



TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL POLİTİKALARININ SÜREÇ MODELİ ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ

AN ANALYSIS OF PUBLIC PERSONNEL POLICIES IN THE FRAMEWORK OF PROCESS MODEL IN TURKEY

Osman Kürşat ACAR¹, Elvettin AKMAN²

Öz

Türkiye'nin kamu personel politikaları, çok sık değişen ve genellikle Türk siyasi hayatındaki darbeler, hükümet krizleri, ekonomik krizler gibi sorunlardan etkilenerek tepki politikaları olarak ortaya konulan, daha çok maliyeci bakış açısıyla üretilen, yerel dinamiklerden ziyade IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası ve ulus-üstü kuruluşların etkileri ile batılılaşma ekseninde oluşan politikalarlardır. Ayrıca mevzuat olarak kıta Avrupası'ndan ve konjonktürel olarak ABD ile İngiltere'den etkilenerek sürekli arayış içinde olan politikalar olduğunu da söylemek mümkündür. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1960'lara kadar süren bu arayış çabaları, yetişmiş eleman eksikliği, dünya savaşları, ekonomik sebepler nedeniyle amacına ulaşmamıştır. 1960 sonrası 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Devlet Planlama Teşkilatı ile kurumsallaşma yönünde politikalar izlenmiş, fakat beklenen başarı elde edilememiştir. 1980 sonrası kamu personel politikalarında ise yeni kamu yönetim ekseninde değişim çabaları başlamış, 2000 sonrası uygulama yönünde önemli adımlar atılmış ama yine başarılı sonuçlar elde edilememiştir. Son olarak 2018 yılı itibari ile Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte bu arayış bugün için de farklı şekillerde devam etmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Makamı altında "İnsan Kaynakları Ofisi", İdari İşler Başkanlığına bağlı "Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü" ve "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" kurulmuştur. Ayrıca Devlet Personel Başkanlığının 2019 Temmuz ayı itibari ile kapatılmasıyla birlikte yetki, görev ve sorumluluklarının çoğu Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına devredilecektir. Bu çalışma ile Türkiye'de Cumhuriyet tarihi boyunca üretilen kamu personel politikalarını gündeme gelmesi, formüle edilerek yasalaşması, uygulanması, geri bildirim ve denetim aşamaları kamu politikası analiz modellerinden birisi olan süreç modeli ile analiz edilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar olan dönemde kamu personel politikalarının oluşturulma, uygulama ve denetim süreci detaylıca ortaya konulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde kurulan yeni yapıya ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Politikası, Süreç Modeli, Personel, Kamu Personel Politikası, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi,*

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, osmanacar@sdu.edu.tr

² Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, elvettinakman@sdu.edu.tr

Abstract

Turkey's public personnel policies have often changed because of problems such as coups, government crises, economic crises in Turkish political life. For this reason, public personnel policies in Turkey are mostly produced from a financial perspective, rather than from local dynamics, but also from the effects of international and supranational institutions such as IMF, World Bank and the European Union. In addition, the legislation is continually seeking policies from continental Europe and conjuncturally influenced by the United States and the United Kingdom. From the early years of the Turkish Republic to the 1960s, these quest efforts hasn't reached its goal due to the lack of trained staff, world wars and economic reasons. Following 1960, Policies were followed in the direction of institutionalization with state officials Law No. 657 and State Planning Organization but the expected policy success was not achieved. In the post-1980 period, public personnel policies have begun to change in the new public administration axis. After 2000, significant steps were taken in the direction of implementation but again no successful results were achieved. As year of 2018 with the transition to the Presidential System of Government in Turkey that quest still continues in different forms. "Human resources office "was established under the presidential authority in the Presidential government system. General Directorate of Personnel and principles and "Strategy and budget presidency was established under the head of Administrative Affairs. In addition, with the closure of the State Personnel presidency as of July 2019, most of its authority, duties and responsibilities will be transferred to the Ministry of Labour, Social Services and Family. In this study, public personnel policies produced throughout the history of the Republic of Turkey were analyzed by process model which is one of the models of Public Policy Analysis. Thus, in the period up to the presidential government system, the process of creating, implementing and supervising public personnel policies has been revealed in detail. In addition, proposals for the new structure have been developed established within the framework of the Presidential Government System.

Keywords: Public Policy, Process Model, Personnel, Public Personnel Policy, Presidential Government System,

1. GİRİŞ

Türkiye’de kamu personel politikalarının temelleri, Osmanlı kamu personel politikaları üzerine kurulmuştur. Özellikle Tanzimat dönemiyle birlikte kamu personel alanında önemli dönüşmeler yaşansa da, Cumhuriyete dönemine iyi bir mirasın bırakıldığını söylemek mümkün değildir. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1980'lere başta yabancı ve yerli uzman raporlarının hazırlanması, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması ve 657 sayılı devlet memurları kanunun çıkarılması ile kurumsallaşma yönünde çeşitli adımlar atılmış fakat belirgin bir başarı elde edilememiştir.

1980’den sonra Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi batılı aktörlerin sürece dâhil ve hatta müdahil olduğu bir kamu personel politikası uygulamaları ortaya konulmuştur. Ancak istenilen başarı düzeyi yakalanamamıştır. Yaşanan bu gelişmeler kamu personel politikalarını çok sık değişen ve parçalı bir görünüm kazanmasına neden olmuştur. Kamu personel politikaları çok fazla mevzuat çıktısının olduğu ve siyasi olarak önceki dönemlere tepki olarak ortaya konulan bir yapıya bürünmüştür. Özel sektör ile kıyaslandığında sağladığı iş güvencesi ile işten atılma korkusunun daha az olduğu ve bunun oluşturduğu bir hantal yapı söz konusudur. Kamu personel politikalarında yaşanan gelgitler ve parçalı politika uygulamaları neticesinde “salla başı al maaşı”, “benim memurum işini bilir”, “devleti sen mi kurtaracaksın”, “devletten aylık Allahaan sağlık” gibi ifadeler ile üzerine kurulu bir örgüt kültürü oluşmuştur. Bunun yanı sıra Türkiye’de kamu

personel politikaları bu dönemde kendi iç dinamikleri ve insan kaynağı ile değişmek yerine yabancı uzmanlar, IMF ve Dünya Bankası gibi dış politika telkinlerine açık politikalar görünümünde olmuştur.

Ayrıca 1980 sonrası kamu personel yönetimi dönemin koşullarına ayak uydurarak zaman içerisinde işletme kökenli bir uygulama olan insan kaynakları yönetimi eksenli bir değişim yaşamıştır. Ancak kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişte zihniyet ve politikalarda bir değişim meydana gelip gelmediği sorusu ortaya çıkmaktadır. Bugün dahi kamuda bazı bakanlıklar, kurumlar personel birimleri için insan kaynakları genel müdürlüğü ismini kullanırken, geriye kalanlar hala personel genel müdürlüğü ismini kullanmaktadır. Bu durum bürokratik zihniyet olarak dönüşümün tam olarak benimsenmediğine işaret etmektedir. Bu açıdan meydana gelen değişimin ne kadar gerçekleştiği, içselleştirilip içselleştirilmediği, doğru bir politika olup olmadığı sorgulanmalıdır. Ayrıca kamu personel politikalarında yaşanan değişime rağmen neden başarılı sonuçlar ortaya koyulamadığının politika yapım sürecinin ele alınarak sorgulanması gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı da Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze geçen doksana altı yıllık süreçte uygulanan kamu politikalarının süreç modeli ile analiz edilerek politika yapım süreci açısından incelenmesidir. Bu kapsamda kamu personel politikaları dört başlık halinde nasıl gündeme geldiği, formüle edildiği, yasalaştığı, uygulandığı ve değerlendirildiği genel olarak analiz edilmiştir. Son olarak bu gelişmeler ışığında önümüzdeki dönemde nasıl bir personel politikası ortaya konulması gerektiği tartışılmıştır.

2. KAMU PERSONEL POLİTİKALARI

Kamu personel politikalarını ele almadan önce çatı konu olan kamu politikasını tanımlamak gerekmektedir. Öncelikle dünyada ve daha çok da ülkemizde, kamu politikasının tanımlanması hususunda, bu alanın yeni olduğu ile ilgili birçok tartışma ve bu tartışmaların yansıdığı bir akademik yazın oluştuğunu belirtmek gerekmektedir. Dünya literatürüne göre Türkiye’de kamu politikası konusu ve kamu politikası analizi henüz çok yaygınlaşmamıştır (Babaoğlu, 2017, s. 512). Kamu politikasının ne olduğu konusunda oldukça farklı tanımlamalar mevcuttur. Bu alanda en yaygın tanım T. R. Dye tarafından kamu yönetimlerinin başta hükümet programı ve diğer enstrümanlar ile yapmayı ve yapmamayı seçtiği konuların tümü (Dye, 2014, s. 3) olarak yapılmıştır. Kamu politikası analizi ise, hükümetlerin neyi neden yaptığının ve yaptıklarının ne gibi sonuçlar doğurduğunun araştırılmasıdır (Demir, 2011, s. 118).

Kamu politikası hükümetlerin yalnızca sağlık, eğitim, enerji gibi çeşitli alanlara ilişkin gerçekleştirdikleri bütçe planlamalarından ibaret değildir. Önemli olan nokta hükümetlerin uygulamaya koyacakları kamu politikalarının etkin ve başarılı olmasıdır (Kaya, 2017, s. 26). Hükümetlerin politikalarını etkileyen önemli hususlar ve aktörler söz konusudur. Özellikle yeni dünya düzeni çerçevesinde ortaya çıkan uluslararası ve ulus-üstü kuruluşların yönlendirmeleri neticesinde devlet, iktisadi yaşamda denetletici pozisyonu dışında pek bir varlık gösterememektedir. Bu durum devletin kamu sektörü için reform ihtiyacını ortaya koymaktadır. Reform ihtiyacı belirli politikaların hayata geçirilmesi gerekliliğini vurgular (DPT, 2000, s. 11). Bu politikalardan birisi de kamu personel politikasıdır.

Personel politikası, kamuda ve özel sektörde örgütlerin varoluş amaçlarına ulaşmayı sağlayan kapsayıcı politikaları anlatmaktadır. Bu kapsayıcılık ana unsurun beşerî kaynak olmasından kaynaklanmaktadır. Her iki sektör de örgütlenme ve işleyiş ilkelerini beşerî kaynaklarıyla hayata geçirmektedir. Dolayısıyla örgütlerin personel politikaları diğer tüm politika alanlarını da etkileyen bir niteliğe sahiptir. Bu politika alanı devletin görevlerindeki değişim, ekonomik gelişme düzeyi, toplumsal talepler, teknolojik dönüşüm gibi çeşitli faktörlerle şekillenmektedir (Özkal Sayan ve Altunok, 2018, s. 13).

1980'lerle birlikte devletin sınırlı fonksiyonu yerine getirmesi gerektiği yönündeki eğilimler neticesinde tüm dünyaya yayılan yeni kamu yönetim anlayışı kamu personel politikasını da etkilemiştir. Böylece klasik personel yönetimi yerini insan kaynakları yönetimine bırakmıştır. Yaşanan bu gelişmeler kamu personel yönetimine de değişim, etkinlik ve yenilik şeklinde yansımıştır (Eroğlu, 2010, s. 231). Ancak ifade edilen bu temel hususların ortaya konulabilmesi ve uygulanabilmesi için iyi bir analizin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Analiz sürecinde aktör analizleri, etki analizleri, fayda maliyet analizleri kullanılabildiği gibi grup modeli, siyasal sistem modeli, süreç modeli gibi farklı tekniklerden de faydalanılmalıdır (Babaoğlu ve Akman, 2018, s. 3).

Herhangi bir ülkenin kamu personel politikasını tanımlamak ve analiz etmek Pandora'nın Kutusunu açmak gibi bir şeydir. Çünkü kamu personel politikasını değerlendirmek, diğerlerinin yanı sıra, söz konusu ülkenin politik ve idari sistemlerini anlamayı gerektirmektedir (Acar ve Özgür, 2004, s. 199). Böylesine zor bir politika olan kamu personel politikası süreç modeli ile anlaşılmaya çalışılmıştır.

3. KAMU POLİTİKASI ANALİZİNDE SÜREÇ MODELİ

Kamu politikasının oluşumuna etki eden aktörler resmi ve gayri resmi aktörler olmak üzere ikiye ayrılabilir. Bu aktörlerin etki ettiği kamu politikalarının yapımı bir süreç içerisinde ele alınmaktadır. İlk olarak kamuoyu tarafından problem olarak algılanan bir sorunun tanımlanması ve doğru şekilde ve doğru zamanda gündeme getirilmesidir. Gündeme gelme bazen plansız bir krizle veya doğal afetle, bazen de planlı bir şekilde olabilir. Sorun olarak gündeme gelen bir kamu politikasının sonraki aşaması, paydaşlar tarafından ileri sürülen sorunun kamu politikası olarak formüle edilmesidir. Daha sonra politika talebinin yasalaşması, yasalaşan politikanın uygulanması ve geri bildirimleri ile birlikte konunun gündemden düşmesi basamağıdır (Akdoğan, 2011, s. 78; Çevik, 2012, s. 59; Yıldız, 2019, s. 5).

Barkensbus (1998, s. 2) ise, süreç modelini dört aşamada ifade etmektedir. Gündem belirleme dâhil olmak üzere politikanın oluşturulması, politikanın uygulanması ve politikanın değerlendirilmesi bir geri besleme döngüsü içerisinde işlemektedir. Aslında süreç modeli, politikanın gündeme gelişinden uygulanmasına kadar tüm aşamaları sistematik olarak incelemektedir. Süreç modeli dikkatli bir biçimde incelendiğinde, politikanın gündeme gelmesi, çözülecek soruna ilişkin farklı alternatiflerin üretilmesi, bu alternatiflerin fayda maliyet analizinin yapılması, politikanın uygulanması, uygulanan politikanın ne gibi sonuçlarının ortaya çıktığı ve kimleri etkilediği gibi tüm aşamaları incelemekte ve değerlendirmektedir (Gül, 2015, s. 28-29).

Modele göre, politika, aşamalar ve aktörler arasındaki ilişkiler ağından ve süreçlerinden geçerek oluşmakta ve hayata geçmektedir. Yalnız, şunu belirtmekte fayda vardır ki aktörlerinin ve aşamalarda rol alarak ya da almayarak etkide bulunan pay sahiplerinin siyasal sistemin değiştiği bir süreçte değişmemiş olması düşünülemez (Eren ve Kahraman, 2018, s. 84). Politika oluşturma süreçlerinin kullanılması yoluyla, politika performansının, fikrin ortaya çıktığı andan itibaren, politikanın nihai ürün veya hizmet olarak uygulandığı aşamaya kadar izlenmesi mümkün olacaktır (Maselesele, 2010, s. 105)

4. KAMU PERSONEL POLİTİKALARININ SÜREÇ MODELİ İLE ANALİZİ

Kamu politikalarının daha iyi anlaşılabilmesi için farklı analiz modelleri kullanılarak analiz edilmesi gerekmektedir. Kamu politikasının analizinde farklı analiz modelleri kullanılmaktadır. Artırmacı model, Elitist model, Kurumsal model, Kamu Tercih modeli ve Süreç modeli bu analiz modellerinden bazılarıdır. Literatür incelendiğinde süreç modeli bu modeller arasında en yaygın kullanılanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu Personel Politikaların Süreç Aşamaları	
Gündeme Gelme	Türkiye’de kamu personel politikaları, 1960’larda yabancı uzman raporları, 1990 sonrası ise AB, IMF, Dünya Bankası, OECD, gibi kuruluşlarca politika transferi yolu ile kamu yönetim reformu kapsamında gündeme getirilmiştir. Günümüzde kamu personel politikaları AB, yeni kamu yönetimi ve kamu çalışanlarının talepleri ekseninde. siyasallaşma ağırlıklı söylemler ile gündeme gelmektedirler.
Formülasyon	Türkiye’de kamu personel politikaları, başta kamuoyu, yabancı uzmanlar, DPT, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, TODAİE, Devlet Personel Başkanlığı, OECD, IMF, AB Dünya Bankası, ABD, gibi kurumların etkisiyle Bürokratlar, Siyasi Partiler ve Milletvekillerince oluşturulmaktadır
Yasalaşma	Türkiye’de kamu personel politikaları, TBMM tarafından çıkarılan kanunlar, Yetki kanunun ile çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ve yeni dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri şeklindedir.
Uygulama	Bakanlıklar, Kamu Kurum ve Kuruluşları, DPB Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar ile politikalar uygulanmaktadır.
Geri Bildirim	Türkiye’de kamu personel politikaları, başta medya ve kamuoyunca memurların verimli çalışmadığı başta olmak üzere sürekli sorun eksenli geri bildirimler yapılmaktadır. Sendikaların, Memurların ücret başta olmak üzere talepleri, Kamuoyunun beklentisini karşılamayan kamu personel sistem ve bu beklentinin geri dönüşümü, sürekli arayış çabaları şeklinde geri bildirimler yaşanmaktadır.

Kaynak: *Yazarlar tarafından derlenmiştir.*

Aşağıda süreç modelinin ilk aşaması olan gündeme gelme Türkiye’de kamu personel politikaları açısından ele alınmıştır.

4.1. Gündeme Gelme

Bu aşama, kamu politikalarının konusunu oluşturan sorunların somut bir şekilde belirlenerek çözülmesi için hükümetin önüne koyulmasını ifade etmektedir. Bu aşamada, politika ağları yaklaşımı çerçevesinde problemin kim tarafından hangi amaçlarla gündeme getirildiği, bunlar arasında karşılıklı etkileşim, işbirliği ve kaynak dağılımının olup olmadığı; etkileşim ve işbirliğinin düzeyi ile süresinin ne kadar olduğu gibi temel soruların yanıtlanması, sürecin daha detaylı bir şekilde ortaya konulabilmesi açısından önem arz etmektedir (Mamur Işıkcı, 2017, s. 30). Kamu personel politikalarında gündeme gelmesi Cumhuriyetin ilk yıllarında yabancı uzman raporları, daha sonraki dönemde yerli kurum ve uzman raporları, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi(TODAİE)’nin çalışmaları, vatandaşların memurlardan ve dolayısıyla devletten beklentileri, sendikaların başta ücret talep beklentileri etkili olmuştur.

Türkiye’de kamu personel politikalarındaki reform ve değişim taleplerini bitmeyen bir senfoni olarak addedebilmek mümkündür. 1920’lerde yaşanan çalışma şartlarının ağırlığı, bilgisizlik, donanım, araç-gereç eksikliği, önemsiz işlerde gereksiz memur kullanımı, kadro niteliğinde kurumlar arası farklılık, eşit işe eşit ücret, görev unvanlarının çeşitliliği gibi pek çok sorun günümüzde de geçerlidir. Kamu personel politikalarında değişim talebi ise sürekli olarak sendikalar, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Avrupa Birliği (AB) tarafından gündeme getirilmektedir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu talepler ilerleyen dönemlerde politikalarda değişimi tekrar gündeme getirecektir.

Politika teklifinde ve analizinde siyasi ekonomik ve toplumsal yapı da önemli ve etkilidir. Mesela siyasi olarak 1923 sonrası tek parti iktidarı, İnönü, Menderes hükümetlerinin siyasal bakış açıları, 1960 darbesi, 1970’lerde siyasi iktidarsızlığın olduğu yıllar, 1971 muhtırası, 1980 darbesi, 1997 yılında gerçekleşen 28 Şubat muhtırası, sonrasında koalisyon hükümetleri, 2000 sonrası AK Parti iktidarları ve 15 Temmuz darbe girişimi ve sonrası kamu personel sistemindeki darbe girişimini yapan ve destekleyen kamu çalışanlarını temizlemek için yapılan FETO operasyonları, politika olarak gündeme gelmeyi etkilemiştir. Yine dünyada ve Türkiye’de yaşanan ekonomik gelişmeler I. ve II Dünya Savaşları, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, petrol krizleri, dışsal krizlerin

yanında 1994 ekonomik krizi, 2001 krizi gibi ekonomik krizler de politikaların gündeme gelişini önemli ölçüde etkilemiştir. Aynı şekilde toplumsal bakışı açıklayan “devlete sırtını dayamak”, “benim memurum işi bilir”, “devletten aylık Allahtan sağlık”, “devletin malı deniz yemeyen domuz” gibi özdeyişler ile açıklanabilecek toplumsal sistem, kültür, anlayış da (Türkiye’de kamu personel politikalarının önündeki en önemli kısıt) politika taleplerinde gündeme gelmeyi etkilemiştir.

Kamu personel politikasına yönelik gündeme gelen talepler gündeme gelmeyi belirleyen kişilerin, kurumların, siyasi partilerin ideolojik bakışına göre de şekillenebilmektedir. Sosyalist ideolojiyi benimseyenler tarafından kamu personel sistemine dönük beklentiler; emekçi hakları, eşitlik, emperyalizm karşıtlığı şeklinde gündeme gelebilmektedir. Kapitalist ideolojiye sahip olanlarca kamu personel sistemine yönelik gündeme gelen konular etkinlik, verimlilik şeklinde olmaktadır. Milliyetçi ve muhafazakâr ideolojiye sahip olanlar ise, politikaların milli olmaması gibi gerekçeler ile gündem konusunda belirleyici olmak istemektedirler.

Gündeme gelen önemli konulardan birisi de siyasi, ekonomik ve toplumsal taleplerin yanında dünyada ve Türkiye’de kamu yönetiminde yeni kamu yönetim paradigması ve personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetim paradigmasının doğru şekilde gündeme gelip gelmediği veya doğru şekilde algılanıp doğru politika olarak uygulanma meselesidir. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine (İKY) geçilmesi gerektiği veya geçildiği ifade edilmektedir. Ancak bu söylemin altının ne kadar doldurulduğu çok açık değildir. Örneğin, özel sektörde yer alan tüm firmalar İKY anlayışını benimsemiş midir? 1980 sonrası dönemde Türkiye’de sanayileşmenin tam olarak gelişmemesi, KOBİ’lerin fazlalığı, aile şirketlerinin varlığı ve kurumsallaşmanın tam olarak gelişmemesi ve doğal olarak örgüt kültürünün gelişmemesi sonucunu doğurmuştur. Oysa İKY için büyük, kurumsallaşmış profesyonel yönetimlerin olduğu örgütlerin varlığı gereklidir (Benligiray, 2009, s. 191).

Söylem düzeyinde özel sektörün çok iyi olduğu ve İKY anlayışına geçtiği, kamunun ise çok kötü yönetildiği ve doğal olarak kamuda İKY anlayışının uygulanması gerektiği kamu yönetimi için gündeme getirilmektedir. Oysa model alınan özel sektördeki İKY anlayışı tartışmalıdır. Örneğin, Türkiye’de iş analizi, iş değerlendirmesi ve performans ölçümü yapabilecek çok fazla uzman yoktur. Bu noktada personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçtik söyleminin içeriği tam olarak doldurulamamış bir söylem olarak kaldığı görülmektedir.

Hatta Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında, üst yönetimler, genellikle “personel departmanı” olarak adlandırılan insan kaynakları departmanlarının rutin hizmetler sağladığını algılamaktadırlar. Bu nedenle, sağladıkları destek oldukça sınırlı kalmaktadır (Aycan, 2001, s. 255).

Kamu personel politikaları için gündeme gelme, getirilen öneri kapsamında da sorgulanmayı gerektirmektedir. Örneğin kamu için öne sürülen politikalar, küreselleşme, artan demokratikleşme talepleri, yeni kamu yönetimi ve toplumsal yapıdaki değişiklikler ile birlikte dünyadaki gelişmelerden kaçınılmaz olarak etkilenen kamu personel sistemi için ortaya konulan kamu personel sayısının azaltılması, sözleşmeli çalışmanın yaygınlaşması, esnek çalışma, performans dayalı ücret gibi öneriler kamu-özel ayırımı göz önüne alındığında sorgulanması gereken önerilerdir. Kamu personel rejimini özel sektör personel rejimine yaklaştıran bu neo-liberal eksenli öneriler her derde deva oldukları düşünülmemelidir. Reform konusunda çok önemli adımlar atması gereken kamu personel sistemimiz, moda söylemler yerine, kronikleşen sorunlara daha rasyonel ve kamusal mantıklı çözümlerin ortaya atılması bir zorunluluktur. Aksi takdirde kamu personel sistemi daha da içinden çıkılmaz bir hal alabilecektir (Eren, 2006, s. 150’den aktaran Çankaya vd., 2014).

4.2. Formülasyon ve Yasalaşma

Kamu politikası analizi ile amaçlanan, “niçin böyle bir politikaya gereksinim duyuldu, niçin böyle bir politika oluşturuldu?” sorularına cevap bulmaktır. Formüle edilmiş, bazen yasa tasarısı şeklinde olabileceği gibi bazen de yeni bir oluşum, yeni bir yapılanma ihtiyacı şeklinde de kendisini göstermektedir (Çalı, 2012, s. 18).

Politikaları formülasyonunda başta meclis, yargı organları ve hükümet gibi resmi aktörle ile medya, siyasi partiler, baskı grupları ve vatandaşlar gibi resmi olmayan aktörler ve IMF ve Dünya Bankası (Çevik, 2012) gibi uluslararası aktörler yerine göre etkili olmuştur. Easton’un kara kutu modeline göre siyasi-idari sistem, vatandaşların talepleri ve desteklerinden oluşan siyasi girdiler ve kanunlar, programlar vs. oluşan siyasi çıktılar arasında bir kara kutu vazifesi görmektedir (Heinelt, 2007, s. 109’dan aktaran Demir, 2011, s. 110) Türkiye’de kamu personel politikalarını oluşumunda belki en önemli hataların yapıldığı yer kara kutu denilen yerde olmaktadır. Bu noktada donanımlı olmayan politika yapımcıları veya siyasetin taleplerini hayatın, sistemin gerçekleri ile realize edemeyen politika yapımcılar, tutarlı politika metinleri ortaya koyamadıkları için politika sürecinde sürekli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Kamu politikası sürecinde politika yapımcılar karar verirken rasyonel model, ilaveci model ve karma model olarak üç modele göre karar vermektedirler (Çevik, 2012) Türkiye’de politikalar daha çok her seferinde yeni politikalar teklif etmek yerine yürütülen kamu politikalarına ilave düzenlemeler getirerek süreklilik sağlanmaya çalışılmaktadır. Genellikle ücret merkezli yapılan formülasyonlar işin aslına çözüm olamamıştır. Birçok kanun metni hep maaş ve mali hak açısından ele alınmıştır. Kanun metinleri incelendiğinde görüleceği gibi işin aslına ilişkin kanun maddeleri yerine yönetim kurulu nasıl oluşur, görev süresi ne zaman biter, ne kadar maaş alır gibi düzenlemeler daha belirgindir. Formülasyon aşamasında küresel aktörlerin dayattığı politikalar da tartışmalıdır. Örneğin, Dünya bankası gibi küresel eksenli sunulan devletin küçültülmesi, kamu personel sisteminin küçültülmesi gibi politikaların rasyonel olmadığı zamanla ortaya konulmuştur (Şaylan, 2000, s. 19).

Formülasyon noktasında 1980 öncesi yabancı uzman raporları, DPT, TODAİE, Devlet Personel Dairesi gibi kuruluşların katkısıyla hazırlanan yerli raporlar gibi görüş açısı sunabilecek, tartışma ortamı oluşturabilecek metinler var iken, son dönemlerde bu tür metinler azalmıştır. 1980 ve 2000 sonrası kamu personel politikalarında yeni kamu yönetimi paradigması dışında 1991 KAYA raporu, AK Parti iktidarı döneminde hazırlanan kamu yönetimi temel kanun tasarısı ve kamu personel kanun tasarıları dışında bir çıpa olmamıştır. Kamu personel politikası alanı şura, sempozyum, çalıştay, rapor vb. çalışmalar ile zenginleşmemiştir. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinin kamu yönetimi bölümlerinin birkaç toplantısı dışında bu konuda kayda değer adımlar atılamamıştır. Bu alan uzmanlık alanı olarak görülmemiş ve doğal olarak formülasyon noktasında işin felsefesini, temelini ortaya koyabilecek, yol gösterebilecek metinler ortaya konulamamıştır.

Kamu politikası yapım sürecinde, gündeme gelen konular üzerine detaylı çalışmalar yapılmakta ve politikanın formüle edilmiş (şekillendirme) aşaması tamamlanmaktadır. Çeşitli alternatiflerin göz önünde bulundurulduğu ve bu çerçevede politikaların şekillendirildiği politika yapım sürecinde, yasalaşma aşaması büyük önem taşımaktadır (Kulaç, 2018, s. 117). Örneğin 6 Mart 2018 tarih ve 30352 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 7100 Sayılı Yükseköğretim Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun öncesi yüksek öğrenimde “uzman” ve “okutman” olarak görev yapan öğretim elemanlarının ünvanı bir anda kanun ile “öğretim görevlisi” kadrosuna geçirilmiştir. Bu iş için iş analizi iş tanımlama, iş değerlendirme gibi teknik çalışmalar ile yapılması gereken değişiklik doğru bir kamu politikası metni planlanmadan

kanun metni yasalaşmıştır. Politikanın yasalaşma aşamasında bu tür teknik konulara dikkat edilmediği zaman çıkarılan yasa metni yeni bir politika sorununun gündemi haline gelebilecektir.

Yasalaşma aşamasında bir başka sorun yasa metnini hazırlayan teknik ekibin ve meclisteki milletvekillerinin bakış açılarıdır. Özellikle mecliste hukukçu milletvekillerinin çokluğu vb. nedenler ile yasa metinlerinde salt hukukçu bakış açısı etkili olmuştur. Özellikle idare hukukçuları bu alana hâkim olmuş, genelde reform yapımı, mevzuat hazırlama ve yönetim süreçlerinde yer alan hukukçular, maliyecilerin mali konularda etkili olduğu gibi politika metinleri üzerinde etkin olmuşlardır. Doğal olarak yasalaşma süreçlerinde kamu politika metinlerinin konunun tüm paydaşlarının görüş ve önerileriyle katılabildiği iyi metinler şeklinde oluşturulduklarını söylemek oldukça zordur.

4.3. Uygulama

Kamu personel politikalarında uygulama aşaması, herhangi bir probleminin ortaya çıkışı, formüle edilmesi ve kanunlaştırılması aşamasından sonra ortaya konulan süreci ifade etmektedir. Uygulama aşaması kamu politikası teorisyenlerinin ortaya koydukları süreç modeli içerisinde en fazla odaklanılan aşamalardan birisidir (Kaptı ve Alaç, 2013, s. 229). Kamu politikalarının her aşaması önemli olduğu gibi uygulama aşaması da iyi uygulamalar ortaya konulması açısından önemlidir.

Majone ve Wildavsky, uygulamanın bir noktadan itibaren politikayı da şekillendirdiğini ifade etmekte; kaynak ve hedefleri eşzamanlı olarak değiştiren uygulama eylemlerinin ve politikaların sürekli bir değişim gösterdiğini belirtmektedirler. Yine onlara göre, hangi amaçların, hangi sırayla ve kaynakların ne kadarını kullanarak gerçekleştirileceği hususu, uygulama sürecinde kendisini dayatan bir husustur ve aslında bu kısıtlar da bir yönüyle amaçtır. Politikanın uygulanması için öngörülen süre, tahsis edilen mali kaynak, uygun prosedürler, çığnenemeyecek özgürlükler gibi bir dizi kısıt her zaman mevcut olacaktır (Majone ve Wildavsky, 1984, s. 172-175). Belirlenen ve benimsenen bir kamu politikasının ilgili kuruluşlarca yürütülmeye başlandığı aşama politikanın uygulama aşamasıdır. Bu aşama genellikle, politika için gereken yasanın çıkarılmasıyla sona eren bir süreç olarak düşünülse de daha dinamik ve aksiyona dayalı bir aşama şeklindedir (Jann ve Wegrich, 2007, s. 51).

İyi bir kamu personel politikası için sistem, mevzuat, anayasa gibi metinlerin iyi olmasından ziyade kamu yönetimindeki personellerin, bürokratların niteliği, becerisi, yetkinliği daha önemlidir (Lepawski, 1952'den aktaran Tutum, 1976, s. 10). Bu yönüyle iyi bir kamu politikasının gündeme gelmesi, formüle edilmesi ve yasalaşması yetmemektedir; zira bu noktada çok iyi uygulayıcılara da ihtiyaç vardır. Cumhuriyet döneminde yaşanan siyasi çekişmeler, darbeler, parlamenter rejimin ürettiği çok sık kurulan koalisyon hükümetleri; kamu personel sisteminin iyi işlememesine ve sürekli yeni reformların yapılmasına ve yapılan kanun ve reformlarında tam olarak uygulanamamasına neden olmuştur.

Bugün için ise eldeki kanunlar kısıtlı olsa da iyi uygulamalar için imkân verildiğini söylemek mümkündür. Fakat maalesef uygulamanın doğru şekilde tam olarak yürütüldüğünü söylemek oldukça zordur. Mesela, kamu kurum ve kuruluşları Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) ile memur alırken “Üniversite mezunu olmak” gibi genel şartlar ile ilanlara çıkmaktadır. Bunun yerine hangi alana memur alınıyorsa o alana uygun nitelikler ile ilan çıkabilir. Ve bu uygulama için yasaya ihtiyaç olmayabilir ama uygulama bu yönde değildir. Örneğin PTT A.Ş.’ye bir eleman alımı ilanında üniversite mezunu olmak gibi genel bir ilana çıkmaktadır. Bu ilan yerine ise mesela muhasebeci olarak çalışacak kişi için İşletme, İktisat, Kamu Yönetimi gibi İİBF mezunu tercih edilmemekte yerine puanı daha yüksek olan Fizik mezunu işe alınmaktadır. Alım sonucunda Fizik mezunu çalışan hem mutsuz olmakta hem de kurum için verimsiz çıktılara sebep olabilmektedir. Bu basit bir konu gibi

görünse de benzer birçok yanlış uygulama sonucunda ortaya çıkan problemler zamanla büyüebilmektedir. Yine bir başka örnek ise, 2000 sonrası taşeronlaşma uygulamasıdır. Önce taşeronlaşma yaygınlaşmış ve sonrasında ise çeşitli gerekçeler ile kamuda taşeron çalışanlara kadro verilerek kadrolu kamu çalışanı yapılmışlardır.

Kamu politikalarının yanlış uygulamalara bir başka örnekte özelleştirme sonrası açıkta kalan memurların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına dağıtılması uygulamasıdır. Özelleştirmeler sonucu birçok personel mesleki olarak donanımlı olmadığı, mesleki yetkinliğe haiz olmadığı kurumlara Özelleştirme İdaresi ve Devlet Personel Başkanlığı (DPB) vasıtasıyla gönderilmiş ve bu uygulama ciddi bir işgücü verimsizliğine sebep olmuştur. TEDAŞ’tan özelleştirme sonucu boşta kalan bir elektrik teknisyeni veya güvenlikçi başka bir kuruma memur olarak geçmiş ve hem geçiş yapan personel hem de onu çalıştıran kurum bu durumdan ciddi olarak olumsuz etkilenmiştir. Bu çalışanlar DPB tarafından hizmet içi eğitime tabi tutularak doğru yerlerde görevlendirmeler yapılabilseydi iş kaybı, verimsizlik, vatandaş şikayetleri ve motivasyon konularında önemli kazanımlar sağlanabilirdi. Sayılan örneklerde olduğu gibi kamu personel politikalarının gündeme gelme, formülasyon, yasalaşma gibi aşamaların yanında uygulama noktasında da ciddi problemler çıkabilmektedir.

Uygulamanın etkin olduğu durumlarda hedeflerle sonuçların örtüşme oranının yüksek, uygulama sürecinin verimsiz ve etkin olmadığı durumlarda ise bir bu oranın düşük olması beklenmektedir (Kaptı ve Alaç, 2013, s. 229). Türkiye’de kamu personel politikalarında hedeflerle sonuçların örtüşme oranının çok da yüksek olmadığını söylemek mümkündür. Bu durum verimsiz ve etkin olmayan bir kamu personel politikası uygulamasına işaret etmektedir.

4.4. Denetleme ve Geri Bildirim

Kamu politikaları için son aşama geri bildirim ve denetim aşamasıdır. Gündeme gelen politikanın formüle edilip yasalaşarak uygulanmasından sonra denetim ve geri bildirim aşaması gelmektedir. Bu aşamada uygulanan politika, eğer iyi sonuçlar ortaya koyamamışsa politikanın değişmesi, politika eğer problemlerli veya eksik ise problemlerli kısmın değiştirilmesi ve eksik olan kısmın tamamlanması gerekmektedir. Kamu politikasının tasarımından uygulanmasına, güncelliğini yitirmesinden revizyonuna kadarki olan süreç anlamında “Kamu Politika Süreci”, kamu yönetimi içerisinde özellikle karar verme konumunda olan aktörler ve bürokratlarca ileriye dönük hedeflerin tespiti için özellikle geri bildirimler önem arz etmektedir (Çalı, 2012, s: 20).

Politikaların geri bildiriminde hükümet, sözlü ve yazılı raporlar, yerinde ziyaretler, program ölçümleri, profesyonel standartlarla karşılaştırmalar, vatandaş şikâyetlerinin değerlendirilmesi gibi birtakım politika değerlendirme gereçleri kullanabilmektedir (Demir, 2011, s: 117). Bunların yanında yazılı ve görsel medya, baskı ve çıkar gruplarının faaliyetleri, politika alanında yaşanan siyasi, sosyal birtakım krizlerin kamuoyunun gündemine gelmesi, ulusal aktörlerin yanında uluslararası aktörlerin geri bildirim kanallarını etkilemesi gibi sayılabilecek mekanizmalar da vardır.

Kamu personel politikalarında birçok kamu politikası süreci gibi doğru ve planlı olarak hazırlanıp uygulanmayan politikalar olduğundan doğal olarak sürekli sorun üretmektedir. Yenilenmesi ve reform yapılması için değişik şekillerde sürekli geri bildirimler yapılmaktadır. Başta memurlar, kamuoyu, sendikalar, siyasi partiler, yazılı ve görsel medya vasıtasıyla bu geri bildirimler yapılmaktadır. Doğal olarak bu geri bildirimler iyi yönetilmediği zaman yanlış algılara sebebiyet vermektedir. Örneğin, genellikle kamu çalışanları verimsiz, yetersiz, gelişime açık olmayan, yan gelip yatan, salla başı al maaşı olan kişiler olarak görülmektedirler. Birçok siyasetçi, akademisyen, yorumcu ve yazar iktidara gelindiğinde bu tür çalışanların tamamının işine son verilmesi gerektiği gibi yorumlar ile kamu politikacılarına geri bildirimlerini yapmaktadırlar. Algı bu şekilde oluşmaktadır. Ama

Türkiye gibi ideolojilerin keskin olduğu, siyasal yapının parçalı ve dış müdahalelere açık bir ülkede bu tür politika önerileri, sosyal barışı bozabilecek bir adım da olabilir. Bu noktada yapılacak geri bildirimlerde tepkiye dayalı yeni politikaların oluşmasından ziyade önerilecek reformlar ile öncelikle memurların sahip olduğu bu kültürün değiştirilmesi yönünde adımlar atılmalıdır. Halkın gözünde oluşan kamu personeli algısının ve memurların örgüt kültürünün değişmesi için uzun vadeli ve eğitim kurumlarının içinde olduğu politikaların önerilebileceği geri bildirim kanalları oluşturmak gerekmektedir. Benzer örnekler çoğaltılabilir çünkü Türkiye’de birçok kamusal soruna ideolojik, duygusal ve anlık tepkiler verilebilmektedir. Ve geri bildirimler bu tepkiler üzerine yapıldığı için geri bildirimler neticesinde politika formülasyonlarının yapılarak yasalaşması aşaması da sağlıklı bir şekilde işlememektedir.

Bu konuda verilebilecek örneklerden birisi de kamu personel yönetiminin performans yönetiminin önemli bir parçası olan kamu personeline sicil notu verilmesi uygulamasının kaldırılmasıdır. Bu uygulamaya 6111 sayılı kanun³ ile kamuda işlevsiz olduğu söylenen 657 sayılı DMK’da sicil ifadesi yer alan hükümler ile sicile ilişkin maddeler yürürlükten kaldırılmasıyla son verilmiştir. Gerekçesinde değerlendirme makamlarının subjektifliği ile memurlar açısından inandırıcılığını ve güvenilirliğini yitirmiş olan sicil sistemi kamu yararı açısından kaldırılmasının gerekliliği belirtilmiştir. Politika yapıcılara bu sistemin iyi işlemediği, yanlış sicil notu verildiği ile ilgili yapılan geri dönüşler sonucunda kanın koyucu sicil notu uygulamasını kaldırmıştır. Performans yönetimi anlayışının bir uygulaması olan sicil puanı vermek uygulamasının kaldırılması aslında yeni kamu yönetimi ve insan kaynakları yönetimi anlayışı ile de uyumlayan bir anlayıştır. Bu noktada geri bildirim olarak bu uygulamanın kaldırılması yönünde olsa bile politika yapıcılar politikanın gündeme geldiği dönemde ve bu uygulamanın kaldırılması yerine eksikliklerin giderilmesi yönünde bir formülasyon ile daha doğru bir yasa metni ortaya koyabilirlerdi. Bugün sicil sisteminin olmayışının kamu personel sistemi için eksiklik olduğu söylenebilir. Kamu Politikası Sürecinin tüm aşamaları anlatıldıktan sonra Tablo 2’de ise eşit işe eşit ücret ile ilgili kamu personel sisteminde gerçekleştirilen bir düzenleme üzerinden kısaca süreç analizi gerçekleştirilmiştir.

Tablo 2. 2 Kasım 2011 tarih 666 Sayılı KHK ile Uzmanlar için Eşit İşe Eşit Ücret Konusunda Kamu Personel Sisteminde Yapılan Değişiklikler

666 Sayılı KHK’nın Gündeme Gelmesi	Kamuda aynı işi yapıp farklı ücret alan kamu çalışanlarınca ücret adaletsizliği olduğu yönünde kamu politikası yapıcılara yönelik geri bildirim neticesinde bir gündem oluşturulmuştur. Kamu da özellikle uzman kadrosu altında çalışan personelin çalışma hayatını etkileyen ve ücret adaletini sağlamayı hedefleyen “eşit işe eşit ücret” politika uygulaması, sendikalar, Gelir Uzmanları Derneği gibi STK’lar ve kamu çalışanları tarafından gündeme getirilmiştir.
666 Sayılı KHK’nın Formülasyonu	Gündeme gelmenin ardından maaş adaletsizliğine sebep olan ek ödeme gibi uygulamaları yürürlükten kaldırıp tek bir maaş ödeme sistemine geçilmesini amaçlayan bir politika formülü üzerinde çalışılmıştır.
666 Sayılı KHK’nın Yasalaşması	02 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 666 sayılı KHK “eşit işe eşit ücret” çerçevesinde kamuda ücret adaletsizliğini gidermek için yapılan bir düzenleme yasalaşan metin 15.01.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.
666 Sayılı KHK’nın Uygulanması	KHK’nın kurumlarda uygulanması
666 Sayılı KHK’nın Geri Bildirimi	Kamuda çalışan özellikle uzman personel arasında aynı işi yapıp farklı maaş aldıkları ve bu adaletsizliğin düzeltilmesi yönünde birtakım çalışmalar politika yapıcılara geri bildirim olarak ulaşmıştır. (Şuan uygulamadan kaynaklı eksiklikler yine geri bildirim olarak politika yapıcılara ulaşmaktadır.)

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

³ Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Torba Kanun.

Kamu personel politikalarının tüm sürecini analizi edebilmek için kamuda aynı konumda olup farklı ücret alan çalışanlar arasındaki ücret adaletsizliğini gidermek ve “eşit işe eşit ücreti” sağlamak için çıkarılan 666 sayılı KHK⁴ örnek verilebilir. Tablo 2’de görüleceği üzere bu kanun kamuda aynı işi yapan fakat farklı ücret alanlar için ücret adaletsizliğini gidermek için gündeme gelmiş ve formülasyonu yapılarak yasalaşmıştır.

Tablo 3: Bakanlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı Maaş Karşılaştırması

K/D	Hizmet Yılı	Bakanlık Uzmanı		Gelir Uzmanı		
		Unvan	Net Maaş (TL)	Unvan	Net Maaş (TL)	Net Maaş Farkı (TL)
9/1	0 yıl	Bakanlık Uz. Yrd.	4.410,25	Gelir Uz. Yrd.	3.660,85	749,40
7/1	5 yıl	Bakanlık Uzm.	5.209,80	Gelir Uzm.	4.065,22	1.144,58
6/1	8 yıl	Bakanlık Uzm.	5.395,07	Gelir Uzm.	4.096,79	1.298,28
5/1	9 yıl	Bakanlık Uzm.	5.577,28	Gelir Uzm.	4.111,12	1.466,16
4/1	15 yıl	Bakanlık Uzm.	5.762,13	Gelir Uzm.	4.288,32	1.473,81
3/1	18 yıl	Bakanlık Uzm.	5.943,58	Gelir Uzm.	4.307,64	1.635,94
2/1	22 yıl	Bakanlık Uzm.	6.312,72	Gelir Uzm.	4.455,15	1.857,57
1/4	25 yıl	Bakanlık Uzm.	6.762,03	Gelir Uzm.	4.478,14	2.283,89

Kaynak: <https://www.memurlar.net/maas/> (20.12.2018)

Ama Tablo 3’te yapılan incelemede Maliye Bakanlığında aynı işi yapan ama farklı ücretler alan uzmanlar için çıkarılan 666 KHK ile beklenen sonuç elde edilememiştir. Maliye Bakanlığında iki uzman kadroya 2018 yılında giriş yapan ve uzman yardımcısı olarak görev yapan iki personelin maaş farklılıkları işe giriş yıllarında 749,40-TL olmuş, aynı kadrodaki iki uzman kadroda hizmet yılı 25 yıl olduğunda ise iki farklı uzman personelin maaş farkı 2.283,89-TL olarak hesaplanmıştır. Yani 666 sayılı KHK’nın politika metni olarak iyi formülasyonu yapılamadığı için uygulaması da beklenen sonuçları tam olarak vermemiştir. Bugün için geri bildirim de yeni bir düzenlemenin gerekliliği yönündedir (Ayrıntılar için bkz. Demir, 2019). Özet olarak 666 KHK örneğinde olduğu gibi politika metinlerin doğru şekilde gündeme gelmesi, kara kutu denilen formülasyon aşamasında düzenleyici etki analizinin yapılarak çok iyi yasalaşması ve uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde üretilen politika metinleri yeni sorunlar üretecektir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu personel politikasına ilişkin literatürde yer alan konuların başında, kamu personel politikasının sorunlara ilişkin çalışmaların geldiğini söylemek mümkündür. Sürekli olarak aynı sorunun tespit edilmesi Türkiye’de kamu personel politikasının çözümüne ilişkin yapısal bir sorun yaşandığını işaret etmektedir (Şener, 2013: 587). Bu sorunun temelinde ise farklı nedenler yatmaktadır. Ancak özellikle belirtmek gerekir ki, gündeme gelme, formülasyon ve uygulama aşamalarında sağlıklı bir sistem kurulamamıştır. Bu nedenle Türkiye’nin kamu personel politikaları için “politika başarısızlığı” söylemi kullanılabilir. 2018 yılı itibari ile hükümet sisteminde yaşanan değişiklik ile parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

⁴ 2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmî Gazete yayımlanan “Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

adı verilen bu yeni sistemde kamu personel politikalarının yapım ve uygulama aşamalarında aktörlerin rollerinde önemli değişiklikler meydana gelirken, yeni aktörlerde sisteme dâhil olmuştur. Ve önümüzdeki dönem, yeni birçok politika değişikliğine gebe dir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde önemli değişiklik meydana gelmiştir. 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü mülga olmuştur. Görev ve yetkileri Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiştir (1 Numaralı CBK). Strateji ve Bütçe Başkanlığı kamu personel politikaları da dâhil olmak üzere pek çok politikanın zeminini oluşturan belgeleri hazırlayan kurum olan Kalkınma Bakanlığının görevlerini de üstlenmiş durumdadır.

Özellikle 1960'lerden sonra hazırlanan kamu personel politika belgelerinde önemli rol oynayan kurumların başında gelen TODAİE de CBK ile kapatılmıştır (1 Numaralı CBK). TODAİE Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi projeler ile kamu personel sistemine ilişkin önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Belirtilen bu projelerin hazırlanmasında mutfak rolü biçilen ama maalesef bunu tam anlamıyla başaramayan Devlet Personel Başkanlığı (DPB) da 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır. Görevlerini yapmaya devam eden DPB 2019 Temmuz ayı itibari ile mülga olacak kurumlar arasında yer alacaktır. DPB'ye ait personel, taşınmazlar ve dosyalar Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığında devrilecektir (703 sayılı KHK). Memurların iş ve işlemlerinin yeni dönemde nasıl yürütüleceği ile ilgili bir boşluk bulunmaktadır. Geçiş dönemi olması nedeniyle bu normal görülebilir. Ancak gerekli tedbirlerin alınarak bu konuda etkin bir sistemin kurulması gerekmektedir. Mevcut durum kamu personeline ilişkin politikalarda yeni bir aktörü ortaya çıkarmıştır. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ise İdari İşler Başkanlığına bağlı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü oluşturulurken, öte taraftan kamu personel politikalarının hazırlanmasında rol alacak önemli bir aktör olan "İnsan Kaynakları Ofisi" kurulmuştur.

Kamu personel politikalarında bakanlıkların rolünde yaşanan değişime de değinmekte fayda var. Bakanlıklar kendilerine politika yapım ve uygulama aşamasında biçilen ikili bir rol anlayışından sadece uygulayıcı olarak biçilen bir role geçmişlerdir. Özellikle kanun tasarı taslaklarını hazırlayarak politika yapımında aldıkları rol ortadan kalkmıştır. Bununla paralel olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) de kamu personel politikalarında sahip olduğu gücü kaybetmiştir. Özellikle politikaların hayata geçirilmesi aşaması olarak da ifade edilebilecek olan kanun yapım aşamasında tasarıların kaldırılarak sadece kanun teklifleri ile sistemin işletilmesi yasa yapıcıların rolünü zayıflatmıştır. Yeni dönemde kamu personel politikalarında esas rol Cumhurbaşkanına ait olacaktır. Cumhurbaşkanı başta "İnsan Kaynakları Ofisi", "Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı" ve "Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü" aracılığı ile kamu personel politikalarına yön verecektir. Öte yandan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Devlet Personel Başkanlığı gibi değil, kamu tüzel kişiliği olmasının yanında daha fazla uzman çalıştıran, iş analizi, iş değerlendirme, kariyer yönetimi, performans değerlendirme, hizmet içi eğitim gibi çok daha üst düzey kararları alabilen ve kurumlara bu konuda yardımcı olabilen bir yapıda örgütlenmelidir. İnsan Kaynakları Ofisi proje yapan bir nevi danışma kurulu gibi, makro politikalar için proje üreten bir yapıda kurgulanmıştır. Bunun yerine politika kararlarında daha etkin rol olan bir birim olarak kurgulanmalıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de kamu personel politikalarına yön verirken kullanılacak en önemli enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan sonraki süreçte parçalı bir personel politikasının bütüncül hale getirilmesi için atılan önemli adımın devamı getirilmelidir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hızlı değişim için bir sans iken sık değişim için de yanlış yapma adına önemli riskleri de beraberinde getirebilecektir.

Özet olarak, süreç modeli ile ele alınan Türkiye’nin Kamu Personel Politikalarının başarılı bir politika uygulama örneği olduğunu söylemek oldukça zordur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte TODAİE’nin, DPB’nin ve BÜMKO’nun kapatılması ile yeni dönemde Cumhurbaşkanlığı etrafından kamu personel sisteminin kurgulanması öngörülmektedir. Bu alanda ele geçen fırsat iyi adımlar ile değerlendirilmez ise, Türkiye’nin kamu personel politikalarındaki başarısızlık hikâyesinin devam etme ihtimali vardır.

KAYNAKÇA

- Acar, M. ve Özgür, H. (2004). “Training of Civil Servants in Turkey: Progress, Problems, and Prospects”, *International Journal of Public Administration*, 27(3), ss. 197 – 218.
- Akdoğan, A. (2011). Türkiye’de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri, ss.75-99, içinde, ed. Kartal, F., Kartal, Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Aycan, Z. (2001). “Human Resource Management in Turkey: Current Issues and Future Challenges”, *International Journal of Manpower*, Vol. 22 No. 3, ss. 252-260.
- Babaoğlu, C. ve Akman, E. (2018). “Kamu Politikası Analizi Disiplini ve Türkiye’de Gelişim Süreci”, *Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları*, Ed: Cenay Babaoğlu ve Elvettin Akman, Ankara: Gazi Kitabevi, ss. 1-11.
- Barkenbus, J. (1998). *Expertise and the Policy Cycle*, Tennessee: The University of Tennessee Energy, Environment and Resources Center.
- Benligiray, S. (2009). Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi Alanında Yapılan Lisansüstü Tezler ve Bu Tezlerde İncelenen Temaların Analizi: 1983-2008 Dönemi. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4(1), 167-197.
- Çalı, H. H. (2012). “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(2), ss. 1-25.
- DPT (2000). “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT: 2507 – ÖİK: 527.
- Çankaya, S., vd., (2014). Türk Kamu Personel Sisteminde Reform Çalışmaları, Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları, XI. KAYFOR Bildiriler Kitabı, ss. 711-719, TODAİE Yayın No: 380, Ankara.
- Çevik, H. H. ve Demirci, S. (2012). Kamu Politikası, 2. Baskı Seçkin Yayınları, Ankara.
- Demir, F. (2011). “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, s. 107-120, Ağustos.
- Demir, Ü. (2019). Kamuda Performansa Dayalı Ücret Ve Eşit İşe Eşit Ücret Uygulamaları; Bazı Kamu Kurumları Üzerinden Analiz, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Dye, Thomas R. (2014). *Understanding Public Policy*, Fourteenth edition. Harlow, Essex Pearson.
- Eren, V. ve Kahraman Ö. F. (2018). “Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar” , Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim, Ed: Yüksel Demirkaya, İstanbul: Hiper Yayın, ss. 71-98.
- Eren, V. (2006). Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeciler Anlayışına Geçiş SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/289543>, 02.04.2018.

- Eroğlu, H. T. (2010). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, ss. 225–233.
- Gül, H. (2015). “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 29, Kamu Politikaları Özel Sayısı, ss. 5-31.
- Jann, Werner ve Kai Wegrich (2007). “Theories of the Public Cycle”, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Ed: Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney, New York: CRS Press.
- Kaptı, A. ve Alaç, A. E. (2013). “Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Ed: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı, Ankara: Adres Yayınları.
- Kaya, A. (2017). “Kamu Politikalarının Ulusal Etkinliğini Yönlendiren Küresel Yapılanmaların Yetki Uyuşmazlıkları ve Çözüm Yöntemleri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt 19, Sayı 40, ss. 25-41.
- Kulaç, O. (2018). “Türkiye’nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası”, *Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları*, Ed: Cenay Babaoğlu ve Elvettin Akman, Ankara: Gazi Kitabevi, ss. 109-143.
- Majone, G. ve Wildavsky, A. (1984). “Implementation As Evolution”, *Implementation*, Ed: Jeffrey L. Pressman ve Aaron Wildavsky, 3. Baskı, Berkeley: University of California Press, ss. 163-180.
- Mamur Işıkcı, Y. (2017). “Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl 8, Sayı 13, ss. 25-47.
- Maselesele, M. S. (2010). “Managing the Implementation of the Assessment Policy in the Senior Certificate Band”, Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Degree of PhD in Public Affairs, School of Public Management and Administration, The University of Pretoria, Unpublished PhD Thesis, <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25138/04chapter4.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2019).
- Özkal Sayan, İ. ve Altunok, H. (2018). “Kamu Personel Politikaları”, *Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları*, Ed: Cenay Babaoğlu ve Elvettin Akman, Ankara: Gazi Kitabevi, ss. 13-41.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV, http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/10/Kamu_Personel_Yonetiminden_Insan_Kaynaklari.pdf, (13.11.2018).
- Şener, H. E. (2013). “Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, Ed: Mete Yıldız ve M. Zahid Sobacı, Ankara: Adres Yayınları.
- Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Yıldız, M. *Türkiye Bilimler Akademisi Kamu Politikası Ders Notları*, <http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66>, (erişim tarihi, 19.01.2019).
- 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.01.2019).
- 703 sayılı KHK, Geçici Madde 3, http://213.14.3.44/20180709_1/20180709M3-1.pdf (Erişim Tarihi: 25.01.2019).

2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmî Gazete yayımlanan “Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Torba Kanun.

<https://www.memurlar.net/maas/> (Erişim Tarihi: 20.12.2018)