

## **KAMU PERSONEL REJİMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DEKİ YANSIMALARI<sup>1</sup>**

**Sinan ACAR<sup>2</sup>**

Geliş Tarihi: 22 Ekim 2019

Kabul Tarihi: 30 Kasım 2019

### **ÖZET**

Kamu personel rejimleri tarihsel süreç içerisinde önemli dönüşümler geçirmiştir. Fransız Düzenleme Okulu'nun yaklaşımına dayanılarak kamu personel rejimleri genellikle liberal, fordist ve post-fordist dönemler halinde ele alınmaktadır. Buna göre liberal dönemde personel seçim süreçlerinde daha çok feodal bey, kral veya padişahın otoritesinin belirleyici olduğu ve çalışanların iş güvencesine sahip olmadığı bir yapı söz konusu olmuştur. Fordist dönemde ise çalışanların objektif kriterlere ve liyakate dayalı olarak seçildiği ve iş güvencesine sahip olduğu bir yapı hâkim olmuştur. Son olarak Post-Fordist dönemde ise çalışanlar esnek istihdam ve güvencesizliğin hâkim olduğu şartlarda istihdam edilmeye başlanmıştır. Bu çalışmada Fransız Düzenleme Okulu'nun geliştirdiği kapitalist üretim süreçlerinin tarihsel gelişimine dair dönemselleştirmeye dayanarak, kamu personel rejimlerinin geçirdiği değişim ve bu değişimin Türk kamu personel rejimindeki yansımaları mevcut kaynaklar üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Personel Rejimleri, Fransız Düzenleme Okulu, Fordizm, Post-Fordizm

---

<sup>1</sup> Bu çalışma, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Nadir Suğur danışmanlığında tamamlanan "Sağlıkta Dönüşüm ve Yeni İstihdam Biçimleri: Taşeron Sağlık Çalışanları Üzerine Sosyolojik Bir İnceleme" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

<sup>2</sup> Arş. Gör. Dr., Bartın Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümü, sacar@bartin.edu.tr

## **The Historical Development of Public Personnel Regimes and Their Reflections in Turkey**

### **ABSTRACT**

Public personnel regimes have been an area where significant transformations have taken place in the historical process. In accordance with the approach of the French Regulation School, public personnel regimes are generally analysed in liberal, fordist and post-fordist periods. During the liberal period, the personnel selection process was dominated by the authority of the feudal lord, king or sultan and the employees did not have job security. On the other hand, during the fordist period, employees have job security and they are selected according to objective criteria and merit. Finally, in the post-Fordist period, employees are employed under flexible employment and insecurity conditions. Based on the periodization of the French Regulation School on the historical development of capitalist production processes, this study tries to understand the change process of public personnel regimes and their reflections on Turkish public personnel regime through analysis of the present literature.

**Keywords:** Public Personnel Regimes, French Regulation School, Fordism, Post-fordism

## **GİRİŞ**

Uygarlık tarihinin ilk dönemlerinden günümüze kadar kamu hizmetlerini yerine getirecek kişilerin seçilmesi ve istihdamı konusu, her dönemin kendine özgü koşullarına bağlı olarak farklı işleyiş süreçleri üzerinden yürüyen bir niteliğe sahip olmuştur. Tarihsel süreç içerisinde kamu hizmetleri alanlarının bu noktada ne yönde bir değişim seyri izlediği ve bu süreçlerin Türkiye'deki yönetsel süreçlere nasıl yansıdığı konusu üzerine bakılacak bu çalışmada, Fransız Düzenleme Okulunun teorik arka planından yararlanılmıştır. Bu yaklaşım kapitalist üretim sürecini tarihsel süreç içerisinde belirli birikim rejimleri ve bunlara eşlik eden düzenleme biçimleri üzerinden başlıca yaygın, yoğun ve esnek birikim rejimleri altında sınıflandırarak analiz etmektedir. Bu çerçevede çalışmamızda her birikim rejimine eşlik eden düzenleme biçimleri içerisinde sınıflandırılabilir olan kamu istihdam süreçlerinin tarihsel süreç içerisinde liberal, fordist ve post-fordist dönemlerdeki temel karakteristik özelliklerine değinilerek, Türk kamu personel rejiminin bu dönemlerde taşıdığı özellikler paralelinde sürecin anlaşılmasına çalışılacaktır.

## **1. KAMU PERSONEL REJİMLERİNİN GELİŞİM SÜRECİ**

### **1.1. Kamu ve Kamusal Alan**

Antik Çağ Roma uygarlığında kamu (publicus) sıfatı, yurttaşları veya tebaayı (res publica) nitelemek için kullanılmaktaydı. Romalılar bunun yanında, kamu ile özel alan arasında bir ayrıma giderek sokak, meydan ve tiyatro gibi kamusal alanları da kamu olarak adlandırmışlardır. Publicum kelimesi devletin gelirlerini, topraklarını ve mülklerini ifade etme noktasında siyasal bir alana işaret etmekteydi (Falay, 2014: 52). Bauman bu noktada kamusal alanla özel alan arasındaki ayrımın kökenlerinin antik döneme kadar uzandığını belirterek, Yunanca'daki oikos'un hane, polis'in bütün üyelerini etkileyen meselelerin ele alındığı ve çözüldüğü ecclesia, siyaset alanının birbirinden ayrıldığını belirtmektedir. Buna göre oikos ile ecclesia arasında bulunan agora, özel ve kamusal alan arasında sürekli ve pürüzsüz bir iletişim sağlama işlevini yüklenmiştir. Yunan toplumunda özel ve kamusal alan diyalog, işbirliği ve uzlaşma alanı olduğu kadar, gerilim ve çekişmelerin de yaşandığı bir alan niteliği göstermekteydi (Bauman, 2014: 97). Habermas ise Kamusal Alanın Yapısal Dönüşümü adlı eserinde kamu kavramının etimolojik

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

kökeninin Almanca'da 18. Yüzyılda *publicité* ve *publicity* kelimelerinden benzerlik kurularak türetildiğini belirtmektedir. Kamu kavramı o dönemde mal mübadelesi ve toplumsal emeğin alanı olarak kendi yasalarına göre kurumsallaşan burjuva toplumuna ait bir nitelik göstermektedir. Bauman gibi özel ve kamusal alan ayrımında Yunan şehir devletlerindeki yapıya başvuran Habermas, kamusal hayatın (*bios politikos*) pazar meydanında (*agora*) ortaya çıktığını belirtmiştir. Kamu, mahkeme ve meclis görüşmeleri gibi müzakere biçimlerinde (*lexis*) ortaya çıkacağı gibi, savaş veya savaş oyunları gibi ortak eylem (*praxis*) biçimleri şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Özel alan ise anlam itibarıyla, eve bağlı olma anlamına gelmekte ve polise dâhil olma noktasında bireyin dolaşım halinde bir servete veya emek gücüne sahip olmasını gerektirmektedir. Kamusal alan her şeyin açığa çıktığı, görünür hale geldiği, meselelerin vatandaşlar (özgür yurttaşlar) arasında müzakere edilip eşitler arasındaki en iyinin ortaya çıktığı bir alan niteliği göstermektedir. Bu noktadan hareket eden Habermas, 18. yüzyılda egemen olan liberal dönemde burjuva kamusal alanının (artan yazılı ve görsel basın araçlarına bağlı olarak) güçlendiği, toplumun farklı kesimlerini bir araya getiren, otoritenin eleştirildiği ve bireyin kendisini savunduğu bir yapının olduğunu belirtmektedir. Bu yapı 19. yüzyıldan itibaren yapısal bir dönüşüme uğramış, devletin (sistem dünyası) özel alanı (yaşam dünyası) baskı altına aldığı, kendi işlevlerini piyasaya devrettiği, kamusal alanın eleştireliliğini yitirdiği ve belirli grupların hâkimiyeti altına girdiği bir yapıya dönüşmüştür (Habermas, 1997: 59-60).

Kamusal alanın çağlar boyunca aldığı biçimleri üretim ilişkileriyle ilişkilendiren Çakır (2014: 27-29) ise, antik toplumdan feodal topluma, kapitalist üretim biçimlerinin ortaya çıktığı ilk dönemlerden günümüz neo-liberal döneme kadar, kamusal alanın esasen egemenlerin hâkimiyetinde ve onlar tarafından şekillendirilen bir yapısı olduğunu belirtmektedir. Kamusal alanın yaşanan dünyaya ilişkin sorgulamaların yapıldığı, sorunların çözümünde çeşitli yolların arandığı kolektif ve birbirini anlamaya dönük yapısı, kapitalizmin ortaya çıkışı ve egemen hale gelmesiyle birlikte alttakileri ve mülksüzleri kendi dışına atarak çözülmeye başladığı bir süreci ortaya çıkarmıştır. Özellikle neo-liberal dönemde içi boşaltılıp işlevsizleştirilen kamusal alan kavramı, yönetişimcilik ve katılımcılık söylemlerince ele

geçirilmiş ve bu dönemlerden itibaren devletin kamusalılık yaratıcısı ve kurucusu misyonunu yitirmeye başladığı bir süreç ortaya çıkmıştır.

## **1.2. Kamu Hizmeti**

Toplumların siyasal ve ekonomik olarak örgütlendiği ilk uygarlıklardan günümüz toplumlarına kadar devlet ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kamu hizmetleri alanları her dönem çeşitli şekil ve işlevlerle var olmuştur. Devlet fikrinin ortaya çıktığı ilk dönemlerden itibaren devlet hizmetinde çalışacak kamu görevlilerinin ahlaki, mesleki ve bilimsel değerleri ön planda tutularak, buna dayalı olarak en iyilerin bu pozisyonlara yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Bürokrasi ilk olarak Mısır İmparatorluğu'nda ortaya çıkmış ve Eski Çin'de M.Ö. 200 yıllarında imparatorun hizmetine girecek kişilerin akıllı, dürüst, adil, bilgili ve fikri anlamda kendini iyi yetiştirmiş olması gibi nitelikler aranmıştır (Adal, 1968: 16). Bu temel ilkelere karşın, liberal dönemden önceki zamanlara kadar genel olarak kamu hizmetlerini yerine getiren çalışanların patronaj ilişkilerine göre göreve gelmeleri durumunun yaygın olduğu söylenebilir. Bu hizmetleri yerine getiren kişiler padişah, kral, derebeyi veya tımar sahibinin keyfi uygulama ve kararlarına bağlı olduğu için, buldukları pozisyonun her an kaybedilme riski söz konusu idi. Kamu (âmme) kavramı anlamca hem “ahali, halk, topluluk, toplum, herkese ait” hem de “devlete ait” anlamlarına gelmektedir. Bu nedenle kamu ve ondan türetilen kamusalılık kavramları hem tüm topluma hem de devlete ilişkin durumları nitelemekte ve bu noktada ‘kamusal hizmet’ kavramıyla yakın bir ilişki içinde bulunmaktadır. Kamu hizmeti toplumsal yaşamın devamlılığı noktasında gerekli olan toplumsal ihtiyaçların karşılanması faaliyetinin devlet tarafından (üretim ilişkilerinin yerleşik kurallarının kısmen dışında) yerine getirilmesi süreci olarak tanımlanabilir (Kağnıcıoğlu, 1999: 6; Karahanoğulları, 2002: 343). Kamu hizmeti organik açıdan, belirli bir görevi yürütmek maksadıyla kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan vasıtaların bütünü; maddi açıdan ise “tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir gereksinmeyi karşılayan faaliyet” olarak da tanımlanabilir (Günday, 2002: 282). Kamu hizmetleri temelde herkesi ilgilendiren ve yerine getirilmesi zorunlu ve acil işler olarak tanımlamakta ve kamu hizmeti kapsamında yapılan işler kâr amacından ziyade kamu yararı ve kamu hizmeti düşüncesi gözetilerek yapılmalıdır (Tutum, 1976: 9).

### 1.2.1.Kamu Hizmetlerinin Temel İlkeleri

Kamu hizmetlerinin ortak hukuku olarak da nitelenebilecek ilkeler, kamu hizmetleri için geçerli olan asgari koşullar olarak tanımlanabilir. Kamusal hizmetlerle sıkı bir ilişki içinde bulunan bu ilkeler temelde 4 başlık altında ele alınabilir (Akgüner, 1988: 6; Karahanoğulları, 2002: 241; Günday, 2002: 288):

- *Süreklilik İlkesi:* Yerine getirilmesi noktasında toplumsal faydayı esas alan kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde işleme gerektirir. Bu ilke karşıladığı toplumsal ihtiyacın sürekliliğine vurgu yapmaktadır. Devletin en temel işlevlerinden biri olan üretim ilişkilerinin varlığını koruma işlevi bu noktada sürekliliği esas almaktadır. Tarihsel gelişim süreci içerisinde farklı biçimlerde ortaya çıkan bu hizmetlerin sürekliliği bir nevi siyasi iktidarın varlık koşulu olarak da düşünülebilir.
- *Eşitlik (Yansızlık ve Laiklik) İlkesi:* Eşitlik ilkesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi noktasında idarenin objektif olması durumudur. Eşitlik ilkesi bireylerin kamu hizmetlerinden yararlanması veya kamu hizmetlerine girmesi noktasında tüm bireylere eşit ve objektif şartların sağlanmasını ve ayırım yapılmamasını gerektirmektedir. Kamu hizmetini yürüten çalışanlar görevlerini yerine getirirken hiyerarşi kuralları içerisinde hareket ederek, kamu hizmetini tarafsızlık ilkesine dayalı olarak vatandaşlara sunmakla yükümlüdürler. Bunun yanında kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve işleyişi süreçlerinde dinin kurucu, belirleyici ve eşitsizlik yaratma durumlarından kaçınılmakta ve bu alanda da tarafsızlık ilkesi işletilmeye çalışılmaktadır.
- *Uyum (değişkenlik) ilkesi:* Kamu hizmetlerinin uyum ilkesi, tarihselliğe gönderme yapan bir nitelik arz etmekte ve kamusal mal ve hizmetlerin sınırlı bir zaman ve alandan ziyade tarihsel olarak değişip uyarlanma sürecine tabii olduğu anlamı taşımaktadır. Bir faaliyetin kamu hizmeti haline gelmesi o alandaki kamusal ihtiyacın en iyi ve en uygun biçimde karşılanmasını hedeflediğinden, kamu hizmetleri değişen ve gelişen koşullara kendini uyarlamak zorundadır.

- *Meccanilik (karşılıksızlık, parasızlık) ilkesi:* Meccani, Arapça bir sözcük olup karşılıksızlık anlamına gelmektedir. Kelimenin çağrıştırdığı şeyin aksine kamu hizmetlerinin karşılıksız (bedelsiz) olarak sunulması mümkün değildir. Kamu hizmetlerinin maliyetleri temelde, bireylerin toplumdaki üretici faaliyetleri sonunda kazandıkları üzerinden siyasal iktidarlara ödedikleri, vergi ve benzeri kaynaklar üzerinden karşılanmaktadır. Devletlerin sınırlı kamu hizmetlerini yürüttüğü dönemlerde kamu hizmetlerinden yararlanan kesimlerden herhangi bir karşılık alınmamaktaydı. İlerleyen dönemlerde idarenin üstlendiği kamu hizmetlerinin artmasına paralel, artan hizmet talebine karşılık parasız yürütülen hizmetlerin yükünün o hizmetten yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla, belirli hizmetlerden yararlananların ödeme güçleri dikkate alınarak bir katkı payı alınmaya başlamıştır. İlke olarak bazı kamu hizmetlerinden alınan katkı payları idare açısından bir kazanç kalemi olmadığı gibi, alınan bu katkı payları verilen hizmetlerin maliyeti olarak da düşünülmemelidir. Günümüzde neo-liberal dönüşüm sürecine paralel kamu hizmetlerinin bedelli olması durumundan, ücretli olmasına doğru bir dönüşüm gerçekleşmektedir. Burada söz konusu olan kamu hizmetinin bedelinin tahsil edilmesinde ziyade, kamu hizmetinin satılabilir olma durumunun ortaya çıktığı ve bu kalemin bir gelir kaynağı olarak kurgulandığı bir bakış açısının ortaya çıkması durumudur. Kamu hizmeti kullanıcılarından kamu hizmetlerinin müşterilerine dönüşen bireyler temelde ticari alışveriş ilişkisinin taraflarından biri haline gelmektedirler. Kamusal hizmet sunumunun alım-satım ilişkisi içinde kurgulandığı bu yapıda kamusal faaliyetlere alabildiğince ticari ilkeler yerleştirilerek, kamusal hizmetlerin özgünlüğü yok edilmekte ve sonuç olarak bu alanların piyasaya devredilmesinin önü açılmaktadır.

### **1.3. Kamu Personel Rejimleri**

Fransız Düzenleme Okulu kapitalist gelişme süreçlerini ve dönemsel krizleri sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimi kavramlarıyla ele almaktadır. Fransız Düzenleme Okulu'na göre sermaye birikim rejimi belli bir dönemde düzenli ve istikrarlı büyümeyi; düzenleme biçimi ise sermaye birikimi için gerekli olan hukuki, siyasi, sosyal ve ekonomik düzenlemelerin

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

oluşturulması olarak tanımlamaktadır (Boyer, 1990; Aglietta, 1979; Lipietz, 1986). Düzenleme Okulu'nun kavramsal setlerinden olan birikim rejimleri temelde yaygın birikim rejimi (ölçek artışına dayalı), yoğun (Fordist) birikim rejimi (üretkenlik artışına dayalı) ve Post- Fordist (Esnek) birikim rejimlerine ayrılmakta ve bu rejimlere eşlik eden düzenleme biçimleri de başlıca bu süreçlerde sermaye birikimini doğrudan veya dolaylı olarak yapılandıran, kolaylaştıran, yönlendiren kurumlar, kolektif kimlikler, değer, kural, sözleşmeler, ağlar, prosedürler ve hesaplama biçimlerine işaret etmektedir (Hirst & Zeitlin, 1991: 17-18; Topak, 2012: 24). Düzenleme Okulu'nun kapitalizmin tarihsel gelişimine dair ortaya koyduğu birikim rejimi ve düzenleme biçimleri ayrımına paralel bürokrasi ve kamu personel rejimlerinin de liberal, fordist, post-fordist personel rejimi olarak üç ana dönem halinde incelenebileceği söylenebilir (Aslan, 2005: 24).

**1.3.1. Liberal Kamu Personel Rejimi**

Memurluk statüsü kamu hizmetinin insan unsuru olarak devlet mekanizmasının morfolojik bir ögesi olarak nitelenebilir. Devletin morfolojik bir unsuru olması yanında, memur aynı zamanda kamu veya özel sektör ayrımı yapılmaksızın kapitalist üretim süreçlerinde en üst kademede yer alan az bir yönetici sınıfı dışında kalan emekçi sınıfının da asli bir bileşenini oluşturmaktadır. Buna göre feodal üretim biçiminde siyasal ve ekonomik alanın birlikteliği sonucu siyasal güçle toplumsal artığa el koyan feodal beyin memurun hizmete alınmasından, yükselmesine, hizmetten ayrılmasına kadar tüm aşamalarında belirleyici olduğu, beye güven ve sadakat ilkesinin geçerli olduğu bir memurluk düzeni söz konusu idi. Feodal üretim biçiminden kapitalist üretim biçimine geçiş sürecinde ortaya çıkan mutlakiyetçi devlet biçimlerinde de memurluk sistemi feodal dönemdekine benzer bir nitelik göstermiştir. Mutlakçı aşamada Fransa'da ortaya çıkan makam satışı, Prusya'daki hizmet soyluluğu düzeni ve memurların üretilen artık değerden pay almaları yanında kapitalist düzende görülecek olan maaşa sahip olmaları bu dönemin bir geçiş dönemi olduğunu göstermektedir (Aslan, 2005: 20). Bunun yanında Prusya'da 18. yüzyılın sonlarında uygulanan personel sistemi modern ilkeler üzerine kurulmuş olmasından dolayı dönemi için ilerici bir nitelik de taşımaktadır. Buna göre liyakate ve kariyer sistemine dayalı bir



özellikle olan bu sistemde herkes kamu hizmetine girme hakkına sahipti (Tortop, 1999: 15).

19. yüzyılın büyük bir kısmında ABD’de ise “kazanan ganimeti toplar” anlayışına dayalı bir idari “ganimet sistemi” (spoils system) hâkimdi. Buna göre bir parti seçimleri kazanıp iktidara geldiği zaman en tepeden en aşağıya kadar tüm pozisyonlardaki çalışanları kendi partisi veya düşüncesinden kişilerce doldurmaktaydı. ABD’de 1828 yılında yapılan seçimleri kazanan Andrew Jackson seçim çalışmalarında dostlarını ödüllendireceği ve düşmanlarını cezalandıracağı yönünde vaatlerde bulunmuş ve iktidara geldiğinde de ganimet sistemini uygulamaya koymuştur. Jackson’a göre normal zekâlı her insan kamu görevlerini başarıyla yürütebilirdi. Bu görüşe dayalı olarak ABD’de memurluğa giriş şartları değiştirilmiş ve bu uygulamadan kamu bürokrasisi büyük zarar görmüştür. Ganimet sistemi 1883 yılında George H. Pendleton tarafından önerilen ve Pendleton Kanunu olarak bilinen liyakat sistemini esas alan düzenlemenin yürürlüğe girmesiyle birlikte uygulamadan tamamen kalkmıştır (Tortop, 1999: 49; Berman vd., 2006: 93; Hughes, 2014: 96). Sonuç olarak liberal devletin ortaya çıktığı yaygın birikim rejiminde, üretim süreçleri feodal üretim süreçlerinden tamamen farklılaşmış ve bu dönemlerle birlikte memurluğun satışı ve buna dayalı yağma düzeni tamamen ortadan kalkmış, sınavla işe alınma ilkesi bu dönemden itibaren yerleşik bir uygulama haline gelmiştir. Bu dönemlerle birlikte sınavla memur alımının başlamasının temelinde, sermaye birikimi gerekleri doğrultusunda birikimi sürdürecekle ve destekleyecek rasyonel bir devlet aygıtının kurulması zorunluluğundan kaynaklandığı ileri sürülebilir (Aslan, 2005).

### **1.3.2. Fordist kamu personel rejimi (1945-1980)**

Fordist bürokrasi ve kamu personel rejimi Weberyen düşünceden temel almakta, bu düşüncenin hukuksal yansıması ve tamamlayıcısı olarak da statü hukukuna dayanmaktadır. Fordist birikim rejiminde sermayenin üretim sürecini Taylorist-Fordist ilkelere göre biçimlendirmesine paralel, Fordist devlette kamu personel rejimini Taylorist-Fordist ilkelere dayalı olarak rasyonelleştirmiş ve memurluk rejimini Weberci düşünce çerçevesinde düzenlemiştir. Kapitalist üretim sürecinde burjuvazi için bürokrasinin temel niteliği, önceden bilenebilir ve kestirilebilir bir işleyişe sahip olarak burjuvazinin piyasadaki hareketlerini kolaylaştırması ve riskleri azaltmasıdır. Önceden bilinen kurallara göre hareket etmek bürokrasinin kişisellikten

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

sıyrılmasını ve mekanik bir biçimde rasyonel hareket etmesini gerekli kılmıştır. Statü hukuku memurun kamu personel rejiminin bütün aşamalarında kaynağını objektif hukuk kurallarından alan bir yapıya göre çalıştırılmasına dayanmaktadır. Bu rejimde memurun çalıştırılma düzeni anayasadan başlayan tüzel düzenlemeler silsilesi içerisinde objektif kurallar çerçevesinde genel ve bütün memurlar için geçerli olacak şekilde oluşturulmuştur (Aslan, 2005: 79). Bürokrasi kuramının öncülerinden olan Max Weber (1996: 293-300; 2012: 60) yasal otorite biçiminin en saf hali olarak gördüğü memur ideal tipinin temel özelliklerini şu şekilde belirtmektedir:

- Memuriyet bir meslektir ve bunun koşulları olarak belirlenmiş bir eğitim sürecinden geçerek, işe alınma noktasında genel kurallara bağlı olarak hazırlanmış sınavlardan geçerek atanır ve bir görevi icra ederler.
- Her dairenin yasal olarak açık bir şekilde tanımlanmış bir yetki alanı bulunmakta ve yapı olarak hiyerarşik bir yapılanma söz konusudur.
- Memurlar bu süreçte bireysel olarak özgürdürler ve otoriteye karşı aralarındaki sözleşme ilişkisinden kaynaklanan gayrişahsi bir yükümlülük içerisinde dir.
- Görevli ya da memurun işi normal şartlar altında ömür boyu süren bir niteliktedir. Bu özellik keyfi işten çıkarma ve kaydırmalara karşı memura bir yasal güvence sunmakta böylece memurun yalnızca yasal güvencelerinin öngördüğü ve belirlediği işleri her türlü kişisel kaygı ve hesaptan uzak nesnel bir şekilde yerine getirmesini sağlamaktadır.
- Resmi görevlilerin aldıkları düzenli parasal karşılık genellikle belirli bir aylık ve emekli aylığının sağladığı yaşlılık güvencesidir. Aylık yapılan işe göre değil, statüye ve hizmet süresine göre oluşmuştur.
- Memur kamu bürokrasi hiyerarşisi içerisinde kendisine bir kariyer oluşturma imkânına sahiptir.
- Memur göreviyle ilgili herhangi bir mülkiyet hakkına sahip değildir ve yaptığı işlerde katı ve sistematik bir disiplin ve denetime tabidir.

Fordist dönemde egemen olan kamu istihdam rejimi, sosyal devlet uygulamalarıyla da paralel bir gelişme içerisinde olmuştur. Sosyal devletin kamu personel sisteminin temel özellikleri ise genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Aydoğanolu, 2011: 22):

- Kamu hizmetinin sürekliliği ve düzeni esas olmak üzere bu alanda istihdam edilenler kamu personeli olarak adlandırılır.
- Bu personel rejiminde kariyer sistemi yaygındır ve görevde yükselme esastır.
- Bu statüde çalışanlar kamu hukukuna tabidirler.
- Kurumsal yapıların hiyerarşik bir örgütlenme şekli vardır.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında bu hizmetlerin sürekliliği ve de-düzenliliği özelliğinden dolayı kamu personelinin daimi istihdamı söz konusudur.
- Bu alandaki iş güvencesi, mevcut hukuk kurallarıyla güvence altına alınmıştır.
- Kamuda çalışan personel liyakat ve kıdemine göre ücret almaktadır.

Liberal dönemin sonları itibariyle başlayan ve temelde liyakate dayalı personel istihdamının esas alındığı fordist dönemi bu noktada çalışanlar açısından en geniş hak ve özgürlüklere sahip olunan dönem olarak nitelenebilir. Fordist birikim rejimi ve buna paralel ortaya çıkan sosyal refah devleti uygulamalarının yaygınlık kazandığı ve tabana yayıldığı bu dönemler, 1970'li yıllarda ortaya çıkan post-fordist birikim rejimiyle birlikte zayıflamaya ve önceki dönemlerde elde edilen kazanımların da aşamalı bir şekilde yitirildiği bir döneme yerini bırakmıştır.

### **1.3.3.Post-Fordist Kamu Personel Rejimi (1980 sonrası)**

1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan esnek birikim rejiminde, fordist devletin klasik işlevlerini büyük oranda yitirdiği ve esnekliğe dayalı yeniden yapılandığı bir dönem ortaya çıkmıştır. Düşünsel temellerini yeni sağ ve neo-liberal düşünceden alan post-fordist devlette, kamu işletmelerinin özelleştirilerek piyasaya açılması, devletin üretici faaliyetlerini terk ederek, süreçte daha çok denetleyici pozisyonda olması hedeflenmektedir. Bu süreç esasen kamusal alanı ve devletin kendisini meta ilişkileri çerçevesinde yeniden tanımlamakta ve bu alanları yaygın ve yoğun metalaşma süreçlerine

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

dâhil etmeyi hedeflemektedir (Aslan, 2005: 133). Devletin kamu yönetimi işleyişinde ortaya çıkan değişimlere işaret eden Dreyfus, bu dönemlerle birlikte idareyi iktisadi açıdan başarılı kılmanın tek yolu olarak idari ve personel sistemlerinde özelleştirme süreçlerinin yaygınlaştırılmasıyla birlikte sistemin daha rasyonel ve ekonomik işleyeceği bir yapıya kavuşacağını öngören bir düşüncenin egemen hale geldiğini belirtmektedir (Dreyfus, 2007: 217). Neo-liberal dönemde devlet iktisadi alanlardaki işlevlerinde değişikliğe giderek üreticilik vasfını geriletmeye ve düzenleyicilik vasfını ise ön plana çıkarmaya başlamıştır. Bu dönemlerden itibaren devletin düzen sağlayıcı (kolluk) rolünün arttığı, o güne kadar “işgal” ettiği piyasa alanını özel girişimciler için boşalttığı, sınırlayıcı ve düzenleyici işlevlerini öncelediği bir döneme girilmiştir. Devletin işlevlerindeki dönüşümlere paralel kamu hizmetleri alanında genişleme ve denge dönemlerinin ardından, gerileme ve küçülme süreçleri ortaya çıkmıştır (Karahanoğulları, 2002: 94). Post-fordist kamu personel rejiminin küresel çaptaki aktörlerinden biri olan Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) 2002 yılında yayınladıkları “Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration” adlı çalışma, kamu personel rejimleri üzerinde ileriki dönemlerde yapılması planlanan reform ve değişikliklere yönelik ilkeleri ve amaçları ortaya koymasından dolayı önemli bir yere sahiptir. Kamu hizmetleri reformunun kendi başına bir amaç olmadığı belirtilmiştir. Çalışmada, birçok ülkede kamu sektörünün gereksiz harcama, istihdam ve yoğun mali baskılar nedeniyle verimsiz hale geldiği, söz konusu ülkelere bazı düzenleme ve reformlara gidilmesi zorunluluğuna işaret edilmiştir. Çalışmada özellikle gelişmekte olan ülkelere sürdürülebilir mali disiplin ve kamu reformları açısından ülkelerin başta kamu maliyesi ve personel istihdam politikalarındaki yanlış ve eksik durumların tespiti ve bu alanlarda etkin ve verimli olabilmek için alınması gereken tedbir ve reformların neler olduğu belirtilmektedir. Kamu personel rejimlerinin biçimlendirilmesi ve bu alanlardaki gereksiz istihdam ve uygulama biçimlerine son verilmesi yönünde ilgili ülkelere tavsiye niteliğinde kararların olduğu bu çalışma, süreci belirleyen ve yönlendiren aktörlerin (IMF ve DB) niyetlerini ortaya koymasından dolayı önemlidir (WB & IMF, 2002: 3-10).

Post-fordist birikim rejimini niteleyen en önemli kavramlardan birinin esneklik olduğu ve esneklik kavramının bu dönemlerle birlikte “her derde deva” anlayışına dayalı olarak sihirli bir nitelik kazandığı tarihsel bir süreç ortaya çıkmıştır. Kamu personel rejiminde esneklik uygulamaları özellikle Batı ülkelerinde 1970’li yıllardan itibaren parça parça yerleşmeye başlamış, 80’li yıllardan itibaren ise bütünsel bir yapı kazanmış ve bu dönemlerden itibaren bu süreçler az gelişmiş ülkelerde de görülmeye ve yaygınlaşmaya başlamıştır. Post-fordist dönemde işyerlerinde esneklik süreçleri temelde merkez ve çevre işgücü yaratmak biçiminde ortaya çıkmış ve bu süreci tamamlayan bir uygulama olarak da taşeronlaşma yoluyla esneklik uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır. Taşeronlaşma süreci temelde artık değerini yükseltilmesine olanak tanıyan, sermayedarın bütün sorumluluğunu alt işverene devrederek istikrarsız ortamda daha az etkilenmesine ve belirli bir alanda uzmanlaşmış işverenin mal/hizmet satın alma yoluyla üretim maliyetlerini düşürmesine ve kârını arttırmasına imkân sunmaktadır (Aslan, 2005: 110). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde memurluk, tam ve kısmi zamanlı sözleşmeli gibi farklı statülere sahip personelin bir arada istihdamının olduğu ve aralarında ciddi hak, ödev, iş sürekliliği açısından önemli farkların olduğu çalışma ortamları, kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında çeşitli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesi süreci, özel sektör mal ve hizmet üretiminden farklı bir süreç olduğundan dolayı kamu hizmetini yürütülenlerin görevde devamlılık ve hizmet güvencesine sahip olmaları gerekmektedir. Hizmet güvencesi, liyakate sahip kamu görevlisinin görevini rahatlıkla ve tarafsızca yürütmesinin ön koşuludur. Sözleşmeli istihdamın kamu hizmetlerinde yaygınlaşması görevde devamlılığı ve hizmet güvencesini ortadan kaldırdığı için kamu personelinin siyasi etkilere maruz kalması sonucunu doğurmaktadır. Görevde devamlılık ilkesi, memuru idareye ve üçüncü kişilere karşı korumakta ve hizmet esnasında siyasal ve yönetsel keyfiliklere karşı objektif ve korkusuzca karşı koyma gücü vermektedir (Kalağan, 2010: 161).

Giddens, esnek üretim sürecinin tüketiciler ve bir bütün olarak ekonomi için faydalı bir şey olduğunu ancak işçiler için etkisinin bütünüyle olumlu olarak değerlendirilemeyeceğini ifade etmektedir. İşçilerin yeni beceriler öğrendiği, işin tekdüzeliğinden kurtulduğu esnek çalışma sisteminde karmaşık üretim sürecinin daha dikkatli ve daha hızlı bir şekilde işlenmesi durumu çalışanlar üzerinde yeni baskı ve denetim biçimleri ortaya çıkarmıştır. Esnek

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

üretimle birlikte çalışanlar ek bir ücret almadan daha uzun ve daha yoğun bir güvencesizleşme sürecine dâhil olmuşlardır. Esnek üretim sürecinde işverenlerin işe alma süreçlerinde önceden eğitim ve niteliğe değer veren bakış açılarının bu dönemde daha çok, yeni niteliklere çabucak uyarlanabilen ve çabucak öğrenen kişiler lehine bir değişime uğradığı bir yapı ortaya çıkmıştır. Yeni dönemde işyerlerindeki çalışanlar, daralmış niteliklerini yaratıcı bir biçimde yeni çıkan süreçlere uyarlayamıyorsa ve düşünceleri çabucak kavrayabilme yeteneğine sahip değilse firmalar için kolayca gözden çıkarılabileceklerdir (Giddens, 2012: 813-820). Esneklik süreçlerinin egemen hale geldiği günümüzde düzenli bir gelir ve hayata sahip olmak için uzmanlık gerektiren becerilere zaman ve çaba yatırımı yapan eski bakış açısının geçerliliğini yitirdiğini belirten Bauman'da, günümüzde insanların geçmişteki gibi rasyonel seçim yaparak bir şeyleri kazanabilecek veya ulaşabileceklerinin bir garantisi olmadığını ifade etmektedir (Bauman, 2014: 189). Castells'e göre, teknolojik değişim sürecinin hızını arttırdığı bu çağda işgücünün tarihte olmadığı kadar değer üretim sürecinin merkezi haline gelmektedir. Yeni dönemde "vasfı ne olursa olsun çalışanların nerede olduğunu, ağın kendisinin bile bilmediği esnek bir ağ içinde, çalışanların zayıf bireyler haline" geldiklerini ve iş örgütlenmesi karşısında çok savunmasız bir pozisyona düştüklerini belirtmektedir. Yaşanan süreç istihdam politikalarındaki değişime paralel olarak emeğin çözüldüğü ve ağ toplumunun yükseldiği bir sürece evrilmektedir (Castells, 2008: 382). Buna bağlı olarak esnekliğin en ciddi sosyo-psikolojik etkisinin kendisinden etkilenenleri istikrarsız ve güçsüz bir konuma itmesi olduğu söylenebilir. Yasal süreçlerle garanti altında alınan sözleşmelerin yerine kolayca işten çıkarılmasının yasal statü kazandığı dönemlik, geçici, taşeron sözleşmelerinin ikame edildiği bu dönemde, performansa dayalı değerlendirmenin hâkim kılınması, aynı işyerinde veya kolunda rekabeti özendirerek çalışanların ortak bir tavır ve örgütlenmeye gitmelerinin fiilen engellenmesi durumları bu belirsizlik durumlarına yol açmaktadır. Esnekliğe dayalı bütün ekonomik rejimlerin temelinde işsizlik, bulunabilen işlerin istikrarsızlığı ve bu süreçlerin ortaya çıkardığı işten çıkarılma tehdidi çalışanlara karşı uygulanan bir "yapısal şiddet" olarak nitelenebilir (Bauman, 2014: 38).

## **2. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ**

Türkiye’de kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesine paralel bu dönemlerde ortaya çıkan kamu personel rejimlerini tarihsel süreç içerisinde sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimlerine bağlı üç ana dönem halinde incelemek mümkündür (Aslan, 2005: 24).

### **2.1. Liberal Kamu Personel Rejimi (1838-1945)**

Osmanlı Devleti esasen komünal - patriyarkal üretim biçiminin baskın olduğu askeri-siyasi yöneticilerle tüccar, sarraf ve iltizam sahiplerinin sınıfsal ittifakına dayalı bir sınıfsal yapıya dayalı bir nitelik taşımaktaydı. Bu üretim biçiminin ve egemen sınıfının başat olduğu yapı, 19. yüzyılın ilk çeyreğine kadar gücünü korumuş, bu tarihlerden itibaren yerini tedricen kapitalist üretim biçimine bırakmıştır. Üretim biçimlerine paralel imparatorluğun kuruluşundan 1830'lara kadar memurluk rejimi de komünal - patriyarkal bir nitelik göstermiştir (Aslan, 2005: 208). Osmanlı Devleti’nde memuriyet devletin kuruluş ve gelişme dönemlerinde bir meslek olmaktan ziyade, devlet için bir görev ve insanlara hizmet etmenin bir yolu olarak görülmekteydi. Osmanlı Devleti’nin kuruluş döneminde merkezi teşkilatta bulunan işleri yerine getiren küçük bir memur grubu dışında, yaklaşık yarım asır boyunca resmi olarak örgütlenmiş bürokratik bir yapı ve buna bağlı profesyonel bir çalışan sınıfı görülmemiştir. Diğer bir ifade ile memurluk, padişahın şahsında din ve devlete hizmet anlamı taşımaktaydı. Kul düzenine dayalı bu sistemde padişah, memurun hizmete alınmasından, eğitimi, yükselmesi ve hizmetle ilişkisinin kesilmesi gibi tüm süreçlerinde belirleyici ve etkin bir roldedir. Padişah, memurlara verdiği ayrıcalık ve hakları kolaylıkla geri alabilmekte ve memuru reaya statüsüne kolayca gönderebilme yetkisine sahipti. Beyliğin zaman içerisinde büyüyüp imparatorluk haline gelmesiyle birlikte düzenli bir bürokrasi kurumu gelişmeye başlamıştır. Bu noktada, yapılan işlerin kayıtlarının tutulmasına yönelik örgütlü bir yapı ve kâtiplik (genel olarak memur) pozisyonları ortaya çıkmıştır. Osmanlı Devletinin klasik döneminde bürokratik memuriyetler için Hristiyan çocuklar devşirilerek Enderun’da yetiştirilmekte ve kabiliyetlerine göre askeri veya idari görevlere getirilmekteydi. Bu uygulamayla aşiret ve aile bağlılıkları olmayan tamamen padişah ve devlete bağlı bir bürokrasi sınıfı oluşmuştur (Keyder, 1995: 22; Terzi, 2012: 180; Özdemir, 2001: 75-77). Osmanlı bürokrasisinde görev

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

yapan memurlar başlıca ilmiye, mülkiye, seyfiye ve kalemiye sınıfı olmak üzere dört ana bölümden oluşmaktaydı (Eryılmaz, 1995: 215):

- *İlmiye sınıfı* din, yargı, eğitim ve belediye hizmetlerinde istihdam edilen memurlardan oluşmaktaydı. Kadılar, naipler, imamlar, müderrisler ve kazaskerler ilmiye sınıfı içerisinde yer almaktaydı.
- *Mülkiye sınıfı* ise sadrazam, vezir, beylerbeyi ve sancakbeyi gibi üst düzey yöneticileri içermektedir. Bu sınıf mensupları dünyanın en eski yönetici okullarından biri olarak bilinen Enderun'da yetişip göreve başlamaktaydılar
- *Seyfiye sınıfı* kumanda heyeti dışında kalan askeri personeli kapsamaktaydı.
- *Kalemiye sınıfı* ise devletin kayıt ve yazma işlerini yürüten kâtiplerin oluşturduğu sınıftı. Bu sınıf çalışanları saray hizmetleriyle sivil bürokraside istihdam ediliyorlardı.

Osmanlı'nın klasik döneminde memurların görev sürelerini sınırlayan bir koşul bulunmamaktaydı. Memurlar ağır hasta ve çok yaşlı olmadıkları müddetçe görevlerine devam etme eğiliminde olmuşlardır. Emekli olmadıkları takdirde memurlar ölümlerine kadar göreve devam etmekte veya (daha çok) yaşlandıkları zaman görevlerinden birileri (çocukları) lehine feragat etmekteydiler. Osmanlı döneminde memurların, ekonomik ve sosyal haklar yönünden köylü ve diğer meslek gruplarına göre daha avantajlı bir konumda oldukları söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğu'nda Orhan Gazi döneminde başlayan has, tımar ve zeamet uygulaması dönemin ücret rejiminin temellerini oluşturmuştur. Has, zeamet ve tımarların gelirleri devletin kendi adına çalışanları için ödediği maaş olarak değerlendirilebilir. Bugünkü profesörlere karşılık gelen müderrisler ise bağlı oldukları medresenin vakıf aidatı ile kadılar ise iş sahiplerinden şer'îye aidatı olarak aldıkları ücretlerle geçimlerini sağlamaktaydılar. Bu sistem Tanzimat döneminde bütün memurların maaşlarının Maliye veznesinden ödenmesi uygulamasının yürürlüğe girmesiyle birlikte tamamen ortadan kalkmıştır (Tortop, 1999: 116; Özdemir, 2001: 115; Terzi, 2012: 191). Fatih döneminde imparatorluğun hem coğrafi hem de iktisadi olarak büyümesi, devletin merkezileşme ve bürokratikleşme düzeyini arttırmış, her bir üst düzey bürokratin görev ve



kariyer çizgilerini belirleyen Kanunname-i Al-i Osman yayınlamıştır. 1839 yılına kadar çok az değişiklikle yürürlükte kalmıştır. İdare ve anayasa hukuku alanında bir nevi anayasa olarak kabul edilen bu metin devletin idari yapısı, personel kariyer sistemi, hak ve ödevlerini düzenlemiştir (Özdemir, 2001: 96). Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat'la birlikte kurumsal yapılarının oluşturulması sürecinde Fransa, İngiltere ve Almanya'nın direkt etki ve biçimlendirmesi altında yapısal reform ve dönüşüm sürecine girmiştir (Aslan, 2005: 218). Tanzimat dönemi Osmanlı Devleti'nin ilk kez sistemli bir şekilde tüm devleti kapsayan sivil memurlardan meydana gelen bir taşra teşkilatı kurmaya başladığı dönemdir. Bu dönemlerden itibaren merkez teşkilatlarından ibaret olmayan mülkiye, taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi çeşitli alanlarda modern bir sivil bürokrasi oluşmaya ve çeşitli alanlarda sorumluluk almaya başlamıştır (Terzi, 2012: 254; Findley, 2014: 164). Tanzimat döneminde ilk çıkarılan kanuni düzenleme, memur hukukunu içeren ceza kanunnamesidir. Tanzimat sonrası memurlarla ilgili suçlara bakmak ve bu esaslara uygun olarak işlemleri yürütmek üzere Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kurulmuş ve rüşvet suçundan dolayı birçok memur, paşa, vali yargılanmış ve cezalandırılmıştır. Diğer yandan 1838 tarihinden itibaren kamu hizmeti karşılığında memurlara ödenen ücrette aynı ödeme biçiminden nakdi ödeme biçimine geçilmiştir. Bu uygulamayla memurların halktan herhangi bir nedenle aynı ve maddi bir şey almalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Özdemir, 2001: 239). Diğer yandan bu döneme emek süreci açısından bakıldığında, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerine kadar merkantilizmin hâkim olduğu bir yapı söz konusudur. Genellikle zanaat tipi üretimin yaygın olduğu bu dönemde belirli bölgelerde ücretli çalışma biçimleri 1850'li yıllardan itibaren görülmeye başlanmıştır. Genellikle el zanaatlarının baskın olduğu ve ahilik gibi kurumsal mekanizmaların sisteme egemen olduğu bu yapıda emek yoğun bir emek rejimi söz konusudur ve sermayenin yoğunlaşması ve merkezileşmesi süreci ise henüz başlamamıştır. Sermaye birikimi ve merkezileşmesinin önündeki en büyük engellerden biri olan Osmanlı Monarşisininin 1908 Devrimi ile gücünü kaybetmesiyle birlikte, etkin hale gelen burjuva sınıfının taleplerinin yapılan kanuni düzenlemeler ve yabancı sermayenin ülkeye getirilmesine yönelik adımlar sermaye birikimi ve yoğunlaşmasını arttırmıştır (Topak, 2012: 174).

## **2.2. Fordist Kamu Personel Rejimi (1945-1980)**

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında kamu yönetimi anlayışı bütünüyle değişmemiş ve eski yönetimden devralınan eski yönetim anlayışı ve araçları bu dönemde de geçerli olmuştur. Kamu personeli rejimi açısından bu dönemde daha çok elit memur anlayışının geçerli olduğu bir yapının olduğu söylenebilir. Bu noktada Cumhuriyet döneminde hukuki anlamda çeşitli güvencelere sahip, ekonomik açıdan iyi bir konumda olan bir memurluk statüsü ortaya çıkmış ve bu durum 1939'lu yıllara kadar üstünlüğünü devam ettirmiştir (Tutum, 1976: 18). Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasinin yapı ve işlevleri bakımından çok gelişkin bir yapıya sahip olduğu söylenemez. Devletin kapsamlı toplumsal ve ekonomik görevleri gelişmediğinden dolayı klasik devlet işlevlerini yürüten Dışişleri, Maliye, Adalet ve Savunma bakanlıkları dışındaki bakanlıkların (Bayındırlık, Sağlık, Eğitim, Tarım) örgütsel yapıları küçük ve gelişme aşamasında olmuştur. Devletin ekonomik ve siyasal anlamda gelişmesine bağlı olarak 1931 yılında 104.115 olan memur sayısı, 1938 yılında 134.779'a, 1946 yılında ise 222.166'ya yükselmiştir (Eryılmaz, 1995: 219). Kamu personel sisteminin kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi 1924 Anayasası temeline dayalı olarak 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurlar Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu kanun birçok değişikliğe uğramasına karşın, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) ortaya çıkmasına kadar yürürlükte kalmıştır. Askerler dışında tüm kamu personeli içine alan kanun kamu personeli memur ve müstahdem olmak üzere iki gruba ayırmıştır. Kanunda "memur kendisine devlet hizmeti verilen ve hususi sicilde kayıtlı olarak umumi veya hususi bütçeden aylık alan kimse olarak; müstahdem ise devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memur sicilinde kayıtlı bulunmayan ve memurların hak ve yetkilerinde yararlanamayan kamu görevlileri" olarak tanımlanmıştır (Terzi, 2012: 399). Türkiye'de kamu personel rejimi birbirinden farklı dört alan içinde yapılmıştır. Adli, idari, akademik ve askeri personel başlıkları altında oluşan personel rejimi, bürokrasinin tarihsel gelişimine paralel (Osmanlı döneminde kalemiye, mülkiye, seyfiye ve ilmiye sınıfı şeklinde) bir gelişme göstermiştir. Bu sınıflama içerisindeki idari personel 675 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na, adli personel 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'na, akademik personel ise

2914 sayılı Üniversite Personel Kanunu'na tabii bir şekilde istihdam edilmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kendi içerisinde kamu kesiminde çalışan görevlileri dört başlık altında toplamıştır. Buna göre DMK'nın 4. Maddesi, "kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür" şeklinde ifade edilmektedir (Topuz, 2008: 3-4; Terzi, 2012: 426).

- *Memur*: "mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler "olarak tanımlanmıştır.
- *Sözleşmeli Personel*, "kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hollere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu görevlileri" olarak tanımlanmıştır.
- *Geçici Personel*, "bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kişiler " olarak tanımlanmıştır.
- *İşçiler*; (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçiler " olarak tanımlanmıştır.

Kamu personel sistemleri denilince devletin üstlendiği görevleri yerine getiren personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların tümü akla gelmektedir. Bu sistemler kamu hizmetlerinin ve

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

personelinin sınıflandırılması, hizmete alınması, atanması, ücretlerinin tespit edilmesi, yetiştirilmesi, değerlendirilmesi, yükseltilmesi gibi süreçleri düzenlemektedir. Her personel sistemi liyakat, kariyer ve sınıflandırma gibi belirli temel ilkeleri kapsamaktadır (Tortop, 1999: 94; Can vd., 1998: 16):

- *Liyakat (Yeterlik)*: Kamu hizmetlerinde liyakat ilkesi temelde kamuya girecek kişilerin belirli bir sınıf, zümre, aile veya partiye aidiyet veya yakınlığından ziyade o kişinin bilgisi, karakteri, zekâ ve enerjisi gibi niteliklerin ön planda olduğu ve esas alındığı bir yapıya işaret etmektedir. Kamu personeli rejiminde liyakat dar ve geniş iki anlam içermektedir. Dar anlamda liyakat, kamu görevlerine en yetenekli bireylerin alınması ve istihdam edilmesidir. Geniş anlamda liyakat ise etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına yönelik alınması gereken kural ve uygulamaların bütününe işaret etmektedir.
- *Kariyer*: Kamu personel rejiminde kariyer, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesi anlamına gelmektedir. Amacı yetenekli kimselerin hizmete alınması ve hizmette tutulması olan kariyer sistemi diğer bir deyişle personelin haklarını, yükümlülüklerini, terfiini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen, statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşi içerisinde yükselmesine izin veren kurallar bütünüdür.
- *Sınıflandırma*: Hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarından birbirinin aynısı veya benzeri olanlarının bir araya getirilmesiyle ortaya çıkan gruplandırmalardır. Personel yönetiminde sınıflandırma personelin işe alınması, ücret, yükselme, sicil ve eğitim gibi süreçleri düzenleme işlevi görmektedir.

Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı'ndan 1961 Anayasası'na kadar olan dönemde fordist kamu personel rejiminin öğelerinin yavaş yavaş yerleştiği bir döneme tekabül etmektedir. Örneğin 1945 yılında işçiler için sigorta sisteminin kurulması, aynı şekilde 1949 yılında çıkarılan 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu'nun çıkarılmasıyla sivil ve askeri bürokrasinin emeklilik rejimleri düzenlenerek kademeli olarak fordist devlet kurumları oluşturulmaya başlanmıştır. Fordist kamu personel rejiminin liberal kamu personeli rejiminden tamamen ayrıldığı ve yerleştiği dönem 1965

yılında Devlet Memurları Kanunu ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. Buna ek olarak fordist dönemde en üst düzey memur ile en alt düzey memur arasındaki maaş yelpazesindeki açıklık önceki liberal dönem ve sonraki post-fordist kamu personel rejimleriyle karşılaştırıldığında görece daha eşitlikçi bir maaş rejimi özelliği göstermiştir (Aslan, 2005: 269). 1961 Anayasası'nda memurluk, temel istihdam biçimi olarak görülmekte ve DMK rejimi tekçi bir istihdam biçimi olarak örgütlenmiş ve memurluk dışındaki istihdam biçimlerini istisnai olarak görmüştür. 1961 Anayasası'nın 117. Maddesi Memurlarla İlgili Hükümler başlığı altında "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, görülür" ifadesi yer almaktadır. 1982 Anayasası'ndaki Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümleri içeren 128. maddesinde ise "Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür" ifadesi yer almaktadır (Gözler, 1999). Yasal metinlerde yer alan düzenleme biçimlerinin ilerleyen süreçlerde kamu alanlarına yansımaları birlikte güvencesiz istihdam, sözleşmelilik, geçici ve mevsimlik çalışma biçimlerinin istihdam süreçlerinde görülmeye başladığı bir süreç ortaya çıkmıştır (Saklı, 2013: 129). Gerek yazılı yasa metnindeki değişim, gerekse de 1980 yılından sonra çalışma alanlarında görülen esneklik uygulamaları fordist dönemin son dönemlerinden itibaren güvenceli memurluk rejiminin istisna, sözleşmeli istihdamın ise kural haline geldiği bir sürecin başladığını göstermektedir.

### **2.3.Post-Fordist- (Esnek) Kamu Personel Rejimi (1980-)**

1980'li yıllar bütün dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının revaçta olduğu yıllar olmuştur. Ağırıklı olarak Turgut Özal'ın yeni sağ anlayışına dayalı olarak biçimlenen bu dönemde, liberal düşünce iki temel üzerinden şekillenmiştir. Bu süreçte bürokratik ve hantal devletten 'girişimci bireye'; İslami- muhafazakâr bir kimlik temelinde devlete karşı, yükselen bir "millet" söyleminin ön plana çıkarıldığı söylenebilir (Özkazanç, 2011: 23). Ülkemizde ilk defa ANAP (Anavatan Partisi), hükümet programına özelleştirmenin yaygınlaştırılması yanında bürokrasiyle mücadele konusunu da eklemiştir. 1983 yılında iktidara gelen ANAP, bürokrasiyi kırtasiyecilik

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

olarak görmüş ve bürokrasinin azaltılması yönünde girişimlerde bulunmuştur. Bu dönemde devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarını önceleyen bir bakış açısına rağmen, küçültülmesi hedeflenen kamu bürokrasisi bu dönemde beklenenin tersine (1983 yılında 1.281.176 olan memur sayısı 1994 yılında 1.830.366'ya) daha da büyümüştür (Eryılmaz, 1995: 224). 12 Eylül 1980 askeri darbesi, Türkiye'de fordist birikim rejiminin tasfiye edilip esnek birikim rejimi ve düzenleme biçimlerinin yerleşmesi noktasında sermaye sınıfına kolaylık sağlamış ve uygulamaya geçirilemeyen 24 Ocak Kararlarının<sup>3</sup> sorunsuz bir şekilde uygulanmasına imkân vermiştir (Aslan, 2005: 298; Ahmad, 2015: 217). 24 Ocak Kararları ile başlayan ve neo-liberal

---

<sup>3</sup> 1970'li yıllarda uluslararası finansal sistemde Petrol Krizi ve Bretton Woods sisteminin çöküşüyle birlikte yeni bir döneme girilmiştir. Ortaya çıkan bu liberalleşme dalgası gelişmekte olan birçok ülkeye yatırımlarını finanse etme imkânı sunmuştur. Bu dönemlerden itibaren baskı altında tutulan piyasaların serbestleşmesi ve sermaye önündeki sınırların kaldırılmasıyla birlikte 1980'lerin sonundan itibaren finansal serbestleşme stratejisi, gelişmekte olan ülkelere dünya kapitalist sistemine eklenmeleri noktasında bir reçete olarak sunulmuştur. Finansal serbestleşme süreci 1970'lerin ikinci yarısından itibaren ABD, Japonya, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerden sonra Latin Amerika başta olmak üzere diğer gelişmekte olan ülkelerde istikrar ve yapısal uyum programları halinde uygulanmaya başlanmıştır. 24 Ocak Kararları olarak bilinen yapısal uyum programı dünyada yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmelere paralel olarak Türkiye'de 1977-80 yılları arasında yaşanan yüksek enflasyon, petrol ve enerji açıkları, döviz kıtlıkları, düşük ekonomik büyüme ve dış borçların ödenmemesi gibi problemlerin çözümü noktasında ortaya çıkmıştır. Bu dönemden itibaren ithal ikameci sanayileşme stratejisinden ihracata yönelik büyüme modeline geçilmiş ve finansal serbestleşme yoluyla dünya kapitalist sistemine eklenme hedeflenmiştir. 24 Ocak Kararlarıyla Türkiye yapısal bir dönüşüm sürecine girmiş ve uzun vadede kamu kesiminin küçültülmesi, yabancı sermayenin teşviki, ihracatın artırılması, devlet müdahalelerinin sınırlandırılması ve özel sermaye birikiminin teşviki ve desteklenmesi yoluyla bütün kurum ve kurallarıyla serbest piyasaya ekonomisine işlerlik kazandırma hedeflenmiştir. 24 Ocak Kararları, Dünya Bankası'nın yapısal uyum modeli doğrultusunda ve kimsenin beklemediği bir hızda uygulanmış ve kısa vadede dış ödemelerdeki rahatlamayla etkisini göstermiştir. Kararların uygulanmasıyla kısa vadede ortaya çıkan rahatlamaya karşın; uzun vadede işsizliğin artması, popülist politikaların hedeflenen amaçlara ulaşılmasını engellemesi, reel ücretlerin azalması, gelir eşitsizliğinin artması, dış borç açıklarının artması ve özelleştirme uygulamalarının beklenildiği düzeyde olmaması gibi nedenlerden dolayı yaşanan ekonomik kriz uzun dönemde diğer ekonomik krizlere yol açmıştır (Karabıçak, 2000: 56; Onaran, 2000: 196; Boratav, 2005: 87; TCMB, 2012: 16; TCMB, 2013: 14; Kaya, 2013: 8; Tüleykan ve Bayramoğlu, 2016: 403).

dönüşümü esas alan yaklaşımın dönemin siyasal iktidarları tarafından benimsenip uygulanma süreci, 12 Eylül askeri darbesiyle birlikte yeni bir aşamaya geçmiştir. Bu noktada neo-liberal politikaların uygulanması noktasında 12 Eylül darbesinin sermayeye eşsiz bir 'istikrarlı' ortam sunduğu söylenebilir. Ordunun yeni dönemde devletçi veya sosyalist bir ekonomik programdan ziyade, IMF kökenli bir istikrar programını takip edeceğini deklare etmesinin uluslararası-ulusal sermaye sahipleriyle askeri (sivil) idare arasındaki ortaklığa işaret ettiği şeklinde yorumlanabilir (Buğra, 2005: 206-207). 24 Ocak Kararlarıyla birlikte ortaya çıkan değişmelerin, sistemin asli unsurlarından olan bireyler üzerindeki etkisine değinen Kazgan, insan ögesinin bu süreçle birlikte dışlandığı ve insanın sadece tüketimi ölçüsünde dikkate alındığı bir yapının oluşmaya başladığını belirtmektedir. Ekonomi kurumu bu dönemlerden itibaren insanlığın hizmetinde refahı sağlamaya yönelik bir kurum- araç olmaktan çıkmış, kendi içerisinde bir amaca dönüşmüş ve temel amacı serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme süreçlerinin hâkim kılınması olmuştur. Karma ekonominin yerini KİT'lerin özelleştirildiği ve devletin küçültüldüğü, köylüyü-tarımı kalkındırma ve sanayileşme girişimlerinin yerini hizmet kesimini önceleyen bakış açısına, sosyal devlet uygulamalarının geriletildiği, işçi düşmanlığı ve zenginlik övgüsünün arttığı bir döneme girilmiştir (Kazgan, 2002: 124).

Post-fordist dönemde değişen birikim rejimi ve düzenleme biçimlerinin istihdam politikalarına yansması olarak ortaya çıkan taşeronlaşma, esnekleşme ve enformelleşme pratiklerinin yasal ve kurumsal alt yapısının oluşturulduğu ve uygulama alanı bulmaya başladığı söylenebilir. Özellikle 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında işgücü piyasalarında uygulanmaya başlanacak esneklik uygulamaları ve bunun gerekliliği açık bir şekilde yer almaktadır. Aynı şekilde Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun kamu personel rejiminin esneklik ilkesine dayalı olarak yeniden inşa edileceğini göstermektedir. Kanunun İnsan Kaynakları Yönetimi başlığını içeren 46. maddesi şu şekildedir:

“ kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır. Diğer kamu

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir”

ilkeleri kamu istihdam politikalarının esneklik, sözleşmelilik, performans ilkelerine göre yeniden inşa edileceğini göstermektedir. Sözleşmeli personel statüsü 1980’li yıllara kadar DMK ‘nın 4/B hükmü ile tanımlanan sınırlı ve istisnai istihdam biçimi iken bu dönemlerden itibaren fordist dönem memurluğunu çözücü, post-fordist dönemde ise kamu istihdamının ana unsuru olma yolunda ilerleme kaydetmiştir. Güler, özellikle sağ hükümetler aracılığıyla kamu personel rejiminde yaşanan tasfiye sürecinin başlıca üç nokta üzerinden yürütüldüğünü belirtmektedir. Bunlardan ilki belirli kurallara göre yürüten yükseltme sisteminin, üç derece üst kadroya atama yapma esnekliği getirilmesiyle delinmesi ve bu alanda güvenceli bir yükselme beklentisi içinde olan kesimlerin devre dışı bırakılarak, siyasi iktidarın hâkim olduğu bir yapının ortaya çıkmıştır. Personel rejiminde yaşanan bir diğer değişim ise ücret sisteminde yapılan sistematik farklılaşmalarla birlikte aynı kurumda aynı işi yapanlarla, farklı kurumlarda aynı işi yapanlar arasındaki ücret eşitliğinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu alanda yapılan son değişiklik ise 80’li ve öncesi yıllarda istisnai bir kadro olan sözleşmeliliğin istisnai olmaktan çıkıp kural haline gelmesi ve yaygınlaşmasıdır (Güler, 2005: 119). Bu dönemden itibaren özellikle belediyelerde yaygınlaşan sözleşmeli personel istihdamıyla birlikte, belediyeler bünyesinde kurulan şirketler veya hizmet alımı yoluyla personel istihdamı belediye içi istihdam olanaklarını değiştirmeye ve daraltmaya başlamıştır. 1980’li yıllardan itibaren ortaya çıkan ve 90’lı yıllardan itibaren ise yaygınlaşan esnek istihdam biçimleriyle birlikte geçici işçilik yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Belediyelerde esnek istihdam biçimlerine dayalı, belediye içi ve dışı istihdam sistemleri doğmaya başlamış, belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliğinin kırılmasıyla birlikte personel rejimini belirleme gücü büyük oranda belediyeler ve yetkili organların dışındaki yapılar tarafından oluşturulmaya başlanmıştır (Aydınlı, 2003: 82). Post-fordist birikim rejiminin esnekliğe dayalı istihdam biçimlerinin ilk olarak yerel yönetimlerde ortaya çıkmasının akabinde,



ilerleyen dönemlerde diğer merkezi kurumların da esnekliğe dayalı istihdam biçimlerine yöneldikleri ve fordist dönemin istihdam biçimi olan statü hukukuna dayalı kadrolu istihdam biçimlerinin sistem içerisinde geriletilmeye başlandığı bir sürecin ortaya çıkmıştır.

### **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Kamu personel rejimlerinin tarihsel süreç içerisinde geçirdiği dönüşüm süreçlerine Fransız Düzenleme Okulu'nun teorik arka planından hareketle bakıldığında, her bir birikim rejiminin kendine özgü bir kamu personel rejimini ortaya çıkardığı söylenebilir. Liberal kamu personel rejiminin geçerli olduğu 20. yüzyıldan önceki dönemlerde kamu personel rejiminin daha çok krala, feodal beye itaatin esas alındığı ve personel seçim sürecinde tamamen bu aktörlerin süreci belirlediği ve yönlendirdiği bir yapısının olduğu ve bu noktada çalışanların iş güvencesine sahip olmadığı bir yapı söz konusu olmuştur. 20. yy. başlarından itibaren ulus devletlerin tarih sahnesine çıkması ve bürokrasinin yönetsel süreçlerde önemli bir alan haline gelmesine bağlı olarak, kamu personel süreçlerinde liyakat ve objektif seçme süreçlerinin etkili ve belirleyici olduğu bir yapı ortaya çıkmıştır. Fordist kamu personel rejimi olarak adlandırılan bu dönemde çalışanların çalışma koşulları ve özlük hakları noktasında (liberal ve post-fordist dönemlere nazaran) daha avantajlı bir konumda oldukları bir yapı ortaya çıkmıştır. Çalışanların önceki dönemlere kıyasla çalışma ve pazarlık süreçlerinin önemli bir aktörü haline geldiği ve birçok kazanımları elde ettiği, "Altın Çağ" olarak nitelenen (Esping-Andersen, 2006: 56) bu dönem, kapitalist üretim sürecinin 1970'li yıllarda girdiği kriz sürecinden çıkış noktasında esnek birikim rejimine dayalı yeniden yapılanma sürecine girmesiyle birlikte gerilemeye ve yerini esneklik temelinde ortaya çıkan yeni yapıya bırakmaya başlamıştır. Esnek birikim rejiminde ortaya çıkan düzenleme biçimleriyle; istihdam süreçlerinde esnekliğe, sözleşmeliliğe ve güvencesizliğe dayalı istihdam biçimlerinin yasal zeminleri oluşturularak bu alanda köklü değişim süreçlerinin önü açılmıştır. Bu süreçlerin Türk kamu personel rejimindeki iz düşümlerine bakıldığında genel dönemselleştirme süreçlerine paralel, Fordist dönemde kamu istihdam süreçlerinin statü hukukuna dayalı ve ömür boyu iş güvencesine sahip olan yapısının; 80'li yıllarla birlikte çözülmeye başladığı ve bu alanlarda esneklik anlayışına dayalı sözleşmelilik, güvencesizlik ve taşeronlaşma süreçlerinin yaygınlaşmaya başladığı bir sürecin ortaya çıktığı söylenebilir. Bu durum,

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

uzun dönemler güvenceli istihdam alanları olarak görülen kamu alanının post-fordist dönemde artık bu niteliğini kaybetmeye başladığı ve bu alanların toplam kalite anlayışına dayalı olarak yeniden yapılandırıldığı bir sürecin ortaya çıktığını göstermektedir.

**KAYNAKÇA**

ADAL, H., Ş, (1968) "Kamu Personel İdaresi", Ahmet Sait Matbaası, İstanbul.

AGLIETTA, M. (1979) "A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience" Verso, London.

AHMAD, F., (2015) Modern Türkiye'nin Oluşumu. (Y. Alogan, Çev.), Kaynak Yayınları, İstanbul.

ASLAN, O., E., (2005) "Kamu Personel Rejimi" Ankara: TODAİE, Ankara.

AKGÜNER, T.,(1988), "Kamu Personel Yönetimi. Der Yayınları", İstanbul.

AYDINLI, H., İ., (2003) "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler" Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(5), s.73-86.

AYDOĞANOĞLU, E., (2011) "Emek Sürecinin Dönüşümü", Kültür Sanat Sen., Ankara.

BAUMAN, Z., (2014)," Siyaset Arayışı", Metis, İstanbul.

BERMAN, E., (2006), "Human Resource Management in Public Service", Sage Pub., USA.

BORATAV, K., (2005) "1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm" İmge, Ankara.

BOYER, R., (1990) "The Regulation School. A Critical Introduction", Columbia Press, New York.

BUĞRA, A., (1995) Devlet ve İşadamları (State and Business in Modern Turkey A Comparative Study). (F. Adaman, Çev.), İletişim, İstanbul.

CAN, H.; AKGÜN, A.; KAVUNCUBAŞI, Ş., (1998) “Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi”, Siyasal Kitabevi, Ankara.

CASTELLS, Manuel. (2008). Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, Cilt 1: Ağ Toplumunun Yükselişi. (E. Kılıç, Çev.) İstanbul: İstanbul Bıgı Üniversitesi Yayınları.

ÇAKIR, M., (2014) “1980 Sonrası Kamu Hizmeti Kavramının Dönüşümü Üzerine Bir İnceleme”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D. Yüksek Lisans Tezi.

DREYFUS, F., (2007) “Bürokrasinin İcadı; Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek”, (I. Ergüden, Çev.), İletişim, İstanbul.

ERYILMAZ, B., (1995) “Kamu Yönetimi”, Akademi Kitabevi, İzmir.

ESPING-ANDERSEN, G., (2006) "Altın Çağ Sonrası ? Küresel Bir Ekonomide Refah Devleti İnkilemleri". A. Buğra, & Ç. Keyder (Dü) içinde, Sosyal Politika Yazıları (B. Yakut-Çakar, & U. B. Balaban, Çev., s. 53-101 İletişim, ). İstanbul.

FALAY, N. (2014) "Kamusal Alanın Oluşumu, Dönüşümü ve İktisadi Boyutu". Journal of Life Economics, 2, s.51-70.

FINDLEY, C., V., (2014), “Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform Babiâli, 1789-1922”, (E. Ertürk, Çev.) Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

GÜLER, B., A., (2005) “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarlanma Politikaları 1980-1995”. İmge, Ankara.

GÜNDAY, M., (2002) “İdare Hukuku”, İmaj Yayıncılık, Ankara.

GIDDENS, A.,(2012) “Sosyoloji”, Kırmızı Yayınları, İstanbul.

GÖZLER, K.,(1999) “Türk Anayasaları”, Ekin, Bursa.

HABERMAS, J. (1997) “Kamusallığın Yapısal Dönüşümü”, (T. Bora, & M. Sancar, Çev.) İletişim, İstanbul.

*Kamu Personel Rejimlerinin Tarihsel Gelişimi ve Türkiye'deki Yansımaları*

HIRST, P.; ZEITLIN, J., (1991) "Flexible Specialization Versus Post-Fordism: Theory, Evidence and Policy Implications", *Economy and Society*, 20 (1), s.1-56

HUGHES, O. E, (2014) "Kamu İşletmeciliği Yönetimi", BingBang Yayınları, Ankara.

KAĞNICIOĞLU, D., (1999) "Türkiye'de Kamu Sektöründe İşçi Sendikacılığı ve Küreselleşmenin Etkileri" Yayınlanmamış Doktora Tezi. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KALAĞAN, G, (2010) "Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm", Beta, İstanbul.

KARABIÇAK, M., (2000) "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci". Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi, 5(2), s. 49-65.

KARAHANOGULLARI, O., (2002) "Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)", Turhan Kitabevi, Ankara.

KAYA, A., (2013) "Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması", Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.

KAZGAN, G., (2002) "Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

KEYDER, Ç., (1995) " Türkiye'de Devlet ve Sınıflar". İletişim, İstanbul.

LIPIETZ, A., (1986) " Behind the crisis: The exhaustion of a regime of accumulation: A 'regulation school' perspective on some French empirical works". *Review of Radical Political Economics* 18, s. 13-32.

ONARAN, Ö., (2000) "Türkiye'de Yapısal Uyum Sürecinde Emek Piyasalarının Esnekliği". *Toplum ve Bilim* (86 GÜZ), s. 194-210.

ÖZDEMİR, H., (2001) "Osmanlı Devletinde Bürokrasi", Okumuş Adam, İstanbul.

ÖZKAZANÇ, A.,(2011) "Neo-Liberal Tezahürler, Vatandaşlık-Suç-Eğitim", Dipnot, Ankara.

SAKLI, A. R. (2013) " Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri". Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 12(44), s. 107-131.

TCMB., (2012) "Merkez Bankası Bağımsızlığı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bağımsızlık", TCMB Yayınları, Ankara.

TCMB., (2013) "Enflasyon ve Fiyat İstikrarı" , TCMB Yayınları, Ankara.

TERZİ, M.. A., (2012) "Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur", Sistem Ofset, Ankara.

TOPAK, O., (2012) "Refah Devleti ve Kapitalizm 2000'li Yıllarda Türkiye'de Refah Devleti", İletişim Yayınları, İstanbul.

TOPUZ, İ. (2008) "657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve İlgili Mevzuatı", Mevzuat Serisi 6, Ankara.

TORTOP, N., (1999) "Personel Yönetimi", Yargı Yayınları, Ankara.

TUTUM, C., (1976) "Personel Yönetimi" TODAİE Yayınları, Ankara.

TÜLEYKAN, H.; BAYRAMOĞLU, S., (2016) "Türkiye'de 24 Ocak Kararlarıyla Başlayan Finansal Serbestleşmenin Günümüz İktisadi ve Mali Yapısına Yansımaları". International Journal of Social Science, 44, s. 401-420.

WB -IMF. (2002), "Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration". The World Bank, Washington.

WEBER, M., (1996) "Sosyoloji Yazıları", (T. Parla, Çev.), İletişim, İstanbul.

WEBER, M. (2012) "Bürokrasi ve Otorite" (H. B. Akın, Çev.) Adres Yayınları, Ankara.

YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996-2000).  
<http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosteri.m.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC511D74F7DFC4C49E>

