

PERSONEL REFORMUNUN YÖNTEMİ ÜZERİNE: MERCEK AÇISINI GENİŞLETMEK

Araş. Gör. İmren Pınar DÜLGAR
Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri ABD
pinar.dulgar@hotmail.com

ÖZ

Personel yönetiminin nasıllığına ilişkin normatif cevaplar sunan bir çerçeve belirlemek için öncelikle alandaki sorunların saptanması gerektiği düşünülmektedir. Saptanan sorunların tek tek reforma tâbi tutulmasıyla aşılacağı varsayımı üzerine kurulan bu düşünce, Türkiye'nin idari reform pratiğinde de somutlaşmıştır. Ancak bu, sorunları teknik boyuta indirgeme riskini beraberinde getirdiği gibi resmin bütününe görmeye engel oluşturmaktadır. Çünkü bir yandan personel yönetimini devlet mekanizmasından ayrı işleyen bir makine algılamaya diğer yandan personel sisteminin kendi içerisinde yer alan unsurların birbiriyle olan ilişkisini gözden kaçırmaya sebep olmaktadır. Çalışmada reformların yöntemi tartışılmakta, personel sisteminin tikel reformlar üzerinden değil -tarihsel ve diğer reform alanları bağlamında- kapsayıcı şekilde incelenmesi önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Personel, Reform, Tarihsellik, Parça, Bütün.

On the Method of Personnel Reform: To Broaden Angle of Lens

Abstract

Primarily it is thought to be determined a frame that represents normative answers about how personnel system should be. The assumption that based on determined problems are reformed particularly is also practiced administrative reform of Turkey. But this view takes the risks for reducing to technic dimension of problems. In addition to this, it prevents to see all of the frame. Because it provides to see as if the state is a machine works apart and overlook relations of elements each other in personnel system itself. In the study it is argued the method of reforms and it is suggested to examine –historical and in the other reform field context- by comprehensive way, not studying reforms partly.

Keywords: Personnel, Reform, Historical, Part, All.

GİRİŞ

Kamu personel yönetimi, kamu yönetimi disiplini için de geçerli olduğu gibi, sorunları günün hâkim tercihleri çerçevesinde çözüme bağlama amacına odaklanmış normatif bir disiplindir (Ayman Güler, 2013: 49). Normatifliğini 'nasıl olmalı?' sorusuna yönelik cevaplar üretmeye çalışan kaynaklardan alan disiplin (Ayman Güler, 2013: 49), uygulamaya dönük cevaplarıyla pragmatik bir işlev yüklenmektedir. Günün gereklerini sağlamaya yönelik böyle bir yöntem, personel yönetimi için ancak kamu yönetimi disiplininin hâkim paradigması kısıtıyla öneri sunmayı getirmektedir. Bu nedenle çalışmada 'personel sistemi nasıl olmalı' sorusu değil; 'sistemde yapılan reformlar nasıl değerlendirilmeli' sorusu tartışılmaktadır. Çalışma, reformlar ve incelenmesi açısından bir yöntem tartışması başlangıcı niteliğindedir.

1. Yöntem Eleştirisi: Türkiye'deki Reform Çalışmalarına Genel Bakış

Çalışmanın kapsamı olarak 'personel sistemi nasıl olmalı' sorusunun neden seçilmediğini açmak gerekmektedir. Böyle bir soru, zaman ve mekân boyutlarını dışarıda bırakarak kamu yönetiminin personel sistemine teknik bir örgütsel işleyiş algısıyla evrensel çözümler sunmaya niyetlenmektedir. Yaşanan sorunların kaynağını içinde bulunduğu sistemin tarihselliğiyle ilişkisiz biçimde aramak, sunulan önerilerin yüzeysel birer çaba olarak kalmasına neden olmaktadır. Bu gerekçeyle yöntem eleştirisi olarak üzerinde durulacak noktalar şunlardır:

1. Personel yönetimi disiplininin uygulamaya dönük özelliği nedeniyle reform uygulayıcıları ve bu alanda fikir üreten insanların ilgisi tikel bir yaklaşımla sorun çözümüne yönelmektedir.
2. Tarihsel ve toplumsal nedenlerin göz ardı edildiği yaklaşımlarda çalışmalar, salt hukuki metinler üzerinden yürümektedir. Toplumsal yapı ile ilişkilendirilmeyen yaklaşımlar, hukuki sonuçları anmış olmaktan (Aslan, 2006: 3) ve reformu mevzuat düzeltimlerine indirgemekten öteye gidememektedir.
3. Esasında ekonomik sistemle birlikte kurumsallaşan bir yapının (bürokrasinin) sorunlarını yönetsel düzeyde bir işleyiş sorunu olarak görmek evrensel geçerliliği olacak çözümler aramaya neden olmaktadır.

İnsan toplumlarının ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçimini ifade eden yönetim (Ayman Güler, 2011: 15) olgusal ifadesiyle tarihsel olarak belli bir toplumsal aşamada ortaya çıkmış olma özelliğini gösterir. Her tarihsel olgu, bünyesinde toplumsallığı barındırdığından içinde yaşanan toplumsal aşamanın (iktisadi ve toplumsal) gerçekliğiyle birlikte ele alınmalıdır (Altunok, 2012: v11). Yönetimin kapitalist sistemdeki karşılığı olan modern devlet, örgütsel yapısını, boyutlarını ve düzenleme alanını sistemin koşullarıyla belirlemiştir. Bu bağlamda kapitalist sistemin iktisadi ve toplumsal örgütlenme biçimi kamu yönetimi, onun istihdam düzeni ise (kamu) personel sistemi olmaktadır. Personel sistemi buradan koparıldığında 'nasıl daha iyi bir ücret sistemi, değerlendirme sistemi, sınıflandırma sistemi...' sorularının yanıtları eksik bırakılmaktadır.

Tarihsellik ve bütünsellik çerçevesi içerisinde kalarak kapitalist toplumsal yapının oluşumu beraberinde ilerleyen reform çalışmaları, günümüzden 18.yy'a kadar uzanan dönemsel kesitlerle tarihlendirilebilir (Ayman Güler, 2004: 2).¹ Sözü edilen zaman dilimi için değişim çabalarının genel amaçlarını tarihsel bir sırayla *çokuluslu imparatorluğu sürdürmek, ulusal devletin kurulabilmesi, demokrasi* (Tanör, 2016: 14) ve hepsini kapsayan bir dış çerçeve olarak ekonomik sistemi işler kılmak sayılabilir. Daha yakın geçmiş göz önünde bulundurularak bir karşılaştırma yapılacak olursa bu dış çerçevenin diğer reform alanlarında olduğu gibi personel reformlarının yönü için de belirleyici olduğu görülmektedir. Türkiye'de 1930'lu yıllarda kamu hizmetlerinin ve idari devletin genişlemesi, kamuda çalışan işçilerin istihdam esaslarının memurlara yaklaştırılmasını getirmiştir. 1980'li yıllar sonrası ise bu kez memurların istihdam esasları geçici işçilerininkine yaklaştırılarak ekonomik işlerlik sağlanmaya çalışılmıştır (Ayman Güler, 2003). Bu bağlamda reformun amacını merkeze alınarak yapılan bir tanımlama şöyledir (Övgün, 2013: 27): "Reform, sermaye birikiminin devam etmesi için devletin farklı dönemlerde farklı yapılara dönüşmesi ve farklı işlevlerle yüklenmesidir." Reform dış çerçeve olarak belirttiğimiz amacındaki süreklilik korunsa da uygulamada yöntem açısından dönemsel farklılıklar söz konusu olmaktadır. Osmanlı ıslahatları ve 1945-1980 dönemi reformları, örgüt ve personel düzeyinde parçalı bir şekilde uygulanmıştır. 1980 sonrası ve özellikle 1990'lı yıllarda uygulama alanı bulan devlet reformunda kamu yönetimi her alanda dönüşüm geçirmeye başlamıştır (Övgün, 2013: 25). Bu kez örgütsel işleyişin tamiriyle yola devam edilmesi değil; devlet yapısının değiştirilmesiyle farklı bir işleyiş kazanması tercih edilmektedir. Dolayısıyla reformların etki alanı kamu yönetiminin tümüne yayılmaktadır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir tutum, ekonomik sistemin tıkanıklıklarının reformlara gerekçe oluştururken sorunların yüzeye çekilerek yönetsel yapıya ilişkin olarak algılanmasıdır.

¹ Laledevri reformları (1700'lü yıllar), Nizam-ı Cedid reformları (1789-1838), Tanzimat reformları (1839-1856), Islahat reformları (1856-1920), İnkılaplar (1923-1939), İdari reform (1945-1980), Yapısal reform (1980 sonrası).

Nitekim kapitalist sistemin etkisinin ülkede yayılmaya başlamasından itibaren ayrık nitelikleriyle öne çıkan üç dönem -Osmanlı ıslahatları, idari reform ve yapısal reform dönemi- için bu tespitin geçerliliğini sınamak mümkündür. Osmanlı İmparatorluğu'nda reform ihtiyacını doğuran en temel neden, Batı ve Orta Avrupa'da kapitalizmin gelişmesiyle koşut ulus devletin ortaya çıkması ve geride kalan Osmanlı düzeninin 19. yüzyılın başlarından itibaren (yarı) sömürgeleşme sürecine girmesidir (Tatar, 2006: 19). Sistem yerine daha çok işleyiş aksaklıkları üzerinde durulmuştur ve genellikle 'mevzuatçı' yaklaşımlar hâkim olmuştur (Tutum, 1994: 66). Türkiye'de reform çalışmaları geleneksel olarak idarenin daha çabuk, ucuz, sade ve verimli bir biçimde işlemesi ve daha kaliteli hizmet yapması için nasıl bir yapıya ve çalışma usullerine kavuşturulması gerektiği noktasına odaklanmıştır. Yönetim sisteminin sosyo-ekonomik yapı ve siyasal sistemden soyutlanması anlamına gelen bu yöntem, daha iyi işleyen bir yönetsel sistemin kendi içerisinde düzeltimlere gidilerek sağlanabileceği varsayımına dayanmaktadır. Reform meselesi, sadece yönetim sistemi açısından ele alınmış, getirilen önerilerin ve uygulamanın sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen açısından etkileri göz ardı edilmiştir (Yalçındağ, 25-26). Sözü edilen yüzeysellik reform uygulamalarında da mevcuttur. Ekonomik ve toplumsal yapıdan bağımsızlık, reform girişiminin başarısızlığıyla sonuçlanmaktadır. Nitekim reform uygulamalarının tarihsel geçmişine bakıldığında Osmanlı ıslahatları itibariyle büyük ölçüde 'dışarıdan alma'ya dayanmaktadır. Dışarıdan alınan özellikler, var olan yapı ile uyumlaştırılmadığından ve bu nedenle *ithal kurumlar* süreklilik sağlamamaktadır (Demirelli ve Aydın, 2016: 392-393). Bu bağlamda reformların ekonomik işlerliği sürdürme amacı, toplumsal yapının özgün koşullarını göz ardı ettiğinde olumlu bir sonuç alınmamaktadır. Bu nedenle reformları ekonomik sistem, onun tarihselliği ve diğer uygulama alanlarını kapsama alarak inceleme zorunluluğu doğmaktadır.

2. Reform Nesnesi Bürokrasinin Özgüllüğü

Feodalizmin ve onun yönetim yapısını ifade eden mutlak monarşinin dağılması sonrası merkezi devletin ihtiyaç duyduğu yeni örgütlenme biçimi olan bürokrasi, *insanlığın gelişmesinin belli bir aşamasında ve bu gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan özel bir yönetim ilişkisidir*. Bu yönetim ilişkisinin ortaya çıkış aşaması üzerinde Weber ve Marksist kuramcılarının üzerinde hemfikiridir (Fişek, 2012: 99). Söz konusu tarihsel aşamada 18.yy devrimleri, mülkiyet ilişkileri ve devlet yapısının dönüşümü arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Marx, bürokrasinin farkını ifade etmek için Birleşik Devletler'deki yağma sistemiyle yaptığı kıyaslamada bürokraside kamu görevlilerinin seçimle gelmemesi ve azledilmelerinin söz konusu olmaması gibi ayırt edici unsurlarına vurgu yapar (Demirelli ve Aydın, 2016: 24-27). Aynı doğrultuda Fişek'in tanımıyla bürokrasi, *burjuva devletin örgütleyici çalışmalarının seçimsiz, sorumlu ve azledilebilir olmayan, ayrıcalıklı ve kalıcı bir memurlar ordusu eliyle yürütülmesinde somutlaşan özgül bir yönetim biçimidir* (Fişek, 2012: 101).

Bürokrasinin kapitalizme ve merkezi modern devlete özgülenmesi, bir istihdam biçimi olarak memurluğun da aynı özgüllüğe sahip olmasını ifade eder. Kapitalizm öncesi siyasal ve ekonomik alanın birleşikliği ve çalışan hizmete alınması, yükselmesi ya da hizmetten ayrılması gibi tüm süreçlerde feodal beyin etkili olduğu bir sistem mevcuttu. Bu nedenle çalışanın feodal beye güveni ve sadakati sistemin özünü oluşturmaktaydı. Batı'da devrimlerle kamu görevlerinin satışı ve yağma sistem engellenmiş ve aşamalı olarak memurluğun rasyonel koşullara dayalı bir sistem içerisinde yerleşmesi gerçekleşmiştir (Aslan, 2012: 44-45).

Atanma yoluyla gelmeleri ve azledilememelerinin yanında bürokrasinin özgüllüğünü sağlayan ve onu tarihte rastlanan diğer yönetsel formlardan ayırıcı yönü toplumsal kitleden ayrılmış olmasıdır. Bu ayrışmayı koruyan en belirgin nitelik ise kamu görevlilerinin sürekliliğidir (Demirelli ve Aydın, 2016: 23-24). İdeolojik yüküyle ilgili farklı görüşler bir tarafa bırakıldığında vurgulanan özellikleri itibariyle bürokrasi, modern devlete özgü, çalışanların atama yoluyla ve güvenceli biçimde istihdam edildiği yönetim tarzını ifade eder. Bürokrasinin varlığından söz edebilmek gerekli olan özelliklerin tarihselliğinin saptanması, evrensel bir olgu olmadığını kavramak açısından önem taşımaktadır. Yöntemsel olarak oluşum sürecinin kökeni ifade eden ezeli bir varlığı olmadığı kesinleştirildikten

sonra ebediliği üzerinde de düşünölmelidir. Bu bakış açısıyla yakın dönem reformları sorgulama alanı oluşturabilecektir.

3. 2000'li Yıllarda Personel Reformu Bürokrasi Üzerinden Nasıl Değerlendirilebilir?

2000'li yılların reformlarıyla bürokrasinin ayırt edici niteliklerinin korunduğunu söylemek mümkün müdür? Önceki bölümde önerilen tarihsel ve bütönsel inceleme gereği son dönem reformlarını incelemeye elverişli bir araç mıdır? Burada bu sorulara yönelik cevaplarla bir tartışma zeminin başlatılması amaçlanmaktadır.

Tarihsel açıdan yapılacak tartışmaya 2000'li yıllar ve sonrası reformlarının kökleri aranarak başlanılabilir. Ayman Güler, devletin yapısı başlığının dört boyutunu karar sürecinin yapısı, mali yönetim ve denetim, kurumsal örgütlenme ve personel sistemi olarak işaret eder (Ayman Güler, 2003: 26). Bu bakımdan son dönem reformları için 1980'lerde başlayan ve 1990'larda somutlaşan yapısal reformların devamı niteliğindedir. Nitekim 2000'li yıllarda yapıya ilişkin sayılan her başlıkta reformlar sürdürölmektedir.

Esasında devlet yapısına ilişkin boyutların kendi içerisinde reforme edilmesi de personel sistemine ilişkin bir dönüşöme sebep olmaktadır. Çünkü personel sistemi *sivil, askeri, adli, akademik tüm devlet kurumlarında; devletin yasama-yürütme-yargı organlarının tümünde; yönetimin merkezi-mülki-mahalli tüm kademelerinde; atama işlemiyle bireysel olarak hizmete bağlanan ve farklı istihdam türlerinde çalışanları kapsayan kamu istihdam sisteminin bütünü*nü kapsamaktadır (Ayman Güler, 2013: 51).² Bu bağlamda personel sistemi devlet örgütlenmesindeki diğer reform alanlarının tümünü yatay kesen bir niteliğe sahiptir.

Devletin diğer reform uygulamalarından etkilenerek dönüşen personel sistemi, örgötsel olarak da reforme edilmektedir. 1980 sonrası örgötsel yapıyı ifade eden bürokrasinin dönüşümü uygulamaları 2000'li yılların reformlarında da görölmektedir. 2002 sonrası bu açıdan yapılan detaylı düzenlemeler, genel bir ifadeyle bürokrasinin kendine has özelliklerinden vazgeçilmesine yönelik adımlar olarak yorumlanabilir. Nitekim öncesinde söz edildiği gibi bürokrasiyi bürokrasi yapan atamayla gelen ve azledilemeyen (sürekli) memurların istihdamıdır ve bu özelliğiyle bürokrasi öngörülebilir bir işleyiş modelidir.

2002 sonrası reformlar, sonuç almayı önceleyen bir anlayışla uygulanmaktadır. Öngörülebilirliği getiren kurallar değil; hızlılık ve değışkenlik önemli görölmektedir. Du Gay'ın ifadesiyle *elastik* (Du Gay, 2002: 134) bir örgütlenme modeline ihtiyaç duyulmaktadır. Ana hizmetlerde birbirinden farklı ve geçici nitelikte istihdam biçimlerinin benimsenmesi, memurluğun istihdam koşullarının esnekleşmesi ve istihdam düzenlemelerinde KHK yönteminin tercih edilmesi böyle bir modelin reformlarının içini doldurmaktadır.

SONUÇ

İnceleme konusu olarak seçilen reform, kamu yönetimi disiplini alt başlığı ve sosyal bilimler ana başlığı altında yer tutmaktadır. Bu alan doğası itibariyle güncel sorunları tek tek mikroskop altına alarak gözlemlene ve çözüm bulma şansına sahip değildir. Reform incelemesi için -fen bilimlerinden farklı bir yöntem- mikroskobun merceğ açısının zaman ve mekân açısından genişletilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Aksi halde yapısal sorunlara işlevsel çözüm önerileri üretme çabası söz konusu olmaktadır.

Personel sistemi açısından soruna yaklaşıldığında akılda tutulması gereken modern devlet, kamu yönetimi ve bürokrasi kavramlarının ekonomik sistem olan kapitalizmle birlikte var olduğudur. Dolayısıyla alanda sorun olarak görölen aksamaların ekonomik sistem kaynaklı olduğu ve çözüm

² Seçilme yoluyla göreve gelenler ve ihale ya da imtiyaz yoluyla hizmet gören taşeron şirketler bu kapsamın dışında tutulmaktadır.

olarak uygulanan reformların yine ekonomik alandaki işlerliği sürdürme amacıyla ortaya konulduğunu belirtmek gerekmektedir. Reform uygulamasında yöntem (idari/yapısal) değişse de bu amaç sürekliliğini korumaktadır. Son dönem reformları da bu bağlamda değerlendirilmelidir. Tarihsel açıdan yapısal reformların devamı niteliğinde olan bu reformlar, örgütlenme biçimi olarak rasyonel işleyişe sahip bürokrasi aygıtını işlevsel bulmamaktadır. Bürokrasiden aşamalı olarak vazgeçilmesi ise ekonomik sistemin süresinin dolup dolmadığına ilişkin yeni sorgulamalara yer açmaktadır.

KAYNAKÇA

Altunok, Mustafa (2012), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Düşüncesi: Tarihsellik ve Disipliner Bağlılık*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi, Ankara.

Aslan, Onur Ender (2006), *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri: Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, Ankara, TODAİE.

Ayman Güler, Birgül (2003), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.36, S.4, 17-34.

Ayman Güler, Birgül (2003), “Türkiye’de Kamu Personel Rejimi Esasları”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>

Ayman Güler, Birgül (2004), “Kamu Yönetiminde Değişme Nasıl İncelenebilir?”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/reform.pdf>

Ayman Güler, Birgül (2011), *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı-*, İmge Kitabevi, Ankara.

Ayman Güler, Birgül (2013), *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara.

Demirelli, Levent ve Aydın, Recep (Ed.) (2016), *Das Yönetim*, Nota Bene Yayınları, Ankara.

Du Gay, Paul (2002), *Bürokrasiye Övgü: Weber-Organizasyon-Etik*, değişim Yayınları, İstanbul.

Fişek, Kurthan (2012), *Yönetim*, Kilit Yayınları, Ankara.

Övgün, Barış (2013), *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Nika Yayınevi, Ankara.

Tanör, Bülent (2016), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, YKY Yayınları, İstanbul.

Tatar, Turgut (2006), *Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Bağlamında ‘Reform’ Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Tutum, Cahit (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TEPAV Yayınları, Ankara.

Yalçındağ, Selçuk (1971), “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, C. 4, S. 2, s. 24-31.