

DOSYA/DERLEME**YENİ LIBERAL KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE
ESNEK KAMU PERSONEL REJİMİ***Seyhan ERDOĞDU****Giriş**

1980'li yıllardan başlayarak pek çok ülkede statü hukukuna bağlı, büyük bir kısmı kariyer sistemini temel alan kamu personel rejimleri, "yeni kamu işletmeciliği" anlayışının esnek personel rejimlerine dönüşme sürecine sokulmuşlardır.

Kamu yönetimindeki ve kamu personel rejimlerindeki bu değişimi, kapitalizmin yeni liberal doğrultudaki küreselleşmesinden, özel kesimdeki çalışma ilişkilerinin bu süreçte dönüştüğü biçimden ve devletin küresel kapitalizmdeki yeni biçimi ve rolünden ayrı olarak ele almaya olanak yoktur.

Yeni liberal küreselleşme ve devletin rolünde değişim

Kapitalizmin küreselleşmesi, kapitalizmin tarih sahnesine çıkışından beri devam eden bir süreçtir ve kapitalizm, her zaman yapısal olarak içsel ve dışsal yayılma içinde olmuştur. Bu yayılmanın itici gücü sermaye birikimi sürecidir.

Kapitalizmin 80'li yıllardan sonra yaşanan yeni liberal küreselleşme süreci, ulusal olarak düzenlenmiş kapitalist birikim rejimlerinin tıkanmasıyla açıklanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970'li yılların ortalarına kadar yüksek büyüme hızları gerçekleştiren kapitalist birikim rejiminin tıkanmasının göstergesi olarak, büyüme hızlarının ve kar oranlarının düşmesi ele alınmaktadır. Şirketler, kar oranlarındaki düşme eğilimine karşı çıkabilmek için, artı değer oranını yükseltmelerine bir engel olarak gördükleri ulusal düzenlemelere, ulusal düzeyde tanınmış sosyal haklara, ulusal düzeydeki sendikal uzlaşmalara karşı çıkmaya başladılar. Ulusal devletlerin mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin önüne

koydukları pazara giriş engellerinin ve milli muamelelerin kaldırılması, ulus devletler bünyesinde kamusal olarak üretilen mal ve hizmet üretimi alanlarının özel sektöre açılması, ulusal ekonomik faaliyetlere yapılan devlet desteklerinin kaldırılması, küresel sermayenin lehine olarak fikri sınai mülkiyet haklarının korunması, işgücünün ulusal pazarlar dışına hareketi engellenirken, seçilmiş mesleklerde ve çok uluslu tekellerin yatırım amaçlarını kolaylaştırmak üzere, gerçek kişilerin hareketinin sağlanması, çalışma ilişkilerinin esnekleştirilmesine engel olan ulusal yasaların değiştirilmesi, bu stratejilere uygun düşmeyen ulusal rejimlerin zor kullanılarak değiştirilmesi, bu stratejilere uygun düşecek parçalı demokrasilerin ve yerel, ulusal ve küresel düzeyde yönetim sistemlerinin geliştirilmesi (Güler, 2000; 2003) unsurlarını içeren bir strateji izlerler.

Yeni liberal küreselleşme sürecinin bu özelliklerine paralel olarak devletin rolü de değişmektedir. İleri kapitalist ülkelerin Keynesçi politikalar uygulayan refah devleti de, gelişmekte olan ülkelerin ithal ikameci veya ihracat odaklı stratejik sınai hedefleme yapan ulusal kalkınmacı devleti de artık, küresel ekonominin gereklerini, ulusal toplum ve ekonomi üzerine empoze eden bir güç haline dönüşmektedir. Devlet, yerli sermayenin çıkarlarını savunmak yerine, küresel sermayeden pay alma ve küresel sermayeyi cezbetme çabasının aracı haline gelmektedir. Devlet, nispeten farklılaşmış ve özerk sayılabilecek bir ulusal ekonomiyi yöneten araç olmak yerine, kendi egemenliğinin hatta bilgisinin dışında başlayan ve biten mal, hizmet ve sermaye akımlarının yönetimini yapmak durumunda kalmaktadır (Harris, 1991: 80-81). Hükümetler, mal, hizmet ve sermayenin serbestçe dolaşacağı küresel pazarın oluşumunun önündeki ulusal engelleri kaldırmaktan ve düşük vergiler, etkin altyapı, eğitilmiş ama uysal bir işgücünün var olduğu yerel bir ekonomik çevre geliştirmekten sorumludurlar. Çünkü serbestçe dolaşan sermayeye azami kar olanaklarını hangi ekonomik ortam sağlıyorsa, o ülke diğer ülkelere göre "rekabetçi üstünlük" elde edecektir.

*Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

Bu eğilim, ileri kapitalist ülkelere küresel pazarın baskısı ile kabul ettirilirken, gelişmekte olan ülkelere pazarın yanı sıra IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kapitalizmin anahtar konumdaki kuruluşları vasıtasıyla da empoze edilmektedir. Böylece ithal ikamesi politikalarını, sanayileşme stratejilerini, kamusal ekonomiyi ve planlamayı terk etmeye zorlanan gelişmekte olan ülkeler, uluslararası sermaye akımlarının açık alanı haline gelmektedir. Yalnızca ekonomik olarak güçsüz ülkelerde değil, ileri kapitalist ülkelerde de mali politikadan sağlık reformuna kadar her şey finansal piyasaların onayından geçmek zorundadır (Sweezy, 1994).

İleri kapitalist ülkelerde hükümetlerin ekonomileri düşük vergi ortamları haline getirmeleri, refah devletinin krizini yoğunlaştırmakta, kamu harcamalarının kısılması ve kamu kesimi çalışanlarının ücret ve çalışma koşullarının kötüleşmesine yol açan bütçe kısıtını artırmaktadır (Bramble, 1996: 38). Borç servisi ile kamu kaynaklarını ipotek altına koyan gelişmekte olan ülkelerde devlet, sosyal niteliğini kaybetmekle kalmamakta, küresel kapitalizmin kurumsal temsilcisi olan uluslararası mali kuruluşların uyguladıkları mali cebir karşısında egemenlik ve yetki bütünlüğünü de yitirmeye başlamaktadır. Ulusal yönetim ve siyaset, demokratik ulusal devletten, uluslararası kuruluşlara geçtiği ölçüde, yönetim adı altındaki uygulamalarla daha da zayıflatılmaktadır.

Ulus devletlerin, yeni liberal küreselleşmenin ekonomik yapılanmasına uygun olarak girdiği bu dönüşüm, devletin sınıf mücadelesinin aracı olduğu kadar alanı da olması nedeniyle sosyal ve siyasal çatışmalarla birlikte yürümektedir. Gelişmiş ülkelerde sınıfsal-askeri kompleksin devlete egemenliği, gelişmekte olan ülkelerde demokratik cumhuriyetlerin yerine askeri diktatörlükler ya da parçalı demokrasiler¹, işgaller, yeni liberal ekonomik yapılanmaya denk düşen küresel politik yeniden yapılanmaya otoriter ve totaliter bir özellik vermektedir. Bu küresel totaliter politik sistemin hegemon gücü ise ABD olarak belirlemektedir (Amin, 2001).

Yeni Kamu İşletmeciliği

Yeni liberal küreselleşme, kapitalizmi tüm coğrafyalara ve sektörlerle yayarken ve yeni teknolojilerin olanaklı kıldığı bir yeniden yapılanmaya sokarken, kamu yönetimi ve kamu personel rejimlerini de değiştirmektedir.

İleri kapitalist ülkelerin refah devletlerindeki, gelişmekte olan ülkelerin ise kalkınmacı devletlerindeki kamu yönetiminin, yeni liberal küreselleşmenin taşıyıcısı olması beklenen küreselci devletlerin kamu yönetimine dönüştürülmesi, "yeni kamu işletmeciliği" olarak nitelendirilmektedir. Yeni kamu işletmeciliği, özel sektördeki işletmeciliğin (managerialism) kamu sektörüne taşınması (profesyonel yönetim, performans standartları ve ölçümleri, kısıtlı bütçeler, çıktı denetimleri, kaynak kullanımında disiplin, şirket yönetim modelleri, kamu sektöründeki monolitik bürokrasilerin parçalanması, yönetim yetkilerinin desantralizasyonu, yönetim

kültürünün değiştirilmesi) ile kamu sektörüne piyasa ve rekabet ortamının getirilmesi (müşteri/satıcı ayrımı, kamu kesiminde rekabetçi yapılara kayış, kamu hizmeti etiği yerine rekabetçi şirket kültürü, işe alma ve ödemelerde esnekliğe geçiş, istihdam ilişkilerinde belirli süreli, performansa dayalı ve ulusal düzeyde değil yerel düzeyde belirlenmiş sözleşmelere geçiş vb.) vurgularına dayanır ((Larbi, 1999: 15-16). Yeni kamu işletmeciliği anlayışına göre kamu kesimi özel sektörün yönetim modelini benimsemelidir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı, personel rejimleri açısından esnek istihdam, toplam kalite yönetimi ve insan kaynakları yönetimi vurgularına dayanmaktadır.

Yeni kamu işletmeciliğinin, "özelleştirilmemiş kamu hizmetlerine, piyasa ortamında mevcut olan performans özendiricilerinin ve disiplin mekanizmalarının getirilmesi" olarak tanımlanması (Metcalf ve Richards, 1990:155) onun temel özelliğini yani devletin, ekonominin yönetimi ve hizmetlerin doğrudan sunucusu konumunu reddetmesini gözlerden saklamaktadır. Yeni kamu işletmeciliği, yalnızca kamu kesiminin özel sektör ilkeleri altında yönetilmesi anlamına gelmemektedir. Yeni kamu işletmeciliği, her şeyden önce kamunun küçültülmesini ve özelleştirilmesini öngörmektedir. Bu, kamu mülkiyetinin tasfiyesi ve kamusal mal ve hizmet üretiminin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir. Öngörülen özelleştirme altyapı hizmetlerini, sosyal hizmetleri ve kamunun asli görevi sayılan hizmetleri de içeren geniş kapsamlı bir özelleştirmedir.

Bu özelleştirme sürecinin, tüm mal ve hizmet üretimini, tüm birimleriyle birlikte kısa dönemde kapsamasına imkan olmadığı için kamunun mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren birimler, önce kendi içlerinde parçalanarak alt birimlere bölünmüştür. Bu bölünme, özellikle ulusal çapta örgütlenmiş ve bir kısmı doğal tekel niteliği taşıyan kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi açısından, özelleştirmenin bir ara aşamasını teşkil etmiştir. Ayrıca kamusal mal ve hizmet üretiminin finansmanında özel kaynakların kullanılması, mal ve hizmet sunumunun ticarileştirilerek piyasa koşullarının aşamalı olarak getirilmesi, yeni kamu işletmeciliğinin ara aşamalarını teşkil etmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışında devlet, kişilerin bireysel hakları için adil ve eşit koşullar ve garantiler sağlama ve şirketlerin ekonomik faaliyetleri için güvenilir ve bilinebilir bir ekonomik çevre yaratma görevlerini sürdürmektedir. Ancak refah devletlerinin ve kalkınmacı devletlerin ekonomik alandaki yönetim ve hizmet sunumu görevleri artık terkedilmiştir. Yeni kamu işletmeciliği, sadece kamu yönetimine işletmeciliği ve piyasa usullerini getirmesi ile değil, minimalist devlet ve minimalist kamu hizmeti anlayışı ile birlikte ele alınmalıdır.

Bu anlamda yeni kamu işletmeciliği anlayışı, yeni bir kamu hizmeti tanımına dayanmaktadır.

Kapitalizmin tarihi gelişimi sürecinde, geniş emekçi kitlelerin sosyal mücadelesinin de katkısıyla, pek çok

hizmet kamusal nitelikte olarak kabul edilmiş ve üretimleri kamusal olarak yapılmıştır. Bu kamusal hizmet üretiminin bir kısmında, pazar, özel kesim firmalarına ve özellikle uluslararasılaşmaya kapalı tutulmuştur.

Ekonomilerin yeni liberal doğrultuda yeniden yapılandırılmaları sürecinde kamusal hizmet kavramı da değiştirilmiştir. Küresel kapitalizmin gelişimi sürecinde devletin küçültülmesi ve kamusal olan her şeyin özelleştirilmesi sonucu, neo-klasik iktisatta kamusal hizmet tanımının iyice daraltıldığı, tam kamusal sayılan hizmetlerin yarı kamusal hizmet sınıfına, yarı kamusal hizmetlerin de özel hizmet sınıfına sokulduğu görülmektedir. Küresel kapitalizm döneminde, hemen tüm mamul mallar özel mal olarak vasıflandırılmaktadır. Hizmetlerin ise giderek daha fazla bir bölümü kamusal hizmet olmaktan çıkartılarak, ister tüketici kimliği ile ister iş çevresi kimliği ile özel kişilere sunulan hizmet olarak değerlendirilmektedir. Ulusal ekonomi açısından anahtar nitelikte olan ara malların (demir-çelik, petro-kimya) ve geniş emekçi kesimlerin tükettiği nihai malların (süt, ekmeç, ilaç, vb.) kamusal mal sayıldığı günler geride bırakıldığı gibi, bugüne kadar kamusal hizmet grubuna girdiği düşünölen, enerji, haberleşme, ulaşım, vb. de özel mal ve hizmet olarak algılanmaktadır.

Eğitim, sağık, güvenlik gibi hizmetlerin sosyal nitelik taşıdığı kabul edilse de, sosyal nitelikte olduğu kabul edilen bu tür hizmetlerin de "kamusal" ve "özel" olmak üzere iki türlü üretiminin yapılabileceği öne sürölmektedir. Sosyal hizmetlerin kamusal otoritelerce kar gayesi gütmenden teminine, "sosyal hizmetlerin kamusal üretimi" denilirken, sosyal hizmetlerin özel eller tarafından üretilmesine de "sosyal hizmetlerin özel üretimi" denilmektedir. Küreselleşme döneminin yeni kamu işletmeciliği anlayışı, sosyal nitelikli hizmetlerin üretim ve sunumunun ticarileştirilmesini, özelleştirilmesini, uluslararasılaşmasını temel alan bir yaklaşıma sahiptir.

Yalnızca sosyal hizmetlerin değil devletin en temel görev alanlarındaki hizmetlerin de özelleştirme kapsamına alınması olasıdır. Bazı ölkelerde ceza evlerinin bile özelleştirilmesi söz konusu olabilmektedir. Aynı yaklaşım güvenlik hizmetleri, adli hizmetler, kamusal yönetim hizmetleri vb. için de geçerlidir.

Kısacası küreselleşme sürecinde hizmetlerin hemen tamamının ticarete konu olması, uluslararasılaşmaya açılması ve özelleştirilmesi, devletin düzenleyici rolünün ön plana çıkarılması, kamu hizmetlerinde ve dolayısıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın temel özelliği olarak belirmektedir. Reform örtmecesini ile sunulan bu yeniden yapılanma, tüm kamu hizmetlerinin finansmanı, üretimini ve sunumunu ticarileştiren ve özelleştiren niteliği ile ulus ötesi sermayenin küresel çıkarlarına uygun düşmektedir.²

İleri kapitalist ölkelerde yeni kamu işletmeciliğinin geleneksel kamu yönetimine üstünlüğü etkinlik, etkililik ve verimlilik gerekçelerine bağlanmıştır. Yeni kamu

işletmeciliği sayesinde daha az çaba ve daha az maliyetle daha çok ve daha kaliteli kamu hizmeti üretileceği ve böylece mali istikrarın sağlanabileceği, aksi taktirde enflasyonun denetlenemeyeceği, yatırımların ve ona bağlı olarak istihdamın olumsuz etkileneceği ileri sürölmüştür. Ayrıca vergi düzeylerinin azaltılması ya da en azından artırılmaması ve uluslararası rekabet edebilirliğin korunması gerekleri de mali istikrarı zorunlu kılmaktadır. Kısacası küreselleşmenin getirdiği makro ekonomik kısıtlar mali sıklığı gerekli kılmakta, bunun için de kamuda maliyetlerin düşürölmesi, etkinliğin artırılması gerekmektedir. Yeni kamu işletmeciliği, kamu kesiminin örgütlenmesi, yönetimi ve finansmanında özel sektöre özgü işletmecilik anlayışı ve piyasalaşmanın getireceği rekabetle mali disiplinin sağlanmasında etkili olacaktır³. 1992 sonrasında Avrupa Birliğinde parasal birlik yolundaki ilerlemeler, yeni kamu işletmeciliği anlayışını teşvik eden bir unsur olmuştur. Özellikle üye devletlerin bütçe durumlarının izlenmesini, hükümetlerin yatırımları ve istihdamı sürdürebilmek için ekonomik politikalarının koordinasyonunu öngören ve aşırı bütçe açıklarına karşı ayrıntılı teknik düzenlemeler içeren İstikrar ve Büyüme Paketi (1997) kamu kesiminde maliyet/etkinlik tartışmalarını ve bu gerekçeye dayandırılarak yeni kamu işletmeciliği düzenlemelerinin yaygınlaştırılmasını artırmıştır.

Kamu finansmanındaki bütçe sıkışıklıkları, Avrupa Birliği bütünleşmesi kapsamında uyulması gereken Maastricht kriterleri ve yeni teknolojilere, rasyonalizasyon ve özelleştirmeye bağlı olarak kamu kesiminde istihdamın daraltılması, bu sistemlerdeki otomatik maaş artışı ve istihdam garantisi özellikleri ile çelişir bulunarak, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında, performans, tasarruf, yalın üretim ön plana getirilmeye başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel meslek sistemlerini esnekletirmiş, kamu hizmetleri, ekonomilerin Avrupalılaşması ve uluslararasılaşmanın baskılarına uyum sağlamak durumunda kalmıştır. Meslek sistemlerinin kurallara dayalı örgütlenmesi, yerini yeni yönetim anlayışının görevlere dayalı örgütlenmesine bırakmak yoluna girmiştir.

Uluslararası mali kuruluşların doğrudan yönlendirmesine girmiş olan gelişmekte olan ölkelerde ise yeni kamu işletmeciliği anlayışı, ekonomik yeniden yapılanma sürecinin bir parçası olarak IMF ve Dünya Bankasının şartlılıkları arasında ve kredi ile desteklenen yeniden yapılanma süreçleri içinde yer almıştır (Larbi, 1999).

Esnek kamu personel rejimi

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının kamu personel politikalarına yansması, esnek kamu personel rejimlerinin gelişmesi şeklinde olmuştur. Çoğu ölkede kamu personel reformları kamu yönetimindeki değişimin sonda gelen parçası olarak ve uzun bir süreye yayılarak aşamalı bir biçimde gerçekleşebilmektedir. Kamu çalışanlarının ve kamu çalışanları sendikalarının bu değişimlere tepkisi,

kamu personel reformu adı altında yürütülen esnekleştirme girişimlerinin kapsamı ve hızını belirlemede etkili olabilmektedir .

İleri kapitalist ülkelerde “yeni kamu işletmeciliği” kapsamında hayata geçirilen kamu personel reformları, gelişmekte olan ülkelerde “yapısal uyum programları”, eski sosyalist ülkelerde ise kapitalist “piyasa ekonomisine geçiş” programları kapsamında uygulanmıştır.

Kamu personel reformları, öncelikli olarak kamu personelinin sayısının azaltılması ile ücret ve maaşlara ilişkin düzenlemelerin yapılması konularında yoğunlaşmıştır (McCourt, 2000; Cardona, 2000). Bu süreç içerisinde memuriyet rejimine esneklik unsurlarının sokulmasına çalışılmıştır. Kamu personel rejimindeki nihai köklü değişim ise yeni kamu işletmeciliği anlayışına uygun olarak memuriyet rejiminin neredeyse bütünüyle tasfiyesi olmaktadır. Kamu personel rejimindeki bu değişim, her ülkenin özel koşullarına göre farklı biçimler alabilmiş ve esnekleşme unsurları farklı ülkelerde az ya da çok yerleştirilebilmiştir. Örneğin İtalya, kamu personel rejimini tümüyle “özelleştirebilirken”, Kıta Avrupasının diğer bazı ülkelerinde geleneksel kariyer sistemleri esnekleşmeye direnç göstermişlerdir. Ancak dereceleri farklı olmakla birlikte statü rejimlerinden sözleşme rejimlerine geçiş pek çok ülkede görülmüştür. Türkiye’deki kamu personel reformu girişiminin yaratmak istediği türde, sözleşme hukukunun düzenlemelerini bile yok sayan bir esnekleşme ise gerçekleştirilmesi halinde İtalya’nın kamu personel rejimi özelleştirmesini bile geçecek en uç esnekleşme örneği olmaya adaydır.

Kamu personel reformu, pek çok gelişmekte olan ülkede Dünya Bankası ve IMF programları ile bağlantılı olarak hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası verilerine göre 1987 ile 1996 yılları arasında Dünya Bankası 68 ülkeye kamu personel rejimi reformu için “yardım” da bulunmuştur (McCourt, 2000:1). IMF yapısal uyum programlarında da sayısal kriterler arasında kamu personel sayısının azaltılmasının dahil edilmesi yaygın bir uygulamadır. Ancak Dünya Bankası ve IMF ile bağlantılı olmadan küresel kapitalizmin gerekleri doğrultusunda kamu personel reformları yapan ülkeler de vardır. Örneğin Çin, Güney Afrika, Malezya gibi bazı ülkeler Dünya Bankası programları olmadan küresel ekonominin rekabet koşulları nedeniyle memur sayısında azaltma yapma yoluna giden ülkeler olmuşlardır (McCourt, 2000). Bu tür reformlar Dünya Bankası desteği ile yürütülen reformlara kıyasla ülkelerin kendi ihtiyaçlarına daha uygun özellikler taşımaktadır. Dünya Bankası desteği ile uygulanan reform programlarında ise “Washington modeli” adı verilen yaklaşımın daha ağır bastığı görülmektedir. (McCourt, 2000). Bu modele göre yeni liberal politikalar doğrultusunda devlet küçülürken kamu harcamaları da küçülmeli, kamu harcamaları küçülürken de kamu personel harcamaları küçültülmelidir. Bunun yolu da öncelikli olarak kamu personelinin sayısının azaltılmasından geçmektedir. Kamu personelinin sayısının azaltılması ve üst düzey memurların ve uzman kadroların

maaşlarının alt düzey kamu çalışanlarına kıyasla artırılması, yani maaş aralığının açılması, kamu hizmetlerinde etkinliği ve etkililiği artıracaktır.

Kamu personelinin sayısının azaltılmasında sayısal hedef konulması pek çok ülkede rastlanan bir uygulamadır. Ancak kamu kesiminde çalışanların sayısının kısa sürede azaltılması kolay olmamakta, genel olarak kamu çalışanlarının tepkisi ve bazı hallerde örgütlü direnişi ile karşılaşmaktadır. Memuriyet rejiminin kuralları değiştirilmeden, yani esnek bir sözleşme rejimine geçilmeden kamu çalışanlarının sayısının azaltılmasına çalışılması, uygulanan politikalara karşı direncin etkili olmasına yol açmaktadır. Çoğu ülkede işsizliğin ulaştığı düzey ve kamu istihdamının güvenceli ve düzenli niteliği ile istihdam açısından bir cazibe merkezi olmaya devam etmesi gerçeği, hükümetlerin kamu istihdamını daraltmada sosyal bir dirençle karşılaşmalarına yol açmaktadır. Hükümetlerin seçmen kitlesinin iş taleplerini karşılamakta kamu kesimini kullanma eğilimleri de kamu kesimi istihdamının azaltılması karşısında bir engel teşkil etmektedir. Ayrıca kıdem tazminatı veya emekli ikramiyesi uygulamaları, bazen bu azaltmanın maliyetinin bütçe kaynakları ile karşılanmasını zorlaştıran bir etki yaratmaktadır. Bütün bu nedenlerle, hükümetler kamu çalışanları sayısının ani ve önlem alınmadan azaltılması uygulamalarını yumuşatmak ihtiyacı duymuşlardır. İşten çıkarmalar yerine insan kaynakları planlaması adı altında zamana yayılmış bir azaltma, zorunlu ücretsiz izin ya da ücret ve maaşların zamanında veya tam olarak ödenmemesi daha fazla tercih edilen yöntemler olmuştur. Kadro iptalleri, Türkiye’de bankamatik işçileri, Afrika’da “hayalet” işçiler denilen (McCourt, 1998) ve mevcut olup da işe gelmeyen ya da hiç mevcut olmayan kamu işçileri ve memurlarla ilgili önlem alınması, emeklilik yaşına gelmiş olan kamu çalışanlarının resen emekliliği, gönüllü işten ayrılmanın teşviki, sayısal “reform” un uygulama araçları olmuştur. Örneğin İspanya’da 1996’dan bu yana boşalan her dört memur kadrosundan yalnızca biri, daimi statüdeki memurlarla doldurulmaktadır (Cardona, 2000:9). Türkiye’de de bu uygulamaların hemen tümünü görmek mümkündür.

Ancak kamu personel sayısının azaltılmasında çoğu ülkede temel araç, özelleştirme ve taşeronlaştırma, yani kamusal mal ve hizmet üretiminin özel sektöre devri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı ülkelerde özelleştirme sürecinde fazla sayılan personelin diğer kamu kuruluşlarına transferi uygulamaları yaşandıysa da bu durum özelleştirmelerin kamu personel sayısının azaltılmasında en önemli unsur olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

“Washington modeli”nin memur maaşlarına ilişkin yaklaşımı, maaşların düşük olduğu ülkelerde ve dönemlerde genel bir maaş artışına gidilmesi, farklı devlet kurumları arasındaki farklı uygulamaların giderilmesi, parasal olmayan maaş unsurlarının azaltılması, üst düzey yönetici ve uzman kadrolar için maaş farklılaşmasının artırılması, genel olarak maaş yelpazesindeki açıklığın

artırılması, nitelikler ve kıdeme bağlı bir maaş rejimi yerine iş değerlendirilmesi ile maaş ve sorumluluklar arasında bağlantı kurulması, performans dayalı ücret ile performans ve ücret arasında ilişki kurulması şeklinde biçimlenmiştir.

Farklı bölgelerdeki kamu istihdamının ve maaşların karşılaştırılmasında güvenli verilere ulaşmakta zorluk olmakla birlikte, Tablo 1 bize genel eğilimleri göstermesi bakımından anlamlıdır. 1980'li yıllardan 1990'lı yıllara gelindiğinde, nüfusa oranla kamu istihdamının ve GSYH'ya oranla maaşların düştüğü gözlemlenmektedir. Ayrıca ortalama maaşların kişi başına GSYH'ya oranının da düşmüş olması, ortalama maaşların düştüğünü, maaş yelpazesinin açıldığını veya her ikisinin birden gerçekleştiğini düşündürmektedir.

Kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için benimsenmesi öngörülen esnek çalışma biçimleri, tartışma gündemine reform programları ile birlikte girmekle beraber uygulamada yer bulmaları daha sonraki aşamalarda görülmektedir. Alt yapı, sağlık ve eğitim hizmetleri ticarileştirildikçe esnek çalışma, toplam kalite yönetimi ve insan kaynakları yönetimi daha çok uygulama alanı bulabilmektedir.

Esnek kamu personel rejiminin ikinci aşaması, özel kesimdeki emeğin örgütlenmesi ve yönetiminde uygulamaya konulan esneklik biçimlerinin kamuya taşınması olarak belirmektedir. Bu taşıma, kamunun mal ve hizmet üretiminin özellikleri ve farklı ülkelerdeki kamu personel rejimlerinin özelliklerine göre farklı gelişim yolları izlemişse de kamu personel reformu örtmecesi altında yapılan ve yapılması öngörülen uygulamaların önemli bölümü, esnek çalışma biçimleri ve esnek çalışma yaşamları başlığı altında toplanan uygulamalara girmektedir.

Esnek bir personel rejiminde işlevsel esneklik, çalışanın üretim sürecinde bulunduğu konumun dışında başka ve değişik işleri de yapabilmesi anlamına gelmektedir. İşlevsel esneklik, genellikle esnek üretim sistemleri ile bağlantılı olarak değerlendirilir. İmalat sanayiinde tezgah esnekliği, üretim süreci esnekliği, ürün esnekliği, iş akımı esnekliğinin, emeğin de işlevlerinde esnek kullanımını getirdiği ileri sürülür. Ancak kamusal istihdam açısından işlevsel esneklik, her zaman esnek

üretim sistemleri ile bağlantılı olmamaktadır. Bulunduğu sınıftaki görev tanımına uygun işleri yapan kamu çalışanın, tanımlanmış görevlerinin dışındaki işlere de kaydırılmasına olanak sağlayan çeşitli esnekleşme uygulamaları, aslında işlevsel esneklik tanımından çok sayısal esnekliğe uymaktadır. İşlevsel esnekliğin sağlanması için sınıflandırma sisteminin kaldırılması yoluna gidilmektedir.

Sayısal esneklik, kamu çalışanı sayısının istenildiği gibi değiştirilmesi, işe alma ve işten çıkarmalarda işverene serbestlik sağlanması anlamına gelir. Sayısal esneklik, çalışma sürelerini esnekleştirdiği gibi çalışma yaşamlarını da esnekleştirir. Sayısal esneklik, belirli süreli, kısmi zamanlı, geçici, mevsimlik çalışma gibi çalışma biçimlerinin yaygın kullanımını sağlar. Kariyer esasına dayalı memuriyet rejiminin özü sayısal esnekliğe aykırıdır. Sayısal anlamda esnek bir kamu personel rejimi, sözleşme hukukunu temel almak zorundadır. Ancak yeni kamu işletmeciliğine denk düşen sözleşme hukuku, iş yasalarının ve toplu sözleşme düzenlerinin sayısal esnekliği sınırlandırdığı bir sözleşme hukuku değil, esnekleştirilmiş bir sözleşme hukukudur. Bu nedenle çeşitli ülkelerde sözleşme hukuku kapsamındaki istihdam ilişkilerinin sağladığı güvencelerden bile yoksun yeni bir tür sözleşmeli personel uygulaması gündeme getirilmiş, statü hukukundan sözleşme hukukuna geçilmesi yerine tümüyle güvencesiz istihdam ilişkilerine geçilmesi hedeflenmiştir.

Kamu personel reformlarında getirilen bir diğer esneklik biçimi, ücret esnekliğidir. Ücretlerin bir bölümünün kişisel veya grup performansına bağlanması ücretleri değiştiren kılıftadır. Ücret esnekliği "Washington modeli"nin ücret yelpazesinin açılması hedefine uyduğu için kamu personel reformunun daha ilk aşamalarında gündeme getirilen, yönetici ve uzman kadrolara öncelikle uygulanan bir esneklik biçimi olmuştur.

Son esnekleşme biçimi ise işin taşeron devri, fason iş verme, eve iş verme gibi "uzaklaştırma stratejileri"dir. Kamu hizmetlerinde yaygın biçimde uygulanan uzaklaştırma stratejisi, taşeronlaşmadır.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışında esnek çalışma biçimleri ile birlikte toplam kalite yönetimi de kamu kesimine taşınmaktadır. Müşteri odaklılık, sürekli

Tablo 1. Merkezi yönetim istihdamında değişim

Bölge	Merkezi Yönetim İstihdamı/ Nüfus %		Maaşlar/GSYH %		Ortalama maaşlar /kişi başına GSYH	
	1980'ler	1990'lar	1980'ler	1990'lar	1980'ler	1990'lar
Sahra altı Afrika	1.8	1.1	10.8	7.9	6.1	4.8
Asya	2.6	1.1	7.5	4.9	2.9	3.8
Latin Amerika ve Karaibler	2.4	1.5	7.3	4.7	2.9	2.3
OECD	2.9	1.9	5.5	4.4	1.7	1.6
Ortalama	2.5	1.5	7.7	5.4	3.5	3.2

Kaynak: McCourt, 2000: 6

iyileştirme, toplam katılımcılık ve yeni bir işletme kültürünün yaratılması, toplam kalite yönetiminin unsurları olarak belirmektedir. Toplam kalite yönetimi, üretim sürecinde her çalışanın yaptığı işin kalitesinden sorumlu olması ve işbölümü sürecinde kendi üretim aşamasından bir diğerine hatasız geçişi öngörür. Bu anlamda işbölümü içerisinde çalışan herkes birbirinin müşterisi (iç müşteri) konumundadır. Kaliteli kamu hizmet üretiminin görünür nihai amacı ise artık müşteri olarak algılanması gereken vatandaşın memnuniyetidir. Kamu personeli "müşterilere" onları "memnun edecek kalitede" hizmet sunacak, ücretinin en azından bir bölümü yapılan performans değerlendirmesine göre belirlenirken, istihdam ve yükselme olanakları da bu performans kriterlerine göre belirlenecektir (Bach, 2001; Dikmen ve Dikmen, 2004; Storey, 2001).

Esnek kamu personel rejimi, personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimini temel alan bir söyleme sahiptir. Özel sektörde olduğu gibi kamu kesiminde de insan kaynakları yönetimi, kamu çalışanlarının tümüne değil yönetici ve uzman düzeylere yöneliktir (Taylor, 1999: 108-110). İnsan kaynakları yönetimi, özel sektör işletmeciliği ile özel sektörde yaratılması hedeflenmiş olan şirket kültürünün transferini amaçlar. Bu şirket kültürü, ticari amaçların değil müşteri memnuniyetinin önemli olduğu, yönetim ve çalışanlar arasında çatışma değil uyumun esas olması gerektiği, sürekli iyileştirmeden tüm çalışanların karlı çıkacağı, çalışanların katılımının da ortak hedefe ulaşmak için gerekli olduğu retoriği ile sunulur. İnsan kaynakları yönetimi anlayışında, müşteri odaklı hizmet hedeflerine ulaşmak için bireysel çabalar önemlidir; kamu çalışanlarının bireysel çabaları performans değerlendirme ile ölçülecek, ücret düzenlemeleri, eğitim olanakları, kariyer geliştirmeleri, terfileri buna göre belirlenecektir (Bach, 2001; Dikmen ve Dikmen, 2004; Yılgör, 2000).

Esnek çalışma biçimlerinin kamu kesimine taşınması, statü rejimine tabi kamu istihdam ilişkilerinin tasfiyesini, kariyer sistemleri yerine sözleşmeliği esas alan istihdam biçimlerine geçilmesini beraberinde getirmektedir. Tarihsel olarak, kamu çalışanlarının istihdam ilişkilerinde gözlemlenen temel eğilim, memurların statü hukuku ile işçilerin sözleşme hukukunun birbirine yakınlaşmasıdır. Ancak bu yakınlaşma 80'li yıllara kadar, her iki çalışan grubunun lehinde olan unsurların ön plana çıkarılması biçiminde olmuşken yeni liberal küreselleşme sürecinde her iki çalışan grubunun aleyhinde olan unsurların ön plana çıkarılması şeklinde olmaktadır.

Statü hukukundan sözleşme hukukuna geçiş her zaman kamu çalışanlarının özel kesime uygulanan iş yasalarına tabi olmaları ile sonuçlanmamaktadır. Yeni liberal küreselleşme sürecinde iş yasaları da esnekleştirilmiştir ancak gene de çoğu ülkede işçiler özellikle işten çıkarmalar durumunda ve sendikal haklar alanında temel haklardan yararlanmaya devam etmektedirler. Esnek kamu personel rejimi ile işçilerin yararlandıkları bu temel hakların dahi kısıtlanması yoluna gidilebilmektedir.

Kamu personel rejimlerindeki esnekleşme, farklı kamu yönetimi ve kamu personel politikası geleneklerine sahip, yeni liberal küreselleşmenin farklı coğrafyalarında ve aşamalarında bulunan farklı ülkelerde, aynı biçimde ve aynı derinlikte hayata geçirilmemektedir. Ama tüm ülkelerde, kamu istihdamını esnekleştirme girişimlerinin, kamu istihdamının statü hukukuna tabi kariyer sistemleri biçimindeki örgütlenmesini parçaladığı görülmüştür.

Kamu çalışanlarının çoğunluğunu memur olarak istihdam eden ve memuriyet rejimlerini kariyer esasına göre biçimlendirmiş olan ülkelerde (Belçika, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Fransa, İrlanda ve Portekiz gibi) (Bossart ve diğerleri, 2001), kariyer sistemlerinin içine esneklik unsurlarının sokulmasına çalışılmaktadır. Örneğin meslekte ilerleme ve maaşların bir bölümünün performansa tabi olmasını sağlamak için uygulamalar getirilmektedir. Bu ülkelerde ayrıca kamu çalışanlarının yalnızca %40'ının memur olduğu Almanya ile benzeşen bir yapıya geçilmesi, yani kamu istihdamının giderek daha geniş bir kesiminin kariyer esaslı memuriyet rejimlerinin dışına çıkarılarak iş yasalarının kapsamına sokulması ya da ne memur ne işçi olan yeni sözleşmeli pozisyonlara transferi (Belçika, Fransa, İspanya), esnek çalışmanın unsurlarının getirilebileceği bir kamu istihdam çerçevesi yaratmanın yollarından olmuştur. Yaptıkları işten bağımsız olarak tüm kamu çalışanlarına memuriyet rejimi uygulayan Fransa, Belçika ve İspanya, mevcut memuriyet rejiminin kurallarından kaçmak için geçici nitelikte sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırdıkları, Belçika ve Fransa'da toplu sözleşmelerin kapsamına girmeyen bu kişiler, ne devlet memurlarının güvencelerinden ne de özel kesimde geçerli olan sendikal hak ve olanaklardan yararlanmaktadırlar (Cardona, 2000).

Bazı ülkelerde ise kariyer rejimlerine esneklik unsurlarının sokulmasıyla, yani kariyer rejimleri muhafaza edilmekle birlikte kapsamının daraltılarak sözleşmeliğin yaygınlaştırılmasıyla yetinilmemiş, memuriyet rejiminin tümüyle tasfiyesi ve İtalya'da kullanılan deyimle "özelleştirilmesi" yoluna gidilmiştir. Türkiye'de "Kamu Personel Reformu" adı altında yapılmasına çalışılan da kamu personel rejiminin "özelleştirilmesi" olduğundan İtalya örneği üzerinde durmakta yarar vardır.

İtalya memur statüsünde olan kamu çalışanlarının sayısını iyice azaltarak memuriyeti tasfiye eden yaklaşımıyla, kariyer rejimlerinin yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla sonunda nereye varacağını örneğini veren bir ülke olarak dikkat çekicidir. İtalya'da kamu personel rejiminde temel değişim, 1990'lı yıllara rastlamaktadır. 1993 yılında yapılan önemli bir yasal düzenleme, o zamana kadar ayrı yasal düzenlemelere tabi olan kamu istihdamını özel kesim istihdamına benzer kurallara bağlayan 29/93 sayılı düzenlemedir. Bu düzenleme ile hükümetler ile devlet memurları arasındaki ilişki özelleştirilmiştir. Hakimler, diplomatlar, valiler ve üniversite öğretim üyeleri dışında tüm kamu görevlileri, özel kesim çalışanlarının istihdam koşullarına geçirilmişlerdir. Genel Müdürler de

sözleşmeli statüye geçirilmişlerdir. Konuya ilişkin İtalyan yazınında bu düzenlemelere kamu istihdamının "özelleştirilmesi" adı verilmektedir. 1993 yılındaki düzenlemede, kamuda çalışan üst düzey yöneticiler bu özelleştirmenin dışında bırakılmışlardır. 1997 yılında ise 59/97 sayılı yasa ile kamu hizmetlerini yeniden düzenleyen, devletin rolünü yeniden tanımlayan ve görev ve yetkilerin önemli bir bölümünü bölge eyalet ve belediye düzeyindeki yerel yönetimlere aktaran düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1998 yılında bir kararname ile üst düzey kamu yöneticilerinin istihdam ilişkileri de özelleştirilmiş, kamuda belirli süreli çalışma, geçici çalışma gibi esnek çalışma biçimlerine geçilmiş ve kamu istihdamına mobilite getirilmiştir. Bugün İtalya'da yalnızca birkaç bin üst düzey yönetici memur statüsündedir. Geri kalan tüm kamu çalışanları iş yasalarına bağlı kılınmıştır (Cardona, 2000:4).

Memuriyet rejimlerindeki köklü değişime bir diğer örnek İsviçre'dir. İsviçre'de 2002 yılında daha esnek istihdam olanakları sağlayan yeni bir federal personel sistemi benimsenmiştir. Hollanda'da da kamu ve özel kesim arasındaki istihdam koşullarını birbirine yakınlaştıran "normalleştirme" politikası 1989 yılında kabul edilmiştir (Nomden, 2002).

"Kadroya dayalı" memuriyet rejimlerinde ise işletme yönelimli veya belirli hedefler koyan sonuçlara dayalı kamu hizmeti anlayışı güçlendirilmiştir. İngiltere, Hollanda, İsviç ve Danimarka bu ülkelere örnektir. Kadroya dayalı memuriyet rejimlerinde tazminat ve diğer bazı ek yararlarla fazla sayılan personelin doğrudan işten çıkarılması daha fazla uygulanabilmiştir (Cardona, 2000:9).

Avrupa Birliği ülkelerinin genelinde görülen eğilim, kamu istihdamı sistemlerinin giderek birbirlerine daha çok benzemeleridir. Ancak bu benzeşme, ekonomilerin Avrupalılaşması ve uluslararasılaşması süreci içerisinde olmuştur ve Avrupa Birliği daha önceki genişleme süreçlerinde bir kamu yönetimi ve kamu personel rejimi modeli empoze etmemiştir.

Orta ve doğu Avrupa ülkelerine yönelik son genişleme sürecinde ise Avrupa Birliğine aday olan orta ve doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetiminde ve kamu personel rejimlerinde yeniden yapılanma, AB tarafından biçimlendirilmiştir. AB yasalarını uygulamaya hazır bir idari kapasitenin oluşturulması ve bu başlık altında devletin yeniden yapılandırılması, AB'ye katılım için bir ön koşul olarak ileri sürülmüştür (Cardona, 2000).

AB'nin aday ülkelerin devlet yapılarına müdahalesi tüm sektörleri kapsamakta ve yerel yönetim düzeylerinin yaratılması, yeni kurumların yaratılması, kamu yönetimi reformu, bütçe sistemleri ve mali denetim sistemlerinde değişiklik gibi kamu yönetiminin örgütlenmesinin her yönünü biçimlendirmektedir (Sissenich, 2001). Kamu personeli açısından AB öncelikleri, performans dayalı ödeme, profesyonelliğe verilen önemin artması, kamu hizmetlerinde müşteri-satıcı anlayışının yerleşmesi,

rekabet ve diğer pazar ekonomisi unsurlarının getirilmesi, memur sayısının azaltılması gibi sonuçlar getirmektedir (Hegewisch ve Brendan, 1998). Avrupa Birliğinin bu gündemi, aday ülke olarak Türkiye'ye de yansımakta ve AB Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporlarında, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması öneriler arasında yer almaktadır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004).

Türkiye'de kamu personel rejiminde esnekleşme eğilimleri

1980 sonrası Türkiye'de ekonomi yeni liberal politikalarla yeniden yapılanırken, kamu yönetimi ve kamu personel politikalarında da yeniden yapılanma sürecine girilmiştir.

Türkiye'de kamu personeli 2002 yılı itibariyle memur, sözleşmeli ve işçi olarak farklı statülerde istihdam edilen yaklaşık 2.7 milyon kişiyi kapsamaktadır. Bu sayının %65'i memur, %7.5'i sözleşmeli personel ve 27.5'i işçi statüsünde istihdam edilmektedir. İdarelere göre dağılıma bakıldığında, %75 merkezi yönetimde, %9.5 yerel yönetimlerde, %15.5 yerel yönetimlerde çalışmaktadır⁴. Türkiye'de son 10 yılda kamu istihdamı KİT'lerde daralmış, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde mutlak anlamda bir azalma henüz yaşanmamıştır. Toplam kamu personeli içinde mutlak anlamda azalış KİT'lerde olmuş ve KİT personeli sayısı yaklaşık %40 azalmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim çalışanlarının sayısı mutlak olarak azalmamışsa da özellikle 2003-2004 yıllarında toplam nüfusa oranla bir miktar görece azalma olduğu söylenebilir.

Kamu çalışanlarının statüleri açısından bakıldığında, memurların mutlak sayısında artış gözlemlenmektedir. Bu artış esas itibariyle idareler açısından merkezi yönetimdeki, hizmet sınıfları açısından emniyet, sağlık ve eğitim hizmetleri sınıflarındaki memurların sayısındaki bir artıştır. Yerel yönetimlerdeki memur sayısı hemen hemen aynı kalırken, KİT'lerdeki memur sayısı büyük ölçüde düşmüştür.

Sözleşmelilerin büyük çoğunluğu, 399 sayılı KHK kapsamında KİT'lerde çalışan sözleşmelilerdir. KİT'lerdeki özelleştirmeye bağlı tasfiye nedeniyle sözleşmelilerin mutlak sayısında azalış görülmektedir. KİT'lerdeki tasfiye nedeniyle sözleşmeli sayısının düşmesi, genel sözleşmeli sayısını aşağı çekmiştir ancak özelleştirmeye bağlı bir sözleşmeli tasfiyesi söz konusu olduğu için bu düşüşün esnekleşmenin tersine bir eğilim olarak yorumlanmaması gerekir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdeki sözleşmeli sayıları ise artış eğilimine girmiştir.

İşçi statüsünde çalışanların sayısı 90'lı yılların başından 2001 yılına kadar azalırken aynı dönemde geçici işçilerin sayısı artmıştır. Dönemin 1475 sayılı İş Kanununun hükümlerine göre çalıştırılan, uygulamada iş güvencesine sahip, tümü sendikali kamu işçilerinin sayısının azaltılması ve yıllık çalışma süreleri yılda 3-5 aya kadar indirilebilen, çalıştırılmadıkları sürelerde kamu işyerlerinde angarya sayılabilecek şekilde ücretsiz çalışmayı bile kabul eden,

Tablo 2. Net ele geçen ücret ve maaşlardaki gelişmeler reel net ele geçen ücret/maaş endeksi (1994=100)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kamu İşçisi	73.1	103.8	111.1	98.2	89.2	90.4	86.4
Memur	117.8	123.1	108.9	104.8	110.8	109.9	112.6

Kaynak: DPT, 2004.

sendikalı olsalar bile TİS kapsamında daha düşük ücret koşullarına razı edilebilen geçici işçilerin sayısının korunması, esnekleşme eğilimlerine uygundur. Ayrıca bu uygulama siyasal amaçlı istihdam yaratmanın daha düşük maliyetli yollarından biri olarak görülmüştür. İşçi statüsünde çalışanların sayısı, DSP-MHP-ANAP Koalisyon hükümeti döneminde, 26.10.2000 tarihinde TÜRK-İŞ ile Hükümet arasında imzalanan bir protokolle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve DSİ bünyesinde çalışan geçici işçilerin kadroya geçirilmesi nedeniyle 2001 yılında artarken, aynı yıl, aynı nedenle geçici işçilerin sayısı azalmıştır. Bu uygulamaya, esnekleşme biçiminde beliren genel eğilimin dışındadır.

Türkiye’de kamu çalışanlarının sayısındaki eğilimler, yeni kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda kamu çalışanlarının sayısında bir azalmaya doğru gidildiğini göstermektedir. Bu azalmanın statüler açısından dağılımına bakıldığında, sözleşmeli sayısında özelleştirme nedeniyle azalma olması ve geçici işçi sayısının azalması, özelleştirme ve taşeronlaşmaya bağlı esnekleşme eğilimlerini gizlemektedir.

Uluslararası Para Fonu, Türkiye ile yaptığı Stand by anlaşmalarının şartlılıkları arasına kamu personel sayısında azaltmayı da dahil ederek “Washington modeli”nin Türkiye’ye taşınmasına aracı olmuştur. 1999 Stand by anlaşmasının uygulama döneminde, yeni memur alımlarının bir önceki yıl emekli olan kişi sayısının %80’i ile sınırlanması, KİT’lerde emekli olan personelin en fazla %15’i kadar yeni personel alınması şeklinde dolaylı yollarla kamu personel sayısının azaltılması şartlılıklar arasına dahil edilmiştir. 2002 Stand by anlaşması ise kamu personelinin sayısının azaltılmasını daha önemli bir şartlılık haline getirmiş ve sayısal performans kriterleri ile izlemiştir. Kamu işçilerinin emekli edilmeleri, KİT’lerdeki istihdamın işletme bazında tek tek izlenerek fazla istihdamın tespiti, atıl kadroların kaldırılması, fazla istihdamın emeklilik ve gerekli olan hallerde isten çıkarmalarla eritilmesi 2002 Stand by düzenlemesinin koşulları arasında yer almıştır⁵. 7. Gözden Geçirmeye ilişkin IMF Raporunda (2004), 2002 yılının başından beri KİT’lerdeki 56 000 atıl pozisyonun iptal edildiği ve 2003 yılında KİT istihdamının 32 800 kişi azaltıldığı belirtilmiştir. 2004 yılında da KİT’lerde yeni personel alımlarının emekli olanların %10’u ile sınırlanması politikasına devam edileceği belirtilmiştir (IMF, 2004).

Washington modeli olarak tanımlanan kamu personel rejiminin ücret ve maaşlar açısından Stand by anlaşmalarına yansımaları, sendikalaşma oranı %100 olan ve bu nedenle ortalama ücretleri görece yüksek olan kamu kesimi işçilerinin ortalama ücretlerinin düşürülmesi

ve memur maaşlarının beklenen enflasyona endekslenmesi, enflasyon oranının bekleneni aşması halinde ise aradaki farkın maaşlara eklenmesi biçiminde olmuştur. Kamu kesimi işçilerinin toplu sözleşme ile gelen ücret farklarının ödenmesinin ertelenmesi, fazla mesailerin kısıtlanması diğer önlemler arasındadır. Bu politika, kamu işçileri sendikalarının toplu sözleşme hakları nedeniyle bazı dönemlerde uygulanamaz olmuşsa da 1994 yılı baz olarak alındığında Washington modeli genel eğilim olarak kamu işçilerinin ücretlerinin azaltılması, memur maaşlarının da reel düzeyinin fazla aşındırılmaması biçiminde gerçekleşmiş sayılabilir.

Kamu Yönetim Reformunun merkezi yönetim ve yerel yönetim düzenlemelerinin henüz uygulamaya geçmemiş olması ve memuriyet rejimi açısından esnekleşmeyi kapsamlı hale getirecek Kamu Personel Reformunun da henüz taslak halinde olması, özellikle merkezi yönetimde memuriyet rejiminin esnekleştirilmesinde sınırlı kalınmasına yol açmıştır. Ancak esnek kamu personel rejiminin unsurları eğitim ve sağlık da dahil olmak üzere hemen bütün hizmet sınıflarında görülebilmektedir.

Esneklik uygulamalarında uzaklaştırma stratejileri kapsamında taşeronlaşma, 1988 yılında memur sınıflarından yardımcı hizmetler sınıfında başlatılmış ve hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri işlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesinin yolu açılmıştır⁶. Kadro iptalleri, memur kadrosu ihdasına getirilen sınırlamalar ve işçi pozisyonlarına vize verilmemesi ile taşeronlaşma politikası desteklenmiştir.

Kamu istihdamında sayısal esneklik ve ücret esnekliğini sağlamanın bir biçimi, sözleşmeli personel istihdamının artırılması ve sözleşmelilik biçimlerinin çeşitlendirilmesi yoluyla olmuştur. Sözleşmelilik başlangıçtaki istisnai biçiminden çıkarılarak özellikle KİT’lerde ana istihdam biçimi haline getirilmiştir. Kamu personel rejiminde 657/4-B ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre sözleşme ile istihdam, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre KİT’lerde sözleşmeli istihdam, kuruluş yasalarına göre merkezi yönetimde kadro karşılığı sözleşme ya da sözleşme ile istihdam söz konusu olmaktadır. İdari yargı ve Anayasa Mahkemesi, sözleşmeliliği istihdam güvencesi açısından memuriyete yakınlaştıran kararlarıyla, bu istihdam türünü sayısal esneklik açısından işlevsizleştirmişlerdir. Kamu kesiminde performansa dayalı ücret uygulaması 399 sayılı KHK’ye tabi olarak çalışan sözleşmeli personele uygulanmaktadır. Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücretleri %2-8

civarında artabilmektedir. Yeterli puanları alamayanlara bu artış verilmemektedir.

2003 yılında sağlığa esnek bir sözleşmelilik statüsü getiren 4924 sayılı, "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ⁷ diğer sözleşmelilik türlerinden ayrılan ve istihdam güvencesi açısından iş yasaları ile biçimlenen sözleşme hukukunun bile gerisinde kalan bir sayısal esneklik içermektedir.

4924 sayılı Kanunun amacı; "eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek ve işçi sayılmayan sağlık personelinin hizmet şartlarını, niteliklerini, işe alınma ve işine son verilme hallerini, görev ve yetkilerini, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, ücret ve diğer ödemeleri ile özlük işlerini düzenlemektir." 4924 sayılı Kanuna göre, sözleşme imzalayan sağlık personelinin sözleşmesinin süresi bir yıldır. Bu sözleşmeler bitimlerinden en geç bir ay önce haber vermek koşuluyla, sözleşme süresi sonunda Bakanlık tarafından gerekçesiz feshedilebilmektedirler. Ayrıca Bakanlık, "norm pozisyon sayısında değişiklik olması, birimlerin kapatılması, bu birimlerde sözleşmeli personel istihdamından vazgeçilmesi" hallerinde de (geçerli neden), sözleşme süresinin içinde, bir ay önceden ihbarda bulunmak, ancak bu sefer gerekçesini de belirtmek şartıyla sözleşmeyi feshedebilecektir. Esnek özellikler taşıyan 4857 sayılı İş Kanununun bile izin vermediği bu durum ise 10 yıl boyunca sürebilecektir. Sadece, 10 yıl süreyle kesintisiz çalışan ve bu süre içinde disiplin cezası almamış olan personel "sürekli sözleşmeli personel" statüsüne kavuşabilecektir.

4857 sayılı İş Kanununun 11. Maddesinde iş sözleşmelerinin belirli veya belirsiz süreli yapılabileceği, bu sözleşmelerin çalışma biçimleri bakımından "tam süreli", "kısmi süreli" veya "deneme süreli" ya da "diğer türde" oluşturulabileceği ifade edilmiştir. İş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı hallerde, sözleşmenin belirsiz süreli sayılacağı; belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesinin ise belirli süreli iş sözleşmesi sayılacağı belirtilmiştir. 4857 sayılı İş Kanununda, belirli süreli iş sözleşmesinin Kanunda sayılı hallerde yapılacağı ve esaslı bir neden olmadıkça birden fazla üst üste yapılamayacağı hükme bağlanmıştır (Madde 11). Oysa 4924 sayılı Kanunda, tüm sözleşmeli personelin sözleşmelerinin kural olarak birer yıllık yapılması ve on yıla kadar çalışanların belirli süreli sözleşme ile çalışması hükme bağlanarak, esnek hükümler taşıyan İş Kanununun gerisine düşülmüştür. 4924 sayılı Kanunun 7. maddesine göre 10 yıl süre ile sözleşmesinin yenilenmesi şansını yakalayan sözleşmeli sağlıkçı, gerekçesiz fesih uygulamasından kurtulabilecektir. 4924 sayılı Kanun, 399 sayılı KHK'de olduğu gibi performans dayalı ücret ile ücret esnekliğini de hedeflemektedir.

Eğitim alanında geçici öğretmen istihdamı da sayısal esneklik, çalışma süreleri ve yaşamlarının esnekleştirilmesi ve ücret esnekliğini eğitim sektörüne taşıyan bir uygulama olmuştur.

Türkiye'de Esnek Kamu Personel Rejiminde Son Aşama: Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos, 2004)

22-23 Şubat 2003 tarihinde siyasi iktidarın, Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS aracılığıyla Ankara'da düzenlediği bir sempozyumda, herhangi bir kanun taslağı olmadan gündeme getirilen kamu personel "reformu"na ilişkin esnek yaklaşım, Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması (KYTİ ve YY)⁸ Kanununun benimsenmesi sürecinde bu Kanunların ilgili maddeleri çerçevesinde biçimlendirilmiştir.⁹

KYTİ ve YY Kanununda kamu personel rejimine ilişkin esnek yaklaşımın temel unsurlarının dört alanda biçimlendiği söylenebilir: Kamu çalışanları sayısının azaltılması; sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması; esnek istihdam uygulaması; performansa dayalı ücret.

Bu yaklaşım, Kanunun "İnsan Kaynakları Yönetimi" başlığını taşıyan 46. Maddesinde belirtilmektedir. Maddede "Kamu hizmetleri, memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür....Tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeye dayalı olarak istihdam edilir. Sözleşmede ilgili personelin görevleri hak ve yükümlülükleri ile performans ölçüleri yer alır." denmektedir. Madde Gerekçesinde kamuda çalışan sayısının "fazla" olduğu, genel idari hizmetlerde çalışan 320 000, yardımcı hizmetler sınıfında görev yapan 150 000 personelin "halka hizmet götürmek" yerine "kamu yöneticisine hizmet ürettiği" ifade edilmektedir. Bu hesaba göre 450 000 - 500 000 kadar kamu çalışanı halka hizmet etmediklerinden "fazla" istihdam grubuna girmektedir. Madde Gerekçesinde ayrıca sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılacağı ifade edilmektedir. 46. Maddede sözü geçen sözleşmelilik tümüyle esnek, 4857 sayılı İş Kanununun sağladığı güvencelerden bile yoksun, 4924 sayılı Kanundakine benzer bir sözleşmeliliktir.

AKP Hükümetinin Kamu "Reformu"nun üçüncü ayağı olan ve uzun bir süre siyasi iktidarın seçtiği dar bir çevrede kapalı bir biçimde tartışılan Kamu Personel Kanununun hazırlık Taslağı ise 2004 Ağustos ayı ortalarında gayri resmi bir biçimde kamu oyuna yansımıştır¹⁰. Kanun, kamuda çalışan memur ve sözleşmeli personelin tüm çalışma koşullarını ve diğer özlük işlerini düzenleyecek ve böylece memur ve sözleşmeli personele ilişkin daha önceki düzenlemelerin yerine geçecektir¹¹.

Taslakta tüm kamu kurum ve kuruluşlarında 5 tip istihdam öngörülmektedir. Memurluk belirli görevlere özgü istisnai bir istihdam biçimi olarak belirlenmiştir.

Kamuda genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamu erkini kullanarak yerine getirenler veya kamuda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim işlerinde görevli ve yetkili olanlar memur sayılabileceklerdir. Memur kadrolarının standart unvanları, Kanuna ekli I sayılı Listede gösterilmiş olup, toplam 77 kadro unvanı mevcuttur. Memur kadroları sayıca sınırlı olan üst düzey yöneticilere, AKP uzman ve araştırmacılarına, müfettiş ve denetçilere ayrılacaktır. Pek çok memur kadrosunun unvanları I sayılı Listeye dahil edilmeyerek geniş memur kesimleri sözleşmeli pozisyona geçirilmiştir. Polisler sözleşmeli yapılmamış ve memur olarak korunmuşlardır.

Sözleşmeli personel ise "devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekte yükümlü oldukları ve memurlarca yerine getirilmesi gerekmeyen kamu hizmetlerinin ifası amacıyla" sözleşme ile "tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak çalıştırılan ve işçi de sayılmayan kamu çalışanı" olarak tanımlanmıştır. Kimlerin sözleşmeli olacağı ise sözleşmeli personel pozisyonlarının standart unvanlarını gösteren II sayılı Listede verilmiştir. Toplam 194 sözleşmeli pozisyon unvanı mevcuttur. Sözleşmeli personel listesine yakından bir bakış, memur sayılan ve dolayısıyla statü hukukunun güvencelerinden yararlanan pek çok kadro unvanının, sözleşmeli pozisyon unvanına aktarıldığını göstermektedir. Ayrıca, listelerin incelenmesi, işçi olan ve dolayısıyla sözleşme hukukunun sendikal hak ve özgürlüklerinden (bazı kısıtlarla da olsa) yararlanan pek çok işçi pozisyonunun da sözleşmeli pozisyonuna aktarıldığını ortaya koymaktadır.

Bu Kanunla düzenlenmeyen diğer kamu istihdamı türleri ise geçici personelin, diğer kamu görevlilerinin ve işçilerin istihdamıdır. Geçici personel, geçici ve süreli hizmetlerde çalıştırılacak olan sözleşmeli kamu çalışanıdır. Bu kişilerin sayısı, ücretleri, çalışma süreleri, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca ve farklı esaslar çerçevesinde belirlenecektir. Diğer kamu görevlileri hakimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, kadrolu veya sözleşmeli öğretim elemanları, subay ve astsubaylar, uzman erbaş ve uzman jandarmalardır. İşçiler ise iş kanunu hükümlerine göre çalıştırılan personeldir.

Kanun Taslağının tümü incelendiğinde memur kadrosu ile sözleşmeli personel pozisyonu arasındaki en temel farkın, statü hukukunun geleneksel özelliği olan istihdam güvencesinin, sözleşmeliliğe geçişle ortadan kaldırılması olduğu açıkça görülmektedir. Sözleşmelilerin ödev, hak, yetki ve sorumlulukları, göreve alınma, hizmet şartları ve şekilleri, yetiştirilmeleri, mali ve sosyal hakları ile yardımları memurlarla örtüşür biçimde bu yasayla belirlenirken, istihdam güvencesi açısından sözleşmeli personel memurlardan ayrılmaktadır. Bu gerçek, Kanun Taslağının 6. Maddesinde "sözleşmeli personel pozisyonları, bu pozisyonlarda çalışan kişiler açısından iş sürekliliği sağlamaz" denilerek Taslağın Birinci Kısmında açıkça ifade edilmektedir.

Göreve alınma usul ve şartları açısından memurlarla benzer hükümlere tabi olan sözleşmeliler ile sözleşmeliliğe hak kazanmaları durumunda, sadece bir yıllık sözleşme yapılacaktır. Bu hizmet sözleşmelerinin esas ve usulleri, Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenecektir. Siyasi iktidarın sözleşmeli personel için hangi hizmet esas ve usullerini öngöreceği, 4924 sayılı Kanun ile sağlık çalışanları için getirilen sözleşmelilik koşullarına bakılarak tahmin edilebilir.

Üstelik Taslağın 18. Maddesi, 4924 sayılı Kanundaki gibi 10 yıllık sözleşmelilik sonunda, emeklilik hakkını elde edene kadar iş akdinin feshedilmeyeceği garantisini de vermemektedir. "Kanunda ve sözleşmelerinde belirlenmiş olan görev, yetki ve sorumlulukları ihlal etmedikleri sürece" sözleşmelerinin yenilenecek olmasının, geçerli bir nedene dayalı feshi ortadan kaldırıp kaldırmayacağı, yani norm pozisyon sayısında değişiklik olması, sözleşmeli personel pozisyonlarının vizelediği birimlerin kapatılması veya bu birimlerde sözleşmeli personel istihdam edilmesinden vazgeçilmesi hallerinde, 10 yıl sonra bile olsa sözleşmeliliğin devam edip etmeyeceği ise ancak Devlet Personel başkanlığınca hazırlanacak olan Yönetmelikteki hizmet sözleşmelerine ilişkin usul ve esaslardan anlaşılacaktır.

Taslak kamu personel rejiminin temel ilkeleri olarak eşitlik ve tarafsızlık, kariyer, yeterlilik ve başarı değerlendirme ve hesap verebilirliği benimsemiştir. 657 sayılı yasadaki temel ilkelere olan sınıflandırma yeni Taslakta yer almamıştır. Gerek memurların gerekse sözleşmeli personelin bir başarı ve sicil dosyası bulunacaktır. Sözleşmeli personelin sözleşmesinin yenilenmesinde veya feshinde özlük ile başarı ve sicil dosyaları başlıca dayanak olacaktır. Memurların görevlerine son verilmesi ve haklarında emeklilik hükümleri uygulanması için üst üste iki kez yetersiz sicil almaları gerekirken bir kez yetersiz sicil alan sözleşmeli personelin sözleşmeleri hiçbir biçimde yenilenmeyecektir. Böylece memur ve sözleşmeli personelin yükselmeleri ve görevlerine son verilmesi performans ve başarı kriterlerine bağlanmıştır.

İstihdamın sürekliliği açısından statü hukukundan uzaklaştırılan sözleşmeliliğin, sendikal hak ve özgürlükler açısından da, "sözleşme" hukukundan uzaklaştırıldığı görülmektedir. Madde 30, memur gibi sözleşmeliye de toplu eylem ve hareketi yasaklamaktadır. Madde 31, memur gibi sözleşmeliye de grev yapmayı ve hatta desteklemeyi yasaklamaktadır. Madde 7, memurlar gibi sözleşmeliye de siyasi partilere üye olmayı, siyasi amaçlı beyan ve eylemleri, bu eylemlere katılmayı yasaklamaktadır. Memurlar gibi sözleşmeli personel de özel kanunda belirtilen istisnalar ve hükümler çerçevesinde sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilecekler ve bunlara üye olabileceklerdir. Ancak bu sendikalaşma toplu pazarlık yerine toplu görüşmenin geçirildiği, grev hakkından yoksun kısıtlı bir sendikacılık olmak durumundadır.

Memuriyet rejiminin sözleşmeliliğe dönüştürülmesinin liyakat ilkesini zayıflattığı, siyasi

kayırmacılık ve patronaja dönüşe yol açtığı, kamu görevlisi olmayı tüm vatandaşların eşit hakkı olmaktan çıkardığı yolundaki eleştiriler, OECD ülkelerindeki son 15 yıldan beri uygulanan esnekleşme eğilimleri için yapılan tespitlerdir (Cardona 2000:8). KYTİ ve YY Kanununun 46. Maddesindeki "Hükümetin görevi sona erdiğinde müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır" hükmü, üst düzey yöneticiler için liyakat ilkesini ortadan kaldıran ve siyasal kayırmacılığı yasallaştıran bir özellik arz etmektedir. Aynı siyasal kayırmacılık, birer yıllık sözleşmelerle istihdam edilecek sözleşmeli personel için de geçerli olabilecek, özgürce seçtiği siyasi örgütlerde siyaset yapması yasaklanan yüz binlerce sözleşmeli, sözleşmesinin yenilenmemesi korkusu ile siyasi iktidar yandaşlığına itilebilecektir.

Sonuç

Kapitalizmin yeni liberal doğrultudaki küreselleşmesi, devletlerin işlevini ve biçimini bu sürecin gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırırken, kamu yönetimi ve kamu personel rejimi de aynı doğrultuda değişime uğramaktadır

Esnek kamu personel rejimi olarak niteleyeceğimiz bu biçimleniş, yeni kamu işletmeciliğinin yerleşmesine paralel olarak çeşitli ülkelerde halen oluş halindedir. Bu rejimin temel unsurları, özelleştirme ve esnekleşme ile toplam kamu personeli sayısının azaltılması, kamu personeli istihdamında statü hukukundan sözleşme hukukuna geçiş, esnek çalışma biçimlerinin yerleştirilmesi, özel sektörden alınan işletme, ücretlendirme ve insan kaynakları yönetimi tekniklerinin kullanılması olarak belirmektedir.

Türkiye'de de kamu personel rejimi, esnek personel rejimlerine geçişin özelliklerini göstermektedir. Taslak halinde olan Kamu Personel Reformu (2004) girişiminin gerçekleşmesi halinde bu eğilimler yapısal bir değişikliğe dönüşecek, kamu personel rejiminde memuriyetin özelleştirildiği bir dönem başlayacaktır.

DİPNOTLAR

¹ Yeni Gramscian teoriyi uluslararası düzeye uygulayan sosyal bilimcilerden biri olan Robinson'a (1996) göre ABD emperyalizmi, yeni liberal ekonomik yeniden yapılanmaya koşut olarak yeni liberal "çok erkli demokrasi"yi küresel bir plan biçiminde uygulamaya koymuştur. Bu düşük yoğunluklu yeni liberal demokrasi, demokrasinin aşırılıklarından kaçınırken yönetilenlerin rızasını almak için geliştirilmiş parçalı bir demokrasidir. Yeni liberal demokrasi, sistemin işlevlerini aksatacak ve meşruiyetini sarsacak talepler yerine, sistem içinde kalacak taleplerin yolunu açan kurumsallaşmayı sağlayarak daha az baskı ile daha fazla sosyal kontrol geliştirmenin yolunu bulmalıdır. Bu anlamda "çok erkli demokrasi", otoriter yönetimlere kıyasla denetim sağlamanın daha etkin bir aracı olarak görülmektedir.

² Kamunun hizmet sunumundaki düzenleyici rolünün artırılması, hizmetlerin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi ile çelişen değil, bu olguyu bütünleyen bir gelişme olarak belirmektedir. Hizmet sunumundaki üretici/sağlayıcı rolünü terk eden devlet, bu hizmet sunumunun özel şirketler eliyle sunumundaki düzenleyici rolünü geliştirmek durumundadır. Ayrıca tüketici, hizmetlerin fiziksel varlıklarının olmaması nedeniyle, hizmetin kalitesini genellikle o hizmeti tükettikten sonra değerlendirebilmektedir. Bu durumda kaliteli ve kalitesiz hizmetler arasında bir haksız rekabet doğmaktadır. Bu nedenle hizmetlerin özellikle de uluslararası ticarete konu olmaları süreci içerisinde bu haksız rekabetten korunmak ve sektörün saygınlığını korumak isteyen özel büyük firmalar, sektöre tüketiciyi koruyan bazı düzenlemeler getirilmesinden yanadırlar. Kamuya biçilen bu düzenleyici rolleri kamusal hizmet üretiminden ayrı tutmak gerekir.

³ Yeni kamu işletmeciliğinin kavramlaştırılması için bkz. Dunleavy and Hood, 1994; Pollitt, 1994; Ferile ve diğerleri, 1996; Osborne ve Gaebler, 1992; Larbi, 1999.

⁴ Türkiye'de kamu personeli sayılarını statülerine, idarelerine, hizmet sınıflarına vb. göre ayrıntılı zaman serisi olarak veren tek bir istatistik kaynağı mevcut değildir. Kullanılan veriler Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü verileri olup yetersizlikler taşımaktadır.

⁵ 1999 ve 2002 Türkiye IMF Stand by anlaşmalarının ve dönemsel gözden geçirmelere ilişkin Niyet Mektuplarının metinleri için bkz. <http://www.hazine.gov.tr>

⁶ 28.03.1988 tarih ve 318 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete, 31.03.1988/19771.

⁷ Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi:10.7.2003, Resmi Gazete: 24.07.2003 / 25178.

⁸ 15. 07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yayımlanması uygun bulunmayan Kanun, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri gönderilmiştir.

⁹ Bu çerçeveye dayalı olan ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Erdoğan, 2004 ve Erdoğan, 2004a.

¹⁰ Taslak metni için bkz <http://www.kesk.org.tr>. Taslağa ilişkin ilk değerlendirme için bkz. Erdoğan, 2004b.

¹¹ Kamuda çalışan geçici personel ile hakimler, savcılar, üniversite öğretim elemanları, subay ve astsubaylar gibi diğer kamu görevlilerinin ve işçilerin çalışma koşullarının düzenlenmesi ise bu Kanun kapsamı dışındadır.

KAYNAKLAR

Amin, S. (2001), "Imperialism and Globalisation", *Monthly Review*, Vol. 53, No 2.

Avrupa Toplulukları Komisyonu (2004), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, {Com(2004) 656 Final} Brüksel: Avrupa Toplulukları Komisyonu

Bramble, T. (1996), "Globalisation, Unions and the Demise of the Labourist Project", *Journal of Australian Political Economy*, No. 38, s. 32-61.

Bach, S. (2001), HR and New Approaches to Public Sector Management: Improving HRM Capacity, Annecy, France, 9-12 December 2000, Geneva: World Health Organization Department of Organization of Health Services Delivery.

Bordogna, L. (2003), Crisis of the Welfare State and Public Sector Employment Reform in Italy and in Europe, MISP, Bologna'da yapılan sunuş, 4 Kasım.

Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K. Polet, R. (2001), Civil Services in the European of Fifteen: Trends and New Developments, Maastricht: EIPA.

Cardona, F. (2000), Scope of Civil Services in European Countries, Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü Seminerine sunulan tebliğ, Maastricht, 13-14 Kasım, 2000, www.oecd.org/puma/sigmaweb.

Dikmen, M. K., Dikmen, A. (2004), "Her derde deva iksir: Toplam Kalite Yönetimi", *Toplum ve Hekim*, Mayıs-Haziran, C. 19, Sayı 3, s. 190-196.

Devlet Planlama Teşkilatı (2004), 2004 Yılı Programı, Ankara: DPT.

Erdoğdu, S. (2004), "Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma", (Yay. Haz. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu içinde, Ankara: TMMOB, s. 68-84.

Erdoğdu, S. (2004a), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Kamu Personel Rejimi", *YOL-İŞ Dergisi*, Sayı 78, Ocak, s. 32-3.

Erdoğdu, S. (2004b), "Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?", *YOL-İŞ Dergisi*, Sayı 81, s. 20-24.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.

Güler, B.A. (2000), "Devletin Yeniden Yapılandırılması", *Düşün Dergisi*, Mayıs.

Güler, B. A. (2003), "Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye", *Praxis*, 9, Kış-Bahar, s. 93-116.

Harris, N. (1991), "A Comment on National Liberation", *International Socialism*, 53, 79-91.

Hegewisch, A., B. Martin (1998), *Modernisation of National Administrations and Social Dialogue in Europe*, Brussels: EPSU.

Hood, C. (1995), "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, 69, 1, s. 3-19.

IMF (2004), Turkey: Seventh Review Under the Stand-By Arrangement, and Requests for Waiver of Applicability and Nonobservance of Performance Criteria, Rephrasing of Purchases and Extension of Arrangement—Staff Report, IMF Country Report No. 04/227, Washington: IMF.

Larbi, G. A. (1999), *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Discussion Paper No. 112, September. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

McCourt, W. (1998), "Civil service reform equals retrenchment? The experience of staff retrenchment in Ghana, Uganda and the United Kingdom, M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (der.), *Governance in the 21st Century* içinde, Cheltenham: Edward Elgar.

McCourt, W. (2000), *Pay and Employment Reform in Developing and Transition Societies, Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper*, Number 1 August, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Mefcalfe, L., Richards, S. (1990), *Improving Public Management*, 2. Baskı, London: Sage.

Nomden, K. (2002), Experiences of Structural Changes in the State Sector, Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Devlet Sektöründe Değişim ve Sendikal Gelişme Doğu/Batı konulu EPSU/ETUCO Seminerine sunulan tebliğ, Krakow, 28-30 Haziran.

Osborn, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading.

Pollitt, C. (1994) *Modernizing the Management of the Public Services Sector: Between Crusade and Catastrophe?*, Helsinki: Administrative Development Agency.

Robinson, W. (1996), *Promoting Polyarcy: Globalization, U.S. Intervention, and Hegemony*, New York: Cambridge University Press.

Sissenich, B. (2001), *State Building by a Non State: How the European Union Reduces State Sovereignty but Develops State Capacity in Central and Eastern Europe*, Brussels: EPSU.

Storey, J. (2001) (Ed.), *Human Resources Management, A Critical Text*, London: Thomson Learning.

Sweezy, P. (1994), "Finans Kapitalin Yükselişiyile Güç Odağı Yer Değiştirdi", *İktisat Dergisi*, Sayı 351.

Taylor, G. (1999), *State Regulation and the Politics of Public Service*, London: Mansell Publishing.

Yıldır, A. (2000), *Esnek Üretim-Esnek İstihdam, İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Genel-İş.