs*(24), 307-324.
- Staronova, K. ve Gaiduschek, G. (2013). Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: The Road To Professionalisation? N. S. Vanhoonacker ve L. Verhey içinde, *Civil Servants And Politics: A Delicate Balance* (s. 123-151). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*(155), 17-28.
- Stone, R. (1995). *Human Resource Management*. Brisbane: Wiley.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*. İstanbul: TESEV.
- Şencan, H. (2006). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. *Yasama Dergisi* (1), 96-128.
- Şener, H. E. (2013). Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı içinde, *Kamu politikası: Kuram ve Uygulama* (s. 566-603). Ankara: Adres Yayınları.
- Takada, Y. (2011). System Of Ethics of Public Servants in Japan. *Fifth Regional Seminar on Good Governance for Southeast Asian Countries 7-9 December* (s. 98-104). Tokyo: UNEFEI.
- Tan, T. (1995). İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk. *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II* (s. 175-183). içinde Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tan, T. (2000). Bağımsız İdari Otoriteler. İ. Atiyas içinde, *Devletin Düzenleyici Rolü* (s. 115-133). İstanbul: TESEV Yayınları.




- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 1-26.
- Tan, T. (2005). *Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları.
- Taylor, F. W. (1997). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. (H. Akın, Çev.) Konya: Çizgi.
- Thiel, S., Stejin, B. ve Allix, M. (2005). New Public Managers' in Europe: Changes and Trends. *New Public Managers*(5-8), 1-21.
- Thompson, F. (1993). *Public Personnel Administration*. Oak Park, IL: Moore Publishing.
- Thompson, F. (1997). Defining the new public management. *Advances in International Comparative Management*, 1-14.
- TODAİE. (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Toprak, E. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme. *YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları No:6*. Ankara: <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf>.
- Tuncer, A. ve Usta, S. (2013). İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(30), 181-195.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Turan, G. (2007). Piyasa Ekonomisine Geçiş Ülkelerinde Reformlar ve Yeni Devletin İşlevleri. *Kamu-İş Dergisi*, 8(4).
- Tutum, C. (1968). Türkiye’de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 1 (1), 32-45.
- Tutum, C. (1970). Yeni Personel Rejimi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(3), 11-29.
- Tutum, C. (1973). Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (3), 4-21.
- Tutum, C. (1980). Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (3), 95-107.
- Tutum, C. (1990). Kamu Personeli Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 31-45.
- Tutum, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yenden Yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (s. 441-457). Ankara: Yargı Yayınevi.
- TÜHİS. (2002). *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*. Ankara: Türkiye Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası.
- Türkcan, E. (1984). *Dünya Krizi mi, Petrol Krizi mi? Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım*. Ankara: Yurt Yayınları.
- TÜSİAD. (2002). *Kamu Reformu Araştırması*. İstanbul: TÜSİAD Yayını, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335.

- Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 1-28.
- Ulusoy, A. (2000). Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu* (s. 273-285). içinde Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları.
- Ulusoy, A. (2002). Türkiye İçin Nasıl Bir Bağımsız İdari Otorite Modeli. *STEAM II. Özerk Kurullar Arenası 17-18 Aralık*. Ankara.
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- UN. (2005). *World Public Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. New York: United Nations.
- UNDP. (2006). *Public Administration Country Profiles*. New York: UNDP.
- Ünal, A. (1998). *Performansa Dayalı Ücret*. Ankara: Kamu-İş Eğitim Yayınları.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- Van Viper, P. R. (2007). "U.S, Public Personnel Administration in Historical Perspective", in A. Farazmand (Ed.). *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*. Londra: Praeger, s, 23-41.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G. ve Verschuere, B. (2004). The Study Of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.
- Walle, S. ve Hammerschmid, G. (2011). The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European public sectors. *Administrative Culture*, 12(2), 190-209.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanism-Competition Contracting and the New Public Management*. New York: St. Martin's Press.
- WB. (2008). *Civil Service and Administrative Reform Thematic Paper*. Washington: IEG.
- Weber, M. (1993). *Sosyoloji Yazıları*. (T. Parla, Çev.) İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weber, M. (1996). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. (O. Ozankaya, Çev.) İstanbul: İmge Kitapevi.
- Wilson, J. Q. (2000). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5).
- Wright, P. M. ve Ferris, G. F. (1996). *Human Resource Management: Perspectives, Context, Function and Outcomes* (3 b.). New Jersey: Prentice-Hall Inc. .
- Yamamoto, G. T. (2003). *Bütünleşik Pazarlama*. Ankara: MediaCat Yayınları.
- Yaşamış, F. D. (1997). Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'a". *Türk İdare Dergisi*, 69(417), 1-27.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*. AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.

- Yıldız, M., Şahin, B. ve Babaoğlu, C. (2016). Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak. *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 34(2): 133-158.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Zanetti, L. A. ve Adams, G. B. (2000). In Service of the Leviathan: Democracy, Ethics and the Potential for Administrative Evil in the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 534-554.



EK 1: ORJİNALLİK RAPORU

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA	
Tarih: 18/02/2019	
<p>Tez Başlığı: MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ: ABD VE JAPONYA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ</p>	
<p>Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 463 sayfalık kısmına ilişkin, 18/02/2019 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 7 'tür.</p>	
<p>Uygulanan filtrelemeler:</p>	
<p>1- <input checked="" type="checkbox"/> Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç</p>	
<p>2- <input checked="" type="checkbox"/> Kaynakça hariç</p>	
<p>3- <input checked="" type="checkbox"/> Alıntılar hariç</p>	
<p>4- <input type="checkbox"/> Alıntılar dâhil</p>	
<p>5- <input checked="" type="checkbox"/> 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç</p>	
<p>Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p>	
<p>Gereğini saygılarımla arz ederim.</p>	
<p>18/02/2019</p>  <p>Tarih ve İmza</p>	
<p>Adı Soyadı: İsmail ORAL</p>	
<p>Öğrenci No: N08144627</p>	
<p>Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi</p>	
<p>Programı: Kamu Yönetimi Doktora</p>	
<p>Statüsü: <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> Bütünleşik Dr.</p>	
<p><u>DANIŞMAN ONAYI</u></p>	
<p>UYGUNDUR.</p> 	
<p>Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN</p>	

EK 2. ETİK KURUL MUAFİYET FORMU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 18.02.2019

Tez Başlığı: **MERKEZİ PERSONEL YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ: ABD VE JAPONYA ÖRNEKLERİ VE TÜRKİYE İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ**

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurulları ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

18/02/2019

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: İsmail ORAL
Öğrenci No: N08144627
Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı: Kamu Yönetimi Doktora
Statüsü: Yüksek Lisans Doktora Bütünleşik Doktora

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

