

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN HİZMET KAPISINDAN İSTİHDAM KAPISINA DÖNÜŞÜMÜ: SEBEPLER VE SONUÇLAR BAĞLAMINDA BİR DEĞERLENDİRME

Yusuf UYSAL¹

Öz

Kamu yönetiminin öncelikli amacı, kamu yararına odaklanmış optimal bir yapıya ve sürekli bir işlevselliğe sahip olmak ve kamu hizmetlerinin etkili, verimli, ekonomik ve vatandaş memnuniyetini esas alarak sunulmasını sağlamaktır. Bu amaç, kamu yönetiminin kamu hizmetlerinden esas sorumlu olan, sorun çözen, hizmet üreten bir hizmet merkezi veya hizmet kapısı niteliklerini öncelikli ve zorunlu olarak akla getirmektedir. Ancak kamu yönetimi, bir kısım sebeplerle bu ideal yapı ve özelliklerinden uzaklaşabilmekte; sınırsız kaynaklara sahip olan, kişisel faydanın öncelikli olduğu, geçim temin edilen, istihdam sağlayan veya istihdam kapısı olan bir yapıya dönüşebilmektedir. Daha öz bir deyişle, hizmet kapısı idealiyle ve amacıyla ihdas edilen kamu yönetimi birimleri, istihdam kapısına dönüşebilmekte ve/veya böyle bir olumsuz algı oluşabilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın amacı, kamu yönetiminin hizmet kapısından istihdam kapısına dönüşümünde etkili olan sebepler ve bu dönüşümün ortaya çıkardığı sorunların incelenmesidir. Çalışmada nitel araştırma yöntemleri kullanılmış olup veriler ikincil kaynak taraması ile elde edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Sorunları, Kamu Personeli, Hizmet Kapısı, İstihdam Kapısı

JEL Kodları: D73, H83, J38, L38

TRANSFORMATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION FROM A SERVICE GATEWAY TO AN EMPLOYMENT GATEWAY: AN EVALUATION IN THE CONTEXT OF CAUSES AND CONSEQUENCES

Abstract

The primary goal of public administration is to have an optimal structure and continuous functionality focused on the public interest and to ensure that public services are provided effectively, efficiently, economically and based on citizen satisfaction. This goal primarily and necessarily brings to mind the qualities of public administration as a service center or service gateway primarily responsible for public services, solving problems and producing services. However, public administration may deviate from this ideal structure and its features for various reasons; it can transform into an entity with unlimited resources that prioritizes personal gain, provides livelihood, offers employment, or serves as a gateway to jobs. In other words, public administration units established with the ideal and purpose of being a gateway to service can turn into a gateway to employment and/or such a negative perception can occur. In this context, the purpose of the study is to examine the causes that are effective in the transformation of public administration from a service gate to an employment gate and the problems that this transformation brings about. Qualitative research methods were used in the study and the data was obtained through secondary source scanning.

Keywords: Public Administration, Public Administration Problems, Public Personnel, Service Gateway, Employment Gateway

JEL Codes: D73, H83, J38, L38

¹ Doç. Dr., Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, yusuf.uyisal@dpu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-3872-3119>

GİRİŞ

Literatürde kamu hizmetlerinin devletin işlevleri bağlamında değerlendirildiği, kamu hizmetleri ile devletin işlevleri arasında bir eşitliğin kurulduğu ve tüm kamu hizmetlerinin devletle bağlantılı olduğu görüşünü dile getiren önemli bir yaklaşım söz konusudur (Karahanoğulları, 2015, s. 17). Kamu hizmetlerinin devletin varlık sebebi olarak görülmesi esasen çağdaş devlet teorilerinde ve kamu yönetimi yaklaşımlarında genel kabul gören bir düşünce olmuştur. Özellikle 20. yüzyılda refah devletinden neoliberal devlete, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine ve sonrasındaki yaklaşımlara kadar devam eden süreçte paradigma veya yaklaşım farklılıklarının temel belirleyici unsurunu kamu hizmetlerinin aktörleri, yöntemleri, kapsamı ve içeriği boyutlarındaki farklı görüşler oluşturmuştur. Hangi yaklaşım olursa olsun kamu yönetiminin en temel amaçlarından biri, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve vatandaş memnuniyeti temelinde sunulmasında baş aktör, esas yetkili ve sorumlu mercii, hizmet merkezi veya hizmet kapısı olmasıdır.

Ancak kamu yönetiminin bu vasfından uzaklaşmasına sebep olan ve kamu hizmetlerinin aksamasına yol açan yapısal ve işlevsel boyutlarda sorunlar meydana gelebilmekte, kamu hizmetlerinin temel ilkeleri olan “süreklilik”, “uyum”, “düzenlilik”, “eşitlik”, “değişkenlik” ve “tarafsızlık” (Gözübüyük, 2003, s. 32) gibi ilkelerin uygulanmasında sapmalar yaşanabilmektedir. Bu sorunlar, bir yandan kamu hizmetlerinin aksamasına, yavaşlamasına hatta durmasına yol açarken diğer yandan kamu yönetiminin imajına ve saygınlığına ciddi zararlar verebilmektedir. Başka bir deyişle, bazı faktörler kamu yönetiminin hizmet merkezi veya hizmet kapısı niteliklerinin aşınmasına ve istihdam kapısına dönüşümüne yol açmaktadır.

Genel olarak kamu ve özel sektör için “istihdam kapısı”, mal veya hizmet üreten, istihdam sağlayan, işsizliğin önlenmesine katkı sağlayan işyerleri için olumlu anlamda kullanılan bir kavramdır. Ancak söz konusu kavram kamu yönetimi bağlamında olumsuz bir anlamda da kullanılabilir. Bu kullanıma göre, kamu yönetimi üretim düzeyi, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve performans yönetimi gibi ilkelerin öncelikli olarak göz önünde bulundurulması yerine istihdam ve kişisel fayda sağlamanın öncelikli amaç olduğu, geçim temin edilen ve kaydı hayat şartı ile girilen bir işyeri veya istihdam merkezi şeklinde değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle kamu yönetiminin istihdam kapısı olduğuna yönelik düşüncenin temelinde kamu görevine girmek, yükselmek ve kamu imkânlarından faydalanmak temel amaç olup bunun için kamu sektöründe aşırı istihdama, örgütsel büyümeye, verimsizliğe ve bürokratik tıkanıklığa sebep olmanın çok fazla önemi yoktur. Bu temel amaç için kamu yönetimindeki olumsuzluklar göze alınabilir veya ihmal edilebilir sonuçlardır. Bu nedenle, günlük dilde çoğu kez farkında olmadan kullanılan “istihdam kapısı” kavramı esasında kendine özgü bir kısım niteliklerinden dolayı kamu yönetimi için olumsuz bir durumu veya imajı ifade etmek amacıyla da kullanılabilir. Örneğin Cumhurbaşkanı Recep Tayyip

Erdoğan'ın Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Genel Kurulu'nda yaptığı konuşmada “Özel sektörümüz eleman eksikliğinden dolayı işlerini büyütemez hatta daralmaya giderken istihdam kapısı olarak devlete yüklenilmesi vahim bir hatadır. Sosyolojik kökleri de olan bu yanlıştan ülkemizi kurtarmamız gerekir.” ifadelerini kullanmıştır (TC Cumhurbaşkanlığı, 2024). Cumhurbaşkanı'nın “istihdam kapısı olarak devlete yüklenmeyi vahim bir hata” olarak nitelendirmesindeki asıl ifade edilmek istenen husus, kamu sektöründe gerektiği kadar kamu personeli alımından öteye geçilmemesi, sadece istihdam sağlamak amacıyla gereksiz personel alımına gidilmemesi ve kamu sektöründe istihdam sağlamanın öncelikli amaç olmadığı vurgulanmasıdır. Cumhurbaşkanı'nın kamu sektörünü istihdam kapısı olarak görmeyi “sosyolojik kökleri de olan bir yanlış” olarak nitelendirmesi, böyle bir algının devam ettiğine ve bunun terkedilmesi gerekliliğine güçlü bir vurgu niteliğindedir.

Bu ifadelerden kamu yönetimine özgü bir kısım faktörlerin kamu sektörünün salt bir istihdam kapısına dönüşmesine yol açtığı ve bu durumun da birçok soruna kaynaklık ettiğini söylemek mümkündür. Kamu yönetiminin bir istihdam kapısı olduğu yönünde bir izlenime sebep olan söz konusu faktörlerden biri kamu personeline sağlanan ve koruma kalkanı olarak da adlandırılan aşırı iş güvencesidir. Kamu yönetiminde performansa dayalı bir ücretlendirme sistemine tam olarak geçilememesi ve başarıyı ödüllendirici mekanizmaların etkin kullanılamaması da kamu yönetiminin istihdam kapısı algısını kuvvetlendiren faktörlerdendir. Ayrıca, kamu personellerine genel olarak özel sektöre oranla daha yüksek ücret ödenmesi kamu sektörünün “az çalışıp çok ücret alınan bir istihdam kapısı” olduğu yönündeki düşüncenin yaygınlık kazanmasına neden olmaktadır. Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu konusunda kamu ve özel sektör arasında ayrıma gidilmesi ve kamu sektörüne daha fazla yükümlülük getirilmesi, kamu yönetiminin mal veya hizmet üretmekten çok istihdam kapısı özelliğini ön plana çıkaran bir diğer faktördür. Kamu sektöründe istihdama yönelik yükseköğrenim programlarının hızla artışı ve kamu yönetiminin kendine özgü yapısı da kamu yönetiminin istihdam kapısı olması konusundaki yaklaşıma destek veren faktörlerdendir.

Yukarıda sayılan faktörler, kamu yönetiminde birçok köklü sorunlara neden olmakla birlikte en çok etkili oldukları beş sorun ön plana çıkmaktadır. Bunlar kamu yönetiminde istihdama yoğun ilgi oluşturarak kamu özel sektör istihdam dengesinin bozulmasına ve kamuda istihdam konusunda uzun bekleme sürelerine neden olması, kamu yönetiminin örgütsel büyümesine ve bürokratik yapının kökleşmesine yol açması, liyakat sisteminden uzaklaşmaya ve kamu görevliliğine girişte/yükselmede ve kamu hizmetlerinin dağıtımında kayırmacılığa başvurulması, yolsuzluk ve rüşvetin normalleşmesi ve yaygınlaşması, kamu yönetiminin siyasallaşması ve siyasi müdahalelerin artması sorunlarıdır.

Yukarıda ifade edilen genel hususlar doğrultusunda çalışma üç bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde kavramsal çerçeveye değinilmiş olup kamu personeli, kamu hizmeti, hizmet kapısı ve istihdam kapısı kavramları ele alınmakta ve açıklanmaktadır. İkinci bölümde kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşmesine yol açan sebepler üzerinde durulmakta, üçüncü bölümde ise bu sebeplerin yol açtığı kamu yönetimi sorunları incelenmekte ve sorunlara yönelik çözüm önerileri getirilmektedir.

KAVRAMSAL YAKLAŞIM: HİZMET KAPISI VE İSTİHDAM KAPISI

Geniş anlamda kamu personeli, kamu sektöründe çalışan bütün kişileri kapsarken dar anlamda kamu personeli, kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan kişileri ifade etmektedir (Gözler ve Kaplan, 2012, s. 615). İster geniş anlamda ister dar anlamda kullanılsın kamu personelleri bir kamu kurum veya kuruluşuna bağlı olarak çalışan kişilerdir (Günday, 2015, s. 579). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli yüklenici konumunda olan kamu personelleri her ülkede bir yandan istihdamın çok önemli bir bölümünü oluşturmakta diğer yandan bu kişiler için kamu kurumlarında çalışmak bir istihdam kapısı ve/veya geçim kaynağı olmaktadır (Tutum, 1990, s. 32). Kamu yönetiminin bu özelliğinin bir sonucu olarak kamu sektörü, küresel resmi istihdamın %37'sini oluşturan büyük bir işveren durumundadır (World Bank Group, 2021, s. 1). OECD üyesi ülkelerin birçoğunda tüm üniversite mezunlarının %25'inden fazlası kamu sektöründe işe alınmaktadır (Chassamboulli ve Gomes, 2023, s. 2). Ülke nüfusuna bağlı olarak sayıları milyonları bulabilen kamu personelleri hükümetlerin vatandaşlarına sağladıkları mal ve hizmetlerin türü, sayısı ve yöntemi konusundaki tercihlerine bağlı olarak oransal olarak farklılıklar göstermektedir. Başka bir deyişle hükümetlerin kamu hizmetlerini doğrudan kamu sektörü eliyle veya özel sektörden hizmet alımı ile gerçekleştirme konusundaki tercihleri kamu personel sayıları ve sistemi üzerinde etkili olmakta ve farklı kamu istihdam düzeylerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Kamu personelleri ve kamu personel sistemleri işleyiş ve ölçek boyutu ile devlet olgusunun ortaya çıkmaya başladığı ilk çağlardan itibaren tartışma konusu olmuş, bu tartışma sanayi devrimi sonrasında kamu yönetiminin örgütsel yapısına odaklanan Max Weber'in bürokrasi kuramı çerçevesinde şekillenmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışını oluşturan en önemli yapı taşlarından biri olan Weber'in bürokrasi teorisinde bürokrasi, katı bir hiyerarşi, iş bölümü ve otoritenin olduğu, yetki ve görevlerde uzmanlaşmaya gidilen, gayrişahsiliğe önem verilen, kamu ve özel hayatın ayrıldığı bir meslek olarak tanımlanmıştır. Weber'in bürokrasi anlayışı biçimselliğin ön planda olduğu, yasalarla düzenlenmiş bir yetki alanının ve yazılı kuralların söz konusu olduğu bir yapıyı ifade etmektedir (Weber, 1986, s. 192-199; Aykaç, 1997, s. 38). Günümüzde bürokrasi, halk dilinde verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi genellikle hoşnutsuzluğu çağrıştıran bir kavram olmasına ve hakkında olumsuz görüşlere rağmen

(Kamrádová ve Sciskalová, 2020, s. 341; Eryılmaz, 2012, s. 262-263) Weber için kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli görevi üstlenen bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir ve teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür.

Sanayileşme ile birlikte devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinde görülen artışlar sonucunda kamu yönetimi teşkilatlarının genişlemesi ve nüfus artışına da bağlı olarak kamu personeli sayısındaki artışlar (Kayar, 2013, s. 46) ile Weber'in bürokrasi modeli refah devleti anlayışının şekillenmesinde etkili olmuştur. 1929 Büyük Buhran ve bu yüzyılda yaşanan iki dünya savaşı bu yapının yaygınlaşmasında ve kökleşmesinde önemli rol oynamıştır (Al, 2008, s. 12). 1970'lerin sonuna kadar hakim düşünce olan ve tam istihdam ve güçlü sosyal güvenceler üzerine odaklanan refah devleti ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı, en genel çerçevede "kamu gücünü temsil eden devlet otoritesinin kamu hizmet sunucusu rolünün ön plana çıkması" anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayış, kamu yönetimi örgütünün her geçen gün büyümesine, bürokrasinin hantallaşmasına ve verimsizliğe yol açmıştır. Devletin her geçen gün büyümesi ve yükünün artması onu sevimli kılmamış aksine giderek daha fazla eleştirilerin yöneltilmesine sebep olmuştur (Eryılmaz, 2012, s. 261). Refah devletinde, devletin üstlenmiş olduğu görevlerin sürekli olarak artmasına rağmen kamu gelirlerin aynı oranda artmaması hizmetlerde aksamalara neden olmuş, kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğunda olan idari teşkilatlar aşırı büyüme ve hantallaşma sebebiyle kendilerinden beklenen etkinliği ve verimliliği gösterememişlerdir. Bu durum kamu yönetiminde yolsuzluk, rüşvet ve kayırmacılık vakalarının artmasına yol açmıştır. Refah devletinin 1970'lerde yaşanan petrol krizi ve stagflasyon sorunlarına çözüm bulamaması, yeni sağ anlayışının yükselişi, özel sektörde ve toplumda yaşanan gelişmeler sonucu 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetiminde köklü bir değişim ve dönüşüm süreci başlamıştır.

Yeni kamu işletmeciliği olarak ifade edilen bu değişim ve dönüşüm süreci, devletin yapısal ve fonksiyonel boyutları ile küçültülmesi, kamu yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması, kamu hizmetlerinin piyasalaşması ve bu hizmetlerde özel sektöre daha fazla rol verilmesi, doğrudan kamu personelleri tarafından sunulan hizmetlerde alternatif yöntemler aranılması, hizmetlerde daha çok etkinliğe ve verimliliğe odaklanılması ve desantralizasyon ilkesinin ön plana çıkarılması gibi temel ilkelere dayanmaktaydı. Yeni kamu işletmeciliği, geleneksel yönetim anlayışından esnek ve piyasa temelli bir yönetim anlayışına geçişi ifade etmekte, neoliberal politikaların en somut uygulama alanını oluşturmaktaydı (Uysal, 2020(a), s. 113). Kamu yönetiminde bir paradigma değişimi olarak nitelendirilen ve ülke pratiklerinde yansımaları güçlü bir şekilde görülen yeni kamu işletmeciliği daha sonraki yıllarda çeşitli eleştirilere ve meydan okumalara maruz kalsa da bu yaklaşımların hiçbiri yeni kamu işletmeciliği kadar yaygın ve güçlü bir paradigma değişimi olma vasfını kazanamamışlardır.

1980’li yıllardan itibaren neoliberal politikalar ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının etkisi ile devletin örgütsel yapısının küçültülmesi ve kamu yönetiminin daha esnek ve etkin bir yapıya kavuşturulması yönünde özelleştirme, kamu özel işbirliği ve hizmet alımı gibi uygulamalarla kamunun yükünü hafifletme çabalarına rağmen bu konuda önemli mesafeler alındığını söylemek güçtür. Çünkü bu dönemden sonra bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan olağan üstü gelişmeler karşısında bu hizmetlerin sunumu, koordinesi ve güvenliği, çevre sorunlarında ve konut ihtiyacında görülen artışlar, özellikle sağlık ve eğitim alanları olmak üzere kamu hizmetlerinin nicelik ve niteliği bakımından toplumun beklentilerindeki artışlar gibi pek çok faktör kamu yönetimine yeni birimlerin eklenmesine veya mevcut yapıların genişlemesine neden olmuştur.

Gerek geleneksel kamu yönetimi gerek yeni kamu işletmeciliği ve gerekse de daha sonra ortaya atılan yaklaşımlarda kamu yönetimi örgütünün en önemli kuruluş amaçlarından biri kamu hizmetlerini ya bizzat sunmak veya sunulmasını sağlamaktır. Her kamu yönetimi biriminin kuruluştaki temel amacı optimal örgüt yapısıyla kurulması ve kamu hizmetlerinin en ideal şekilde sunulmasıdır. Başka bir deyişle, kamu yönetimi birimleri misyon ve vizyonları, personel rejimi, maddi olan ve olmayan tüm unsurlarıyla bir “hizmet merkezi” veya “hizmet kapısı” olma amacı ile kurulmaktadırlar. Bu durum Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların kuruluşunu ve görevlerini düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde birimlerin görevleri tanımlanırken 124 kez “etkin”, 86 kez “verimli” ve 18 kez “düzenli” kelimelerinin kullanılmasıyla da kendini göstermektedir. Ancak, kamu kurumlarının kanunlarla belirlenmiş hizmetlerin yürütülmesinde hizmet kapısı olma vasfı birtakım sebeplerle sekteye uğramakta, hizmet kapısı olması beklenen kurumlar istihdam kapısına dönüşmekte ve söz konusu faktörler ilgili kurum veya kuruluşun ideal yapısının ve işleyişinin bozulmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, bu sebepler bireylerde ve toplumda kamu yönetiminin istihdam kapısı olduğuna yönelik bir algı oluşturmakta ve/veya bu algının kuvvetlenmesine sebep olmaktadır. Bu algı, kamu hizmetlerinden faydalanan tüm bireyler ve toplumun tüm kesimleri için geçerli bir durum olmasa da kamu personeli olma amacında olan veya daha yüksek idari makama aday olan kişiler ve bunların yakınları; üyelerinin kamu hizmetlerinden daha fazla faydalanması amacında olan sivil toplum kuruluşları üye ve yöneticileri; kamu hizmetlerini sunma yükümlülüğünde olan ve bu konuda amirlerine ve siyasetçilere hesap verme kaygısı taşıyan kamu yöneticileri ve oy oranları kamu hizmetlerinin kesintisiz ve vatandaş memnuniyeti temelinde sunumuyla doğrudan ilgili olan siyasetçiler bu algıya sahip olabilmektedirler.

Söz konusu kişi ve gurupların kamu yönetimini istihdam kapısı olarak değerlendirmeleri kendilerinin ve/veya yakınlarının çıkarları ile doğrudan ilgili olmakta; bu kişiler kendilerinin veya yakınlarının çıkarları söz konusu olduğunda kamu personellerine, yöneticilerine ve/veya siyasetçilere baskı yapma veya kişisel

ilişkilerle onları etkileme, şartları zorlama ve mevzuatı esnetme gibi yollarla kamu yönetimi ile ilgili amaçlarına ulaşmak istemektedirler. Bu bakış açısı kamu hizmetlerinin yürütülmesini üstlenen birimler olarak kamu yönetiminin “hizmet kapısı” vasfından ziyade, kişisel çıkar temin edilecek bir “istihdam kapısı” olduğu yönündeki algıdan kaynaklanmaktadır. Esas olarak hizmet kapısı veya istihdam kapısı algıları farklı kişilere ait olmak zorunda olmayıp kamu idaresi tarafından mahallesine altyapı hizmetlerinin sunulmasında hizmetten faydalanacak olan kişi kamu idaresini hizmet kapısı olarak görmeyi arzu ederken aynı kamu idaresine atama yapılacak idari bir makama aday olan ancak diğer adaylar kadar liyakatli olmayan bir yakınının ilgili makama getirilmesi için kulis faaliyeti yapabilmekte, siyasi iradede yardım isteyebilmekte kamu idaresini istihdam kapısı olarak değerlendirebilmektedir. Görüldüğü üzere, esasında günlük dilde olumsuz bir anlam içermeyen “istihdam kapısı” kavramı, kamu yönetimi söz konusu olduğunda kamu yönetiminin kamu hizmetlerinin yüklenicisi olması, hizmet sunması, hizmet merkezi veya hizmet kapısı olması gibi özelliklerinden ziyade istihdam sağlanacak ve gelir elde edilecek bir iş alanı veya etkin, verimli ve sonuç odaklı üretimden önce kişisel çıkar ve devamlılığın daha ön planda tutulduğu, bitmez tükenmez kaynaklara sahip olan bir kamu yönetimi yapı ve işleyişini akla getirmektedir.

Bu çalışmada “istihdam kapısı” kavramının kamu sektörü veya kamu yönetimi için kullanımında olumsuz anlamı dikkate alınarak değerlendirmeler yapılmakta, bu anlama yol açan sebepler ve bu sebeplerin yol açtığı sorunlar ele alınmaktadır. Hizmet kapısı ve istihdam kapısı kavramlarını daha somut bir şekilde ifade edebilmek ve karşılaştırabilmek amacıyla Tablo 1 oluşturulmuştur. Buna göre, hizmet kapısı kamu yararı, optimal örgüt yapısı, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, liyakat, eşitlik, mevzuata bağlılık, performans, nitelik, sonuç odaklılık, erişilebilirlik gibi ilkelere dayanırken istihdam kapısında ise öncelikli olarak kişisel çıkar, aşırı büyüyeblen kamu örgütü, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve bu hizmetlerden en yüksek kişisel fayda sağlanması, kayırma, yönetimin siyasallaşması, zamana göre ücret, nicelik ve süreç odaklılık söz konusu olmaktadır.

Türk kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşmesinin en somut örneklerinden birini kamu iktisadi teşebbüslerinde (KİT) uygulanan istihdam politikaları oluşturmaktadır. Genellikle gizli işsizliğin olduğu kabul edilen KİT’lerin üretim maliyetleri ve harcamalarında en büyük kalemlerden birini personel giderleri oluşturmuştur. İskenderun Demir Çelik Fabrikaları’nın fizibilite raporunda tam kapasite ile çalışılması durumunda 5.600 personelin yeterli olacağı ifade edilmesine rağmen 1975’lerde tesiste istihdam edilen personel sayısı 25.000’i bulmuştur (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002, s. 246).

Tablo 1: Hizmet kapısı ve istihdam kapısı karşılaştırılması

Hizmet Kapısı	İstihdam Kapısı
Esas olan kamu yararı	Esas olan kişisel çıkar
Kamu kurumlarının optimal yapıya sahip olmaları	Kamu kurumlarında örgütsel yapının aşırı büyümesi ve optimal yapıdan uzaklaşma
Kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik	Kamu hizmetlerinde süreklilik ve kişisel fayda
Kamu görevine girişte ve yükselmede liyakat ve eşitlik	Kamu görevine girişte ve yükselmede kayırma
Performansa göre ücret sistemi	Zamana göre ücret sistemi
Nitelik ve sonuç odaklı kamu hizmeti	Nicelik ve süreç odaklı kamu hizmeti
Herkesin aynı şartlarda erişebildiği kamu hizmeti	Belli vasıflı kişilerin daha hızlı ve öncelikli erişebildiği kamu hizmeti
Kamu yönetimi ve hizmetlerinin mevzuata dayanması	Kamu yönetimi ve hizmetlerinde siyasetçilerin ve güç odaklarının yoğun etkisi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

KAMU YÖNETİMİNİN İSTİHDAM KAPISINA DÖNÜŞÜMÜNE YOL AÇAN SEBEPLER

Kamu yönetiminin ideal yapısını ve işlevini koruyamamasına ve kronik hale gelen sorunların ortaya çıkmasına yol açan, kamu hizmetlerinde aksamalar yaşanmasına ve kamu yönetiminin bir istihdam kapısına dönüşmesine neden olan faktörler, aşırı iş güvencesi, performans esaslı bir ücretlendirme sistemine tam olarak geçilememesi, kamu personellerinin özel sektöre oranla daha yüksek ücretlere sahip olması, engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunda kamu ve özel sektör ayrımı, kamu sektöründe istihdama yönelik yükseköğrenim programlarının hızla artışı ve kamu yönetiminin kendine özgü yapısıdır. Bu faktörlerin etkisi ile kamu sektöründe istihdama aşırı ilgi gösterilmesi, kamu yönetiminin örgütsel büyümesi ve bürokratik yapının kökleşmesi, liyakat sisteminden uzaklaşma ve kayırmacılığın yaygınlaşması, yolsuzluk ve rüşvet, kamu yönetiminin siyasallaşması ve siyasi müdahaleler gibi bir kısım sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Kamu Personellerine Sağlanan Aşırı İş Güvencesi (Koruma Kalkanı)

Türkiye’de kamu personellerine sağlanan aşırı iş güvencesinin üç boyutundan söz edilebilir. Bunlardan biri, kamu personellerinin iş güvencesini sağlamaya yönelik mevzuatta yer alan düzenlemeler, ikincisi devlet memurluğundan çıkarma cezasının uygulama prosedüründe karşılaşılan zorluklar, üçüncüsü

ise memurların yetersizliği ve verimsizliği nedeniyle memurluktan çıkarılma cezasının uygulanmasının güçlüğüdür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 18. maddesinde “*Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz*” düzenlemesine yer verilerek devlet memurlarına verilen iş güvencesinin sınırları belirlenmiştir. Disiplin cezalarının düzenlendiği 125. maddesinde ise devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında siyasi partiye girmek, devamsızlık, amirlerine ve maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüz, gizli bilgileri açıklamak, terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak ve bu örgütlere yardım etmek gibi suçlar sayılmıştır. Ayrıca, 04.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 53. maddesi, 24.02.1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun 62. maddesi ve 27.07.1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’nun 50. maddesinde düzenlendiği gibi özel kanunlarda da öngörülen disiplin cezası olarak meslekten veya kamu görevinden çıkarma cezalarının düzenlendiği görülmektedir.

Genelde kamu personellerine özelde ise memurlara sağlanan iş güvencesinin gerekli olduğu, bu güvencenin kaldırılmasının birçok haksız davranışa neden olabileceği, çalışanların gelişimlerini engelleyerek dirayet ve liyakatlerini de kullanılamaz hale getireceği ve kişisel düşünce yapısını yok edeceği gibi görüşler (Enerji Bir-Sen, 2024) söz konusu olsa da memurlara sağlanan aşırı iş güvencesinin yol açtığı olumsuz sonuçlar konusunda kamuoyunda büyük bir görüş birliğinden bahsedilebilir. Memurlara önceki dönemlere tepki olarak verilen ve “ömür boyu istihdam garantisi” olarak da ifade edilen “güvence hakkı”na (Acar, 2019, s. 129) ilave olarak memurluktan çıkarmak için gerekli idari işlem ve süreçlerin karmaşıklığı ve uzunluğu bu müeyyidenin uygulanmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Bunun yanında memuriyetten çıkarma cezasını gerektirecek bir suçu işlediği sabit olan bir memur hakkında yürütülen idari soruşturmada idari soruşturmayı yürüten kamu personellerinin bilgisizliği veya tecrübesizliğinden kaynaklanan usul ve esasa dair eksiklikler nedeniyle de mahkemeler tarafından idari işlemler ve kararlar iptal edilebilmektedir. Ayrıca, terör örgütleri ile irtibatı veya iltisakı bulunan memurların kamu görevinden uzaklaştırılması amacıyla 2016 yılında 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesine yapılan eklemeler ile terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak da memuriyetten çıkarılma sebebi olarak sayılmıştır. Tüm bu hususlar dikkate alındığında memurluktan çıkarılmanın belli ve oldukça sıkı şartlara tabi olduğu söylenmelidir.

İfade edilmelidir ki; bir kamu görevlisinin sadece amirlerinin isteği veya subjektif kararlarla kamu görevinden çıkarılması ne kadar kabul edilemezse kamu sektöründe istihdam garantisini bir sigorta gibi

görmek suretiyle herhangi bir mazeret söz konusu olmadan sürekli olarak görevi ihmal etmek, yeterince çalışmamak, verimli olmamak hatta görevli olduğu kuruma gitmemek o ölçüde kabul edilemez. Kamu görevinin iş kaygısı olmadan ve güven içinde yürütülmesi gereken bir uğraş olduğu göz önüne bulundurulması gerekmele birlikte kamu görevliliği her hal ve şartta ömür boyu istihdam olunacak ve kalkanlarla korunmuş bir istihdam kapısı, kamu bütçesi de karşılıksız olarak gelir elde edilebilecek bitmez tükenmez bir kaynak olarak görülemez. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkisi ile üretimin ve rekabetin arttığı, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelinin her geçen gün daha fazla önem kazandığı günümüzde günlük dilde “bankamatik memuru” olarak tanımlanan kişilerin kamu görevinde tutulması, kurumuna ve kamu hizmetlerine yeterli katkısı olmamasına rağmen kamu bütçesinden ücret alması hem yeni kamu işletmeciliği anlayışı ve devamındaki yaklaşımlar ile hem çağdaş yönetim teknikleri ile hem de meslek etiği ile bağdaşmaz. Böylesi olumsuz bir durumun kamu yönetiminde devam etmesi ve yaygınlık kazanması kamu bütçesine ciddi zararlar verecek, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin göz ardı edilmesine sebep olarak hizmetlerin aksamasına yol açacak ve kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşmesine neden olacaktır. Söz konusu sorunun üstesinden gelmek için kriterleri önceden yasa ile belirlenmiş, yapılan işin, kamu kurumunun ve kamu personellerinin özelliklerini dikkate alan; objektif, detaylı, şeffaf ve çok katmanlı denetime tabi bir mekanizma ile kamu personellerinde verimlilik denetimi yapılmalı; iş güvencesi ile ücret dengesi sağlanmalı ve kamu bütçesinden haksız kazanç elde edilmesinin önüne geçilmelidir. Yapılan denetimler sonucunda gerekli yeterliliği göstermeyen ve bu tutumunda ısrar eden kamu personellerine kademeli olarak ağırlaşan ve kamu hizmetinden çıkarmaya kadar giden müeyyidelerin uygulanmasında da tereddüt edilmemelidir.

Performansa Dayalı Yönetim Sistemine Tam Olarak Geçilememesi

Performans yönetimi (denetimi) ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerinin denetimi anlamına gelmektedir (Shand, 2007, s. 88). Performansa dayalı ücret sistemi ise ücret ile performans arasında ilişki kurarak oluşturulan ücret sistemlerini içermektedir (Kestane, 2003, s. 132). 1980’lerden itibaren neoliberal ekonomi ve yeni kamu işletmeciliğinin yükselişiyle birlikte performans yönetiminin kamu yönetiminde uygulanabilirliği en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. Performans değerlendirmesinin sübjektiflikten kurtarılamayacağı, politik ayrımcılığa neden olabileceği, korku ve baskı unsuru olarak amacını aşan sonuçların ortaya çıkmasına neden olabileceği yönünde görüşlere (Özdemir, 2010, s. 39) sıklıkla rastlanmaktadır. Gerek performans yönetimine karşı söz konusu olumsuz yaklaşımlar gerek kamu yönetiminin performans yönetimini zorlaştırıcı özgün yapısı gerekse de kamuoyu tepkisi ve uygulamaların sonunda karşılaşılacağı değerlendirilen bazı olumsuzluklar nedeniyle Türk kamu yönetiminde performans yönetim sistemi yaygın olarak uygulanamamıştır. Ayrıca Türk kamu personel sisteminin tarihi ve geleneksel

yapısı ve işleyiş şekli de performans yönetimi uygulamalarında sorunlara sebep olacak bir yapıdadır. Çünkü Cumhuriyet dönemi Türk kamu personel rejiminde “liyakat” ve “kariyer” ilkeleri benimsenmiştir (Altan, 2016, s. 383). Bu ilkeler doğrultusunda memurların maaşları ilk olarak 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu’na ve 18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’a (Barem Rejimi) göre belirlenmiş ve son olarak 657 sayılı Kanun esaslarına göre düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanun’a göre memurların aylıklarının, tabi oldukları sınıf ve gösterge sistemi ile eğitim düzeyi gibi faktörlere bağlı olduğu görülmektedir. Memur, bulunduğu sınıfta kademe ve derecesine göre ücret almakta ve zamanla derece ve kademesinin ilerlemesine bağlı olarak aylığı artmaktadır. Memuriyete girişte eğitim düzeyi, memurun başlangıç derecesini ve kademesini belirlemektedir. 657 sayılı Kanun’un tesis edilen sınıflar başlıklı maddesinin “ortak hükümler” bölümünde yüksek lisans derecesi almış olanlara bir kademe ilerlemesinin verileceği, tıpta uzmanlık belgesi alanlara, meslekleri ile ilgili öğrenim dallarında doktora yapanlara bir derece yükselmesi uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Buna ilave olarak, memurun evli olması, çocuk sayısı, yabancı dil bilmesi gibi faktörler de aylığının artmasında etkili olmaktadır.

Türkiye’de 1980’li yılların sonu itibarıyla dünyadaki uygulamalara paralel olarak kamuda performans yönetimi konusu gündem olmaya ve resmî belgelerde yer almaya başlamış; planlama, bütçeleme, denetim, ücretlendirme gibi hususlar mevzuat düzenlemelerine girmiştir. Bu dönemde hazırlanan politika metinlerinde, kalkınma planlarında, orta vadeli programlar ve yıllık programlarda kamu kurumlarının verimliliklerinin ölçülmesi ve kamu personellerinin değerlendirilmesi için performans yönetimi, performans değerlendirme ve performansa göre ücret konularına yer verilmeye başlanmıştır (Köseoğlu ve Şen, 2014, s. 128). Bu düzenlemeler öncelikle sağlık, eğitim ve emniyet hizmetlerinde hem bireysel hem de kurumsal anlamda yapılmıştır. Performans değerlendirilmesine yönelik uygulamalar ise 2000’li yıllardan sonra başladığı görülmektedir (Övgün, Sayan ve Zengin, 2018, s. 75). Kamuda performans yönetimi konusunda en önemli düzenleme ise 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Buna rağmen 2011 yılında Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan sicil sisteminin kaldırılması ile sağlık, eğitim ve emniyet alanlarında performans yönetimi konusunda adımlar atılmış ancak uygulamanın daha yaygın hale getirilmesinde ve yaşanan sorunların çözümünde önemli mesafeler kat edilememiştir. Kamu personellerinin performanslarının ölçülmesi amacıyla hazırlanan “Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı” da yürürlüğe girmemiştir.

Yukarıda ifade edilenlerden Türkiye’de kamu personeline yönelik herhangi bir değerlendirme sisteminin mevcut olmadığını söylemek doğru olmasa da kamu personelinin genelini kapsayan ortak bir değerlendirme sisteminin bulunmadığı anlaşılmaktadır (Saydam, 2018, s. 86). Bu durum, kamu personeli olduktan sonra herhangi bir performans kriterini karşılamadan ve yeterli çıktı üretmeden sadece belli

sürelerin dolmasına bağlı olarak yükselmenin mümkün olduğu anlamına gelmekte ve kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşümüne sebep olmaktadır. Bir kez memur olduktan sonra yeterli performans gösterilemezse bile istihdamın sürdürülebilir olması, maddi kazançta herhangi bir kayıp olmaması ve aynı statüde olan iki memurdan çok çalışan ile az çalışanın aynı ücreti alması çalışma motivasyonunu önemli ölçüde düşüren bir faktördür. Kamu yönetiminin genelini içine alacak bir performans değerlendirme sistemini hayata geçirmenin zorlukları göz önünde bulundurularak bu konuda titiz ve detaylı bir süreç yürütmek zorunludur. Bu süreçte, çalışma barışının korunması, ceza uygulamaları yerine motivasyonun artırılması, saydamlığın korunması, personelin değerlendirme sürecinin aktif bir parçası haline getirilmesi, objektif kriterlere öncelik verilmesi, personel hedefleri ile kurumsal hedefler arasında bağ oluşturulması ve merkezi ve bölgesel düzeyde farklı sistemlerin oluşturulmasına dikkat edilmelidir (Eraslan ve Tozlu, 2011, s. 41). Performans değerlendirmesi ile elde edilen veriler, stratejik planlamada, kariyer planlamasında ve ücret yönetimi gibi kurum için önemli karar süreçlerinde yardımcı olabilir ve rehberlik yapabilir. Dünyada birçok ülkenin kamu yönetiminde performans değerlendirmesi uygulamasına geçtiği ve buna bağlı olarak performansa göre ücret uygulamalarının da hızla yaygınlık kazandığı (Sayan ve Demirci, 2018, s. 671) düşünüldüğünde Türk kamu yönetiminde ilgili kamu kurumunun çalışma alanı, yürüttüğü kamu hizmetinin niteliği ve taşıdığı riskler gibi genel ölçütler ile personellerin cinsiyeti, yaşı, yetenekleri gibi kişisel ölçütler dikkate alınarak genel bir performans yönetim sisteminin hayata geçirilmesi kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşümünün önüne geçilmesinde önemli bir adım olacaktır. Ancak, performans yönetim sisteminin suiistimallere açık olduğu, bunun önlenmesi için sistemin en önemli ayaklarından birinin denetim aşaması olması gerektiği ve performans yönetiminde güçlü bir denetim mekanizmasının gerekliliği unutulmamalıdır. Günümüzde kamuda bilgi ve iletişim teknolojileri, e-Devlet uygulamaları ve dijital dönüşümün geldiği nokta hem sonuç odaklı kamu hizmeti yürütmeye hem de bu sürecin denetiminde büyük bir kolaylaştırıcı etki sağlayacaktır.

Özel Sektöre Oranla Daha Yüksek Ücretler

Birçok ülkede yapılan araştırmalar kamu sektörünün özel sektörden daha yüksek ücretler ödediğini ortaya koymaktadır (Chassamboulli ve Gomes, 2023, s. 2). Örneğin Büyük Britanya'da tam zamanlı çalışanlar için kamu-özel ham kazanç farkı ortalama olarak yaklaşık %14'tür (Chatterji, Mumford ve Smith, 2007, s. 16). Hindistan'daki kamu-özel ücret farkıyla ilgili araştırmalar kamu sektöründeki ortalama ücretin hem kentsel hem de kırsal alanlarda özel sektörden daha yüksek olduğunu göstermektedir (Azam ve Prakash, 2010, s. 12). 2004-2007 döneminde 10 avro bölgesi ülkede yapılan ve kamu-özel sektör ücret farkının incelenmesini amaçlayan araştırmaya göre kamu sektörü çalışanlarının ortalama olarak özel sektör çalışanlarından daha fazla kazandığı saptanmıştır. Bu araştırmaya göre erkek çalışanların kamu-özel sektör

ücret farkı Belçika, Fransa, Avusturya ve Almanya'da %6 ile %16 arasında değiştiği tespit edilmiştir. Bu oran İtalya, İrlanda ve Slovenya'da yaklaşık %30 ve Yunanistan, Portekiz ve İspanya'da %35'in üzerine çıktığı görülmüştür (Depalo, Giordano ve Papapetrou, 2013, s. 23). Esasında bu durum diğer ülkelerde de benzerlik arz etmektedir. Yapılan araştırmalarda Türkiye'de de benzer bir durum söz konusu olduğu anlaşılmaktadır. Genişletilmiş modellere göre, Türkiye'de kentte kamu personelleri içerisinde en fazla ücreti kamu sektöründeki kadın çalışanlar elde etmektedirler. Kentsel kesimde kadın çalışanların eğitim düzeylerinin artması erkek çalışanlardan daha fazla ücret almalarını sağlamaktadır (Çelik ve Selim, 2014, s. 218).

Kamu sektörü ücretlerinin özel sektör ücretlerinden fazla olması çeşitli olumsuzluklara sebep olmaktadır. Öncelikle kamu sektöründeki ücretler cazip olduğunda, işsizler kamu sektöründe iş bulmak için daha uzun süre beklemeyi tercih etmektedirler. Kamu personel ücretlerindeki değişikliklerin, özel sektör istihdamını potansiyel olarak dışlamak da dahil olmak üzere, tüm işgücü piyasası ve genel ekonomi üzerinde önemli etkiler yaratması muhtemeldir (World Bank Group, 2021, s. 1). Kamu ücretlerinin nispeten yüksek ve üretkenliğe tepkisiz olduğu durumlarda, daha yüksek kamu istihdamı özel istihdamı olumsuz etkilemekte ve işsizliği artırmaktadır. Ancak, kamu ücretleri üretkenliğe tepki verdiğinde ve özel ücretlere benzer şekilde ayarlandığında, kamu istihdamının büyüklüğü otomatik bir dengeleyici görevi görmektedir yani işsizlik dalgalanmalarını azaltmaktadır (Caponi, 2017, s. 9). Kamu çalışanlarına ücret ödemek için kaynaklar özel sektörden ve büyük ölçüde özel sektör emek kazançlarından çekilmektedir. Bu nedenle, ancak büyüyen bir özel sektör ekonomisi kamu sektöründe daha yüksek ücretlere ve istihdam seviyelerine izin verebilir (Forni ve Giardano, 2003, s. 1). Ancak kamu personellerine ödenen yüksek ücretler, başta vergi gelirleri olmak üzere özel sektörden elde edilen gelirlerin kamu yatırımlarına tahsis edilmesi yerine personel harcamalarına yönlendirilmesi nedeniyle yatırım oranlarının düşmesi sonucunu doğurmaktadır.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de genel olarak kamu sektörü ücretlerinin özel sektör ücretlerinden fazla olması, yukarıda ifade edilen sorunlara ilave olarak özellikle işsiz gençlerin kamu sektöründe istihdama yönelmelerine sebep olmakta ve kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşmesine yol açmaktadır. Kamu personellerine ödenen yüksek ücretlerin, özellikle kamuda performans esaslı bir yönetim sisteminin tam olarak uygulanamaması ve aşırı derecede iş güvencesi faktörleri ile birlikte düşünüldüğünde bu dönüşümün daha güçlü hissedilmesi oldukça güçlü bir ihtimaldir.

Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırma Zorunluluğunda Kamu ve Özel Sektör Ayrımı

22.05.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. maddesinde engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu konusunda kamu ve özel sektöre birbirlerinden farklı yükümlülükler getirilmiştir. Buna göre,

özel sektör işverenlerine elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde %3 engelli işçi çalıştırma zorunluluğu getirilmişken bu oran kamu işyerlerinde %4 olarak belirlenmiştir. Ayrıca kamu işyerleri için %2 eski hükümlü işçiyi veya askerlik hizmetini yaparken terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananların meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırma yükümlülüğü getirilirken özel sektör işverenleri için böyle bir yükümlülük getirilmemiştir. Kanun'un 101. maddesinde de bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenler için idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2008 yılına kadar özel sektör işyerleri için de eski hükümlü istihdam zorunluluğu bulunmasına rağmen 15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanunla, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. maddesinde değişikliğe gidilmiş ve özel sektör işyerlerinde eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü kaldırılmıştır.

Anayasasında “sosyal devlet” ilkesi benimsenmiş olan Türkiye Cumhuriyeti’nde engelli, eski hükümlü ve terör mağduru gibi dezavantajlı kişilerin kamu ve özel sektörde istihdamına yönelik bu ve benzeri düzenlemelerin oldukça yerinde olduğu, hatta bir zorunluluk olduğu ifade edilmelidir. Ancak, kamu işyerlerinde engelli işçi istihdam yükümlüğünün daha yüksek olması ve özel sektör işyerleri için engelli ve eski hükümlü çalıştırma konusunda herhangi bir yükümlülük getirilmemesine yönelik düzenlemelerin kamu yönetiminde oluşturduğu olumsuz istihdam algısı bağlamında isabetsiz olduğu ifade edilmelidir. Bu konuda kamu ve özel sektörün ayrılması ve kamu işverenlerine daha fazla yükümlülük getirilmesi kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklikten önce istihdamın önemli olduğu, kamu yönetiminin bir istihdam merkezi veya istihdam kapısı olduğu izlenimine sebep olmaktadır. Bu nedenle, kamu ve özel sektör için engelli işçi istihdam oranları eşitlenmeli ve sadece kamu işverenleri için getirilen eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma yükümlülüğü özel sektör işverenleri için de zorunlu olmalıdır. Küçük bir detay gibi görülebilen kamu işyerleri için farklı yükümlülükler getirilmesine yönelik bu düzenlemenin esas olarak bireylerde ve toplumda meydana getirdiği intiba ve izlenimlere dikkat edilmeli ve kamu yönetimi için oluşturduğu olumsuz algı giderilmelidir.

Kamu Sektöründe İstihdama Yönelik Yüksek Öğrenim Programlarının Hızla Artması

Cumhuriyet döneminde ilk üniversite, 31.05.1933 tarih 2252 sayılı Kanun ile Osmanlı döneminde üniversite olan “İstanbul Darülfünunu”nun lağvedilerek “İstanbul Üniversitesi” adı altında yeni bir müessese kurulması ile gerçekleşmiştir. İstanbul Üniversitesi Kanunu’ndan 10 gün sonra, 10.06.1933 tarihli ve 2291 sayılı Kanun ile Ankara Yüksek Ziraat Enstitüsü Kanunu çıkarılmıştır (Günay ve Günay, 2011, s. 2). Bundan sonra, 1990'lara kadar çok fazla bir artış görülmezken bu yıllarda ve özellikle 2006'dan sonra Türkiye’de üniversite sayısında çok önemli artışlar görülmüş, günümüzde ise 132’si devlet üniversitesi olmak üzere sayıları 200’ü aşmıştır (YÖK, 2024a).

Üniversite sayılarında görülen artış fakülte, enstitü, yüksekokul ve meslek yüksekokulu sayılarına da yansımış, kamu sektöründe istihdama yönelik yükseköğretim program sayılarında yüksek artış oranları söz konusu olmuştur. Burada, mezunlarının ağırlıklı olarak kamu sektöründe çalışması öngörülen “kamu yönetimi (siyaset bilimi ve kamu yönetimi)” ve “maliye” bölüm sayılarındaki artış dikkate alındığında kamu yönetimi teşkilatında ihtiyacın çok üzerinde bir mezun sayısı ile karşılaşmakta, KPSS ile oldukça sınırlı sayıda mezun kamu yönetiminde istihdam imkânı bulabilmektedir. 2024 yılı kontenjanlarına göre Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti de dahil olmak üzere toplam 170 kamu yönetimi bölümüne yaklaşık olarak 11.700 öğrenci yerleşmiştir. Maliye bölümü toplamı 63 olup 2024 yılında bu bölüme yerleşen öğrenci sayısı ise yaklaşık 5.700 olarak gerçekleşmiştir (YÖK, 2024b). Genel olarak kamu sektöründe istihdama yönelik müfredata sahip olan ve özel sektörde sınırlı çalışma alanları bulunan kamu yönetimi ve maliye gibi bölümlerin ve bu bölümlerden mezunların sayılarında hızlı artışlar da kamu sektöründe istihdamın artırılması yönünde bir eğilim oluşturmakta ve kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşümüne yol açmaktadır.

Kamu Yönetiminin Kendine Özgü Yapısı

Yukarıda sıralanan faktörlerin tek tek ve/veya bir bütün olarak kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşümüne sebep olmalarına ilave olarak kamu yönetiminin kendine özgü örgüt yapısı ve işleyiş tarzının da istihdam kapısına dönüşümün hızlanmasına ve kökleşmesine yol açtığı ifade edilmelidir. Günümüzde kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farkların anlamını yitirdiği yönündeki görüşlere rağmen (Kamrádová ve Sciskalová, 2020, s. 336), kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asıl sorunluluğu taşıyan kamu yönetimi, devasa örgütsel yapısı ve özel sektöre oranla daha yavaş hareket eden işleyiş tarzıyla kendine özgü bir yönetim sistemine sahiptir. Her ne kadar kamu yönetiminde işletme yönetim tekniklerinin kullanılmasını öngören neoliberalizm ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının etkisi ile aralarındaki yönetim tekniklerinde bir yakınlaşma olsa da kamu yönetimini işletme yönetiminden ayıran temel farklar söz konusudur. Bu farklardan en belirgin olanı işletme yönetiminin “kâr” amacına karşılık kamu yönetiminin “kamu yararı” amacında olmasıdır. Günümüzde birçok kamu yönetiminin yürütmüş oldukları hizmetler karşılığında ücret talep edilmesi göz önüne alınarak bu ayrımın öneminin kalmadığı düşünülse de özellikle savunma, güvenlik, adalet ve sosyal güvenlik gibi tam kamusal mal ve hizmetler ile yarı kamusal mal ve hizmetler olan eğitim ve sağlık gibi alanlarda temel amacın kamu yararı olduğu net olarak görülmektedir. Kamu yönetimi işletme yönetimi arasında bir diğer fark, kamu yönetiminin daha büyük bir organizasyon yapısına sahip olmasıdır. Bu ayrım artık geçerliliğini belli ölçüde yitirmiş olsa da kamu yönetimi, genellikle ülke içinde halen en büyük örgüt yapısına sahip organizasyon olarak varlığını sürdürmektedir. Son olarak, kamu yönetiminin işletme yönetimine oranla çok daha sıkı kurallara, hiyerarşik

yapıya, disiplin ve iç işleyiş sistemine sahip olduğu ifade edilmelidir. Kamu yönetiminin bazı kamu hizmetlerinde kârın değil kamu yararının temel amaç olması başta olmak üzere kendine özgü bu yapı ve işleyiş şekli onun istihdam kapısına dönüşümüne neden olan faktörler arasında değerlendirilebilir.

İSTİHDAM KAPISINA DÖNÜŞÜMÜN YOL AÇTIĞI SORUNLAR

Türk kamu yönetimi aşırı merkezîyetçilik, örgütsel büyüme, yolsuzluk ve rüşvet, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, aşırı kuralcılık, sorumluluktan kaçma ve yönetimde siyasallaşma gibi birçoğu kronikleşmiş sorunlara sahiptir (Uysal, 2020b, s. 15). Kamu yönetiminin geneli için söz konusu olan bu sorunların yanında işgücü talebinin belirlenmesi ile sunumunun planlanması, kamu personelinin daha iyi istihdam edilmesi ve hizmet içi eğitimlerle etkinliğin ve verimliliğin geliştirilmesi ile ilgili sorunlar da personel yönetim sistemi ile ilgili başlıca sorunlardır (Yuluğ, 1971, s. 46). Kamu personel sisteminin diğer sorunları liyakat ilkesinin tam olarak işletilememesi sonucunda işe giriş ve yükselmelerde yaşanan kayırmacılık, kadrolara ilişkin somut görev tanımlarının yapılamamış ve görev gereklerinin belirlenememiş olması, memur ve işçi statülerinin aşırı güvenceli olması nedeniyle yaşanan performans düşüklüğü, ortaya çıkan ücret adaletsizliği, personelin gerçek anlamda değerlendirilememesi, devletin iş kapısı olarak görülmesi ve dolayısıyla ihtiyaçtan fazla personel istihdam edilmesi, verimsizlik, çalışanları motive edecek araçların yeterli olmayışı, personelin geliştirilmesinde yaşanan sıkıntılar, personel rejimine ilişkin yapılan düzenlemelerin bütüncül bir yaklaşımla yapılamaması şeklinde sıralanabilir (Şen, 2020, s. 71). Bunlara ilave olarak Türkiye’de klasik rütbe sisteminin yozlaşmış bir hali olarak uygulanan kamu personel sistemi, görev tanımlarına ve görev gereklerine dayanmaması, kıdeme aşırı önem verilmesi, sistemin eşit işe eşit ücret ödemeye imkân vermemesi, özel kesimle eleman alışverişine imkân vermemesi ve yerel yönetimlerde ayrı bir personel rejiminin uygulanmasına olanak vermemesi gibi sorunlara sahiptir (Şen, 2020, s. 73-79). Türkiye’de söz konusu sorunların çözümü amacıyla günümüze kadar odağında “ücret ve istihdam sorunlarına çözüm bulma amacı taşıyan, parçalı ve dağınık durumdaki sistemin birleştirilmesi” olan personel yönetim sisteminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Tutum, 1990, s. 3).

Türk kamu yönetimindeki sorunların çeşitli başlıklarla ifade edilmesi ve sınıflandırılması mümkün olmakla birlikte yukarıda sayılan ve kamu yönetiminin “istihdam kapısı” olarak nitelendirilmesine sebep olan faktörlerin yol açtığı beş sorun ön plana çıkmaktadır. Bu sorunlar, kamu yönetiminde istihdama yoğun ilgi, örgütsel büyüme ve bürokratik yapının kökleşmesi, liyakat sisteminden uzaklaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, kamu yönetiminin siyasallaşması ve siyasi müdahaleler başlıkları altında incelenebilir.

Kamu Yönetiminde İstihdama Yoğun İlgi

Türkiye’de gençlerin kamu sektöründe çalışmak konusunda kuvvetli bir eğilimleri ve istekleri söz konusudur. Uysal ve Atmaca tarafından meslek yüksekokulu öğrencilerinin kamu personeli olma eğilimlerinin tespiti amacıyla yapılan çalışma bu durumu destekler niteliktedir. Araştırmaya katılan öğrencilerin %82,67 (n=124) gibi yüksek bir oranı okudukları bölümle ilgili bir alanda kamu personeli olmak istemekte, %17,33’ü ise (n=26) kararsız olduklarını ifade etmektedirler. Bu konuda asıl şaşırtıcı sonuç, kamu personeli olmaya istekli olmayan öğrencinin bulunmamasıdır. Öğrencilerin sadece %8,67’si (n=13) okudukları bölüm dışındaki herhangi alanda kamu personeli olmayı istememektedir. Araştırmada öğrencilerin %54,00’ü (n=81) kamu personeli olma tercihinde etkili olan en önemli faktörün “iş garantisi” olduğunu ifade etmişlerdir. Öğrencilerin %22,67’si (n=34) “milli duygularının”, %9,33’ü de (n=14) “kariyer fırsatlarının” kamu personeli olmaya olumlu yaklaşımlarına etki eden en önemli faktör olduğunu belirtmişlerdir (Uysal ve Atmaca, 2020, s. 474).

Altın’a (2020) göre, Türkiye’de gençlerin devlet memurluğunu tercih etmelerinde etkili olan en önemli iki sebepten biri ekonomik diğeri ise tarihsel ve sosyolojiktir. Ekonomik sebepten kasıt işsizliktir. Türkiye’de işsizlik oranlarının genel olarak yüksek seyretmesi gençlerin zorunlu olarak kamu sektörüne yönelmelerine sebep olmaktadır. Tarihsel ve sosyolojik sebep ise Türklerin yaygın olarak sahip oldukları devletin yüce ve kutsal olduğuna dair bir inanç ve bu inancın bir sonucu olarak devlette yönetici olmanın da önemli bir görev olarak görülmüş olmasıdır (Altın, 2020, s. 654). İş arayan gençlerin güçlü bir motivasyonla ve ısrarla kamu kurumlarında çalışma isteklerinde başka faktörler de etkili olmaktadır. Özel sektöre oranla genellikle daha az çalışarak daha yüksek ücret elde etme, kamuda performansa dayalı bir ücretlendirme sisteminin olmaması ve her şeyden önemlisi güçlü bir iş güvencesi gibi etkenler iş arayan gençlerin öncelikle kamu kurumlarında çalışmak istemelerinde etkili olmaktadır. Gençlerin kamu personeli olma konusundaki artan talepleri yıllara göre KPSS sınavına giren ön lisans ve lisans öğrenci sayılarındaki artış oranları ile ülke nüfusunun artış oranlarının karşılaştırıldığı Tablo 2’de görülmektedir. Tablo 2’ye göre 2004-2024 yılları arasındaki çift yıllarda ülke nüfusu genel olarak %2-3 arasında artış gösterirken toplam KPSS’ye girenlerin oranı 2018 yılı hariç bütün yıllarda pozitif olarak gerçekleşmiş ve sadece 2022’de 0,83’le en düşük artışı göstermiştir. KPSS’ye giren kişi sayılarında özellikle 2010 (%55,96), 2016 (%31,68) ve 2024 (%94,68) yıllarındaki yüksek artış oranları dikkat çekmektedir. Tablo 2’de yer alan diğer veriler de incelendiğinde genel olarak son 20 yılda Türkiye’de KPSS’ye girenlerin artış oranının ülke nüfusundaki artış oranlarından çok daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 2: Yıllara göre KPSS’ye girenlerin ve ülke nüfusun artış oranı karşılaştırması

Yıllar	Sınava Giren Önlisans Mezunu	Sınava Giren Lisans Mezunu	Sınava Giren (Toplam)	Sınava Girenlerin Artış Oranı (%)	Türkiye Nüfusu	Nüfus Artış Oranı (%)
2004	246.434	392.846	639.280		68.010.215	
2006	283.554	456.804	740.358	15,81	69.729.967	2,53
2008	373.922	550.690	924.612	24,89	71.517.100	2,56
2010	606.663	835.320	1.441.983	55,96	73.722.988	3,08
2012	695.175	931.307	1.626.482	12,79	75.627.384	2,58
2014	779.314	1.128.032	1.907.346	17,27	77.695.904	2,74
2016	1.280.111	1.231.479	2.511.590	31,68	79.814.871	2,73
2018	749.396	1.175.027	1.924.423	-23,38	82.003.882	2,74
2020	921.842	1.305.675	2.227.517	15,75	83.614.362	1,96
2022		1.316.495	1.316.495	0,83	85.279.553	1,99
2024	1.205.899	1.357.098	2.562.997	94,68	87.537.581*	2,65

* 2024 Ekim ayı verisidir.

Kaynak: ÖSYM, 2024; Türkiye İstatistik Kurumu, 2024; Memurlar.net, 2019; Population Today, 2024

Bu durum ön lisans ve lisans mezunu kişilerde kamu personeli olma konusunda güçlü bir eğilimin varlığına işaret etmektedir. Söz konusu eğilim, bazı gençlerin yıllarca Kamu Personeli Seçme Sınavı’na (KPSS) girip atanmak için beklemelerine sebep olmaktadır. Bu durum eğitimi için yıllarca emek ve sermaye harcanmış gençlerin mezuniyetlerinden sonra daha geç iş bulmalarına, daha geç ekonomik özgürlüklerini elde etmelerine ve mal veya hizmet üretimine daha geç katılmalarına neden olmaktadır. İşsizlik dönemlerinde gençler, topluma uyumda sorunlar yaşamakta, işsizlik algısından kurtulmak için ikinci veya üçüncü üniversite okuma yoluna gidebilmektedirler. Yıllar geçmesine rağmen kamu sektöründe iş bulamayan bazı mezunların aile ve çevre baskısı ile kendilerini değersiz hissettikleri ve psikolojik sorunlar yaşadıkları da gözlemlenmektedir. Ayrıca, kamu sektöründe istihdam konusunda bir süre bekledikten sonra bu şansı bulamayan gençlerin özel sektörde beklentilerinin oldukça altında düşük ücretlerde çalışmaya mecbur kalmaları genellikle iş tatmin oranlarını oldukça düşürmekte ve onların mutlu olmalarına yetmemektedir. Özetle, istihdam konusunda kamu yönetimine yoğun ilginin ekonomik, sosyolojik ve psikolojik bazı sorunlara yol açtığını söylemek doğru bir ifade tarzı olacaktır. Son dönemlerde teknik ve ara eleman temini konusunda sıkıntılar yaşanan Türkiye’de kamu sektörünün ömür boyu iş garantisi olan bir

sığınak ve istihdam merkezi olarak görülmesinin ve gençlerin kamu sektöründe istihdama yönlendirilmesinin önüne geçilmeli ve kamu sektörünün istihdam kapısına dönüşümüne engel olunmalıdır.

Örgütsel Büyüme ve Bürokratik Yapının Kökleşmesi

Örgütsel büyüme bir kurumun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından kantitatif olarak genişlemesi anlamına gelmektedir (Acar ve Sevinç, 2005, s. 21). Kamu yönetimlerinin başta gelen sorunlarından biri olan örgütsel büyüme çeşitli faktörlere bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu faktörlerden biri hükümetlerin işsizliği azaltmak amacıyla kamu yönetiminin örgütsel yapısında genişlemeye gitmesidir. Hükümetler işsizliği azaltma için ekonomik büyümeyi teşvik edecek uygun bir ekonomik ortam yaratmak veya kendisi bir işveren olarak kamu yönetiminin örgütsel yapısını büyütmek arasında tercih yapmak zorunda kalmaktadırlar (Egnate, 2023, s. 57). Kamu sektörünün örgütsel yapısını genişletmenin kısa vadede işsizliği azaltma, durgunluk dönemlerinde istikrar sağlama, talebi artırma gibi avantajları söz konusu olsa da özel sektör istihdamının dışlanmasına yol açması, ücretlerin üretkenlik farklılıklarına nispeten duyarsız olduğu durumda işsizliği artırması ve kaynakların özel sektörden kamu sektörüne aktarılması gibi olumsuzluklara da yol açabilmektedir (Caponi, 2017, s. 1).

Türk kamu yönetiminde 1950'lerden sonra çeşitli sektörlerde KİT'lerin kurulması ve özel sektördeki hızlı büyümenin getirdiği örgütlenme gereksinimleri ile yeni birimler ve bakanlıkların kurulması kamu yönetimi örgütünün sürekli olarak büyümesine sebep olmuştur. Kamu kesiminde 1980 öncesi dönemde devletin çeşitli faktörlerin etkisiyle benimsediği istihdam politikası KİT'lerde ve kamu kurumlarında gereğinden çok fazla kişiye istihdam olanağı yaratmıştır. KİT'lerdeki toplam istihdam 1975'te 544 bin iken bu sayı 1981 başında 711.967'ye yükselmiştir. Bu artışın gerçek bir üretim artışı ile açıklanması imkansızdır (Kutal, 1992, s. 277). 1980'lerden itibaren liberalleşme akımının etkisi ile girişilen özelleştirme çabaları ile kamu yönetimi tarafından sunulan bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi de kamu yönetiminde örgütsel büyümeye çare olamamıştır. Kamu örgütlerinin özelleştirilmesi görevi verilen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı sürekli daha büyük bir binaya taşınmak zorunda kalmış bir anlamda kendisi de özelleştirmeye muhtaç hale gelmiştir (Şahin, 2010, s. 287). 2000'li yıllardan itibaren uygulanan sıkı kadro politikalarının ve bütçe disiplininin bir gereği olarak genel bütçede personel giderlerinin düşürülmesi amaçladığından kamu kurumlarının memur kadrolarına yapacakları atamalarda önemli kısıtlamalara gidilmiştir. Maliye Bakanlığı, memur kadrolarına yeni atama izni vermemiş, memur talebinde bulunan kurumlara kendi döner sermayelerinden karşılamak üzere geçici işçi veya sözleşmeli personel verebileceğini bildirmiştir. Bu nedenle memur sayısında hizmet genişlemesine paralel artış yaşanmamış, geçici işçi ve sözleşmeli personel sayısı büyük ölçüde artış göstermiş ve geçici işçiler memurların yaptıkları işleri yapmaya başlamışlardır.

(Sayan, 2016, s. 680). 1931-1988 arasındaki dönemde memur sayısının 13,7 kat artarken aynı dönemde ülke nüfus artışının 3,9 kat olarak gerçekleşmiş olması kamu personel oranlarındaki artışı göstermesi bakımından önemli bir sayısal veridir. Buna göre, oransal olarak memur artışı %6 nüfus artışı %2,2 olmuştur (Çitci, 1988, s. 42).

Tablo 3: Türkiye’de yıllara göre kamu personelleri ve kişi başına düşen kamu personel sayıları

Yıllar	Kadrolu Personel	Sözleşmeli Personel	İşçi (Sürekli+ Geçici)	Geçici Personel+ Diğer	Toplam	Ülke Nüfusu	Kişi Başına Düşen Kamu Görevlisi
1938					134.779	17.820.950	132,22
1946					222.166	18.790.174	84,58
1970					655.837	35.605.176	54,29
2007	2.077.699	223.812	484.497	139.298	2.925.306	70.586.256	24,13
2015	2.823.760	127.156	347.449	120.476	3.418.841	78.741.053	23,03
2023	3.477.259	330.863	1.263.815		5.071.937	85.372.377	16,83

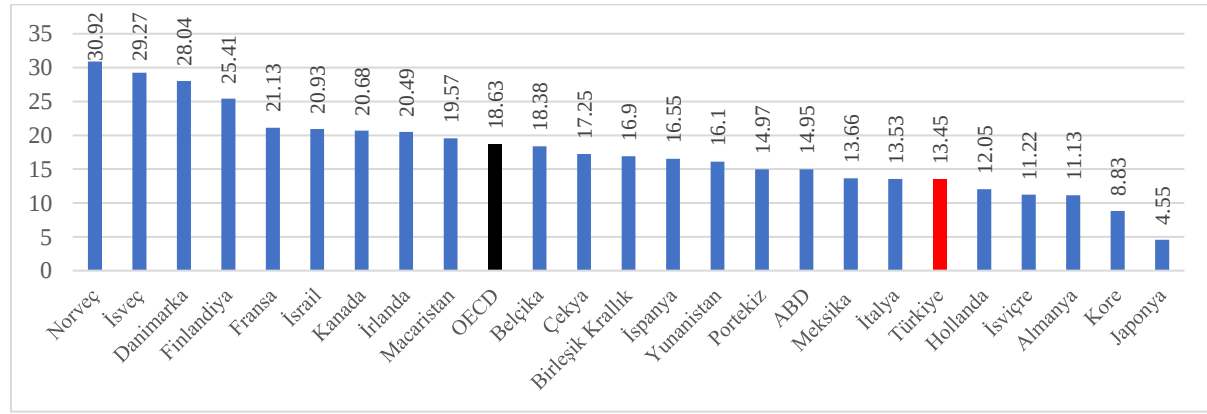
Kaynak: Gülmez, 1973: s. 27-47; TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024; Türkiye İstatistik Kurumu, 2024; Anadolu Ajansı, 2024

Bu durum Türkiye’de 1938-2023 döneminde kamu personelleri ve kişi başına düşen personel sayılarındaki artış oranlarının gösterildiği Tablo 3’te daha detaylı bir şekilde görülmektedir. 1938 yılında 132,22 kişiye bir tane kamu personeli düşerken yıllar itibariyle bu sayı sürekli olarak azalmış, 2023 yılında 16,49 kişiye düşmüştür. Bu sayı Cumhuriyet tarihi boyunca kamu personel sayılarında yaşanan artışı değerlendirebilmek açısından oldukça önemlidir. Tablo 3’te dikkat çeken hususlardan biri de 1970 ile 2007 arasında kamu personelleri ve ülke nüfusundaki artış oranlarıdır. Bu dönemde ülke nüfusu yaklaşık olarak 2 kat artarken kamu personel sayılarında yaklaşık olarak 4,5 kat bir artış gerçekleşmiştir. 1970’lerin sonlarından itibaren özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması ve kamu kurumlarının küçültülmesi tezlerini savunan yeni kamu işletmeciliğinin teoride ve pratikte önemli ölçüde karşılık bulduğu ülkelerden biri olan Türkiye’de kamu personel sayılarında görülen bu ölçüde bir artış oldukça dikkat çekici olup yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının pratikte ne ölçüde uygulanabildiği konusunda soru işaretlerine sebep olmuştur. Türkiye’de kamu yönetiminin örgüt yapısının büyümesi, kamu yönetiminin hizmet yelpazesinin genişlemesi ve çeşitlenmesi, hizmetlerde kalite odaklı ve vatandaş memnuniyetine odaklanma ve ülke nüfus artışının getirdiği doğal büyüme gibi çeşitli faktörlerle

açıklanabilse de kamu sektörünün bir istihdam kapısı olarak değerlendirilmesiyle yapılan atamaların veya görevde yükselmelerin varlığı da kabul edilmelidir.

Ancak ifade edilmelidir ki: Türk kamu sektörü istihdam oranları sürekli bir artış göstermesine rağmen Şekil 1’de görüldüğü üzere Türkiye’nin kamu sektörü istihdamının toplam istihdama oranı, birçok OECD ülkesinden ve OECD ortalamasından önemli oranda düşük seviyede kalmaktadır. Bu konuda OECD ortalaması %18,63 iken bu oran Türkiye’de %13,45 olarak gerçekleşmektedir. Türkiye, liberal ekonomi politikalarının çıkış yeri olarak bilinen Birleşik Krallık ve ABD gibi ülkelerin de gerisinde bir değere sahiptir. Söz konusu verilerin derinlemesine analizi başka bir çalışmanın konusu olmakla birlikte bu değerler Türk kamu yönetiminde personellerin dengesiz dağılımı ve verimsizlik gibi çok önemli yapısal sorunlara işaret ettiği ifade edilmelidir.

Şekil 1: Kamu sektörü istihdamının genel istihdam içindeki oranı



Kaynak: OECD, 2021

Liyakat Sisteminden Uzaklaşma ve Kayırmacılık

Kamu görevini yürütebilme yeterliliğine sahip olmak anlamında “liyakat”, tarihsel süreçte kamu görevlilerinde ilk olarak aranan bir özellik olmuştur. Liyakat sisteminin iki temel koşulu tarafsızlık ve hizmete uygunluktur (Güler, 2005, s. 143). Tarafsızlık, kamu personel alımında, meslekte yükselmeye ve tüm kazanım ve hakların dağıtılmasında kamu görevlileri arasında mesleğin gerektirdiği ölçütlerden başka bir yeterlilik aranmaması ve hiç kimsenin ayrıcalıklı konumda olmamasını ifade etmektedir. Hizmete uygunluk ölçütü ise kamu personeli olabilmek için herkes için eşit bir sınav uygulamasını gerektirmektedir. Başka bir deyişle liyakat, kamu hizmetlerine girme, görevde yükselme, görevlendirme ve ödüllendirmenin sadece “yeterlilik” ve “başarı” ölçütüne dayandırılması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda liyakat,

kamusal hizmetlerin gereklilikleriyle uyuşmayan her türlü ayrımcılık ve kayırmacılığın karşıtı olarak değerlendirilmektedir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 2008, s. 158).

Kayıрма sistemi, kamu görevlilerinin hem hizmete girerken hem de hizmette kalırken belli bir görüşe, etnik mezhebe, siyasal partiye, belli bir ekonomik zümreye bağlılık ya da aidiyet ölçütüne göre dağıtılması anlamına gelmektedir (Güler, 2005, s. 142). Birçok çeşidi olan kamu yönetiminde kayırmacılık genel anlamıyla “adam kayırmacılığı” ve “siyasi kayırmacılık” olarak uygulanmaktadır. Adam kayırmacılığı ise “nepotizm” (akraba kayırmacılığı) ile “kronizm” (eş-dost kayırmacılığı) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Turan, Çetin ve Bayraktar, 2019, s. 294). Kayırmacılığın Türkiye’de uygulanması genel olarak iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan biri kamu personeli olmada liyakatin esas alınması yerine akraba, arkadaş, hemşeri veya siyasal yakınlık gibi faktörlerin öncelikli olması diğeri ise kamu hizmetlerinin ihtiyaca göre dağıtılması yerine oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörlerin öncelikli olarak göz önünde bulundurulmasıdır (Eryılmaz, 1995, s. 237).

Liyakatin en çok arandığı durumlardan biri kamu görevine giriştir. Türkiye’de 1999 yılında yapılan önemli bir değişiklikle kamu görevine girişte merkezi sınav şartı getirilmiştir. Sınavın merkezi olarak yapılması, klasik sınavlar yerine test sınavlarına ağırlık verilmesi, atamaların bilgisayar ortamında yapılması gibi uygulamalar henüz istenen seviyede olmasa da liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinde önemli katkılar sağlamıştır (Eryılmaz, 2018, s. 319). Ancak personel alımları merkezi sisteme göre yapılan sınav ve atama ile gerçekleşmiş olsa da hala kurumların kendi personellerini almaları uygulamasına rastlanmaktadır. Bazı kurumlarda her ne kadar KPSS puanı istenmiyor olsa da kurumlar tarafından eleme sınavı, yazılı sınav ya da sözlü sınav yapılabilmektedir. Özellikle A tipi kadrolara atamalarda KPSS puanı aransa da birçok kurumda mülakat tekniği ile ikinci bir sınav daha uygulanmaktadır. Mülakat sınavlarında nesnellik, güvenilirlik, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine aykırı davranılabilmekte, liyakat esas alınması gerekirken siyaset kurumu başta olmak üzere çeşitli güç odaklarının etkisi ile alımlar yapılabilmektedir. Ayrıca liyakat ilkesinden uzaklaşma, kamu personeli olma konusunda gerekli yeterliliğe sahip olmayanlar için de bir şekilde kamu personeli olma umutlarının hep diri tutulmasına ve bu konuda bir yolun olabileceği algısına sebep olmaktadır. Bu durum toplumda adalet duygusunun zedelememesine ve devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Elbette liyakatsiz kişilerin kamu personeli olması durumunda kamu hizmetlerinde meydana gelecek aksamayı da zikretmek gerekmektedir. Liyakatin tersi olan kayırmacılığın yol açtığı en büyük sorun devlete, onun görünen yüzü olan kamu yönetimine ve adalet sistemine olan güveni ve saygınlığı zedelemesi, liyakatsiz kişilerin hak etmedikleri kazanımlar elde etmeleriyle kamu yönetiminin yozlaşmasına sebep olmasıdır. Kamu yönetimini hizmet kapısı olarak değerlendiren bir yaklaşım, kayırmacılığın önlenmesine katkı sağlamasının yanında haksız kazanımlar edinilmesinin önüne geçecektir.

Kayırmacılığın önüne geçilebilmesi için Türk kamu yönetiminde sıklıkla karşılaşılan bir durum olan güven ve sadakate dayalı atama ve görevde yükselme yerine liyakatin esas alınması, sorunların giderilmesi veya hizmetlerde verimliliğin sağlanabilmesi için fazla personel istihdamı yerine ehil kişilerin istihdamının sağlanması, personelin imtiyaza varacak ölçüde korunması yerine, liyakate dayalı korumanın yaygınlaştırılması gerekmektedir (Çamur, 2020, s. 471).

Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk, en geniş tanımı ile emanet edilen gücün özel kazanç için kötüye kullanılmasıdır (European Commission, 2024). Bu tanımdan yol çıkarak kamu yönetiminde yolsuzluğun “bir kamu görevlisinin varlığı”, “kamu gücünün veya yetkinin mevzuata aykırı bir şekilde kullanılması” ve “çıkar sağlanması” olmak üzere üç unsurundan bahsedilebilir. Kamu yönetimlerinde yolsuzluğun yoksulluğun ortadan kaldırılması ve paylaşılan refahın teşvik edilmesinin önündeki en büyük engel olduğu; maliyetleri artırdığı, sağlık, eğitim ve adalete erişimi azalttığı ve hükümete olan güveni aşındırarak toplumsal sözleşmeyi baltaladığı ifade edilmelidir (World Bank, 2024).

Ülkelerde yaşanan yolsuzluk olaylarının ölçümünde “Yolsuzluk Algılama Endeksi” (Perception Corruption Index, CPI) kullanılmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından 1995 yılından beri yolsuzluğun ölçülmesi için kullanılan bir endeks olan CPI vasıtasıyla yolsuzlukların niceliksel ölçümü yapılmakta ve yolsuzlukların ülkeler arasındaki dağılımı ortaya konulmaktadır (Berksoy ve Yıldırım, 2017, s. 9). CPI, dünya çapında 180 ülke ve bölgeyi, algılanan kamu sektörü yolsuzluk seviyelerine göre sıralamakta ve 0 (çok yolsuz) ile 100 (çok temiz) arasında bir ölçekte puan vermektedir. Buna göre Türkiye 34 puanla 180 ülke arasında 115. sırada yer almaktadır. Bu puan ve sıralama yolsuzluğun halen Türk kamu yönetiminin önemli sorunlarından biri olduğu anlamına gelmektedir. Bu durum kamu yönetiminin istihdam kapısı olarak görülmesi ile doğrudan ilgili olup Tablo 1’de belirtildiği üzere istihdam kapısı anlayışında kişisel çıkar ön plandadır ve kamu imkanlarından en yüksek seviyede kişisel çıkar elde etmek esastır. Kamu yönetimine istihdam kapısı olarak bakmak, devletin bitmez tükenmez mal varlığından faydalanmanın temel amaç olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Bu düşüncenin de yolsuzluk ve rüşvet vakıalarını artırması son derece normal ve beklenen bir sonuçtur.

Kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvetin önüne geçilmesi için ilk olarak yapılması gereken mevzuattaki yaptırımları daha caydırıcı olacak şekilde düzenlemektir. Bu tür usulsüzlüklere karışanlar başta kamu görevinden uzaklaştırma olmak üzere idari yaptırımların yanında ceza hukuku bakımından da caydırıcı müeyyidelerle karşılaşmalıdırlar. Bunun yanında kamu yönetiminde bürokratik işleri azaltmak, daha sade ve anlaşılır şekle getirmek vatandaşın bu tür yasa dışı yollara tevessül etmesinin önüne

geçilmesinde yardımcı olacaktır. Kamu personellerinin özlük hakları ve mali durumlarının iyileştirilmesi de başka bir tedbir olarak ifade edilmelidir. Ayrıca, bilgi ve iletişim imkânlarından faydalanılarak yolsuzluk ve rüşvet konusunda denetimlerin artırılması da diğer bir tedbir olarak zikredilmelidir.

Kamu Yönetiminin Siyasallaşması ve Siyasi Müdahaleler

Kamu yönetiminin siyasallaşması, kamu personeli olma ve yükselme başta olmak üzere kamu yönetimi tarafından alınan karar, yapılan iş, işlem ve eylemlerde mevzuat hükümleri ve hizmetin gerekleri yerine siyasi etki ve saiklerle hareket edilmesidir. Yönetimin ile siyaset ayrımının netleşmesi yönetimde siyasi etkinliğin sağlanması sonucunu doğururken yönetimde etkinlik amacı da siyasi tarafsızlığı meşrulaştırmaktadır (Bouckaert, 1990, s. 55). Devletin birer unsuru olan siyaset kurumu ile kamu yönetimi arasında hiçbir ilişki veya etkileşimin olmaması eşyanın tabiatına aykırı olmakla birlikte kamu yönetiminde siyasetin etkisinin fazla olması başta kayırmacılık olmak üzere birçok olumsuz sonucun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Kamu yönetiminin siyasallaşmasının iki boyutundan bahsedilebilir. Bunlardan biri kamu personellerinin siyaset yapmaları, seçimlerde aday olmaları, görevlerinde siyasi parti ayrımı yapmaları gibi “personel odaklı boyutu”, diğeri ise siyaset kurumunun veya siyasi aktörlerin kamu personellerinin görevleri ile ilgili konularda onlara baskı kurmaları ve onları etkilemeleri gibi “siyasetçi odaklı boyutudur”.

Türkiye’de 1982 Anayasası’nda kamu yönetiminin siyasallaşmasını önlemeye yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, Anayasa’nın 68. maddesinde hakimler, savcılar, yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencilerin siyasi partilere üye olamayacakları hükmüne yer verilmiştir. Anayasa’nın 76. maddesinde ise 68. maddede sayılan kamu personellerine ilave olarak yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanlarının ve Yükseköğretim Kurulu üyelerinin görevlerinden çekilmedikçe milletvekili aday olamayacakları ve seçilemeyecekleri belirtilmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 7. maddesinde memurların siyaset yasağı ile ilgili “devlet memurlarının siyasi partiye üye olamayacakları, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi konulardan ayırım yapamayacakları, siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamayacakları” düzenlemesine yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemelerle kamu yönetiminin siyasallaşması boyutlularından birincisi, kesin hükümlerle önlenmek istenmişse de ikinci boyutu için somut önlemlerden bahsetmek çok mümkün görünmemektedir. Siyasetin kamu yönetimine müdahalesinin en somut şekli özellikle üst yöneticiler olmak üzere kamu personellerinin atanmasında kendini göstermektedir. Siyasal atamalar konusunda en aşırı örnek bir dönem ABD’de geniş ölçüde uygulama alanı bulan “spoils” (siyasal yağma) sistemi olup siyasal iktidarın değişmesi ile tüm kamu personellerinin değişmesi esasına

dayanmaktadır. Bu modelin iki farklı uygulama alanı söz konusudur. Biri, hizmete girişte ehliyet ve liyakat yerine siyasal partiye yakınlık ölçütünün ön planda olmasıdır. Bu bir siyasal kayırma yöntemidir. Diğeri ise, özellikle yüksek derecedeki belirli makamlara yapılacak atamalarda “siyasal takdir” unsuruna ve “parti tercihine” yer verilmesidir. Siyasal kayırma niteliğindeki uygulamaların birkaç düzeyi olsa da en çok karşılaşılan uygulama işsiz partililere veya parti sempatanlarına iş bulmaktır. Bu, özellikle alt düzeydeki görevliler için geçerli bir durum olmaktadır (Tutum, 1976, s. 13-18).

Türkiye’de alt dereceli kamu personellerinin hizmete girişlerinde sınav şartı getirilmiş olmakla birlikte üst düzey atamalar “siyasi iradenin takdir hakkı” çerçevesinde gerçekleşmektedir. Siyasal iktidarın kendi politika ve planlarını uygulayabilmesi için kamu yönetiminde bazı görevlere kendisine yakın kişileri ataması sınırlı ölçüde kalması şartıyla normal olarak karşılanabilmekle birlikte bu uygulamada ölçünün kaçırılmaması önemlidir (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 17). Türkiye’de öteden beri özellikle üst düzey atamalarda siyaset kurumunun etkisi oldukça güçlü bir şekilde hissedilmektedir. Özellikle yüksek dereceli bürokratların atanmasında siyasal iktidara yakın olan kişilerin görevlendirilmesi bir dereceye kadar normal karşılanabilmekle birlikte bu durumda da atamalar kariyer, liyakat ve mesleğin gerekliliklerinin göz ardı edilmeden yapılması gerekmektedir. Türkiye’de 10.07.2018 tarihli ve III sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesinde Kararnameye ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atamanın Cumhurbaşkanı kararıyla yapılacağı hükme bağlanmıştır. Söz konusu kararnamenin 4. maddesinde ise Kararnameye ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu görevlilerinin görev süresinin, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği, Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevlerinin de sona ereceği ve bunların görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabileceği hususları hükme bağlanmıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

En ilkel devlet oluşumlarından günümüz çağdaş devlet yapılanmalarına kadar devletin görünen yüzü olan kamu yönetimi teşkilatlarının en temel amaçlarından biri kamu hizmetlerinin sunulması olmuştur. Kamu hizmetlerinin ideal bir şekilde yürütülmesi kamu yönetimi teşkilatlarının varlık sebebi olmuş; bu hizmetlerde kamu yönetiminin optimal bir yapıya sahip olması, kamu görevine girişte ve yükselmede liyakatin ve eşitliğin göz önünde bulundurulması, kamu yönetimi ve hizmetlerinin mevzuata dayanması, performansa göre ücret sistemi, sonuç odaklı ve nitelikli kamu hizmetleri ve kamu hizmetlerine erişilebilirlik öncelikli olarak ulaşılması gereken standartlar ve/veya ilkeler arasında değerlendirilmiştir. Başka bir deyişle kamu yönetiminin bir hizmet merkezi veya hizmet kapısı vasfını elde etmesi ve bu niteliğini koruması temel amaçlar arasında görülmüştür. Ancak, başlangıçta bunlar gibi amaçlarla kurulan

kamu yönetimi teşkilatları veya kamu kurumlarının daha sonra kamu yönetiminin hizmet kapısı olduğu göz ardı edilerek bir kısım faktörlerin etkisi ile kişisel çıkarların öncelikli amaç olarak görüldüğü, istihdam sağlanacak ve/veya kazanç elde edilecek bir yapıya veya oluşuma dönüştüğüne şahitlik edilmektedir.

Türk kamu yönetiminde oldukça belirgin olan ve kamu yönetiminde birçok sorunun temel sebebi olan bu dönüşüme yol açan en önemli faktörlerden biri kamu personellerinin sahip oldukları aşırı iş güvencesidir. Aşırı iş güvencesi bir kısım faktörlerin bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. Bu faktörlerden en önemlisi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 18. maddesindeki “kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilemeyeceği, aylık ve başka haklarının elinden alınamayacağı” yönündeki devlet memurluğundan çıkarılmayı sınırlayan ve zorlaştıran hükümdür. Güvence hakkı olarak ifade edilen bu düzenlemeden başka memurluktan çıkarılma cezasının uygulamasının sıkı prosedürlere bağlı olması ve idari soruşturmalarda yapılan usul ve esasa dair hatalar nedeniyle cezalarının mahkemeden dönmesi de memurluğun sona ermesini zorlaştıracı bir etkidir. Ayrıca istisnai durumlar hariç olmak üzere memurların yetersizlik ve verimlik nedeniyle memurluktan çıkarılmasının çok mümkün olmaması da aşırı iş güvencesinin başka bir yönünü oluşturmaktadır. Bu durumun kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşümünde etkili olan faktörlerden biri olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Ayrıca, Türk kamu yönetiminde performans esaslı bir ücretlendirme sisteminin yaygın olarak uygulanamaması, kariyer ve liyakat ölçütleriyle zamana bağlı olarak yükselmenin söz konusu olması az çalışan ile çok çalışanın aynı ücreti alabilmesi, yetersiz teşvikler kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşmesine neden olmaktadır. Kamu yönetiminde performans esaslı ücretlendirmenin uygulanmasındaki zorluklara ve olumsuz yönlerine dikkat çeken yaklaşımlara saygı duyulması gerekmele birlikte kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilikten uzak, kamu maliyesine yük getiren veya günlük dilde “bankamatik memuru” olarak adlandırılan bir performansın kabul edilmesi mümkün olmamalıdır.

Türkiye’de genel olarak kamu sektörü ücretlerinin özel sektörden fazla olması, gençlerin kamu sektöründe çalışmaya çok ilgi duymalarına sebep olan faktörlerden biridir. Yüksek ücretler, özellikle kamu personellerine sağlanan aşırı iş güvencesi ve performans esaslı yönetim sisteminin yaygın olarak uygulanamaması ile birlikte düşünüldüğünde kamu yönetiminin öncelikli amacının istihdam sağlamak ve personelleri korumak olduğu izleniminin doğmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, 4857 sayılı İş Kanunu’nda engelli, eski hükümlü ve terör mağdur çalıştırma yükümlülüğü konusunda özel sektör ve kamu sektörü ayırımına gidilmesi, engelli işçi çalıştırmada özel sektör işverenleri için %3 oranı şartı getirilmesine rağmen kamu işverenleri için bu oranın %4 olarak belirlenmiş olması, kamu sektöründe üretim ve verimlilikten ziyade istihdama öncelik verildiği izlenimi doğurmaktadır. Benzer şekilde kamu sektörünün %2 oranında

eski hükümlü veya terör mağduru çalıştırma yükümlülüğüne karşı özel sektör işverenleri için böyle bir sorumluluk getirilmemesi kamu sektörünün istihdam öncelikli olduğunu göstermektedir. Engelli, eski hükümlü ve terör mağdurlarının istihdamı konusunda özel sektör yükümlülükleri artırılmalıdır. Son dönemlerde kamu yönetiminde istihdamıa yönelik yükseköğretim programlarının hızla artması kamu personel adaylarının artmasına ve kamuda çalışma motivasyonunun yükselmesine neden olmaktadır. Son olarak kamu yönetiminin öncelikli olarak kamu yararını amaçlaması; özellikle savunma, güvenlik, adalet, sosyal güvenlik, eğitim ve sağlık gibi kamusal ve yarı kamusal alanlarda mal ve hizmet üretmek zorunda olması ve kamu yönetiminin özel sektöre oranla çok daha büyük bir organizasyon yapısına sahip olması gibi kendine özgü yapısı da onun istihdam kapısı özelliğinin ön plana çıkmasına neden olmaktadır.

Türk kamu yönetiminin istihdam kapısına evrilmesine sebep olan bu faktörler bazı kamu yönetimi sorunlarının ortaya çıkmasına veya sorunların daha fazla büyümesine sebep olmaktadır. Bu sorunlardan biri kamu yönetiminde istihdamı olan ilginin çok fazla artmasına rağmen kamu görevine girebilenlerin oldukça az olmasıdır. Bu durum özellikle bazı lisans ve lisansüstü program mezunlarının yıllarca KPSS'ye girip atanmayı beklemeleri, daha geç iş bulmaları, mal veya hizmet üretimine daha geç katılmaları, daha geç maddi kazanç elde etmeleri, topluma entegrasyonda karşılaştıkları zorluklara ilave olarak çevre baskısı ile bazı psikolojik sorunlar yaşamları gibi ekonomik, sosyolojik ve psikolojik sorunlara neden olmaktadır. Ön lisans ve lisans mezunu gençlerin kamuda istihdam konusundaki artan talepleri yıllara göre KPSS sınavına girenlerin artış oranları ile ülke nüfusunun artış oranları arasındaki yüksek farklarda kendini göstermektedir. 2004-2024 yılları arasında çift yıllarda ülke nüfusu genel olarak %2-3 arasında artarken KPSS'ye girenlerin oranı istisnalar hariç olmak üzere (özellikle 2010'da %55,96, 2016'da %31,68 ve 2024'te %94,68) oldukça yüksek artış göstermiştir.

Kamu yönetiminin istihdam kapısına dönüşümüne yol açan faktörler Türkiye'de kamu yönetiminin örgütsel yapısının büyümesine ve bürokratik yapının kökleşmesine de neden olmuş, 1938 yılında ülke nüfusuna göre bir kamu görevlisine 132,22 kişi düşerken bu oran 2023 yılında 16,49'a düşmüştür. Bu oran zamanla kamu personel sayılarında yaşanan artışı göstermesi açısından dikkat çekicidir. 1970 ile 2007 arasındaki dönemde kamu personel sayıları yaklaşık olarak 2 kat artarken kamu personel sayıları yaklaşık olarak 4,5 kat artmıştır. 1970'lerden sonra ülke nüfusuna oranla kamu personel sayılarında görülen yüksek artış kamu kurumlarının küçültülmesi tezini savunan yeni kamu işletmeciliğinin Türkiye pratiğinde ne ölçüde uygulanabildiği ile ilgili birtakım tereddütler yaşanmasına neden olmuştur. İstihdam kapısı anlayışı, liyakat sisteminden uzaklaşma ve kayırmacılığın artmasında da rol oynamıştır. Her ne kadar 1999 yılında kamu görevine girişte test usulü uygulanan merkezi sınav sistemi getirilmiş olsa da bazı kurumların kendi personellerini seçmede kendi sınavlarını yapmaları ve ayrıca merkezi sınava ilave olarak denetimi,

nesnelliği ve güvenilirliği tartışmalı olan mülakat usullerinin devam etmesi liyakatin esas alınmadığı ve kayırmacılığın devam ettiği ile ilgili tartışmaların devam etmesine sebep olmaktadır. Söz konusu sınavlar başta siyaset kurumu olmak üzere çeşitli güç odaklarının etkisi ile personel alındığı ile ilgili şüphelerin devam etmesine, toplumda adalete, tarafsızlığa ve devlete olan güvenin azalmasına yol açmaktadır. Liyakatten ziyade kayırmacılık ile seçilen kamu personellerinin kamu hizmetlerinde aksamalara neden olacağı, kamu yönetimine olan güvene zarar vereceği ve kamu yönetiminin yozlaşmasına sebep olacağı kaçınılmaz bir durumdur.

Türk kamu yönetiminde diğer bir sorun kamu yönetiminin siyasetin etkisine maruz kalmasıdır. B grubu kamu personellerinin KPSS puanı ile atanmalarına karşılık A grubu personellerinin kamu görevine girişlerinde KPSS'ye ilave olarak genellikle mülakat sınavının uygulanması atamaların siyasi müdahalelerin etkisi ile yapıldığı iddialarına sebep olmaktadır. Kamu yönetimine yapılan üst düzey atamalar “siyasi iradenin takdir hakkı” çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, III sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesinde Kararnameye ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atamaların yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, (I) sayılı cetvelde yer alan kamu personellerinin görev süresinin, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği, Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde bunların görevinin de sona ereceği ve bunların görev süreleri sona ermeden Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabileceği düzenlenmesine yer verilmiştir. Siyasal iktidarın kendi politika ve planlarını uygulayabilmesi açısından bazı kadrolara atama yapılmasında inisiyatif kullanması normal bir uygulama olarak değerlendirilebilmekle birlikte bu uygulamada sadece siyasi tercih ve kriterlere göre atama yapılmaması, liyakat ve yeterlilik ölçütlerinin de göz önünde bulundurulması önemlidir. Buraya kadar sıralanan sorunlar Türk kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvet iddialarının da devam etmesine yol açmakta, ulusal ve uluslararası platformlarda kamu yönetiminin itibarını olumsuz etkilemektedir. Türk kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluk konusunun en baştan yeniden ele alınması, bilgi ve iletişim vasıtaları kullanılarak denetimlerin artırılması ve bu suçları işleyenlere yönelik mevzuattaki yaptırımların daha caydırıcı hale getirilmesi gibi radikal tedbirlerin hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

YAZAR BEYANI / AUTHOR STATEMENT

Araştırmacı makaledeki tüm katkının kendine ait olduğunu bildirmiştir. Araştırmacı herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Researcher declared that all contributions to the article were his own. Researcher have not declared any conflict of interest.

KAYNAKÇA

- Acar, A. & Sevinç, İ. (2005). 1980 sonrası Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde yapılan reform çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (13), 19-37.
- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119-146.
- Al, H. (2008). *Yeni kamu yönetimi* (1. Baskı). İstanbul: Değişim Yayınları.
- Altan, Y. (2016). Türk kamu personel rejiminde reform ihtiyacı: reformu gerektiren dış etkenler ekseninde bir değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 381-398.
- Altın, M. (2020). Devlet memurluğunun sosyolojisi. *The Journal of Social Science*, 4(8), 644-657. doi: 10.30520/tjsosci.784384
- Aykaç, B. (1997). *Kamu bürokrasisi ve Türk kamu personel yönetiminde bürokratik eğilimler*. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Azam, M., & Prakash, N. (2010). *A distributional analysis of the public-private wage differential in India* (IZA Discussion Paper No. 5132). Bonn.
- Berksoy, T., & Yıldırım, N. E. (2017). Yolsuzluk kavramına genel bir bakış: problemler ve çözüm önerileri, *Journal of Awareness*, 2(1), 1-18.
- Bouckaert, G. (1990). History of the productivity movement. *Public Productivity & Manaagement Review*, 14, 53-89.
- Bozkurt, Ö., & Ergun, T. & Sezen, S. (2008). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Caponi, V. (2017). *The effects of public sector employment on the economy* (IZA World of Labor No. 332) doi: 10.15185/izawol.332
- Chassamboulli, A., & Gomes, P. (2023). *Public-sector employment, wages and education decisions* (IZA Institute of Labour Economics, IZA DP No. 16001).
- Chatterji, M., & Mumford, K. & Smith, P.N. (2007). *The public-private sector gender wage differential: evidence from matched employee-workplace data* (IZA Discussion Paper No. 3158).
- Çamur, Ö. (2020). Kamu yönetiminde liyakatin önemi: adalet temelinde bir değerlendirme. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 19(2), 459-474.
- Çelik, O., & Selim, S. (2014). Türkiye’de kamu ve özel sektör ücret farklılıklarının kantil regresyon yaklaşımı ile analizi. *Yönetim ve Ekonomi*, 21(1), 205-232.

- Çitci, O. (1988). Türkiye’de kamu görevlilerinin sayısal görünümü, *Amme İdaresi Dergisi*, 21(3), 39-59.
- Demirbaş, M., & Türkoğlu, M. (2002). Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(1), 241-264.
- Depalo, D., Giordano, R., & Papapetrou, E. (2015). *Public-private wage differentials in euro-area countries: evidence from quantile decomposition analysis* (Banca D’Italia, Temi di discussione Working papers No. 907).
- Enerji Bir Sen (2024). 657 sayılı devlet memurları kanunu ve iş güvencesi. https://www.enerjibirsan.org.tr/tr/657_sayili_devlet_memurlari_kanunu_ve_is_guvencesi-1454 adresinden erişildi.
- Eraslan, M.T. & Tozlu, A. (2011). Kamu yönetiminde performansa dayalı ücret sistemi. *Sayıştay Dergisi*, 81, 33-62.
- Eryılmaz, B. (1995). *Kamu yönetimi* (2. Baskı). İzmir: Akademi Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu yönetimi* (5. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2018), *Kamu yönetimi* (11. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- European Commission. (2024). *Anti-corruption*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption_en adresinden erişildi.
- Forni, L., & Giordano, R. (2003). Employment in the public sector. *SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.478242
- Gökçe, O. & Şahin, A. (2002). 21. yüzyılda Türk bürokrasisinin sorunları ve çözüm önerileri. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2012). *İdare hukuku dersleri* (32. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu personeli*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülmez, M. (1973). Türk kamu görevlilerinin sayısal evrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(3), 27-47.
- Günay, D., & Günay, A. (2011). 1933’den günümüze Türk yükseköğretiminde niceliksel gelişmeler. *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, 1(1), 1-22
- Günday, M. (2015). *İdare hukuku* (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınları.
- Kamrádová, L. ve Sciskalová, M. (2020). Selected problems of public administration officials, *11th International Scientific Conference* da sunulan bildiri, Vilnius, Lithuania.
- Karahanogulları, O. (2015). *Kamu hizmeti* (3.Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi
- Kayar, N. (2013). *Kamu personel yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

- Kestane, D. (2003). Performansa dayalı ücret sistemi ve kamu kesiminde uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, 142, 126-144.
- Köseoğlu, Ö., & Şen, M. L. (2014). Kamu sektöründe performans yönetimi: politikalar, uygulamalar ve sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 9(2), 113-135.
- Kutal, G. (1992). Eksik istihdam kavramı ve Türkiye'de tarım dışı sektörlerde eksik istihdam sorunu. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 1(2), 275-282.
- Memurlar.net. (2019, Mayıs 21). KPSS istatistikleri yayımlandı. <https://www.memurlar.net/haber/830932/kpss-istatistikleri-yayimlandi.html>, adresinden erişildi.
- OECD. (2021). *Employment in general government as a percentage of total employment*: OECD.
- ÖSYM. (2024). *KPSS sayısal bilgiler*. <https://www.osym.gov.tr/TR,29153/2024.html> adresinden erişildi.
- Övgün, B. & Sayan, İ.Ö. & Zengin, O. (2018). Türk kamu yönetiminde performans değerlendirmesi ve denetimi mümkün mü? *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2018(02), 74-92.
- Özdemir, Ö. (2010). Kamu personelinin verimlilik yaklaşımı. Ankara: Mattek Matbaacılık Basım Yayın Tanıtım.
- Population Today. (2024). *Bugün türkiye nüfusu*. <https://populationtoday.com/tr/tr-turkey/> adresinden erişildi.
- Sayan, İ.Ö., & Demirci, A.G. (2018). Kamu personelinin değerlendirilmesinde performans sistemine geçiş sürecinin analizi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(2), 667-700.
- Sayan, İ.Ö. (2016). Türkiye’de kamu personel sisteminde sorun alanları ve çözüm önerileri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71(3), 669-691.
- Saydam, M. (2018). Türk kamu yönetimi için önerilen yeni değerlendirme sistemi: personel başarı değerlendirme sistemi (PBDS). *Yasama Dergisi*, 38, 70-109.
- Shamugia, E. (2023). Employment in public sector: empirical evidence from georgia, *CES Working Papers*, 15(1), 57-70.
- Shand, D. (2007). Performance auditing and performance budgeting. M. Robinson (Ed.), *Performance budgeting* (s. 88-109) içinde. Londra: Palgrave Macmillan.
- Şahin, Y. (2010). *Yönetim bilimi ve Türk kamu yönetimi* (2. Baskı). Ankara: Murathan Yayınları.
- Şen, M. L. (2020). Türkiye’de kamu personel rejiminin sistemsal sorunları, *Strategic Public Management Journal*, 6(12), 70-85.
- TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2024). *Kamu istihdamı*. <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> adresinden erişildi.

- TC Cumhurbaşkanlığı. (2024). TOBB Genel Kurulu'nda yaptıkları konuşma. <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/152399/tobb-genel-kurulu-nda-yaptiklari-konusma> adresinden erişildi.
- Turan, E., Çetin, S., & Bayraktar, E. (2019). Kamu yönetiminde kayırmacılık ve yozlaşmanın önlenmesinde yetenek yönetimi yaklaşımının değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 91(489), 287-308.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9-32.
- Tutum, C. (1990). Kamu personeli sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(3), 31-45.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2024). *İstatistik veri portalı*. <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Nufus-ve-Demografi-109> adresinden erişildi.
- Uysal, Y., & Atmaca, Y. (2020). Üniversite öğrencilerinin kamu personeli ve kamu personel sistemi algılarını ölçmeye yönelik bir analiz: Gediz Meslek Yüksekokulu örneği. *Journal of Awareness*, 4(5), 463-484.
- Uysal, Y. (2020a). Klasik kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliği ve post- YKİ'ye kamu hizmetlerinde değişim ve dönüşüm üzerine bir değerlendirme. *International Journal of Management and Administrations*, 4(7), 112-135.
- Uysal, Y. (2020b). Türk kamu yönetiminde sorunlar ve reformlar üzerine değerlendirmeler. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 1(1), 12-31.
- Ünal, A.Y. & Tolmaç, S. (2024, Şubat 6). Türkiye nüfusu 85 milyon 372 bini geçti. *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/turkiye-nufusu-85-milyon-372-bini-gecti/3128825> adresinden erişildi.
- Weber, M. (1986). *Sosyoloji yazıları*. (Çev: T. Parla). İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- World Bank Group. (2021). *Public sector employment and compensation: an assessment framework*. World Bank Group.
- World Bank. (2024). *Combating corruption*. <https://www.worldbank.org/en/programs/anticorruption-for-development> adresinden erişildi.
- YÖK (2024a). *Üniversitelerimiz*. <https://www.yok.gov.tr/universiteler/universitelerimiz> adresinden erişildi.
- YÖK (2024b). *Tercih sihirbazı*. <https://yokatlas.yok.gov.tr/tercih-sihirbazi-t4-tablo.php?p=ea>, adresinden erişildi.
- Yuluğ, M. (1971). Kamu kesiminde istihdam sorunu ve yeni personel rejimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 46-51.