

KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ

Süha Oğuz Albayrak (2016), TODAİE Yayını,
349 sayfa, ISBN: 9789758918720

“Kariyer Uzmanlık Sistemi” adlı bu kitap, Yrd. Doç. Dr. Süha Oğuz Albayrak tarafından Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalında doktora tezi olarak savunulmuş, ilerleyen süreçte tez olgunlaştırılarak kitap haline getirilmiştir. Kitabın özü kamu personel rejimindeki dönüşümü kariyer uzmanlık üzerinden analiz edebilmektir. Kariyer uzmanlık sistemi Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlamakla birlikte daha önce yazılmış herhangi bir eserin ana temasını teşkil etmemiştir. Bu kitapla birlikte “kariyer” kavramı ve “kariyer uzmanlık sistemi” ilk kez bilimsel bir disiplinle tarihsel ve kuramsal bağlantısı kurularak, kamu personel rejimi içindeki yeri ve dönüşüm sürecindeki işleviyle analiz edilmiştir. Bununla birlikte “kariyer meslekler” kavramı sıkça kullanılmakla birlikte mevcut alan yazanında hak ettiği ilgiyi görememiştir. Kavramın tanımı mevzuatta bile mevcut değildir. Kariyer mesleklerin kapsamına hangilerinin dâhil edileceği sorusu ise yine yanıt bekleyen ama cevaplanmayan önemli sorulardan biri olarak kalmıştır. Bu kitap tüm bu soru ve sorunların ele alınıp, tanımlandığı ve yanıt arandığı bir bilimsel çalışmadır. Bu anlamda da kamu personeli alanına önemli bir katkı sağlamaktadır.

2011 yılı kamu personel rejimi açısından önemlidir. Çünkü yapılan düzenlemelerle daha önceleri kısıtlı olarak kullanılan uzman ve uzman yardımcılığı kadrosu çok hızlı bir şekilde artmıştır. Yazara göre bu durum kamu personel rejimindeki dönüşümün önemli bir göstergesi olup kesinlikle tesadüf değildir ve kamu yönetimindeki “büyük” dönüşümle örtüşmektedir. Yaşanan bu dönüşüm daha evvel de var olan ancak kısıtlı olarak kullanılan kariyer uzmanlık istihdamını oldukça önemli bir hale getirmiştir. Peki, kamu personel rejimindeki bu dönüşüm “kariyer uzmanlık üzerinden nasıl okunabilir?”

Yeni devlet modelinde kamu kurumları planlama yapan, politika belirleyen, strateji geliştiren, hedef gösteren merkez örgütüyle; merkez politikası doğrultusunda doğrudan hizmet sunan ya da bunu piyasadan satın alan taşra örgütü olarak örgütlenmeye başlamıştır. Yazarın tezine göre bu

modelin personel ayağı “kariyer uzmanlar” üzerinde yükselmektedir ve kariyer uzmanlık bu sayede Türkiye’de oldukça önemli bir yere taşınmaktadır. Bu sebeple çalışmanın araştırma nesnesini de “kariyer uzmanlık sistemi” oluşturmaktadır.

Kitap giriş ve sonuç dışında üç bölümden oluşmaktadır. “Kuramsal ve Tarihsel Çerçeve” başlığını taşıyan birinci bölümde çalışmanın kavram seti betimlenmiş, hangi kavramların hangi amaçla kullanıldığı açıklanmış ve kitabın kuramsal altyapısı hazırlanmıştır. Yazarın temel iddialarından biri, Türkiye’de tekçi, statüer ve korporatist bir kimliği olan kamu personel rejiminin yavaş yavaş bu özelliklerinden uzaklaşmaya başladığı ve 2000’li yıllardan itibaren bu uzaklaşmanın bir “kopuş” biçimini aldığıdır. Bu kopuşun temeli kitapta Fordist Personel Rejiminden (1965-1980), Post Fordist Personel Rejimine Geçiş (1980-2000) üzerinden okunmuş ve kariyer uzmanlığa dayalı personel rejimi Yeni-Post Fordist Personel Rejimi (2000 ve sonrası) olarak tanımlanmıştır. Fordist personel rejiminden Post Fordist personel rejimine geçişin en temel iki özelliği, emek gücünün üretim/hizmet alanlarında ya da fabrikada topluca istihdamın zorunlu olmaktan çıkması ve üretim planına göre daha az sayıda nitelikli işçiyle iş görülür olmaya başlamasıdır. Yazara göre yeni birikim rejiminin getirdiği bu ayrım, işgücünün çekirdek işgücü ve kitlesel işgücü olarak ikiye ayrılmasına yol açmış; böylece Kıta Avrupası’nda “statü hukuku dışında istihdam”, Anglo Sakson dünyasında ise “sınıflandırma sistemi dışında istihdam” yaygınlaşmıştır. Yine kitabın birinci bölümünde Türkiye’deki kamu personel rejiminin tarihçesi ele alınarak Fordist-Post Fordist ve Yeni Post Fordist sürece uyumu bakımından uzmanlık sistemi de ön plana çıkarılarak analiz edilmiştir. Bu analizle Türkiye’de kamu personel rejiminin 1926’dan itibaren nasıl bir dönüşüm geçirdiği irdelenmiş, temel kırılma noktaları saptanmış ve söz konusu dönüşüm tarihsel olarak gözden geçirilmiştir. Yazar bunun için dörtlü bir ayrım tercih etmiştir: A) Kurucu Personel Rejimi: Geçiş Dönemi-Parçalı Yapı (1923-1965), B) Fordist Personel Rejimi: Merkezîyetçi ve Tekçi Yapı (1965-1980), C) Post-Fordist Personel Rejimi: Parçalı Yapıya Dönüş (1980-2000). Böylece yazar ilk bölümde araştırma nesnesinin üzerinde yükseldiği tarihsel zemini hem dünya hem de Türkiye üzerinden bakarak inşa edebilmiştir.

Kitabın ikinci bölümü “Kariyer Sistemi” başlığını taşımakta olup kariyer sisteminin analizi üzerine kurulmuştur. İlgili bölümde kariyer uzmanlık sistemini çözümlenebilmek amacıyla seçilen yöntem ise, öncelikle kariyer sisteminin tanımını yapma ve daha sonra unsurlarını belirleme olmuştur. Bu unsurlar; sınıflandırma, sınav-sertifika ve kadrodur. Sınıflandırma konusu; bilimsel yönetim anlayışı ve sınıflandırma, dünyada sınıflandırma ve Türkiye’de sınıflandırma kavramları üzerinden analiz edilmiştir. Sınav ve sertifikasyon konusu ise, sınava çağrılacaklar için ölçütler (yaş sınırı, cinsiyet,

tabiiyet, öğrenim şartı, belgelendirme), sınav türleri (yazılı sınav, sözlü sınav) ve Türkiye’de memurluğa girişte sınav sistemi başlıkları üzerinden ele alınmıştır. Kadro konusu ise; kadronun özellikleri, kariyer sisteminde kadronun yeri ve Türkiye’de kadro rejimi üzerinden işlenmiştir. Kariyer kavramı ve unsurlarının analizinden sonra kariyer sisteminin ülke uygulamaları kısmında Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Fransa ve Almanya ülkelerine yer verilmiştir. ABD federal memur-eyalet çalışanları ayrımı, İngiltere kariyer memurlar-kamu çalışanları ayrımı, Fransa yüksek kariyer memurluk örneği ve Almanya federal kariyer memurlar-kamu çalışanları ayrımı üzerinden okunarak bu ülkelerin hem kamu personel rejimi analiz edilmiş hem de personel sistemleri kariyer sistemi açısından ele alınmıştır.

Kitabın üçüncü bölümü “Türkiye’de Kariyer Uzmanlık Sistemi” başlığını taşımaktadır. Yazarın bu bölümdeki amacı Türkiye’deki kariyer uzmanlık sisteminin değerlendirilmesidir. Bunun için daha önceki bölümlerde tanımlanan ve unsurları belirlenen kariyer uzmanlık sisteminin Türkiye’de nasıl ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı incelenmeye çalışılmıştır. Yazarın bu bölümdeki temel tezi, kariyer uzmanlığın yaygınlaşmasının sadece bir tesadüf olmadığı, aksine, kamu personel rejimindeki temel dönüşümün en önemli parçası olduğudur. Bu sebeple öncelikle kariyer uzmanlığın tarihsel gelişimi ele alınmış ve üçlü bir tarihsel dönemlemeye gidilmiştir: a) Kariyer uzmanlığın ortaya çıkışı (1960-1980), b) Kariyer uzmanlığın merkez bürokrasisinde yaygınlaşması (1980-2000), c) Bakanlık yapısındaki dönüşüm ve yeni kariyer uzmanlık anlayışı (2002 ve sonrası). Bu bölümde 2002 ve sonrasına ilişkin uzman sayısındaki artışa ilişkin rakamların verildiği tablo yazarın tezini doğrulaması açısından önemli ve dikkat çekicidir. 2003 yılından itibaren uzman sayısında sürekli ve düzenli bir artış tespit edilmekle birlikte 2014 yılındaki sayısal durum 2003’ün neredeyse 15 katı kadardır. Yazar, böylece yeni formdaki kamu örgütlerinin üzerine inşa edilmesi öngörülen çekirdek kadro grubu uzmanlıkların çok hızlı bir biçimde yaygınlaştığı tespitini yapmaktadır.

Üçüncü bölümün ikinci kısmı, “Kariyer Uzmanlıkların Statüsü” başlıklıdır. Bu kısımda kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen kariyer uzmanlar statüleri ve özlük hakları açısından merkez kariyer uzmanları ve taşra kariyer uzmanları olarak ikiye ayrılmıştır. Merkez uzmanları için daha iyi özlük haklarının belirlendiği, taşra uzmanlarının ise görece daha geride bırakıldığı bu bölümde tespit edilmiştir.

Üçüncü kısımda “İcracı Bakanlıktan Düzenleyici Bakanlığa Kariyer Uzmanlıklar” sayılmıştır. Burada a) Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları, b) Maliye, Ekonomi, Kalkınma, Avrupa Birliği, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Gümrük ve Ticaret, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları, c) Diğer Bakanlıklar ele alınarak kariyer uzmanlık açısından değerlendirilmiştir.

Yine dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci kısımlarda bağlı ve ilgili kuruluşlarda, üniversitelerde (mali otoritenin temsilcisi olarak), özerk kurumlarda, özel statülü kurumlarda kariyer uzmanlıklar ele alınmıştır.

Sekizinci kısım “Çekirdek Personel Yapılanmasına Yeni Adım: Asıl İş/Yardımcı İş Ayrımı” üzerine kurulmuştur. Yazarın buradaki iddiası statü hukuku dışında personel istihdamının yaygınlaştığı ve kamu personel rejiminin ikili yapı üzerinden yeniden kurgulandığıdır. Burada memurlar az sayıda, merkezde çalışan, politika geliştiren, hedef belirleyen, stratejik plan hazırlayan çekirdek grup olarak belirlenmiştir. Bu çekirdek dışında kalan asıl büyük çalışan kitlesi ise doğrudan kamu hizmetini sunan konumunda olup, statü hukuku dışındaki özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilecektir. Böyle bir ayırım Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren dile getirilmeye başlanmış ve 2000’li yıllardan sonra hızlanan değişim biçimiyle de örtüşmüştür. Yazara göre bu ikili ayırım “yeni kamu personel rejiminin üzerine oturacağı zemini oluşturması bakımından” da önem teşkil etmektedir. Çünkü kamu personel rejimindeki istihdam biçimi artık ikili bir yapı üzerinden işleyecektir: Kamu kurumlarının merkez örgütünde planlama yapan, politika belirleyen, strateji geliştiren ve koordine etme yeteneğine sahip olan sayıları görece az, iyi eğitim görmüş, yüksek özlük haklarına sahip olan kariyer uzmanlar ile doğrudan kamu hizmeti sunan, taşra örgütlerinde özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen diğer çalışanlar. Böylece yeni sistemde kariyer uzmanlığın önemi de oldukça artacaktır.

Kitapta yer alan son kısım “Kariyer Uzmanlıkta İki Yeni Boyut” başlıklıdır. Yazarın buradaki iddiası, kariyer uzmanlıkların tüm hizmet bakanlıklarına yaygınlaştırılmasının kamu personel rejiminin dönüşümü için zemin oluşturmanın dışında iki ayrı yönelime yola açtığıdır. Bunlardan birincisi, üst düzey yöneticilerin görevden alınmasının aracı olarak kullanılması bir diğeri ise kariyerinden memnun olunmayan uzmanların görevinden alınarak kariyerine son verilmesidir.

Sonuç olarak ilk kez 1970’li yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında oluşturulan kariyer uzmanlıklar, 2003 yılından itibaren hizmet bakanlıklarına, icracı bakanlıklara, bağlı/ilgili kuruluşlara doğru yaygınlaştırılmıştır. Ancak bu dönüşüm sadece istihdam biçimindeki “teknik” bir dönüşüm değil, aksine hem kamu yönetimindeki hem de kamu personel rejimindeki büyük dönüşümün en önemli parçasıdır. Kitapta söz konusu dönüşümdeki dört temel başlık özellikle vurgulanmıştır:

“Kariyer adası” yerine “yüksek maaşlı memur” oluşturma girişimi, bakanlık sistemindeki dönüşümün aracı olarak kariyer uzmanlık sistemi, merkez uzmanları ve çevre çalışanları ayrımı ve son olarak özel sektörle kamu arasında köprü görevi gören kariyer uzmanlar...

Yazarın sonuç olarak tespiti, kariyer uzmanlığın yaygınlaşması biçiminde yaşanan bu sürecin kamu personel rejimi açısından, statü hukukundan sözleşmeliliğe geçişin ötesinde büyük bir kopuş olduğudur. Bu kopuşla birlikte merkezde, az sayıda, yüksek güvence ve özlük haklarıyla statü hukukuna göre çalışanlarla, çevrede özel hukuk hükümlerine göre çalışanlar şeklinde bir ayrıma gidilecektir. Bu tablo yazara göre Türkiye’de inşası başlanan yeni kamu personel rejimini resmetmektedir... Kitap, Türkiye’deki kamu personel rejimini “kariyer uzmanlık” üzerinden analiz ederek alana önemli bir katkı sağlamakta ve önemli bir boşluğu doldurmaktadır.

Doç. Dr. İpek Özkal Sayan
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi