

TÜRKİYE’DE PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARINA GEÇİŞTE ESNEKLİK VE MEMUR STATÜSÜ

Dr. Özlem Taner KÖROĞLU *

ÖZET

Türkiye’de 1980’den sonra uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalar, devlet olgusunu, işlevlerini, ölçeğini ve buna koşut olarak kamusal sektörde istihdamı yeniden yapılandırmışlardır. Kamusal istihdamın yeniden yapılandırılması, özel sektörde istihdama paralel olarak “esneklik” üzerine kurgulanmıştır. Esnek olan piyasanın arz ve taleplerine göre esneyebilecek hukuksal yapı, esnek örgüt yapısı, esnetilebilen kavram ve kurumlar ile bunlarla uyum sağlayacak esnek istihdam türlerinin oluşturulması istenmektedir. Bu yazının amacı, II. Dünya Savaşından 1980’lerin ilk yıllarına kadar geçen süreç içerisinde, kamu hizmetlerini gören personele uygulanan personel yönetimi ile, 1980’den sonra küçülen kamu sektöründe çalışan personele uygulanan insan kaynakları yönetimi arasında yaşanan dönüşümü ortaya koymaktır. Kamusal istihdam sisteminde esnekliğin yarattığı dönüşüm “memur” statüsü üzerinden gidilerek açıklanmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, İnsan Kaynakları Yönetimi, Esneklik, Memur.

ABSTRACT

Officer Status And Flexibility In Transition From Personnel Management To Human Resources Management In Turkey

The neo-liberal policies which started to be implemented in Turkey after 1980 have restructured state case, the functions, scale and as a parallel employment in public sector. Restructuring of public employment - in parallel to the private sector employment was constructed on “flexibility”. According to demand and supply of flexibly market, it is required that can flex legal structures, flexible organizational structure, stretching concepts and institutions, creation types of flexible employment to adapt with them. The purpose of this study is to reveal the transformation between personnel management which applied to public personnel from World War II to the early 1980s, and human resource management which applied employees in public sector -downsizing after 1980. Flexibility in public employment system created by the transformation will be explained by going through “officer” status.

Key Words: Personnel management, human resource management, flexibility, officer.

* Mersin Üniversitesi Tarsus Meslek Yüksekokulu

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde kapitalizmin uygulandığı, devletin yalnızca ülkede disiplin ve savunma sağladığı dönemden, İkinci Dünya Savaşı sonrası müdahaleci kapitalizme dönüşümle birlikte devletin görevlerinde artış yaşanmış ve kamu hizmetleri artarak çeşitlenmiştir. 1970'li yılların ilk yarısında kapitalist ekonomilerde yaşanan durgunluk, tüketim ve yatırımların düşmesi, işsizliğin artması gibi faktörler kriz yaratmıştır. Kamu giderlerine daha çok kaynak ayrılarak bütçe açıklarının giderilmesine çalışılmış, bu da küçültülmüş devlet modelini ortaya çıkarmıştır. Neo-liberallere göre, devletin aktif olarak ekonomiye müdahalesi bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanması anlamına geleceği için bu alandan uzak tutulması gerekmektedir. Buna koşut olarak neo-liberal politikalarla devletin çalışma alanı yani kamu hizmetleri yeniden düzenlenmiştir. İlk düzenlemeye gidilen kamu hizmetleri "endüstriyel ve ticari kamu hizmetleri" olmuş, kamu hizmeti kapsamı dışına çıkarılarak özelleştirme kapsamına alınmıştır. İdari kamu hizmetleri de neo-liberal politikalarla eşitlik ve bedelsizlik ilkelerinden uzaklaştırılmıştır.

Bunun yanı sıra kamu hizmeti kavramının sınırlarında ve ilkelerinde değişimler yaşanmıştır. Süreklilik, eşitlik, uyum, karşılıksızlık ilkeleri daha farklı tanımlanırken, bu ilkelere yenileri; şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik ilkeleri katılmıştır. Kamu hizmetlerinin dönüşümünün gerçekleştirilmesinde kullanılan araçlardan biri de deregülasyon olmuştur. Deregülasyon ile devlete ait tekелci olan ya/ yada olmayan yetkilere son veren yasa, yönetmelik, genelge ve düzenlemeler çıkarılarak; kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda özel sektör ile rekabeti sağlamak için fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonlar ortadan kaldırılmıştır.

Neo-liberal politikaların kamu hizmetlerinin dönüşümünde kullandıkları bir diğer araç taşeronlaşma olmuştur. "Tali işverenlik", "alt işverenlik" şeklinde de ifade edilen taşeronluk, kamu sektörünün küçültülmesinde özelleştirmenin farklı bir boyutu olarak kullanılmıştır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde uygulanan ihale mekanizması, bir özelleştirme mekanizmasına evrilerek, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gerekli asli ve sürekli kamu hizmetleri taşeronluk uygulamasıyla özel sektöre devredilmektedir. Neo-liberal politikaların kamu hizmetleri için getirdikleri diğer düzenlemeler bütçelerin kısılması, denk bütçe takip eden sistemlerin adem-i merkezileştirilmesi, müşteri taleplerine hassas hale getirilmeleri, kamu hizmetinin sunumuna rekabetin sokulması, hizmetlerin ticarileştirilmesi, katkı payı uygulamaları ve teklif usulü bu yöntemler arasındadır.

Bu yazının amacı, İkinci Dünya Savaşından 1980'lerin ilk yıllarına kadar geçen süreç içerisinde kamu hizmetlerini gören personele uygulanan personel yönetimi ile, 1980'li yıllarla birlikte küçülen kamu sektöründe çalışan personele uygulanan insan kaynakları yönetimi (İKY) arasında yaşanan dönüşümü ortaya koymaktır. Personel yönetiminden insan kaynaklarına dönüşüm süreci esneklikle bağlantılı ve memur statüsü üzerinden anlatılırken çalışma ideolojik, tarihsel, hukuksal açıları bütün olarak incelenecektir. Çalışmada, literatür taramasından dolayı konu, nitel araştırma yöntemleri kullanılarak ele alınmıştır. Ancak sadece literatür taramasıyla yetinilmediği için belli istatistiki veriler ile mevzuat metinleri de kullanılmıştır. Dolayısıyla sınırlı da olsa nicel araştırma araçları da kullanılmıştır.

Kamusal istihdamda personel yönetiminden insan kaynaklarına geçişte esneklik ve memur statüsü üç ana başlıkta anlatılacaktır. Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve esneklikte iki yönetimin işlevsel olarak farklılıkları bulunmadığı, farklılığın ideolojiden kaynaklandığı anlatılacaktır. Sayısal esneklik ve memurluk başlığında esnekliğin, mevcut kamusal istihdam sistemini daraltmaya yönelik uygulamaları mevzuat açısından incelenecektir. Son başlıkta ise, memurluk statüsüne egemen olan kavram ve ilkelerde kırılma, kadro kavramı ve kariyer ilkelerinde yaşanan tarihsel ve hukuksal dönüşüm koşut olarak açıklanacaktır.

1. PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ VE ESNEKLİK

Personel yönetimden insan kaynakları yönetimine geçiş konusu disiplinde bir çok çalışmanın konusu olmuştur. İnsan kaynakları yönetimi kitaplarının ilk konusu iki yönetim arasındaki tarihsel gelişim sürecinin, kimi zaman açıkça kimi zaman üstü kapalı örtük önermelerle, karşılaştırılmalı analizidir¹. Personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş ve esneklik ilişkisi bu çalışmada kapitalist üretim süreci üzerinden anlatılacaktır.

Kapitalist sermaye birikim sürecinde, II. Dünya Savaşı sonrası egemen olan refah devleti döneminin üretim süreci fordizm olmuştur. Aglietta'ya göre (1979:723) fordizm mekanik montaj hattında işgücünün verimliliğine bağlı olarak sermaye birikimini artırma temeline dayanmış ve savaştan sonra yirmi yıl kadar varlığını sürdürmüş üretim sürecidir. Sermaye birikim sürecinin bant tipi üretimde denilen fordist yapısı, bürokratik, hiyerarşik ve merkeziyetçi özel-

¹ Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi ilişkilerini inceleyen (Sabuncuoğlu, 2000:11), (Yüksel, 1997:7), (Can vd, 2001: 5), (Güler, 2005: 31), (Fındıkcı, 1999: 13), (Büyükcü, 1998: 77), (Selamoğlu, 1998: 41), (Şaylan, 2000).

likleriyle, işletmelerde sermaye birikim sürecinin taleplerini karşılayamamıştır. Post-fordist üretim organizasyonu tam otomatik üretimi ve denetimi sağlayacak olan mikro teknolojiler, üretim sürecinde esnekliği ve yerleşmeyi öngörmektedir. Mikro teknolojilerin üretime girmesiyle üretim ölçeği küçülmüş, bu da küçük firmaların artması ve üretim birimlerinin kendi içinde parçalanmasıyla meydana gelmiştir. Küçük ölçekli üretimin en önemli sonucu ise personel sayısının azalmasıdır (Öngen, 1996:831). Post-fordizmin en önemli argümanı, fordizmde ayrılan kafa ve kol emeğini bütünleştirerek edim ile düşünceyi tekrar bir araya getirmesi ve böylece üretim sürecinin en önemli sorunlarından biri olan yabancılaşma sorununu çözmesidir. Oysa pratikte post-fordist üretim süreci çalışanları kendi içerisinde gruplara ayırmıştır: Çekirdek işçiler ve çevre işçiler. Çekirdek işçiler toplam kalite yönetimi (TKY), sürekli eğitim ve insan kaynakları gibi alanların öznesi olan, üretim sürecinde niceliksel özelliklere sahip kalifiye elemanlardır. Çevre işçiler ise gerçekte istihdamın esneklediği, yaratıcı olmaktan uzak, yalnızca teknolojinin rutin kullanım kısmını gerçekleştiren kesimlerdir. Post-fordizmle birlikte rasyonelleşmenin gereği olarak bir yandan personelin vasıflı hale getirildiği, motive edilen, işletmeyle bütünleştirilen bir model ile işçilerin sayısal olarak esnekleştirildiği bir model aynı anda verilmektedir (Necef, 1996: 785).

Farazmand (1999:510) kamu yönetimi alanındaki gelişmeleri küreselleşme ile açıklar. Küreselleşme, sermaye artı değer birikimi, içsel nedenler, bilgi teknolojisi, uluslararası enstitüler ve ideolojik faktörlerin sonucudur. Devlet ve kamu yönetimi mevcut durumun sürekliliği konusunda ısrar ederken, küreselleşme kapitalist devlet ve kamu yönetimi için belirli sonuçlar doğurmuştur. Kapitalizmin devlete ihtiyacı vardır, devlette kapitalizmden bağımsız değildir. İki tarafın elitleri de küreselleşme sürecine hizmet ederler, çünkü küreselleşme her ikisine de hizmet etmektedir. Üstüner'e göre (2000:18) 1970'lerin sonunda ortaya çıkan devletin mali krizi ve pazar koşullarında meydana gelen değişimler kamu sektörü ile özel sektörü birbirlerine yaklaştırmıştır. Mali kriz ve pazar koşullarında meydana gelen değişimler kamu yönetimini sınırsız güç kullanan, girdi-çıktı oranlarını gözetmeden ölçüsüzce hareket eden ve denetimsiz işlev gören kamu yönetimini özel sektörün teknik, ilke ve uygulamalarına itmiştir. Osborne ve Gaebler'e göre (1992:2) 1900'den 1940'a kadar şekillenen, sanayi devriminin gereklerine uygun kamu yönetimi artık sanayi sonrası bilgiye dayalı, muhteşem fırsatlarla olduğu kadar dehşete düşüren sorunlarla da dolu olan küresel ekonominin gereklerine cevap verememektedir. Girişimci kamu yönetimleri merkezîyetçilikten uzaklaşarak, takım çalışması ve katılımcı yönetimi gerçekleştirirler. Esnek, yeniliğe açık, takım çalışması uygulayan ve katılımcı yönetimi benimseyen girişimci kamu yönetimleri, müşteri taleplerine yani vatandaşların isteklerine hızlı cevap verebilirler.

Personel, bir iş yerinde çalışanların tümünü anlatan, istihdamda kullanılan kişidir. Personel sözcüğü, içerik açısından son derece yalın olup, anlam yüklü değildir. Çalışılan sektöre yönelik kamu veya özel, yada hiyerarşik olarak üst kademe veya alt kademe bilgisi vermeden, sadece kişinin bir örgütte istihdam edildiğini anlatır. Kamu yönetimi sözlüğü (Bozkurt vd.,1998: 205) personel yönetimini "örgütün gereksindiği insan kaynağını sağlamanın ve bu kaynaktan en etkin ve verimli bir biçimde yararlanmanın yol ve yöntemlerini gösteren disiplin" olarak tanımlar. Personel yönetimi en geniş anlamıyla bir örgütün insan kaynaklarına olan ilgisinin tümüdür (Kayar, 2010: 2). Tutum'a (1979: 3) göre personel yönetiminin dört temel işlevi bulunmaktadır: Danışmanlık, çözümleme ve belirleme, özlük hizmetleri ve denetimdir. Danışmanlık işlevi, personel yönetiminin, örgütün eylem biriminde bulunanlara danışmanlık hizmeti sunmasıdır. Çözümleme ve belirleme işlevi, işe devam, yer ve görev değiştirmeler, personelin yenilenme oranı gibi örgütün personeline yönelik verimliliği ve etkenliği ilgilendiren konuları tespit ve analiz ederek yöneticiye bildirir. Personel yönetiminin üçüncü işlevi olan özlük işlerinin içine; iş analizleri, iş tanımları, sınıflandırma, işe alma, sınavlar, sicil değerlendirme, yükselme, eğitim, ücret, sosyal programlar girmektedir. Personel yönetiminin gözetim ve denetim işlevi bilgi toplayarak bunları yönetime iletmek ve onları doğru kararlar almaları yönünde yöneltmektir. Bu çalışmada Tutum'un getirdiği personel yönetiminin işlevlerinden hareket edilerek neo-liberal politikaların İnsan Kaynakları Yönetimi olarak güncellemeye çalıştıkları disiplin alanı karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılacaktır. Ancak şablon oluşturulurken Tutum'un şablonundan yalnızca iki işlev alınarak, gözetim ve denetim işlevi ile danışma işlevi göz ardı edilecektir. Bu işlevler aslında birbirini bütünleyen işlevler olmalarının yanı sıra personel yönetiminin yaşamsal işlevinden değil, personel yönetiminin "kurmay birim" olmasından kaynaklanan işlevlerdir. Emir verme yetkisi olmayan ancak "emir-komuta" birimlerini uzmanlık bilgisinden dolayı yönlendiren tüm kurmay birimlerin ortak işlevi danışma, gözetim ve denetim için yöneticileri bilgilendirmedir.

Personel yönetimi kamu ve özel sektörde aynı işlevleri yerine getirir. Kamu sektöründe de özel sektörde de personel yönetiminin verimlilik ve etkenliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevi bulunur. Ancak bu işlevleri yerine getirirken kullandıkları ölçüler, tabi oldukları kurallar ve teknikler önemli ölçüde birbirinden farklıdır. Personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş anlatılmaya çalışılırken önce dönemler itibarıyla ayrıma gidilecek ve disiplin, İkinci Dünya Savaşı ile 1980'lerin ilk çeyreğine kadar olan dönemde, kamu ve özel sektör için, verimlilik ve etkenliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevi

açısından anlatılacaktır. 1980'lerin ilk çeyreğinden günümüze kadar geçen dönem ise yine kamu ve özel sektör düzeyinde, verimlilik ve etkinliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevi üzerinden anlatılacaktır.

Tablo1. Personel Yönetiminin İşlevleri

1. VERİMLİLİK ve ETKENLİĞİ SAĞLAMA İŞLEVİ (Çözümleme ve Belirleme İşlevi)		2. ÖZLÜK HİZMETLERİ İŞLEVİ	
Özel Sektörde	Kamu Sektöründe	Özel Sektörde	Kamu Sektöründe
Çalışma Alanı 1. Verimliliğin ve etkinliğin artırılması için personele uygulanan motive edici psiko-sosyal teknikler. 2. Verimliliğin ve etkinliğin üretim ve hizmet sürecinde artırılması için uygulanan ve personeli ilgilendiren ilke, teknik ve uygulamalar.	Verimliliğin ve etkinliğin artırılmasına yönelik çabalar "kamu hizmeti" üzerinde "hukukilik" ve "yerindelik" parametreleri üzerinden incelenmiştir. Hiyerarşik denetim ve hukuksal denetimin konusu olan yerindelik denetimi yargısal denetim dışı bırakılmıştır.	-anayasa -iş hukuku -bireysel iş hukuku -toplu iş hukuku (sendikalar hukuku) -toplu iş sözleşmeleri hukuku -grev ve lokavt hukuku -sosyal güvenlik hukuku.	-anayasa -657 sayılı devlet memurları kanunu.

Kaynak: Yazar tarafından düzenlenmiştir.

Personel yönetiminin verimlilik ve etkinliği sağlama işlevi, kamu ve özel sektörde farklı güdülerle, çok farklı alanlarda gelişmiştir. Özel sektör, II. Dünya Savaşı'ndan bugüne, karını maksimize etme güdüsüyle, akademik ve pratik alanda verimlilik ve etkinliği artırıcı her türlü çalışmayı pratiğe aktarmıştır. Özel sektörde alan, Japon ve Amerikalı yönetim guru isim ve teknikleriyle doludur. Personel yönetiminin verimlilik ve etkinlik sağlama işlevi iki ana dönem açısından incelendiğinde, özel sektörde dönemselsel anlamda hiçbir değişimin olmadığı görülür. Üretim ve hizmet alanını düzenleyen kural, kurum, teknik ve uygulamalar anında kapitalist üretim sürecine entegre edilmiştir. Personel yönetiminin özel sektörde verimlilik ve etkinlik işlevi, dönüşüm değil, kısa süreli uyarlanmalar üzerinden gitmiştir.

Özel sektörün amacı karını maksimize etmektir. Personel yönetiminin özel sektörde verimlilik ve etkinlik sağlama işlevi niceliksel olarak "ölçülebilir" kar olgusu üzerinden yürüterek gerçekleştirebilecektir. Kamu sektörü ise amacını en genel anlamda "kamu yararı" olarak tanımlamıştır. Personel yönetiminin

kamu sektöründe verimlilik ve etkenlik sağlama işlevini sorgularken geliştirdiği iki parametre vardır, "hukukilik" ve "yerindelik" ölçütleridir. Yani personel yönetiminin verimlilik ve etkenlik sağlama işlevi açısından özel sektörde kar üzerinden gidilirken, kamu sektöründe verimlilik ve etkenliğin ölçütü kamu hizmetlerinde hukukilik ve yerindelik olmuştur². Kısaca özetlemek gerekirse, personel yönetiminin verimlilik ve etkenlik işlevi kamu sektöründe, "kamu yararı" üzerine temellendirilmekte, kamu yararının ölçütü de kamu sektörü tarafından yerine getirilen "kamu hizmet"inin "hukukilik" ve "yerindelik" ölçütlerini yerine getirmesine göre değerlendirilmektedir.

1980 sonrası post-fordist üretim süreci ile birlikte, neo-liberal politikalar, kamu sektöründe verimlilik ve etkenlik işlevine yeni düzenlemeler getirmiştir. Kamu sektörüne getirilen kalite anlayışı ve stratejik planlama düzenlemeleri ile kamu kurumlarının birim düzeyinde ölçümlenebilir sayısal hedefler belirleyerek, zaman periyotları düzenlemelerini istemektedirler. Personel yönetiminin verimlilik ve etkenlik sağlama işlevi kamu ve özel sektör açısından değerlendirildiğinde; kamu sektörünün 1980'den sonra verimlilik ve etkenliği belirleyen ölçütlerinde dönüşüm yaşanarak, kamu hizmetlerinin sayılarla ifade edilmeye başlandığı, özel sektörün ise 1980'lerde kırılma yaşamayıp, evrimleşerek günümüze geldiği görülmektedir.

Personel yönetimi özlük hizmetleri işlevlerinin, kamu ve özel sektör açısından incelendiğinde ortak gelişim çizgisi göstererek, aynı başlangıç, aynı kırılma noktalarını yaşadıkları görülecektir. Post-fordist üretim sürecinde "esneklik" anlayışının uygulandığı yer, tam da burasıdır. II. Dünya Savaşı sonrası ile 1980'li yılların ilk çeyreğinde uygulanan fordist üretim süreci, devlet kapitalizmi adı verilen dönemde hukuk kurallarıyla da güvence altına alınan personelin hak ve yetkilerini; post-fordist üretim süreciyle birlikte, yine hukuk kurallarıyla esnekleştirerek geri almaktadır. Kamu sektöründe personel yönetiminin özlük hizmetleri işlevi Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Özel sektörde ise aynı alan Anayasa, iş hukuku, bireysel iş hukuku,

² Kamu hizmetlerini yerine getiren personel, idari eylem ve işlemde bulunur. Hukuki açıdan işlemler eylemlerden daha önemlidir ve hukuksal işlemlerin geçerli ve hukuka uygun bir biçimde yapılabilmesi için beş öge taşıması gerekir. Tan'a göre (1998: 319) yetki; yönetim adına irade açıklamaya yetkili kişi ya/da kurul tarafından yapılmış mıdır? Biçim; öngörülen biçim koşullarına ya/da yöntem kurallarına göre yapılmış mıdır? Neden: idari işlemin yapılmasını gerektiren neden (sebeup) gerçekleşmiş midir? Son olarak amaç: kamu yararı için mi yapılmıştır? Bu beş soruya cevap veren idari işlem hukuka uygun demektir. Yerindelik hukuk sözlüğünde bir işlemin yasaların emrettiği çerçevede yerinde olup, olmadığı, amaca uyup uymamayı anlatır (Yılmaz, 1985: 797).

Kamu sektöründe verimlilik ve etkinliğin denetimi "yerindelik denetimi" ile hiyerarşik üstler tarafından yapılır. Yargı organının yerindelik denetimi yapması Anayasa'nın 125. maddesi ile ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanun'un 2. maddesine göre yasaktır. Buna göre yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmiştir.

toplu iş hukuku (sendikalar hukuku), toplu iş sözleşmeleri hukuku, grev ve lokavt hukuku, sosyal güvenlik hukuku ile düzenlenmiştir.

Fordist üretim süreci, müdahaleci devlet anlayışının kural ve kurumlarını, normlar hiyerarşisine göre en tepede düzenleyerek, kamu ve özel sektör personelinin hak ve yetkilerini güvence altına almıştır. Bu anlamda merkezidir, örgüt yöneticilerine personelin özlük haklarıyla ilgili serbesti bırakmamıştır. Kamu ve özel sektörde, personel yönetimi özlük hizmetlerinin işlevlerini tek tek ele alıp sıraladığımızda, hepsinde karşımıza alanı düzenleyen mevzuatlar çıkacaktır. Kamu ve özel sektör alanında en düşük ücreti belirleyen devlettir, özel sektörün bunun altına inmesi mümkün değildir. Özel sektörde, belli bir büyüklüğün üstünde doktor çalıştırmayı, belli bir ölçeğin üstünde sakat ve hükümlü çalıştırmayı, belli bir sayının üstünde kadın çalışanı olan örgütlerin kreş açma mecburiyeti mevzuatlarla düzenlenmiştir. İşçi-iş veren çatışması dahil, alan kurumsallaştırılarak, grev esnasında grev gözcüsünün uyması gereken kurallar dahi düzenlenerek, ayrıntılı mevzuatlarla çalışanların hakları güvenceye alınmıştır.

İKY, personel yönetimi alanına neo-liberal politikaların talep ettiği esneklik düzenlemesini getiren anlayışın adıdır. İKY personel yönetimi ile aynı işlevleri yerine getirmektedir. Ancak verimlilik ve etkenlik sağlama işlevinde özel sektörün benimsediği ilke ve teknikleri kamu sektöründe uygulayarak kalite ve stratejik planlama anlayışlarını düzenlemektedir. İKY, özlük hizmetleri işlevlerinde de, hukuk kurallarıyla güvence altına alınan kamu ve özel sektör personeli haklarının yine hukuk aracılığıyla elinden alınmasından sonra, alanı düzenlemektedir. İKY, özlük hizmetlerinin işlevlerinin karar alma mekanizmasını da örgüt düzeyine çekmek istemektedir. İKY kitaplarında İKY ile personel yönetimi karşılaştırılırken, personel yönetimi; iş odaklı, operasyonel faaliyet, kayıt sistemi, statik bir yapı, insan maliyet unsuru, kalıplar, normlar, klasik yönetim, işte çalışan insan, iç planlama kavramları ile anlatılmıştır (Bach, Sisson, 2000:12), (Kalra, 1997: 179), (Keser, 2002),(Çınar, 2007) . İKY ise; insan odaklı, danışmanlık hizmeti, kaynak anlayışı, dinamik bir yapı, insan önemli bir girdi, misyon ve değerler, toplam kalite yönetimi, işi yönlendiren insan ve stratejik planlama kavramlarıyla tanımlanmıştır. İKY ile ilgili yazında personel yönetimi ile İKY arasındaki farklılıklar parametreler açısından ortak olmakla birlikte değerler açısından farklıdır. Personel yönetimi yalnızca bir birimdir ve karar mekanizması da değildir, çünkü personelin haklarını korumak adına en tepede mevzuatla düzenleyen anlayışın, uygulamasını yürüten, kayıt tutan birimdir. Ancak bu özellik personel yönetimini; özlük hizmetleriyle ilgili kararların adem-i merkezileştirilerek örgüt düzeyine indirgemeye çalışan, yöneticilerin

keyfi ve serbest iradelerine personel hak ve yetkilerini devreden anlayıştan daha büyük ölçüde insan odaklı yapmaktadır.

2. Sayısal Esneklik ve Memurluk

Neo-liberal politikaların üretim ve istihdam sistemini yeniden yapılandırırken kullandıkları temel kavram esneklik olmuştur. Esneklik, istihdam sistemini iki farklı koldan neo-liberal politikalara uyarlamaktadır. Esnekliğin ilk uygulaması kamusal istihdam sisteminin küçültülmesi anlamında sayısal esnekliğin kullanılarak personel sayısının azaltılması, diğeri de küçülen kamusal istihdamda İKY üzerinden esnekliğin uygulanarak personel sistemine egemen olan il-kelerin kırılması şeklindedir.

Tablo 2: Yıllara Göre Serbest Kadroların Dağılımı

YILLAR	SERBEST KADRO	ARTIŞ ORANI (%)
1980	1.170.224	0,00
1981	1.169.494	-0,06
1982	1.176.224	0,58
1983	1.195.607	1,65
1984	1.285.831	7,55
1985	1.316.661	2,40
1986	1.356.137	3,00
1987	1.491.325	9,97
1988	1.507.295	1,07
1989	1.518.020	0,71
1990	1.542.433	1,61
1991	1.600.697	3,78
1992	1.649.763	3,07
1993	1.810.967	9,77
1994	1.736.910	-4,09
1995	1.809.877	4,20
1996	1.817.274	0,41
1997	1.839.224	1,21
1998	1.970.286	7,13
1999	2.045.206	3,80
2000	2.094.932	2,43
2001	2.108.335	0,64
2002	2.114.897	0,31
2003	2.156.625	1,97
2004	2.170.159	0,63
2005	2.155.730	-0,66
2006	2.164.170	0,39
2007	2.248.484	3,90
2008	2.279.805	1,39
2009	2.286.907	0,31
2010	2.254.969	-1,40

³ Kapitalist devlet ile kamu personel rejimi ve esneklik arasındaki ilişki kuran ayrıntılı bir çalışma için Bkz. Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe (Aslan, 2005).

Kamusal istihdam sisteminin ölçek olarak küçültülerek esnekleşmenin gerçekleştirilmesinde "memur" statüsü kullanılmıştır. Kamusal istihdamın asli statüsünü oluşturan "memur" yerine, istisnai pozisyon ve statüler hukuksal, siyasal ve mali yönlerden desteklenerek rejimin parçalı hale gelmesi sağlanmıştır. Memur statüsündeki bazı sınıfların gördüğü hizmetler taşeronlaştırılarak, özel sektöre benzeyen çekirdek işgücü ve çevre işgücüne benzeyen ayırım oluşturulmuştur (Tuncay, 1995:20). Esneklik anlayışı ile birlikte memurlar çekirdek işgücünü, taşeronlaştırılan rutin hizmetleri yerine getiren geçici işçiler ise çevre işgücünü oluşturmaktadır. Esneklik anlayışı ile birlikte yasalarca güvence şemsiyesi altına alınan memurluk statüsü, memur güvencesi kadar olmasa da iş kanunları, sendikalar ve toplu sözleşme haklarıyla güvenceye alınan işçi statüsü çeşitli mekanizmalar kullanılarak işlevsiz hale getirilmeye çalışılmaktadır. Esneklik anlayışı memur statüsü yerine sözleşmeli personel statüsünü, işçi statüsüne karşılık olarak geçici işçiliği desteklemektedir.³

Türkiye’de memur statüsünün 1980 ile 2010 yılları arasında geçirdiği sayısal esneklik Tablo2’ile ortaya çıkmaktadır. Tabloya göre 1980-1998 tarihleri arasındaki dönemde memur kadrosunda dönemsel azalışlar olmakla birlikte genel seçim dönemlerine denk gelen tarihlerde, 1984 (1983 genel seçimleri) %7.55, 1987 (1987 genel seçimleri) % 9.97, 1993 (1994 yerel seçimleri) %9.77, 1998 (1999 genel seçimleri) %7.3 oranında, önemli artışlar yaşandığı görülmüştür. Bu oranlar yüzde yedinin üzerindedir. 1998 tarihi tablodan anlaşılacağı gibi kırılma noktası olmuştur. 1998 tarihinden günümüze kadar kadro sayısında artışlar son derece azalmış, artışlar %3’ün üstüne çıkamamıştır. 2007 tarihinde, genel seçim dönemine gelen süreçte artış ancak %3.9 olmuştur. Yani seçimler bile memur kadrosunu 1998 tarihinden önceki süreç gibi hareketlendirememiştir. Memur kadrolarında yıllara göre artış 1999 yılı itibarıyla bakıldığında 2010 ve 2005 yıllarında eksilere düştüğü; 2009-2006-2004-2002-2001 yıllarında artışın sıfırdan sonraki çift hanelerle belirlendiği; 2008-2003 yıllarında %1’in üzerine çıktığı ve en yüksek artışını da 2007 genel seçimleriyle % 3.90 ile yaptığı görülmektedir. Kadroların yıllara göre artış oranlarındaki düşük yüzdelere, kadro artışının istihdama oranı ve nüfus artış hızına oranı açısından ele alındığında daha da azalacaktır.

Memur statüsünün sayısal olarak esnekleşmesinde kullanılan araçlardan bir diğeri de kadro üzerinden gerçekleştirilmektedir. Personel yönetimine hakim olan ilkelerde kırılma alt başlığında kadro kavramı incelenecektir. Ancak burada kadro kavramı sayısal esnekliğin kullanılma aracı olarak anlatılacaktır. Kadro sistemi Cumhuriyetin ilanından 1965 yılına kadar kurumlar tarafından düzenlenerek, hizmetin gerekleri konusunda en yetkili hizmet birimleri olan

“bakanlıklar” kadroları düzenlemiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile personel yönetimi anlayışı uygulanarak “kadrosuz memur çalıştırılmaz” hükmü getirilmiştir. 657 sayılı kanunla birlikte genel kadro sistemine geçilerek, “bütçe olanakları emrinde” düzenlemeye gidilmiştir. Getirilen sistem ile birlikte, kamu kurumlarının kuruluş yasalarında düzenlenen kadro belirlenmesi uygulaması kaldırılarak, genel kadro uygulaması ile birlikte merkeziyetçi bir yapı oluşturulmuştur. Kadrolar, genel kadro sistemine göre “bütçenin gerekleri” doğrultusunda hazırlanmıştır. Böylece kamu harcamalarını kısma konusunda, genel kadro uygulamasıyla yetki verilmiştir. 1983 yılında çıkarılan 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulu Hakkında KHK” kamu personel sisteminde kadroların ihdas, iptal ve kullanılmasına dair esasları düzenlemiştir. İhdasda, bakanlıkların kadro istekleri merkez ve taşra için ayrıca hazırlanmakta, kadro önerileri Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı görüşleri eklenerek Başbakanlığa sunulmaktadır. Kadrolar her yıl Bütçe Kanunu ile birlikte TBMM tarafından onaylanarak yasa hükmü haline gelmektedir. 190 sayılı KHK, kadroları serbest bırakma, kadrolarda değişiklik yapma yetkilerini Bakanlar Kurulu’na bırakmıştır. 190 sayılı

KHK kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ihdas, serbest bırakma ve değişiklik işlemleri 1984 yılında çıkarılan “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”deki esaslar çerçevesinde yürütülmektedir⁴. Kısaca özetlemek gerekirse kadrolar üzerinden, kamuda çalışacak personel sayısı bütçe üzerinden düzenlenerek, esnekliğin sağlanması gerçekleştirilmektedir. 2009 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nda⁵, serbest memur kadrolarına 2008 yılında emeklilik, nakil, istifa ve ölüm sonucu ayrılan memur sayısının %50’sini geçmeyecek şekilde açıktan veya diğer kamu idare kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle atama yapabilir hükmü getirilmiştir. Bu sınırlar içinde memur ihtiyacını karşılayamayacak söz konusu idare, kurum ve kuruluşlardan, yükseköğretim kuruluşları için ilave 4000 adet, diğerleri için 21.000 adet atama izni verilebilir hükmü getirilmiştir. 2010 yılında bütçe kanunda belirlenen serbest kadrolara bir önceki yılın boşalan kadro sayısının %50’sinden, 2009 yılı için %25’inden, 2008 yılı için ise %50’sinden fazla sayıda atama yapılamayacağı belirtilerek, bütçe uygulamalarıyla kadro üzerinden memurluk statüsü sayısal esnekliğe uğratılmaktadır.

⁴ “Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 84/8029sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 13.05.1984, RG, 18400.

⁵ 5944 sayılı “Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu”, 31. 12.2009, RG, 27449.

Tablo3: Hizmet Sınıflarına Göre Türkiye’de Memur Sayısı 2010 (Temmuz)

SINIFLAR	DOLU KADRO ADEDİ	A (%)	B (%)
GENEL İDARE HİZMETLERİ	347.624	19,64	20.87
MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ HİZMETLERİ	1.901	0,11	0.11
SAĞLIK HİZMETLERİ	242.744	13,72	14.57
TEKNİK HİZMETLER	76.584	4,33	4.70
EĞİTİM ÖĞRETİM HİZMETLERİ	596.132	33,68	35.79
AVUKATLIK HİZMETLERİ	2.187	0,12	0.13
EMNİYET HİZMETLERİ	206.568	11,67	12.40
DİN HİZMETLERİ	75.483	4,27	4.53
YARDIMCI HİZMETLER	116.268	6,57	6.98
HAKİMLİK SAVCILIK	12.546	0,71	
ÖĞRETİM ELAMANLARI	91.693	5,18	
TOPLAMLAR	1.769.730	100	1.665.491

Kaynak: DBP ve TUIK 2010 verilerinden yararlanılarak yazar tarafından hesaplanmıştır.

A: Sütununda belirtilen yüzde değerleri dolu kadro değerleri dikkate alınarak, hizmet sınıflarına hakimlik-savcılık ile öğretim elemanları gibi “istisnai memuriyet”lerinde toplam memur sayısına ilave edilmesiyle bulunmuş dağılımlardır.

B: Sütununda belirtilen yüzde değerleri dolu kadro değerleri dikkate alınarak, istisnai memuriyetler dışında kalan memurların hizmet sınıflarına göre dağılımlardır. (Toplam 9 sınıf üzerinden toplama yapılmış, milli istihbarat hizmetleri sınıfı hesaplanmamıştır. Anılan hizmet sınıfının oranı %0’ın altındadır.

Türkiye’de Temmuz 2010 verilerine göre dolu kadro memur sayısı 1.769.730, toplam kadro sayısı ise 2.330.909’dur⁶. Dolu kadro memur sayısından “istisnai memur” sayısı çıkarıldıktan sonra rakam 1.665.491’e düşmektedir. 2004 yılı serbest kadro memur sayısının 2.156.625 olduğu görülecektir (DPB: 2010).

Memurluk ve Hizmet Sınıflarında Sayısal Esneklik

1980’li yılların son çeyreğinde neo-liberal politikaların istihdam sisteminde uygulaması aracı olan esneklik anlayışıyla, hizmet sınıflarında daralmalar yaşanmıştır. Kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi ve personelin azaltılması politikası belirli sınıflar üzerinden yürümüştür. Türkiye’de kamusal

⁶ Memur sayısı toplam kadro sayısı üzerinden ve bu rakama “istisnai memur” kadrosunda bulunan Hakim ve Savcılar ile Öğretim Elemanlarının eklenmesiyle basın kuruluşlarında “Türkiye’de Memur Sayısı Nüfustan Hızlı Artıyor” başlığı ile verilmiştir. (Temmuz, 2010).

istihdamın daraltılarak esneklik anlayışının uygulaması yardımcı hizmetler, sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve emniyet hizmetleri sınıflarında gerçekleşmiştir. Ölçek olarak en büyük payları oluşturan sınıflar neo-liberal politikalar bağlamında yeniden düzenlenmektedir. Diğer hizmet sınıflarının oranı oldukça düşüktür, ölçek konusunda düzenlemelere konu olmamaktadır. Örneğin Teknik Hizmetler % 4.7'lik, Din Hizmetleri'nin %5.5'lik oranı bulunmaktadır. Esneklik anlayışına koşut olarak, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi, piyasa mekanizması işleyişinin hakim olması ve istihdam sisteminde dönüşüm, hizmet sınıfları bağlamında ilk olarak 1988 yılında gerçekleşmiştir. 318 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde yardımcı hizmetler sınıfındaki⁷ kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü getirilmiştir⁸. 1988 yılında getirilen 318 sayılı KHK ile bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden, hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülebileceği hükmü getirilmiştir. Yardımcı hizmetler sınıfına giren hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürülmesi, 318 sayılı KHK ile birlikte 1994 yılında 527 sayılı KHK ve 1995 yılında 4081 sayılı kanunlarında konusu olmuştur.⁹ 527 sayılı KHK'nın 1. maddesiyle, 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" başlıklı bendine eklenen fıkra ile, yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilecek personel sayısının diğer hizmet sınıfları için ihdas ve tahsis edilen toplam memur kadrosunun %5'ini geçemeyeceği, geçici 4. maddesinde ise, yardımcı hizmetler sınıfına dahil boş kadrolar ile bundan sonra boşalacak olan kadroların bahsi geçen orana düşünceye kadar iptal edilmiş sayılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak 1995 tarihli 4081 sayılı kanunun 3. maddesiyle, 527 sayılı KHK'nın 1. maddesine eklenen söz konusu fıkra ile aynı KHK'nın geçici 4. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 1988 yılında getirilen bu düzenleme ile, 1926 yılında çıkarılmış 788 sayılı "Memurin Kanunu"nun memur ve müstahdem olarak belirlediği rejime bir geri dönüş vardır. Sözleşmeli olarak, ücret karşılığı çalıştırılan ve memur ile aynı hukuka tabi olmayan müstahdemler, 1965 tarihinde personel hak ve yetkilerini

⁷ Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda, çarşı ve mahallelerde koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanları kapsamaktadır.

⁸ 318 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", 31.03.1988, RG, 19711.

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

güvence altına almaya kurgulu DMK ile, bütüncül yaklaşımla, yardımcı hizmetler sınıfında memur statüsüne alınmıştır. Kamusal istihdamı parçalı yapısından kurtararak, ana statü içinde toplayan DMK içinde 23 yıl memur statüsünde bulunan müstahdemler (hizmetliler) esneklik anlayışının parçacı bakış açısı ile bütüncül yapıdan çıkarılmıştır.

Devlet tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerinin ihale yöntemiyle üçüncü kişilere gördürülmesinde dönüşen ikinci hizmet sınıfı sağlık hizmetleri olmuştur. 2003 yılında 4924 sayılı "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la birlikte esneklik üzerinden neo-liberal politikalar uygulamaya geçirilmiştir.¹⁰ 4924 sayılı kanun, sağlık hizmetlerinin piyasaya açılmasını ve (piyasaya açılmasının önünde yüksek güvence mekanizmasıyla engel teşkil eden) memur statüsünün eritilerek sözleşmeli personel statüsüne dönüşümün hükümlerini düzenlemektedir. 4924 sayılı kanunun 13. maddesi 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin 3. bendine bir paragraf eklemiştir. Kanun bu hükmüyle birlikte sağlık hizmetleri sınıfını yardımcı hizmetler sınıfı gibi taşeronlaştırarak özel sektöre açmıştır. Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürüleceği belirtilmiştir.

Esneklik anlayışı ile dönüşüm geçiren diğer hizmet sınıfı Emniyet Hizmetleri sınıfıdır. Emniyet hizmetlerinde deregülasyona gidilerek, hizmet piyasası mekanizmasına açılmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun"¹¹ hükümleri uyarınca kolluk hizmetleri özel güvenlik şirketlerine açılmıştır. 5188 sayılı kanun amacını "kamu güvenliğini tamamlayıcı" mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek olarak tanımlar. 5188 sayılı kanunda özel güvenlik izninin verilmesine, bu hizmeti yerine getirecek kişi ve kuruluşların ruhsatlandırılmasına ve denetlenmesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir. 5188 sayılı kanuna göre; kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetlerinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır. Toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde; para veya değerli eşya nakli gibi geçici veya acil hallerde, komisyon kararı aranmaksızın, vali tarafından özel güvenlik izni verilebilir. 5188 sayılı kanuna göre kişi ve kuruluşların talebi üzerine, koruma ve güvenlik ihtiyacı dikkate alınarak, güvenlik

¹⁰ 4924 sayılı "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 24.07.2003, RG, 25178.

¹¹ 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun", 26.06.2004, RG, 25504.

hizmetinin istihdam edilecek personel eliyle sağlanmasına, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmasına ya/da bu hizmetin güvenlik şirketlerine gördürülmesine izin verilmektedir. Bir kuruluş bünyesinde özel güvenlik birimi kurulmuş olması, ihtiyaç duyulduğunda, ayrıca güvenlik şirketlerine hizmet gördürülmesine mani değildir. 5188 sayılı kanun kolluk hizmetlerini piyasa mekanizmasının işleyişine açarak özelleştirirken, ayrıca bu hizmetin uluslararası piyasalarla bütünleşmesini sağlayacak düzenlemeyi de hükme bağlamaktadır. Kanunda yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesi müteakiliyet esasına bağlanmıştır. 5188 sayılı kanun işleyişinin yönetim yaklaşımı üzerine kurgulamaktadır. Özel güvenlik izni verilmesi ya/da iznin kaldırılmasına devletin de sandalyesinin bulunduğu çok aktörlü yönetim sistemi karar vermektedir. Özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcilerinden oluşan “Özel Güvenlik Komisyonu” bulunmaktadır. Sanayi Odasının bulunmadığı illerde komisyona Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı’nın temsilcisi katılmaktadır. Özel güvenlik izni verilmesi yada bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya/da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılmaktadır.

Esneklik anlayışı kamu istihdam sisteminde 1988 yılında 657 sayılı yasa da getirilen değişiklik ile yardımcı hizmetler sınıfının, 2003 yılında 4924 sayılı kanunla sağlık hizmetleri sınıfının ve 2004 yılında 5188 sayılı yasa ile emniyet hizmetleri sınıfında dönüşüm yaratmıştır. Esneklik anlayışı getirilen düzenlemelerle güvenceli “memur” statüsünde daralma oluşturarak, sözleşmesel istihdam sistemine dönüştürmüştür.

1980 sonrası dönem hukuksal açıdan son derece ilginçtir. Kapitalist üretim süreci fordizmden post-fordizme geçerken, fordist üretim ilişkilerinin oluşturduğu hukuksal kurum ve kurallarda, yerlerini yeni gelen üretim sürecinin hukuksal kurum ve kurallarına bırakmaktadırlar. Ancak uygulamada bu süreç sorunlu gerçekleşmektedir. Bir kere hukuk sistemi kural ve kurumları koyarken aynı zamanda bunların kendilerini üretmelerini sağlayacak mekanizmaları da oluşturmaktadır. Bu süreçte üretim ilişkilerini etkileyen/ etkilenen baskı grupları ve demokratik kitle örgütleri de hukukun kendini koruma mekanizmalarını, diğer taraftan siyasal alanda yasa koyucuyu etkileyerek, neo-liberal politikalar etkilenmeye çalışılmaktadır.

Normlar hiyerarşisine aykırı bir şekilde, en tepede yer alan Anayasa ile “göbek bağı” bulunması gereken yasalar, kanun hükmünde kararnameler

gibi mevzuatlar, Anayasa'ya aykırı olarak düzenlenmektedir. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde *"devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür"* hükmü bulunmaktadır. 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfındaki hizmetlerin üçüncü şahıslara gördürüleceğine dair getirilen yasal düzenleme Anayasaya uygunluk açısından incelendiğinde aykırılık olmadığı görülecektir. Yardımcı hizmetler sınıfı tarafından yürütülen kamu hizmetleri temizlik, ısınma, aydınlatma gibi ana hizmetlere yardımcı nitelikte bulunan hizmetlerdir. Esneklik anlayışıyla, ilk taşeronlaştırılarak özel kesime bırakılan yardımcı hizmetlerin "memur"lar tarafından değil de taşeron işçisi tarafından yerine getirilmesi Anayasa'ya aykırılık yaratmamıştır. 2003 yılında sağlık hizmetlerinin taşeronlaşması ve sözleşmeli personel statüsünün getirilmesi 2004 yılında ise emniyet hizmetleri tarafından yerine getirilen özel kesime kapalı, kolluk faaliyetinin özel kişi ve şirketlere de gördürülebileceğine dair yasal düzenlemeler Anayasa'nın 128. maddesine aykırı düzenlemelerdir. 4924 sayılı kanun ile, Anayasanın 128. maddesi ihlal edilmektedir. İlk ihlal, asli ve sürekli nitelikteki sağlık hizmetinin memur eliyle değil, sözleşmeli personel tarafından görülebileceğine dair hüküm getirmesi; ikincisi ise asli ve sürekli nitelik taşıyan sağlık hizmetinin, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, hizmet satın alınması yoluyla gördürüleceği hükmünü getirmesidir. Sağlık hizmeti asli ve sürekli olarak kabul edilen kamu hizmetlerindendir. Sağlık hizmetlerinin asli ve sürekli kamu hizmeti olduğunun en açık göstergesi, sağlık hizmetlerinin bakanlık teşkilatı olarak düzenlenmesidir. Sağlık hizmeti devletin asil olarak kabul ettiği kamu hizmetidir. Tüm ülke düzeyinde yürütülmesi için örgütlenen teşkilat, asli ve sürekli kamu hizmeti olmasının temel dayanağını Anayasa'nın 56. maddesinden almaktadır:

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

Anayasa'nın 56. maddesi tartışmaya yer bırakmaksızın sağlık hizmetini devletin asli ve sürekli görevleri arasına almıştır. Sağlık hizmetinin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak kabul edilmesi ve 4924 sayılı kanunun Anayasa'ya aykırılığını ortaya koymaktadır. Kanunda asli ve sürekli olan ve memurlar ta-

rafından görülmesi gereken hizmetler Anayasa'ya aykırı olarak "sözleşmeli personel"e gördürülmektedir. 4924 sayılı kanunun Anayasa'ya aykırılığı sağlık hizmetlerinin satın alınma yoluyla gördürülebileceğine dair hükümdür. 4924 sayılı yasanın 11. maddesinde 657 sayılı DMK'nın 36. maddesinin "III-Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı" başlıklı bendine "bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir" hükmü getirilmiştir. Sağlık hizmetlerinin taşeronlaşmasında da yardımcı hizmetler sınıfının taşeronlaşmasındaki aynı hukuksal yöntem izlenerek 36. maddede değişime gidilmiştir. Asli kamu hizmetlerinin tamamlayıcısı, yardımcı nitelikte bulunan hizmet alanının taşeronla açılmasından beş yıl sonra asli nitelikteki sağlık hizmetinin taşeronlaştırılması, esneklik anlayışında yaşanan dönüşümün hızını ortaya koymaktadır. 4924 sayılı kanunun üçüncü kişilere gördürülen sağlık hizmetlerinin, kamu hizmetlerinin görülme usulleri açısından incelenmesi gerekmektedir.¹²

Sağlık hizmetleri sınıfı personeli tarafından görülen hizmetlerin satın alınması suretiyle gördürülmesinin yazının konusu bağlamında en önemli sonucu, asli ve sürekli hizmetleri yerine getiren memurlar tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin taşeron çalışanlara gördürülerek memur statüsünün sayısal olarak esnekleştirilmesidir.

2004 yılında çıkarılan 5188 sayılı kanun güvenlik hizmetinin özel kişi veya şirketlerce yerine getirilmesini düzenleyerek, deregülasyon üzerinden memur statüsünde esneklik sağlamıştır. Özel sektör ile kamusal istihdam arasındaki sınırların muğlaklaştığı anlayışın ürünü olan düzenlemenin mevzuat ve doğurduğu sonuçların tartışılması gerekmektedir. İdari işlev genel olarak kamu hizmeti ve kolluk faaliyetine indirgenir. İdare kamu hizmeti ile vatandaşlarına yararlandırıcı faaliyetlerle hizmet sunarken, kollukta kamu düzeninin bozulmasını engellemek ve bozulan düzeni yerine getirmek için faaliyette bulunur (Ka-

¹² Danıştay İdari İşler Kurulu'nun 1990 yılında sağlık hizmetlerinin özel sektöre gördürmesine yönelik olarak hazırlanan imtiyaz sözleşmesinin incelenmesi ile ilgili yorumunda, sağlık hakkının, eğitim-öğretim ve kişi güvenliği gibi Anayasal bir hak olduğunu, devletin varlığının sebebi olan haklardan olduğunu belirterek, bunların devlet eliyle yürütülmesinin asıl olduğunu ve imtiyaz sözleşmesi konusu olamayacağını belirtmiştir. (Danıştay İdari İşler Kurulu, 25.10.1990, E.990\90-K. 990\73. yayınlanmamıştır.)dan aktaran Gözübüyük ve Tan, 1998:458) Ancak Danıştay'ın imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde yetkileri 1999 tarihinde Anayasa değişikliğine gidilerek Danıştay'ın görevlerini düzenleyen 155. maddede değişiklik yapılarak yetkileri kısıtlanmış, "iki ay içinde düşünce bildirmek" şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca 2000 tarihinde yapılan 4501 sayılı "Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun" çıkarılarak imtiyaz sözleşmelerinde devlet adına düzenleme yapan Danıştay'ın çalışma alanı daraltılmıştır. (4501 sayılı "Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkeler Dair Kanun", 21.01.2000, RG, 23941.

rahanogulları, 2002:74). İdare en temel işlevi olan kamu düzeninin korunması konusunda bireylere ve topluluklara yönelik emir ve yasaklar getirmektedir. İdari kolluk faaliyetleri kamu düzeninin korunması için bireylere ve topluluklara yönelik emir ve yasaklar getirirken devletin egemenlik yetkisini kullanmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse esneklik anlayışına koşut olarak hizmet sınıflarında dönüşüm sağlık, emniyet, eğitim ve yardımcı hizmetler sınıflarında yaşanmıştır. (eğitim hizmetlerindeki dönüşüm kadro alt başlığı altında incelenecektir.) Asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olan sağlık hizmetinin personel rejimi 4924 sayılı kanun ile memur statüsünden sözleşmeli personel statüsüne evrilerek, rejime esneklik kazandırılmıştır. Ayrıca yine aynı kanunla, sağlık hizmetleri sınıfı personeline yerine getirilen hizmetlerin satın alınma suretiyle yerine getirileceği düzenlenerek, memur statüsünün yerine taşeron görevlisi pozisyonu Anayasa'ya aykırı olarak düzenlenmiştir. Emniyet hizmetleri sınıfı ise 2004 yılında 5188 sayılı kanunla, asli ve sürekli nitelikteki kolluk faaliyetini özel sektör ile birlikte yürütecektir. Neo-liberal politikalar esneklik anlayışıyla, devletin egemenlik yetkisini kısmen de olsa özel sektörle paylaştırarak, emniyet hizmetleri sınıfını düzenlemektedir.

2. Memurluk Statüsüne Egemen Olan Kavram ve İlkelerde Esneklik

Memurluk statüsüne egemen olan kavram ve ilkelerde esneklik başlığında, sayısal esneklikle küçültülen kamu sektöründe, personel yönetimine egemen olan ilkelerde kırılma incelenecektir. Kısaca neo-liberal politikaların uygulaması olan İKY anlayışının kamu istihdam sisteminde yeniden yapılandırdığı kavram ve ilkeler anlatılacaktır.

Kadro ve Esneklik

İKY anlayışı kamusal istihdam sisteminde dönüşümü, bir yandan personel yönetimi anlayışında var olan kavram ve yapıları korurken, diğer taraftan alternatif yapılar kurarak, disiplin ve uygulamayı etkileyerek gerçekleştirmektedir. Kadro ve norm kadro uygulaması da buna örnektir. Personel sistemleri bir ülkede, egemen olan devlet anlayışı, sosyal yapı, gelenekler ve pratik gereksinimler doğrultusunda kurgulanmaktadır. Uygulamada kişiye yönelik sınıflandırma sistemi (rütbe,kariyer) ve işe yönelik sınıflandırma sistemi (kadro) olarak

ikili bir ayırım bulunmaktadır (Tutum,1979:23). İşe yönelik sınıflandırmada sistemin odağında görev veya iş vardır. Kadro sistemi adı da verilen sistemde temel amaç bireyi işe uyarlamak değil, işi bireye uyarlamaktır. İşe yönelik sınıflandırma sisteminde, işe alınmadan önce kişinin, kadro için gereken yetenek,

beceri, deneyim ve uzmanlığa sahip olması gereklidir. Sistemin farklılaşmasına neden olan ve farklı sonuçlar doğuran özelliklerini buradan almaktadır. Buna göre sistem, kamu veya özel sektör farkı olmaksızın geçişlere müsait olan açık kariyer sistemini benimsemiştir. Yaş ve eğitim gibi faktörler sisteme girişte ikincil nitelikte olup, hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgi ve yeteneği ölçmekten çok, özel bilgi, yetenek ve uzmanlığı ölçümlemeye yöneliktir. Sistemde güvence mekanizması kişinin işiyle ve görevi ile sınırlı bulunmaktadır. Örgüt yapısı ile ilgili düzenlemeye gidilerek, ilgili birimin ortadan kaldırılması halinde kişinin hizmetle ilgisi kesilmektedir (Tutum, 1979:25). Kişiye yönelik sınıflandırma sisteminin (kariyer sistemi) odağında ise görevden çok o görevi yerine getirecek kişi önemlidir. Kariyer en geniş anlamıyla "kişinin ömür boyu izleyeceği, ilerleme ve yükselme fırsatı içeren bir meslek veya iş"tir (Bilgin, 1997:10). Kamu kesiminde ise kariyer, memurluğun meslek veya iş kabul edilerek, memura ömür boyu izleyebileceği ilerleme ve yükselme fırsatının verilmesidir. Rütbe sistemi olarak da adlandırılan sistemde kişinin rütbesiyle yerine getirdiği görevin düzeyi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaz. Rütbe sistemi, personel sisteminin kuruluşunda, temel parametreleri eğitim üzerine kurgulamaktadır. Sistemde hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgi ve yeteneği ölçümlemeye yöneliktir (Akgüner, 1998:65). Ayrıca güvence mekanizması oldukça yüksek olan sistemin örgüt yapısında değişikliğe gidilerek ilgili birim ortadan kaldırıldığında, kişi başka görevlere atanmaktadır. Kısaca ifade edilirse, kişiye yönelik sınıflandırma sistemi (rütbe, kariyer) personel yönetimi anlayışı üzerine, işe yönelik (kadro) sınıflandırma sistemi ise insan kaynakları yönetimi anlayışı üzerine kurguludur ve işe yönelik sınıflandırma sistemi günümüzde "norm kadro" ile uygulamasını bulmaktadır.¹³

¹³ Kadro kavramı disiplinde iki farklı anlamı taşımaktadır ki bu da kavram kargaşasına neden olmaktadır. Kariyer sisteminde kadro, "sınıflandırma"nın karşılığı olarak kullanılmaktadır. Sınıflandırma belli yönlerden birbirine benzeyen şeylerin bir araya getirilmesidir. Devletin kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için, görevlerin ve bu görevlerde istihdam edilecek kimselerde bulunan özelliklerin önceden açık biçimde tanımlanması sınıflandırmadır. Sınıflandırma ile hizmet ile kişi arasında ilişki kurulmaktadır (Tutum, 1979: 45). Sınıflandırma ile kadronun aynı anlamda kullanıldığını ortaya koyabilmek için kadronun kariyer sistemi içerisinde yüklenilen anlamını tanımlamak gerekir.

Kadro, kamusal istihdam sisteminin temelini teşkil ederek memurluk statüsü ile kamu hizmeti arasındaki bağlantıyı kuran düzenek kadrodur. Kadro "kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluk itibarıyla gösteren çizelge" (Tutum, 2008: 125)dir. Kamu kurumları kadro sayesinde istihdam edilen personel sayısını, niteliğini ve onlara verilecek ücretleri belirleyebilmektedir. (Güler, 1999:32) Kadro, memurun nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklarını belirtirken aynı zamanda ona yüksek iş güvencesi, düzenli gelir ve mesleğini yürütebileceği iş de sunmaktadır. Kadro ile memura sağlanan bu imkanlar sosyo-ekonomik açıdan da sonuçlar doğurmaktadır. Kadro ile birey toplumsal üretim sürecine katılmakta ve toplumsal üretimden belli bir pay almasının alt yapısını oluşturmaktadır (Sezen ve Karasu, 1999: 21.)

Norm kadro kamu yönetimi sözlüğünde "standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro, görev olarak tanımlanırken, norm kadro düzeni, iş çözümlemeleri ve görev tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibarıyla ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanması" olarak ifade edilmiştir (Bozkurt vd., 1998: 180). Norm kadro ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları kadronun nitelik ve sayı bakımından tespit edilerek daha verimli ve etken hale getirileceği belirtilir. Norm kadro uygulaması ile uygun teşkilat yapısı ve buna uygun nitelik ve sayıda personelin belirlenmesi sağlanmaktadır. Norm kadro çalışmaları siyasi otoritelerce de desteklenmekte, norm kadro çalışmasını tamamlamayan devlet kurumlarına kadro ihdası verilmemektedir. Norm kadro çalışmaları kurumlar tarafından uzman kuruluşlara, üniversitelere veya bunların gözetim ve denetimi altında kurumun kendisi tarafından yapılabilmektedir.

Norm kadro çalışmaları dört aşamalı olarak yürütülmektedir.¹⁴ Kurum analizinin yapılması: kurumlar mevcut teşkilat şemaları ve amaçları dikkate alınarak yeniden tanımlanacaktır. Kurum analizinde dikkate alınması gereken parametreler işbölümü, iş yükü, personelin niteliği, alt yapı ve mali olanaklar, hiyerarşik yapı ve karar mekanizmaları olacaktır. Kurum analizleri sonucunda kaliteli, ekonomik, hızlı ve basit bir yapılanmaya ulaşılmaya çalışılarak, her birim kendine özgü teşkilat şemalarını oluşturacaktır. İş analizlerinin yapılması: kurum analizleri sonucunda belirlenen görevlerin süreç ve öğelerine ayrılması, hizmet sınıfı itibarı ile personelin belirlenerek bu personelde bulunması gereken bilgi, beceri ve özelliklerin ortaya konulmasıdır. İş analizleri personelin statü/sınıf ve görev unvanı ne olmalıdır? Hangi görev unvanlı personel hangi görevi yapacaktır? Personelin nitelikleri ne olmalıdır? Sorularının cevaplarına odaklanmaktadır. İş Yükünün Hesaplanması ve Norm Kadroların Belirlenmesi: norm kadro sayılarını hesaplayabilmek yani kaç personele ihtiyaç olduğunu saptayabilmek için, personelin çalıştığı birimde yılda ne kadar iş yükü ile karşılaşıldığının ölçülmesi gerekmektedir. Personelin görevlerinin yılda toplam kaç saat sürdüğü iş yükü araştırmasıyla tespit edilir. İş yükleri personelin yıllık çalışma performansına bölünerek¹⁵ norm kadro yani her birimde olması gereken personel sayısı bulunmuş olur.¹⁶

¹⁴ ODTU Sosyoloji Bölümü Öğretim Üyesi Doç. Dr. Yusuf Ziya Özcan danışmanlığında yürütülen Emniyet Teşkilatında Norm Kadro Çalışmalarından Yararlanılmıştır. (Feyami Can, Emniyet Müdürlüğü APK Daire Başkanlığı).

¹⁵ Çalışma performansı, personelin net çalışma süresine eşittir. Net çalışma süresi, personelin brüt çalışma süresinden, çalışmadığı sürelerin çıkarılması ile bulunur

¹⁶ Türkiye'de brüt çalışma süresi yaklaşık 250 gündür. Yapılan hesaplamalar sonucu çalışılmayan sürelerin toplamı yılda 50 gün olarak tespit edilmiştir. Günde ortalama 6.5 saat çalışıldığı kabul edilirse bu takdirde 200x6.5 saat=1365 saat bulunacaktır.

İKY personel yönetimi anlayışının özlük işleri fonksiyonu ile güvence altına aldığı yapıları esnekleştirmektedir. İKY anlayışı ile birlikte norm kadro uygulaması, personel yönetimi anlayışının düzenlediği kariyer sistemine paralel "kadro" sistemini de getirmiştir. Kadro sistemi de kamu ve özel sektör arasında sınırların bulunmadığı açık kariyer ilkesinin benimsendiği yapıyı ifade eder. İKY anlayışıyla birlikte kamu istihdamına esneklik getirilerek güvence mekanizmaları kaldırılmaktadır. Norm kadro uygulamasıyla yeni personel alımına gidilmeden mevcut kadrolar eritmeye çalışılmaktadır. Siyasal otoritelerce norm kadro uygulamasına gidilmeyen kurumlarda kadro ihdasına gidilmemesi ve kadroların serbest bırakılmaması, memura yüksek güvence sağlayan kariyer sisteminin önünü kapatarak, norm kadro uygulamasıyla güvencesiz, esnek istihdam sistemini genişletmektedir.

Kariyer İlkesinde Esneklik

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurluk rejiminde yükselmeyi kariyer sistemine dayandırmaktadır. Kariyer sistemi, merdiven basamaklarına dayanan kapalı bir yapıyı ifade etmektedir. Kariyer sistemi yükselebilmek için kıdem artı liyakat ön koşulunu getirmiştir. Belirli bir hizmet süresini dolduran ve görevin gerektirdiği niteliklerden dolayı olumlu sicil alan memur yükselmektedir. Kariyer sistemi dışarıya kapalı bir sistemdir. Memurluk mesleğinden olmayanların kariyer sistemine dışarıdan girebilmesi mümkün değildir. 657 sayılı DMK memurların yükselme rejiminde iki ölçü belirlemiştir. Buna göre dereceler ve kademeler yoluyla memur kariyer sistemi içerisinde yükselmektedir. Dereceler, memuru eğitim durumu, hizmet süresi ve başarı ölçütüne göre sınıflandırmaktadır. Dereceler kendi içerisinde kademelere ayrılarak, memurun hizmet yılının ve maaşlarının oluşturulmasında ölçü teşkil eder. Kademe ilerlemesinin gerçekleşebilmesi için, memurun bulunduğu kademedeki en az bir yıl çalışmış olması, bir yıl sonucunda olumlu sicil almış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği kademenin bulunması gerekmektedir. Derece yükselmesinin gerçekleşebilmesi için, memurun bulunduğu derece içinde en az üç yıl çalışmış olması, olumlu sicil almış olması, üst derecelerde boş kadronun bulunması ve yükseleceği kadroda aranılan niteliklere sahip olması gerekmektedir.

1980 sonrasında neo-liberal politikaların uygulaması niteliğinde İKY, personel yönetimi anlayışının özlük işlevini esnekleştirerek kariyer ilkesinde kırılmalar oluşturmuştur. Özellikle Özal döneminde düzenlemeler "Prens Yönetimi", "Asansör Yükselme" olarak adlandırılmış, yurt dışında eğitim görmüş genç yöneticiler, devletin karar alma mekanizmalarının en tepesindeki örgütlere atanmışlardır. Uluslararası kuruluşların istemleri ve bu doğrultuda hare-

ket eden hükümetler memurluk rejiminin dayandığı kapalı kariyer sistemini zayıflatmışlardır. Dünya Bankası Kalkınma Raporunda (1997:6-7) son on beş yıl içinde bir çok devletin, iç ve dış baskılar sonucunda performanslarını iyileştirmek için kapsamlı reformlar gerçekleştirdiğini belirtir. Bu reformlar siyasi etkiler yaratmakla birlikte kurumların yenilenmesini gerektirmektedir. Bunlar genellikle "kararnameler yoluyla" olup bir grup "yetenekli teknokrat" tarafından "hızla" gerçekleştirilebilir önerisini getirmektedir.

Memurluk rejiminde yükselmenin İKY anlayışının özlük işlevlerinde esnekliğe koşut olarak ilk düzenlemesi 1984 yılında Dünya Bankası'nın belirttiği şekilde kararname yoluyla gerçekleşmiştir. 199 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁷ (KHK) ile 657 sayılı DMK'nın 68. maddesi yeniden düzenlenmiştir. 199 sayılı KHK'ya göre üst derecelere yükselme sürecinde 3. ve 4. derecelerdeki görevlere yükselebilmek için en az 8 yıl fiili hizmet etmiş olmak, 1. ve 2. derecelerdeki görevlerden ek göstergesi 5300'den az olanlara yükselebilmek için en az 10 yıl fiili hizmet etmiş olmak, 1. derecelerdeki görevlerden ek göstergesi 5300 ve daha yukarı olan görevler için en az 12 yıllık fiili hizmeti tamamlamış olmak gerekmektedir. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri sınıfındakiler düzenleme dışı bırakılmıştır. Kamu yönetiminde üst derecelere gençleri atayarak, bürokrasiye hareketlilik kazandırmak adına getirilen bu düzenleme, siyasal iktidarların yandaşlarını üst derecelere ve yönetim kademelerine taşımalarında kullanılarak, sistemin esnekleştirilmesi, yönetimin siyasallaştırılması aracına dönüştürülmüştür.

1993 tarihinde memurluk rejiminde yükselmede, özlük işlevlerinde esneklik ile ilgili ikinci düzenleme 501 sayılı KHK¹⁸ ile gerçekleştirilmiştir. 501 sayılı KHK Hazine ve Dış Ticaret ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarları için, kanunda öngörülen süre koşulunun 12 yıldan 9 yıla indirilmesi istenmiştir. Ayrıca yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest çalıştıkları sürenin 4.5 yılı geçmemek üzere dörtte üçünün 9 yıllık sürenin hesabında dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır. 501 sayılı KHK ile ABD personel sistemi yani kadro sistemi getirilmeye çalışılarak kamusal istihdam ile özel istihdam arasındaki sınırları kaldırmakta ve geçişleri mümkün kılmaktadır. Ancak Anayasa Mahkemesi "hizmetin koşulları, o göreve getirilecek kişiye göre düzenlenemez, o görev için öngörülen koşullara uygun kişi aranır" gerekçesiyle 501 sayılı KHK'yı Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.¹⁹ 2010 yılı "Devlet Memurları

¹⁷ 199 sayılı "657 sayılı DMK'da Değişiklik Yapılması Hakkında" KHK, 21.05.1984, RG, 18407.

¹⁸ 501 sayılı "657 sayılı DMK'nın 68. maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında" KHK, 08.09.1993, RG, 21692.

¹⁹ Dönemin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarının, süre koşuluna uymadığı için, vekaletle yürüttüğü görevine asaleten atanması için 501 sayılı KHK düzenlemiştir. Anayasa Mahkemesi ise 6.10.1993 ve E.93\32 sayılı kararı, 10.11.1993, RG, 21754 ile iptal etmiştir.

Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın 2. maddesine göre atamanın yapılabilmesi için ilgilinin 1. dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl, 1. ve 2. derece kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar için en az 10 yıl, 3. ve 4. dereceli kadrolar için 8 yıl hizmetinin bulunması ve yüksek öğrenim görmesini şart koşturmuştur. Yasa tasarısında özel sektörden kamuya geçişte, özel sektörde çalışılan sürenin ne kadarının hesaplamaya alınacağı konusunda, Anayasa Mahkemesinin iptal ettiği 501 sayılı KHK'dan daha esnek hükümler getirmektedir. Buna göre iptal edilen yasa özel sektörde çalışılan sürenin hesabında "4.5"yıllı sınır alırken, kanun tasarısı bu süreyi kamu yönetiminde üst düzey müsteşar, başkan, genel müdür gibi üst düzey yönetim kadrolarında özel sektörde çalışan personelin, süre hesabında, özel sektördeki çalıştıkları sürenin tamamı; diğer görevlere atanacaklar için ise "6" yılı geçmemek üzere, özel sektörde çalışılan sürenin dörtte üçü dikkate alınır hükmü getirilmiştir. (DPB,2010; 1).

SONUÇ

Kapitalizmin, kendini yeniden üretebilmesinin temel belirleyicisi olan, sermaye birikim sürecindeki artış ve azalışlara müdahale, daima "insan nesnesi" üzerinden yürütülmüştür. Üretim ve tüketim sürecinin, arz ve talebi düzenleyen nesnesi olarak çalışanlar, kar maksimizasyonunun sağlanması için Taylor'dan günümüze bireysel, formel grup, enformel grup, örgüt, çevre ve son olarak "küresel köy" ölçeğinde; fiziksel, psikolojik, sosyolojik, ekonomik, kültürel ve davranışsal açıdan farklı disiplinlerin kuramsal ve pratik çalışmalarının konusu olmuşlardır. Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi, kapitalizmin farklı üretim süreçlerinde yaşadığı sermaye birikim krizlerine, farklı reçeteleri uyguladığı anlayışlardır. Fordist üretim sürecinin anlayışı olan personel yönetiminde, devlet hukuk kuralları aracılığıyla, krize bulunan çözüm yolu anlamında toplam talebin artırılmasına yönelik düzenlemelere giderek, çalışanları ekonomik ve hukuksal yönden güvence altına almıştır. 1980'den sonra ise post-fordist üretim süreci anlayışıyla devlet, yine hukuk kuralları aracılığıyla, krize bulunan çözüm yolu anlamında, devlete ve özel sektöre ekonomik ve mali yönden sorumluluklar yükleyen personelin, sayısal olarak ve hak ile yetkiler yönünden esnekleştirilmesini düzenlemektedir.

Personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi disiplinlerinin işlevleri aynıdır, ancak bu işlevleri ele alış tarzındaki ideolojik farklılıklar inceleme nesnesini, teknikleri ve uygulamayı değiştirmektedir. Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi işlev olarak karşılaştırıldığında, ikisinin de verimlilik ve et-

kenliği sağlama işlevi ile özlük hizmetleri işlevini yerine getirdiği görülür. Personel yönetiminin özlük hizmetleri işlevi, kamu ve özel sektörde istihdamda mevzuatlarla düzenlenerek, personelin çalışma hayatındaki hak ve yetkileri anayasa, yasa ve yönetmeliklerle güvence altına alınmıştır. Özlük hizmetleri işlevi, merkezi sistemle, kamu ve özel sektör istihdamında bütünlüğü sağlayarak, ülke genelinde aynı istihdam türlerine, aynı kuralların uygulanmasını düzenleyerek, personel arasında eşitlik ile adalet getirmiştir. İKY'nin özlük hizmetleri işlevi ise, kamusal ve özel istihdam alanında mevzuatlar yerine, yeni hukuksal düzenlemelerle adem-i merkezi yapılanma getirmek istemektedir. İKY özlük hizmetleri adına bağımsız karar alan örgütler oluşturarak, aynı istihdam türlerine, farklı yapı ve uygulamaların getirildiği esneklik anlayışını kurgulamaya çalışmaktadır. Personel yönetiminin verimlilik ve etkenliği sağlama işlevi kamu ve özel sektörde farklı gelişmiştir. Özel sektörde verimlilik ve etkenlik sağlama işlevi örgütlerde tüm birimler ile yönetim kademelerinin sorumluluğu olmuş, bilimsel ve pratik alandaki gelişmeler anında alana yansıtılmıştır. Kamu sektöründe, kamu yönetimi disiplininin işletme biliminden ayrılmasında en temel sorunsalı oluşturulan "kamu yararı"nın gerçekleştirilmesi amacı, verimlilik ve etkenlik sağlama işlevinin ölçümünün hukuk kuralları üzerinden gidilmesi sonucunu doğurmuştur. İKY'nin verimlilik ve etkenliği sağlama işlevi özel sektörde personel yönetimi anlayışıyla aynı şekilde devam etmektedir. İKY' de verimlilik ve etkenliği sağlama işlevinde farklılık kamu sektöründedir. İKY, kamu sektöründe kalite anlayışı ve stratejik planlarla niceliksel hedefleri örgütlerde birim bazında belirleyerek verimlilik ve etkenliği ölçümlemeye çalışmaktadır.

Memur statüsü, 1980'li yılların ilk çeyreğinde, öncelikle sayısal esneklik uygulamalarına gidilerek, özelleştirme, deregülasyon ve taşeronlaşma uygulamalarıyla küçültülmeye çalışılmıştır. Sayıca esnekleştirilen memur statüsüne egemen olan personel yönetimi anlayışı yerine, neo-liberal politikaların egemen olduğu İKY anlayışı getirilmiştir. İKY memurluk statüsünde, personel yönetimi anlayışının verimlilik ve etkenlik işlevi ile özlük hizmetleri işlevlerini esnekleştirmiştir. Özlük hizmetlerinde esnekleştirmeye norm kadro uygulaması getirilmiştir. Norm kadro uygulaması ile yeni personel alımına gidilmeden mevcut kadrolar eritilerek sayısal esneklik sağlanmış, buna koşut olarak memurluk statüsü ile kamu hizmeti arasındaki bağ esnekleştirilmiştir. Özlük hizmetlerinde memura yüksek güvence sağlayan kariyer sistemi kırılarak, özel sektörden geçişler sağlayan esneklik uygulamaları getirilmiştir.

Kısaca belirtmek gerekirse İKY ve Personel Yönetimi kapitalist üretim ilişkileri sonucu ortaya çıkan anlayışlardır. Ancak dönemler itibariyle çalışanlara sağladıkları haklar ve bunları düzenleyen kural ve kurumlar birbirinden farklı-

dır. Personel yönetimi anlayışının uygulandığı yıllar personelin "altın yıllar"ını anlatırken, İKY, altın yıllarda elde edilen kazanımların tek tek geri alındığı dönemin anlayışdır.

KAYNAKÇA

Aglietta M. (1979). A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience New York Book'tan aktaran Ansal, Hacer (1995). "Esneklik: Fordizmden Post-Fordizme Dönüşümün Anahtarı", Petrol-İş Yıllığı 1995-1996, s.721-746.

Akgüner, Tayfun (1998). Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları, 3.B.

Aslan, Onur Ender (2005). Kamu Personel Rejimi, Statü Hukukundan Esnekliğe, Ankara: TODAİE Yayınları.

Bach Stephan, Sisson Keith (2000). Personnel Management: A Comprehensive Guide to Theory and Practice, Oxford: Blackwell Published.

Bilgin, Kamil (1997). Kamu Personel Yönetimi, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Bozkurt, Ömer, vd (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE Yayınları.

Büyükuslu, Ali Rıza (1998). Globalizasyon Boyutunda İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları.

Can, Halil, vd (2001). Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, 4.B, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Can, Feyami (1997). Emniyet Müdürlüğü APK Dairesi Başkanlığı "Emniyet Teşkilatında Norm Kadro Çalışmaları".

Çınar, İkrâm (2007). "Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş", Eğitim Dergisi, S.17.

Devlet Personel Başkanlığı Verileri, Serbest Kadro-Artış Oranları (2010).

Farazmand, Ali (1999). "Globalization and Public Administration", Public Administration Review, November/December, Vol.59, No.6, s. 509-522.

Fındıkçı, İlhami (1999). İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul: Alfa Yayınları.

Güler, Birgül Ayman (2005). Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, Ankara: İmge Yayınevi.

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

ILO Raporu (2004). "A Fair Globalization: Creating Opportunities For All" Cenevre, s.24-47'den aktaran Hasdemir, Tuba (2004). Sendikal Notlar.

Kalra, Satish Kumar (1997). "Human Potential Management: Time To Move Beyond the Concept of Human Resource Management?", Journal of European Industrial Training, s.176-180

Karahanoğulları, Onur (2002). Kamu Hizmeti, Kavramsal ve Hukuksal Rejim, Ankara: Turhan Kitabevi.

Kayar, Nihat (2010). Kamu Personel Yönetimi, 2.B, Bursa: Ekin Yayınevi.

Keser, Aşkın (2002). "Değişen Yönleriyle Personel Yönetimi: İnsan Kaynak-

ları Yönetimi", http://www.madenim.com/de%C4%9F%C4%B0%C5%9Fen_y%C3%B6nler%C4%B0_%C4%B0le_personel_y%C3%B6net%C4%B0m%C4%B0.html. (12.12.10)

Necef Şule (1996). "İşçiler Esnekleşiyor mu, Parçalanıyor mu?" Petrol-İş Yıllığı 95-96, s.783-801.

Osborne D. ve Gaebler T.(1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Westley, Massachusetts.

Öngen, Tülin (1996). "Sınıf Mücadelesi Rejimi Olarak Esneklik", Petrol-İş Yıllığı 95-96, s. 829-848.

Sabuncuoğlu, Zeyyat (2000). İnsan Kaynakları Yönetimi, Bursa: Ezgi Yayınları.

Selamoğlu, Ahmet (1998). Küreselleşme Sürecinde İnsan Kaynağı, Ankara: Kurtuluş Basımevi.

Sezen, Seriya ve Karasu Koray (1999). "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, S.3, s.51-73.

Saylan, Gencay(2000). Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önergeleri, İstanbul: TESEV.

Tan Turgut ve Gözübüyük Şeref (1998), İdare Hukuku Genel Esaslar, C.1, Ankara: Turhan Kitabevi.

TİSK (1994). Çalışma Hayatında Esneklik, Ankara, s.15-24.

TUİK, Türkiye'de Memur Sayısı, www.tuik.gov.tr

Tuncay, Cemal (1995). "Yeni Çalışma Modelleri", Çalışma Hayatında Esneklik, Mess Yayınları, s. 25-42.

Tutum, Cahit(1979). Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE.

Üstüner, Yılmaz (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", AİD, C.33.S.3., s.15-31.

World Development Report (1997). The State in a Changing World, www.wds.worldbank.org, (12.03.1999).

Yılmaz, Ejder (1985). Hukuk Sözlüğü, Ankara: Akademi Matbaası.

Yüksel, Öznur (1997). İnsan Kaynakları Yönetimi, Ankara: Volkan Matbaacılık.