

Uzmanlaşmanın Bakanlıklarda Görünümü¹

Hatice Altunok*

Geliş Tarihi (Received): 05.06.2017– Kabul Tarihi (Accepted): 06.06.2018

Öz

Yönetim sürecinin verimliliğe ulaşma araçlarından biri uzmanlaşmadır. Sanayi Devrimiyle örgütler büyük bir değişime uğramış hacimleri, yönetim ilkeleri ve hedefleri farklılaşmıştır. Bu durum, teknolojiye uyum sağlamak, üretim sürecini hızlandırmak gibi nedenlerle karmaşık bir nitelik taşımıştır. Çalışanlardan maksimum düzeyde yararlanılması için işbölümü ve uzmanlaşma ilkesi benimsenmiş ve örgütlerde çalışanlar, örgüt faaliyetlerinden biri üzerinde uzmanlaşmaya başlamıştır. Bilimsel yönetim anlayışıyla başlayan yönetim incelemelerinde daha fazla verimliliğe ulaşmak için kullanılabilecek araçlardan biri olarak uzmanlaşma görülmüştür. Kuramların evrimiyle zaman zaman insan ögesi öne çıkarılmış ve örgütlerin amaçlarına ulaşmada kullandıkları araçlarda değişiklikler görülmüştür. Ancak bu durum çalışanlardan mevcuttan daha fazla katkı sağlanması arayışını değiştirmemiştir. Özel sektör karakterinde uygulanması daha kolay olan bu fikirler 1980'lerle birlikte kamu yönetimine de aktarılmıştır. Kamu örgütlerinde de verimliliği sağlama odaklı düşünce geliştirilmiş, çalışanların nitelikleri ve çalışma kriterleri gibi unsurlar bu düşünceyle uyumlu hale getirilmiştir. Uzmanlaşma da bahsedilen amaçlara yönelik bir araç olarak hem özel hem de kamu sektöründe gelişmiştir. Bu çalışma kapsamında Türk kamu yönetiminde uzmanlaşma, bakanlık örgütlenmesindeki 'uzman' kadroların nicel ve nitel durumu sunularak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Yönetim, kamu yönetimi, uzmanlaşma, kariyer uzman istihdamı, bakanlıklar*

¹Bu çalışma *International Management Research Congress* 'de (Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2016) yazara ait 'Kamuda Uzmanlaşma' adlı bildiri üzerine inşa edilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

The View of Specialization in Ministries

Abstract

One of the instruments of the administrative process to achieve efficiency is specialization. Organizations have undergone a significant change with the Industrial Revolution; therefore, their scope, management principles, and objectives have differentiated. The transition was complicated by reasons such as adopting new technologies and efforts to accelerate the production process. In order to maximize the benefit from the staff, the principle of division of labor and specialization has been adopted and each employee working in an organization has started to specialize on one of the activities of the organization. In management reviews that started with a scientific management approach, specialization has been regarded as one of the tools that can be used to achieve greater efficiency. Occasionally, the evolution of theories has brought forward the human element and changes have been observed in the means used by organizations to achieve their goals. However, this has not changed the search for more contributions from employees. These ideas which are easier to implement in the private sector have been transferred to the public administration in the 1980s. The notion focusing on the provision of efficiency in the public organizations was developed, and elements such as qualifications and employment criteria of the employees were aligned with this idea. Specialization has developed in both the private and public sectors as a tool for the mentioned objectives. Within the scope of this study, the specialization of Turkish public administration was examined by presenting the quantitative and qualitative status of the ‘expert’ staff in the ministerial organization.

Keywords: *Management, public administration, specialization, employment of experts, ministeries*

Giriş

Türk kamu personel yönetimi literatüründe alanın sorunlarına ilişkin dönemine göre güncelleşmiş şekliyle pek çok çalışma mevcuttur. Liyakat, ücret, atanma şekilleri, sözleşmelilik, cinsiyetçilik gibi çoğaltılabilecek pek çok sorun başlığı incelenmektedir. Bu makale sınırında seçilen kariyer uzmanlıklar da personel sisteminde farklı uygulamalara yol açan memuriyete alınmadan emekliliğe kadar olan silsileyi değiştiren yönüyle bir sorun alanı teşkil etmiştir. Örneğin Sayan'ın 2016 tarihli “Türk Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri” adlı makalesinde kanun hükmünde kararname ve toplu sözleşmeler, istihdam politikası, liyakat gibi sıraladığı temel sorunlar arasında ‘uzman istihdamı’ni da ele almıştır (2016).

Spesifik olarak kariyer uzmanlıklar odaklı çalışmalar literatürde yerini almaya başlamıştır. Bazı kariyer uzmanlık kadrolarını özel olarak inceleme konusu yapan yazıların yanında genel olarak kariyer uzmanlık kadrolarının gelişimine ve özelliklerine dikkat çeken yayınlar arasında şunlar sayılabilir; Mehmet Ali Aydın'ın 2006 tarihli “*Bir Kariyer Meslek Grubu Olarak Uzmanlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği: Yasama Uzmanlığı*” adlı makalesi, Mehmet Rauf Karşı'nın 2013 tarihli “*Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı*” adlı makalesi ve Süha Oğuz Albayrak'ın 2016 tarihli *Kariyer Uzmanlık Sistemi*² adlı kitabı. Bu makalede de Türk kamu personel yönetiminde kariyer uzmanlıkların yerine ilişkin çeşitli veriler sunularak değerlendirme yapılmıştır. Öncelikle “uzmanlaşmanın Türk kamu yönetiminde nasıl bir görünüm sergilediği?” sorusuna yanıt aranmıştır. Araştırma literatür incelemesi ve uzman kadrolara ilişkin Devlet Personel Başkanlığı'ndan elde edilen veriler esasında yapılmıştır. Makalenin ana odağında kamuda uzmanlaşmanın bir versiyonu olarak kariyer uzmanlıklar seçildiği için uzmanlaşmaya ilişkin literatür kavramsal bilgilerle sınırlı tutulmuştur. Bu nedenle sosyal politika, sosyoloji gibi pek çok disiplinin uzmanlaşma konusundaki kuramsal zenginliği burada sunulmamıştır. Çalışmanın ana konusu olan uzmanlaşma ve kamuda ‘uzman’ kadroların ihdas edilmesine ilişkin literatür, mevzuat ve raporlar referans kaynakları olarak kullanılmıştır. Bu incelemeyle elde edilen veriler ışığında Türk kamu yönetiminde uzmanlaşmaya ilişkin eğilim nicel ve nitel olarak bakanlık

² Özkal, bu kitaba ilişkin inceleme yazısı yazmış ve kitabın kariyer ve kariyer uzmanlık sistemini ilk kez bilimsel bir disiplinle tarihsel ve kuramsal bağlantılarıyla analiz edildiğini, bu durumun kamu personel rejimi içindeki yeri ve dönüşüm sürecindeki işleviyle anlatıldığına dikkat çekmiştir (2017, s. 791).

örgütlenmesi esasında ortaya konulmuştur. Bu durumun mevcut kamu personel yönetimi içindeki yeri ve muhtemel sonuçları hakkında çıkarımlara yer verilmiştir. Araştırmanın evreni Türk kamu yönetimindeki tüm kurum ve kuruluşlardır ancak çalışma sınırında belirlenen örneklem grubunu Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı oluşturmuştur.

Kamuda uzmanlaşma personel reform önerileri sunan raporlar gibi çeşitli politika araçlarında yer almıştır. Kamu sektöründe uzmanlaşmanın personel sisteminde değişimler meydana getirmiştir. Hizmet alanlarının çeşitlenmesiyle birlikte bu değişim, uzman personel istihdamına yönelme şeklinde kendini göstermiştir. Türk kamu yönetiminde genel eğilime bakıldığında merkez ve taşra örgütlenme düzeyinde uzman personel istihdamının arttığı görülmüştür.

1.Uzmanlaşmaya İlişkin Kavramsal Bilgiler

Uzmanlaşma (specialization/ihtisaslaşma); üretim sürecinde verimliliğin yükselmesi, maliyetlerin düşürülmesi amacıyla işbölümünün gerçekleştirilmesiyle ulaşılan vasıftır. Bir işin en iyi şekilde yapılması amacıyla bölümlere ayrılmasıyla uzmanlığa ulaşılır. Uzmanlaşma, toplumsal işbölümü ve ayrımlaşmayla işlerin ve mesleklerin iyi sınırlanmış ve derinlemesine bilgi, beceri ve deneyim gerektiren alanlara bölünmesi (TÜBA, 2011, s. 1193) şeklinde açıklanmaktadır. Uzmanlaşmayı sağlayan işbölümü ise üretim sürecinde farklı işlerin çalışanlar arasında karşılıklı bağımlılık içinde bölünerek uzmanlaştırılmasıyla gerçekleştirilmesidir (TÜBA, 2011, s. 622). İşbölümü, bir görevi oluşturan farklı eylemlerin birbirlerinden ayrı ancak aynı zamanda karşılıklı bağımlılıklarını koruyarak var olmalarıyla gerçekleşir. İşbölümü, bir işin en küçük parçalarına ayrılması ve her parçaya belli bir kişinin verilmesi şeklinde açıklanabilir (Fişek, 1979, s. 138). Simon, Smithburg ve Thompson (1980) uzmanlaşma ve işbölümünü aynı anlamda kullanmıştır. Bu kapsamda yapılacak bir iş bölünür ve çeşitli öğeleri görevlilere dağıtılır. Böylece bu görevliler toplam işin kendilerine verilen kısmına ilişkin bilgilerini geliştirir, pratikleştirir ve uzmanlaşmış olurlar (s. 89).

Tam zamanlı uzmanlar ilk kez yerleşik toplumlarda ortaya çıkmıştır (Diamond, 2010, s. 99). Antik çağlardan itibaren yazılı belgelerde toplumlarda işbölümü ve uzmanlaşmanın izlerine rastlanmaktadır. Yüksek mesleki uzmanlaşma bu toplulukların belirgin özellikleri

arasında yer almıştır. Bu dönemde her uzmanlık alanı toplumun örgütlenmesine katkı sağladığı gibi bireysel düzeyde de zenginliğin ve sosyal sınıfın da belirleyicisi olmuştur (Keskin, Akgün & Koçoğlu, 2016, s. 108-109). Sanayi Devrimiyle üretim süreçlerinde rasyonellik ve işbölümü ön plana geçmiş, üretim aile bireyleri tarafından aile için değil, işçiler tarafından pazar için gerçekleştirilmeye başlamıştır. Bu süreçte işbölümü ve uzmanlaşma artmış, yeni işkolları ortaya çıkmış (Erdem, 2009, s. 98), teknik üstünlük, rasyonel düşünme, kurallı işleyiş ilkeleri benimsenmeye başlamıştır (Keskin vd., 2016, s. 161). Sanayi Devrimiyle örgütlerin ortalama büyüklüğü artmış, yapıları karmaşıklaşmıştır. Sayıları çoğalan örgütlerin faaliyet alanları genişlemiş, çeşitlenmiş ve böylece örgütler çok amaçlı nitelik kazanmıştır. Bu gelişmeler örgütlerde beyaz yakalı uzman ve profesyonel kişilerin sayısı ve oranlarını arttırmıştır (Baransel, 1993, s. 46). İşin parçalara bölünerek sadece belirli bir süreçte iş gören ve sadece bu süreçteki üretim bilgisine sahip olan kişilere ihtiyaç duyulmuştur (Başbuğ, 2010, s. 48).

Sanayileşme, kentleşme, bürokratikleşme ve profesyonelleşme gibi modern toplumun en önemli gelişme süreçlerinden biri olan uzmanlaşmanın (Karasu, 2001, s. 265) ilk savunucuları³, uzmanlaşmanın verimliliği büyük ölçüde arttırabileceğine inanmışlardır. Uzmanlaşma fikri uygulandığı alanlarda önemli bir verimlilik artışını sağladığı için yirminci yüzyılın başlarında bu inanış yaygın olarak benimsenmiş bu nedenle serbest piyasa üreticileri uzmanlaşmayı özendirmişlerdir. Üreticiler uzmanlaşma sayesinde çalışanların işlerinde daha çok ustalaşmışlar, malzemeleri ve zamanı daha etkin kullanmaya başlamışlar bunların sonucunda da önemli kazançlar sağlamışlardır. Bunlarla beraber bir süre sonra iş gücü kayıpları da görülmeye başlamıştır. Örneğin; monotonluk, yorgunluk, stres, düşük verimlilik, düşük kalite, devamsızlık oranlarının artması, personel devir hızının yükselmesi şeklinde gözlenen sorunlar, uzmanlaşmanın ekonomik getirilerinin önüne geçmiştir (Simon vd., 1980, s. 90; Marshall, 1999, s. 356-357; Robins vd., 2013, s. 133).

İktisat bilimi uzmanlaşmayı verimliliği esas alarak, üretim maliyetleri karşısında üretilen miktara göre değerlendirir. Sosyo-coğrafyacılara yapılacak işler ile yetkinin farklı bölgeler arasında mekansal olarak bölünmesi üzerine odaklanmışlardır (Marshall, 1999, s. 357). İktisatçılar, sosyologlar gibi yönetim ve örgüt kuramcıları da uzmanlaşmayla ilgilenmişlerdir. Klasik örgüt kuramında temel ilkelere biri olarak uzmanlaşma, görevin amacına göre yapılmasını gerektirir. Bu ilkeye göre örgütte amaçların ya da ikincil amaçların sayısı kadar

³ Uzmanlaşma ve işbölümünün ekonomik faydaları üzerine odaklanan Adam Smith aynı sayıdaki insanın işbölümü sonucu üretimin artmasının bağlı olduğu unsurları şöyle sıralamıştır; her işçinin ustalığındaki artış, bir işten diğerine geçiş için harcanan zamandan tasarruf edilmesi, emeğin işini kolaylaştıran, harcanan emek miktarını azaltan ve birçok kişinin işinin bir kişi tarafından yapılmasına olanak sağlayan makinelerin icadıdır (Smith, 2006, s. 10).

bölüm olmalıdır. Uzmanlaşmanın ikinci ilkesi, belirli bir süreçte yer alan bütün işlerin aynı grupta toplanmasını öngörür. Hedef kitlenin çeşidine göre uzmanlaşma da işbölümü için ayrı bir temel oluşturur. Belirli bir hedef kitleye hizmet sunmayı sağlayan bütün işler bir bölüm altında toplanır ve aynı coğrafi bölge içinde yapılan işlerin aynı grupta incelenmesini öngörür (Etzioni, 1969, s. 26-27). Uzmanlaşmanın bu ilkeleri belli bir örgütte uygulanabilmesinin zorluğu gibi hususlarda eleştirilmiştir. Çünkü, söz konusu ilkelerden birinin kapsamı diğer biriyle çakışabilir, bazı ilkeler diğerleriyle bağdaştırılamaz ve ilkelerin bazılarında belirsizliğin hâkim olması bu eleştiriler arasında yer almıştır. Etzioni bu tartışmaları askeri amaçlarla kullanmak için füze inşası konusunda roketler karada, denizde ve havada kullanılabilmesine göre, bunların yapım işi silahlı kuvvetlerin yalnız bir kuvvetine mi yoksa hepsine mi verileceği, roket inşası ortak bir bilgi kaynağından faydalandığına göre tek bir roket kuvveti mi olacağı, bazıları Avrupa'nın diğerleri ABD'nin savunması için yapıldığından belli sayıda çeşitli bölgesel roket kuvvetlerinin mi kurulacağı sorularıyla örneklendirmiştir. Bunlar veya benzer sorular karşısında sayılan ilkelerin örgütteki işbölümü için yeterli bir rehber niteliğine sahip olmadığına işaret etmiştir (Etzioni, 1969, s. 27). Uzmanlaşma derecesi örgüt tasarımının yapısal boyutlarından biri olarak örgütsel görevlerin ayrı ayrı işlere bölünme düzeyini gösterir. Eğer uzmanlaşma fazla ise, her bir çalışanın işin sadece küçük bir kısmını yaptığı, eğer uzmanlaşma düşük ise çalışanların görevlerini geniş bir yelpazede yerine getirdikleri anlamına gelir (Daft, 2015, s. 15). Simon, 1946'da yazdığı makalesinde o zamana kadar kabul edilen bazı idari prensipler arasında; gruplar arasında görevlerde uzmanlıkların artmasıyla idari verimlilik artar ilkesine de yer vermiştir. Bu yazısında uzmanlaşmanın verimli idare için şart bir ilke olmadığını; bunun verimli olsun olmasın bütün grup çalışmalarında zamanla ortaya çıkan bir vasıf olduğuna işaret etmiştir (Simon, 1946, s. 86-87).

/Bilimsel yönetim yaklaşımının kuramcısı Taylor işçiler ve yönetim arasında görev ve sorumlulukların eşit biçimde paylaşılmasını öngörmüştür. Bu şekilde her işçi için işinin tüm detaylarında olduğu kadar genel plan ve tüm malzemeler içinde tam bir sorumluluk yüklenmesi gerekmiştir. Bilimsel yönetim anlayışında işçiler yapacakları işi en az bir gün önceden tam olarak planlanmış ve yapılacak işin detayları ve kullanacağı araçları gösteren yazılı talimatlar verilmiştir. (Taylor, 2005, s. 23-25). Taylor sistemli gözlem ve bilimsel inceleme yoluyla bir işin en verimli biçimde yapılabilme yöntemlerinin bulunabileceğini savunmuştur. Bunun için personelin çalışması gözlenerek işler çok küçük birimlere bölünmüş, birimlerdeki işler ayrı kişiler tarafından gerçekleştirilerek aşırı düzeyde uzmanlaşmaya ve ileri derecede işbölümüne gidilmiştir (Canman, 1995, s. 13). Bilimsel yönetimini ana odağı olan her bir işin en iyi nasıl

yapılacağı konusunda uzmanlar yazılı talimatlar hazırlarlar. Bu talimatlar işi en ince ayrıntısıyla boyutlarıyla tarif eder. Bu talimatların uygulanmasının için de fonksiyonel ustabaşılık geliştirilmiştir (Taylor, 2005, s. 79-80). Böylece işçilerin uzmanlaştırılması, uzman ustabaşılardan gözetim ve denetimiyle geliştirilmiştir.

Klasik yönetim örgüt kuramcılarında Fayol'un belirlediği on dört yönetim ilkesinden biri işbölümüdür. Fayol için işbölümünden beklenen faydanın; aynı çalışma ile daha çok ve daha iyi iş üretmektir. Buna göre, bir işçinin hep aynı parçayla meşgul olması, bir yöneticinin hep aynı konular üzerinde çalışmayla kazandıkları yatkınlık ve güven sayesinde daha çok iş üretilir. İşbölümü sonucunda da işlerde uzmanlaşma ve yetki dağılımı ortaya çıkar (Fayol, 2005, s. 24-25). İşbölümü yardımıyla çalışanlar sürekli aynı görevi üstlenerek aynı faaliyetleri gerçekleştirir ve üretim çıktısında artış sağlayan teknik becerilere sahip olurlar. Bu özellikler uzmanlaşma derecesinin göstergesini oluşturur. Uzmanlaşmanın olmaması ve çalışanlara yeni işler tanımlanması durumunda, çalışanların yeni işe uyum sağlayabilmesi zaman alır ve çıktı miktarının azaltılması sonucunu doğurur (Keskin vd., 2016, s. 173).

Max Weber ise bürokratik kuruluşlardan bahsettiğinde teknik niteliklerin rolünün sürekli arttığını vurgulamıştır. Bunu en basit haliyle şöyle örneklendirmiştir; “bir siyasal parti ya da sendikadaki memurda bile genellikle resmi bir eğitimden çok tecrübeyle edinilse de uzmanlık bilgisi aranmaktadır” (Weber, 2005, s. 48). Weber'e göre kapitalizmin bürokratizasyonu, uzmanlık eğitimi görmüş teknisyenler, yazıcılar gibi görevlilere olan talebi arttırarak bu tür sınavları yaygınlaştırmıştır (1996, s. 320). Kıta Avrupası'ndaki öğretim kurumları özellikle yükseköğretim kurumlarının uzmanlıkları kazandırmada önemli role sahip olmuştur. Bu kurumlar çağdaş bürokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri haline gelen uzmanlık eğitimi ve özel sınav sistemi üreten bir öğretim türüne olan ihtiyacın etkisi ve egemenliğinden etkilenmiştir (Weber, s. 319). Weber bürokraside uzmanlığın sağlanması için öğretim kurumlarını araç olarak vurgulamıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin işlevlerinin genişlemesi ve karmaşıklaşması sonucu konut, sağlık, ulaşım, teknoloji, güvenlik, eğitim gibi kamu hizmetlerini yürütecek ve bu hizmetlerin koordinasyonunu sağlayabilecek bürokratik işlevler ayrı uzmanlık alanları haline gelmiştir (Karasu, 2001, s. 279). Çağdaş bürokrasinin gelişmesiyle birlikte rasyonel özel uzmanlık sınavları sistemi ön plana çıkmıştır (Weber, s. 320). Bürokrasinin uzmanlaşmış kişilerden meydana gelme niteliğinden dolayı Weber ve onu yorumlayanlar bürokrasinin yapısal ve işlemler özellikleri arasında yetki ve görevlerde uzmanlaşmaya da yer vermişlerdir (Eryılmaz, 1994, s. 216-217).

Yeni teknolojilerin iş hayatında yoğun olarak kullanılması ve uzmanlığa dayalı bilgi sektörlerinin öne çıkmasıyla birlikte (Özgüler, 2012, s. 317) bürokratikleşme, profesyonelleşme ve uzmanlaşma süreçleri işgücünün yapısı ve niteliği üzerinde önemli değişimler meydana getirmiştir. Uzmanlaşmanın artması işin çok az beceri gerektiren kısımlarının da küçük parçalara ayrılmasından dolayı niteliksiz olarak değerlendirilebilecek işgücünün doğmasına neden olmuştur (Karasu, 2001, s. 266). Uzmanlaşmaya ilişkin verilen temel bilgileri takiben çalışmanın bundan sonraki kısmında Türk kamu yönetiminde ‘kariyer uzmanlıklar’ olarak oluşan kadrolar esas alınarak bakanlıklarda uzmanlaşmanın görünümü ele alınmıştır.

2. Bakanlıklarda Uzmanlaşma

Devlet otoritesinin farklı düzeylerinde uzmanlaşmış idari fonksiyonların gerekliliği (Carauşan, 2012, s. 90), hizmet sunulan kitlelerin kalabalıklaşması, koşulların ve taleplerin değişmesiyle açıklanabilir. Bu değişimler aynı zamanda kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin teknik bilgi ve uzmanlığa olan ihtiyacı arttırmıştır. Kamu kurumlarının da belirli hizmet alanında uzmanlaşması olmazsa olmaz bir ilke niteliğini taşımaktadır.⁴ Kamu kurumlarının uzmanlığa sahip olmalarının önemi bilimsel ve teknolojik gelişmelerle artmıştır. Bu kurumlar gerçekleştirmek için kuruldukları amaçlar dışında faaliyet gösterememeleri gerektiği gibi yürüttükleri kamu hizmetlerine ilişkin uzmanlık sahibi olmaları da genel olarak kabul edilmiştir (Orak, 2012, s. 308). Devlet faaliyetlerinin farklı bakanlıklar arasında dağılması yöntemi (bakanlık biçiminde örgütlenme) her ülke kamu yönetimi yapısının temel özelliklerindedir. Bu doğrultuda her bakanlık görevleriyle ilgili alanda yetkili olur (Örnek, 1994, s. 85). Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinin düzenlendiği 3046 sayılı kanunda; “*aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak önlenmesi esastır*” hükmü düzenlenmiştir. Bu hüküm doğrultusunda bakanlıklar çeşitli uzmanlıklara bölünerek örgütlenmiştir.

Her biri kendi birer uzman yapı niteliğindeki bakanlıklar aynı zamanda ‘kariyer uzmanlıklar’ oluşturan personel politikasına sahip durumdadır. Bakanlıkların bu politikasına geçmeden önce Türk kamu yönetiminde uzmanlaşma ilkesinin gelişiminin incelenmesinde idari reform raporlarında da bu ilkenin yer aldığına işaret etmek yerinde olabilir. Yabancı uzman raporları olarak bilinen Baker Raporu, Martin-Cush Raporu, Fisher Raporu, Mook Raporu

⁴İdarenin gerçek meselesi mutlaka uzmanlaşmayı sağlamak değil, fakat idari verimliliğe götürecek bir esasa göre ihtisasa yönelmektir. Fakat bu idari ilke ‘grup içinde daha fazla verim sağlayacak şekilde uzmanlığa gidildiği takdirde idari verim artar’ şeklinde yeniden belirlendiğinde etkinlik düzeyi artırılabilir (Simon, 1946, s. 87).

uzmanlaşmayı öneren kapsama sahiptirler. Örneğin Baker Raporunda hesap uzmanlarının yetiştirilmesi konusunda bir sistem kabul edilmesine ve bunun yanında uzmanların yetiştirilmesine önem verilmesi gerektiğine dikkat çekilmiştir. Martin-Cush Raporunda uzmanlığın temel faktör olarak alınması ve hesap uzmanlarında olduğu gibi özen gösterilmesi gereken bir ilke olduğuna işaret edilmiştir. Bu raporlarda idari mesleklerin teknik niteliğinin arttığına ve bilgiye dayalı bir uzmanlık işi haline geldiği belirtilmiştir. Planlama gibi işlerde çalışacak kişilerin vasıflı olmaları gerektiğine ve Türk kamu yönetiminde teknik tavsiyelerde bulunacak personelle ilgili hususlara dikkat çekilmiştir (DPB, 1963). Fisher ve Mook Raporlarında da uzmanlaşmanın zorunlu olduğundan söz edilerek, genel idare, mali, iktisadî ve sosyal idare gibi uzmanlaşmış gruplara ihtiyaç duyulduğundan bahsedilmiştir.

Yabancı uzman raporları dışında, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporunda da (MEHTAP) hükümet görevlerinde uzmanlığa gidilmesine yönelik ihtiyacın arttığına, kamu yönetiminin şartlarının ve taleplerinin hızla değiştiğine dikkat çekilmiştir (MEHTAP, 1966, s. 82). MEHTAP Raporunda örneğin sosyal yardım hizmetlerini yürütecek uzman personelin yetiştirilmesi önemli sorunlar arasında sayılmış, bunun çözümü için kapsamlı bir yetiştirme programına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Gerekli uzman personel sağlanmadıkça, bu hizmetlerin verimliliğinin düşük olacağı vurgulanmıştır (MEHTAP, 1966, s. 332). Reform raporlarında çeşitli şekillerde atıflar yapılan uzmanlaşma 2000 yılında VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da yer almıştır. Raporda Araştırma Planlama Koordinasyon birimlerinin DPT'ye benzer bir personel yapıyla uzmanlık kariyerine dayalı nitelikli elemanlarla güçlendirilmesi ve bu uzmanların kendi kurumlarının beyni durumuna getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Bugünkü anlamıyla kariyer mesleği olarak ilk uzmanlık kurumu kaynağını 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun'dan almaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı'ndaki planlama uzmanlığı kariyer uzmanlıkları oluşturulmuştur. Bundan sonraki süreçte Maliye Bakanlığı başta olmak üzere kamu örgütlenmesinde uzman personel istihdamı artarak devam etmiştir. 37.07.1970 tarihli 1327 sayılı kanunla ilk kurulan uzmanlıklar devlet bütçe uzmanlığı ve devlet personel uzmanlığıdır (Albayrak, 2016, s. 191-192; Aydın, 2006, s. 150).

1980 sonrası yabancı dil bilgisine sahip, göreve alındığı alanda teorik ve pratik gelişmeleri takip ederek uygulayacak uzman personel istihdamına önem verilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurullar başta olmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşları görev

alanları ile ilgili uzman istihdamına öncelik verilmiştir (Aydın, s. 150). 1990'lı yıllarla birlikte üst kurullar bürokrasisi siyasetin alanında tekno-bürokratları etkin bir konum kazanmış (Durgun, 2010, s. 163-164) ve bu kurullarda da kariyer uzmanlıklar oluşturulmuştur. Taşrada kariyer uzman istihdamı 1988 yılında İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütünde il planlama uzmanlığı ile başlamıştır (Albayrak, 2016, s. 230). 1994 yılında da 543 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına ve 516 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamede düzenleme yapılarak Maliye Bakanlığında başlamıştır. Bu kapsamda defterdarlara bağlı milli emlak birimlerinde milli emlak uzmanları, vergi dairelerinde gelir uzmanları, gelirler genel müdürlüğünün taşra teşkilatında ise vergi istihbarat uzmanlarının çalıştırılması öngörülmüştür (Karlı, 2013, s. 13). 2000'li yıllara kadar Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında bulunan kariyer uzmanlıklar, hizmet bakanlıklarında sadece belirli istisnalar olarak yer almıştır (Albayrak, 2016, s. 199).

Uzmanlık sınırları belirlenmiş bir alanda derinlemesine bilgi ve beceri sahibi olmakla ilgilidir. Bu nedenle uzmanlar kamu hizmetinde istisnai nitelikte ihtiyaçlar için istihdam edilebilirler. Türkiye'de 657 sayılı kanun ile bu görevler için sözleşmeli personel yapısını öngörmüş, uzman istihdamını sağlamak amacıyla istisnai istihdam niteliğinde sözleşmelilik türü oluşturulmuştur (Güler, 2012, s. 18). Sözleşmeli personel istihdamı özel uzmanlık öğrenimine ihtiyaç duyulan belirli istisnai görevlerde teknik nitelikteki, geçici süreli hizmetlerin yerine getirilebilmesi ve yabancı uzmanların uzmanlık bilgisinden yararlanılabilmesi amacıyla başlamıştır. Günümüzde ise bu istihdam yönteminin uygulama alanı genişletilmiştir (Karatepe, 2011, s. 201).

2011 yılında bakanlık örgütlenmesinde değişiklikler yapan Kanun Hükmünde Kararnamelerle devlet memurluğu, kurumsal uzmanlığa dönüştürülerek (Güler, s. 18), kamu hizmetlerinin "uzmanlıklarca yeniden tanzimi" (Illich, 2002, s. 38) gerçekleştirilmiştir. 02.11.2011 tarihli ve 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 3. maddesinde 657 sayılı kanuna eklenmek üzere uzman istihdamı düzenlenmiş, 657 sayılı kanunun ek madde 41'de düzenlenmiştir. Bu maddede uzman yardımcısı ve uzman olarak atanabilme kriterleri belirlenmiştir.⁵ 657 sayılı kanunun 48. maddesinde uzman olmak için gerekli şartlar sıralanmıştır. 666 sayılı KHK ile 657 sayılı

⁵ Bu kapsamda uzman yardımcılığı sınavlarına ilişkin bilgiler, değerlendirme, uzmanlık tezi ve bunun kabulü konusu, uzman kadroya atanabilme kriterleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir.

kanununun 41. maddesine göre; adalet, dışişleri, içişleri ve milli savunma bakanlıklarının, yükseköğretim kurulu başkanlığının ve bakanlar kurulunca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir. Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcısı kadro unvanlarını tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkisindedir (Sayan& Demirci, 2012, s. 197). 2011 tarihli 666 sayılı KHK ile kariyer uzmanlıklar hizmet bakanlıklarına ve yatırımcı kuruluşlara doğru yaygınlaşma eğilim başlamıştır. Bu eğilim Türk Silahlı Kuvvetleri'ni de kapsayacak şekilde tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yayılmıştır (Albayrak, 2016: 205).

Tarihsel gelişimi bağlamında Türk kamu yönetiminde kariyer uzmanlığı olarak tarif edilen uzmanlığın unsurları şöyle sıralanabilir (Karslı, s. 11-12); uzmanlar özel bir uzmanlık alanında çalışmak amacıyla görevlendirilirler, bakanlıkların planlama, danışma, politika belirleme gibi hizmetlerine yerine getirmişlerdir. Uzman yardımcılığı kadrolarında memur olmanın genel kriterlerinin yanında belirli bölümlerden mezuniyet, yabancı dil bilmek ve belirlenen yaş sınırını geçmemiş olmak ve açılan özel yarışma sınavını kazanmak şartları yer almıştır. Uzman yardımcılığı dönemini de başarıyla tamamlanması gerekmiş, bu yerine getirilemediğinde ise diğer memuriyet kadrolarına atanma durumuyla karşı karşıya kalınmıştır.

Kariyer uzmanlığının nicel görünümü hakkında genel olarak bilgi edinmek için çalışma kapsamında seçilen bakanlıklara ait verilere aşağıda Tablo 1'de yer verilmiştir. Bu veriler için yakın yıllar itibarıyla yapılan araştırmada 2014-2016 arası verilere ulaşılabilmektedir. Dolayısıyla bu yıllara ilişkin olan veriler gösterilmiştir.

Tablo 1: Bazı bakanlıklarda kariyer uzman ve uzman yardımcısı sayıları (2014-2016)⁶

Bakanlık	2014 Yılı		2015 Yılı		2016 Yılı	
	Kariyer Uzman	Kariyer Uzman Yardımcısı	Kariyer Uzman	Kariyer Uzman Yardımcısı	Kariyer Uzman	Kariyer Uzman Yardımcısı

⁶ Tablodaki rakamlar ilgili bakanlıkların Devlet Personel Başkanlığı KADRO-NET sistemine yaptığı veri girişleri neticesinde oluşan 'dolu' kadro sayılarıdır. Kariyer uzman unvanı uzman yardımcısı olarak istihdam edilmeye başlanan personelin yeterlilik sürecini tamamlaması neticesinde ihraz edildiğinden, ilgili bakanlığı sisteme veri girişi açısından sağladığı güncellik düzeyine göre kariyer uzmanı ve kariyer uzman yardımcısı sayıları farklılık gösterebilmektedir. Tablo 2014'den, Mayıs 2016'ya kadar olan dönemi kapsamaktadır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	103	146	99	137	106	135
Avrupa Birliği Bakanlığı	115	67	170	3	169	3
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	192	195	220	172	248	159
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	161	104	168	102	162	96
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	888	62	113	41	120	6
Kültür ve Turizm Bakanlığı	448	148	488	111	526	68
Milli Eğitim Bakanlığı	13	107	38	208	1006	96
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	76	140	99	115	147	77

(Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı verileri, 2016)

Yukarıdaki veriler bakanlık örgütlenmesinde kariyer uzmanlıkların görünümüne ilişkin sınırlı bir bilgi sunmaktadır. Albayrak'ın kamu kurumlarının teşkilat kanunları ve kariyer uzmanlık yönetmeliklerine dayanarak oluşturduğu tabloda 1971 yılından itibaren kariyer uzmanlıkları gösterilmiştir. Bu tabloya göre 2002'den önce kariyer uzmanlıklar Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında yoğunlaşmıştır. Kariyer uzman ve yardımcılarının sayısı 2003'den itibaren düzenli bir artış içerisinde olmuş, bu artış toplam kamu istihdamı içerisinde % 1'lik dilimini kariyer uzmanların meydana getirmesi şeklinde sonuçlanmıştır (2016: 201-202). Tablo 1'de

Devlet Personel Başkanlığı'ndan edinilen bilgiler ışığında 8 bakanlıkta kariyer uzman istihdamının 2014, 2015 ve 2016 yılının Mayıs ayına kadar olan süredeki durumu gösterilmiştir. Bu veriler kariyer uzmanlık uygulamasındaki çeşitli sorunlarla karşılaşılsa da kadrolardaki artış uygulamanın personel politikalarında benimsenmeye devam ettiğini göstermektedir. Bu rakamlara göre incelenen yıllar itibarıyla kariyer uzman sayılarının Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı dışındaki bakanlıklarda artmış olduğu görülmektedir. Bakanlık örgütlenmesinde önemli değişikliklerin gerçekleştiği 2011 yılından sonra bakanlıklar yeni teşkilat yapılarına uygun olarak kariyer uzmanlıklara ilişkin yönetmeliklerini çıkarmışlardır. Makale kapsamında incelenen bakanlıklardaki uzman istihdamına ilişkin yönetmelikler; Çevre ve Şehircilik Uzmanlığı Yönetmeliği 2011'de, Gıda Tarım ve Hayvancılık Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav, Atama, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 2011'de, Millî Eğitim Uzmanlığı Yönetmeliği 2012'de, Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Yönetmeliği 2013'de, Avrupa Birliği İşleri Uzmanlığı Yönetmeliği 2012'de,⁷ Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlığı Yönetmeliği 2012'de, Kültür ve Turizm Uzmanlığı Yönetmeliği 2012'de, Orman ve Su İşleri Uzmanlığı Yönetmeliği 2012'de çıkarılmıştır. Seçilen bakanlıklardan Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın Çevre ve Orman Bakanlığı şeklinde örgütlendiği dönemde hizmet bakanlıklarında kariyer uzmanlığın yaygınlaştığı ilk bakanlıklardır (Albayrak,2016: 204-205).

Kariyer uzmanlıklara giriş şartları Devlet Memurları Kanunu'nda ve yönetmeliklerde yer almıştır. Ancak bu konuda yönetmeliklerde yer alan bazı düzenlemeler uzmanlıkların genel şartlarını sağlamanın dışında da bu meslek grubuna geçmeyi sağladığı görülmektedir. Örneğin 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun Sosyal Güvenlik Uzmanı, Müfettiş ve bunların yardımcılarını kısmında 30. maddede; Kurumda sosyal güvenlik uzman yardımcısı veya müfettiş yardımcısı kadrolarına atanabilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartlara ilave bazı kriterler⁸ sayıldıktan sonra ek fıkra (6.2.2014-6518/80 md.) ile başkanlık merkez teşkilatında genel müdür yardımcısı, daire başkanı veya taşra teşkilatında il müdürü kadrolarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar, atama tarihi itibarıyla fiilen bu kadrolardan birinde bulunmak şartıyla Sosyal Güvenlik Uzmanı kadrosuna

⁷ Bakanlıklar ve Başbakanlık Bağlı Kuruluşları Avrupa Birliği Uzman Yardımcılığına Giriş ve Avrupa Birliği Uzmanlığı Yeterlik Sınavlarının Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise 2006'da çıkarılmıştır.

⁸ Bu kriterler; "En az dört yıllık eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadî ve idarî bilimler, tıp, diş hekimliği, eczacılık fakültelerinden veya sosyal hizmetler, sağlık idaresi veya sağlık yönetimi, matematik, istatistik, aktüerya, bankacılık, sigortacılık, işletme mühendisliği, endüstri mühendisliği, yazılım mühendisliği, elektronik mühendisliği, elektrik ve elektronik mühendisliği, bilgisayar mühendisliği bölümlerinden ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından mezun olmak"tır.

atanabileceği hükmü düzenlenmiştir. Böylece bu sayılan pozisyonlarda görev yapanlar kariyer uzmanlık kadrosuna geçebilmektedir.

Benzer şekilde; 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu Hükmünde Kararname'nin Maliye Uzmanlığı ve Defterdarlık Uzmanlığı kısmının 43. maddesindeki ek fıkra ile (12.7.2013-6495/59 md.) bakanlık merkez teşkilatında daire başkanı, genel müdür yardımcısı ve başkan yardımcısı veya taşra teşkilatında defterdar kadrolarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar, atama tarihi itibarıyla fiilen bu kadrolardan birinde bulunmak şartıyla Maliye Uzmanı kadrosuna atanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan, 15 Nisan 2015 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, bazı bürokratların görevden alınması durumunda atanacakları kadroların hangileri olacağını belirtilmiştir. Buna göre ek göstergesi 3600 (dâhil) - 6400 (hariç) olanlar görev yapmakta oldukları kurumların merkez teşkilatına ait kariyer mesleklerde ve bunlarla benzer nitelikteki mesleklerde (Müfettiş, Uzman, Murakıp, Aktüer, Kontrolör, Denetçi, Denetmen), daha önce görev yapmamış olanlar, ek göstergesi 3600 (dâhil) - 6400 (hariç) olan yönetici kadrolarında toplam en az üç yıl görev yapmışlarsa, görevden alındıkları kurumun merkez teşkilatına ait kariyer meslek kadrolarına veya bunlarla benzer nitelikteki kadrolara atanmaktadır. Bu durumu Albayrak “üst düzey yöneticileri görevden alma aracı olarak kariyer uzmanlık” şeklinde vurgulamıştır (2016, s. 313). Kariyer uzmanlık olarak adlandırılan bu kadrolara yapılan atamalar kariyere ilişkin “...kariyeriniz boyunca üst pozisyonlara geçersiniz, zamanı geldiğinde sıradüzende birbirini takip eden, her biri bir öncekinden üst dereceyi temsil eden unvanlara sahip olursunuz...” (Navaro, 2014, s. 191) şeklindeki silsileyi bozmaktadır.

Sonuç

Devletin görevlerinin çeşitli bölümlere ayrılarak yerine getirilmesi, kurumların faaliyet alanlarında uzman olmalarını da beraberinde getirmiştir (Orak, 2012, s. 310). Kurumların uzmanlıklara ayrılması aynı zamanda kurumlarda çalışacak personelin de o uzmanlık bilgisine sahip olması gerekliliğini doğurmuştur (Orak, 2012, s. 323). Uzmanlıklara ayrılarak görevlerin yerine getirilmesiyle sorumluluk alanlarına ilişkin karışıklıklar önlenir ve mikro parçalara ayrılarak görevler tanımlandığı için, her parçaya ilişkin detaylı bilgiler üretilebilir. Ancak tüm bunlarla beraber uzmanlaşma özellikle aşırı uzmanlaşmada söz konusu olan mikro düzeyde branşlaşma, ağaçların yapraklarının üzerindeki damarları incelerken ormanın tümünün gözden

kaçırılması (Saltoğlu, 2006, s. v) örneğiyle sembolize edilebilecek durumlarla da karşılaşılabılır. Kurumun bütün olarak varlık nedeni, görev alanı, birimlerin birbiriyle ilişkisi dikkatten kaçabilir. Spesifik bir konu ve sadece onun mevzuatıyla ilgilenen uzmanların, ilgili olan ya da olabilecek diğer hususları yeterince gözönünde bulundurması zorlaşabilir. Özel yetenek esasında görev yapan uzmanlar, Illich'in (2002) tarifıyla kabiliyetsizleştirici uzmanlıklar üretebilirler (2002, s. 37).

Kurumlarda oluşan her bir uzmanlık yeni bir hiyerarşi, yeni düzenlemeler ve bütçe üzerinde yeni yükler meydana getirmektedir. Bunlara ek olarak bürokraside uzmanlık niteliği ön plandaki çalışanlar kendilerinin kamu yararının özel muhafızları olduklarını iddia etmeleriyle (Illich, 2002, s. 53) çeşitli konularda temel bilgilere sahip gruplar arasında bir yarış söz konusu olabilir. Bürokrasinin işleyişinde kurumların ve birimlerin birbirinden veri saklaması ve düzenlemelerde yer alan ölçüde bile bilgilendirmenin yapılması konusunda çekimser davranışlar görülmektedir. Dolayısıyla her kurum faydalanabileceği bir başka veriye erişemediğinden bunların tekrar üretilmesi için enerji ve zaman harcanabilmektedir. Uzmanlıklar çoğaldıkça bu sistem ve işleyiş daha da karmaşıklaşmakta, kurumların ve birimlerin birbirinden haberdarlık düzeyi ve denetim zorlaşmaktadır.

Türk kamu personel politikalarındaki tercihlere bakıldığında uzman istihdamının sağlanması ve artırılması yönünde bir tercih olduğu görülmektedir. Özellikle bakanlık görev alanları esasında ayrılarak uzmanlaşmaya gidilerek personel görevlendirmesi yapılmasıyla yeni bir uzmanlık sistemi oluşmuştur. Bu yeni sistem uzmanlık göreve değil, kuruma bağlandığı için kurum temelli istihdama geçiş niteliğindedir. Personel örgüt yapısına bağlanmakta ve bu da uzmanların güvencesi konusunda soru işaretleri oluşturmaktadır. Kurumun yerelleşmesi, bölünmesi, küçülmesi veya ortadan kaldırılması gibi durumların personel için ne gibi sonuçlar doğuracağı gibi sorular düşünülebilir (Sayan & Demirci, 2012, s. 198). Bu sorular üzerine Güler'in vurgulamış olduğu noktalar uzman istihdamının personel sisteminin temel ilkeleri bağlamındaki kritiği açısından önem taşımaktadır. Bu noktalar şu şekildedir (2012, s. 19):

- Hizmet/görev/unvan örgütle özdeş sayıldığından, örgüt ortadan kalktığında unvan da kendiliğinden ortadan kalkabilecek bunun sonucu olarak memurluk güvencesinde belirsizlik yaşanabilecektir.
- Her hizmet/göreve uzmanlık koşulları karşılandığından herhangi bir zamanda girilebileceğinden kamu hizmetine genç yaşta ve en alt basamaktan girme ve sistem içinde yükselme anlamına gelen kariyer ilkesini uygulanamaz hale getirecektir.

- Bir kurumdan başka bir kuruma geçiş söz konusu olduğunda kazanılmış hakların korunması ilkesi uygulanmayabilecektir.
- 657 sayılı kanunun kariyere dayalı personel sisteminden kadro sistemine geçiş başlamıştır.

Bu çalışmada uzmanlaşmanın kapsamına, Sanayi Devrimiyle birlikte uzmanlaşmanın bir verimlilik sağlama aracı olarak kullanılmasına ve uzmanlaşmaya iktisatçılar ve yönetim bilimciler tarafından verilen öneme değinilmiştir. İşletme yönetiminde daha kolay gerçekleştirilebilen uzmanlaşmanın kamu yönetimindeki görünümüne bakılmıştır. Kamu ve özel arasındaki tabi olunan kurallar ve işleyiş ilkeleri gibi kilit farklılıkların 1980 sonrası kamu yönetimi reformlarıyla, özel sektör ilkelerinin kamu sektörüne uygulanmasıyla yokedilmesi hedeflenmiştir. Kamu hizmetlerinin etkinlik, verimlilik gibi kavramlarla değerlendirilmeye başlanmasıyla bu hizmetlerin sunumunda ve personel sistemlerinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. Söz konusu değişiklikler arasında kamuda uzman kadrolar ihdas ederek kariyer sistemlerinde farklılıklar ortaya çıkarmıştır.

Günümüzde kamu idarelerinde uzman personel istihdamı hiyerarşik ilişkilerde ast-üst ilişkisi gibi bir takım sorunları da beraberinde getirebilmektedir. Bilgi ve tecrübe açısından uzun yıllar alanında uzmanlaşmış orta düzey bir kamu personeli (şef, şube müdürü vb.) ile mesleğe yeni başlayan kariyer uzman arasında görev-yetki, ast üst ilişkisinde sorunlar yaşanabilmektedir. Ayrıca uzmanlaşmadan beklenen yararlar yöneticilik söz konusu olduğunda yöneticilikle ilgili olmayan işlere göre daralmaktadır. Yönetim işinde uzmanlaşma yetkiyi parçalayacak noktaya getirildiğinde karar alma süreci olumsuz etkilenebilecektir (Atchison, 1970, s. 65-66). Türk kamu personel sistemi içerisindeki konumları dikkate alındığında kariyer uzmanlıkların birçoğu merkez teşkilatında istihdam edilmektedir. Bu uzmanlar görevli oldukları kurumun taşra teşkilatını ve işleyişi konusunda bilgi düzeyleri düşük olabilmektedir. Bu uzmanlara yönelik bakanlığın uzmanı ancak *işin uzmanı* olmadıkları yönünde eleştiriler ortaya çıkmaktadır. Bu durumda kurumsal işleyişte çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Kurum içinde aynı nitelikteki işi yapan personel ile kariyer uzmanlığı kadrosunda görev yapan kişiler arasında özlük hakları bakımından var olan farklar ise kurum içi çalışma ortamını olumsuz etkileyebilmektedir.

Kadro itibarıyla herhangi bir kurum uzmanı olan kişiler, kurum içinde belli bir alanda çalıştırıldığından ve o birimde uzmanlaştığından aynı kurumun farklı nitelikteki görevleri konusunda yeterli bilgiye sahip olamamaktadır. Kariyer uzmanlıklar faaliyet alanlarına göre özelleşmiş şekilde adlandırılrsa da herhangi bir hizmet bakanlığının tüm görev

alanında istihdam edilen personelin görev alanının nasıl sınırlandırılacağı belirsizdir. Bakanlıklarda görev yapan meslek memurlarına göre alan hakkında bilgileri daha sınırlı ve yeni olan personelin kurum uzmanı sıfatını haiz olması özlük hakları konusundakine benzer etkiler oluşturabilmektedir. Bu uzmanlıklar açısından önemli hususlardan biri de teknik ve sözel bölüm mezunlarının aynı uzmanlığa kabul edilmeleri ve birbirine benzemeyen görevlerin aynı unvan altında yürütülmeye çalışılmasıdır. Örneğin, mühendislik fakültesinden mezun bir personel ile hukuk fakültesinden mezun bir personel aynı uzmanlık unvanı ile istihdam edilebilmektedir.

Kariyer uzmanlık kadrolarına giriş için merkezi sınava giriş şartı aranmakla birlikte sözlü sınav usulüne pek çok eleştiri getirilmektedir. Bunun yanında uzman yardımcılığı süreci de farklı uygulamaları beraberinde getirerek belirsizliklere neden olabilmektedir. Bu durumun ise kurumlarda kariyer uzmanlığı esas alan yönetsel politikaları olumsuz etkileyeceği, mesleki alandaki gelişimin sınırlı kalacağı ve uzmanlar eliyle sunulan kamusal hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik hedeflerin sapmasına neden olabileceği değerlendirilmektedir.

Kamu kurumlarında görev yapan kariyer uzmanların görev tanımının tam olarak yapılmaması, hiyerarşik düzen içerisindeki konumunun farklılık arz etmesi gibi nedenlerle kurum içi sorunlar olarak karşımıza çıkabilmektedir. Kurum içinde uzman personel istihdamının artırılması zaman zaman işlerin de yürütümünde sorunlara sebebiyet verebilmekte, çünkü işi yapacak nitelikte personel olmaması, kariyer uzmanların ise yapılacak işe uygun olmaması nedeniyle işleyişte aksaklıklar yaşanabilmektedir.

Kamu kurumlarındaki kariyer uzmanlarının sayısının artırılması aynı zamanda uzmanlığın memurlaşmasını da beraberinde getirmiştir. En yaygın şekilde dile getirildiği haliyle uzmanlar diğer memurlarla benzer işleri yürütmekte ancak farklı ücret almaktadırlar. Kamu kurumları merkez teşkilatında olduğu gibi taşra teşkilatında da uzman istihdam etmektedir. Ancak taşrada istihdam edilen uzmanların mali hakları merkezde istihdam edilen kariyer uzmanlardan düşük olmakla birlikte görev yaptıkları birimlerdeki diğer memurlardan ise daha yüksek belirlenmiştir.

Kamuda uzman istihdamının istisnai bir uygulama iken genel bir personel politikası halini aldığı söylemek mümkündür. Bunun genel bir politika haline gelmesi aynı zamanda uzmanlığı da özel bir pozisyonu ifade eden atmosferinden çıkarıp sıradanlaştırmıştır. Bu durum mevcut kariyer uzmanların mali haklarından faydalanmak amacıyla yapıldığı yönünde eleştirilmektedir. Kariyer uzmanlıklar memuriyet sisteminin içinde farklılaştırılmış nitelikleriyle hem personel sisteminin geneli için de sorun alanı oluşturmakta hem de uzman

kadrolar yukarıda işaret edildiği gibi kendi içerisinde çeşitli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bakanlık hizmet alanlarına göre; Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanı, Avrupa Birliği Uzmanı, Orman ve Su İşleri Uzmanlığı gibi çeşitli uzmanlık kategorileri oluşmuş ve kurumların genel idari işlerini yerine getiren personelinin de üstlendiği görevler arasındaki geçişler muğlaklaşmıştır. Özel uzmanlık alanlarına olan ihtiyaçtan ortaya çıkan kadroların sayısal çoğalması ve tâbi oldukları hükümlerin meslek memurlarından farklı olması bu kadrolardaki artışın irdelenmesini gerektirmektedir.

Kaynakça

- Albayrak, S. O. (2016). *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Atchison, T. J. (1970). Örgütlerde Yetki Bölünmesi. (E. Eren, Çev.). *People The Management Of People at Work*, July-August.
- Aydın, M. A. (2006). Bir Kariyer Meslek Grubu Olarak Uzmanlık ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği: Yasama Uzmanlığı. *Yasama Dergisi*. (2), ss. 146-164.
- Baransel, A. (1993). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. Cilt:1. İstanbul: İşletme Fakültesi Yayını.
- Başbuğ, A. (2010). *Sosyal Hukuk*. Ankara: Binyıl Yayıncılık.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Carauşan, M. (2012). The Professionalization Of Public Administration Romania, *Administratio*,4 (1), (P. 83-96).
- Daft, R. L. (2015). *Örgüt Kuramları ve Tasarımını Anlamak*. (S. Yürür, Çev.), Ankara: Nobel Yayıncılık.
- DPB (1963). Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında), Ankara.
- DPD (1963). 1962 Yılında Devlet Personel Dairesine Verilen Yabancı Uzman Raporları. Ankara.
- Diamond, J. (2010). *Tüfek Mikrop ve Çelik*. (Ü. İnce, Çev.), Ankara: TÜBİTAK Yayını.
- Durgun, Ş. (2010). *Modernleşme ve Siyaset*. Ankara: Binyıl Yayınevi.

- Erdem, T. (2009). Modernleşme. *Feodaliteden Küreselleşmeye*. T. Erdem (Ed.), Ankara: Lotus Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (1994). *Kamu Yönetimi*. İzmir: Üniversite Kitabevi.
- Etzioni, A. (1969). *Modern Örgütler*. Ankara: Güzel İstanbul Matbaası.
- Fayol, H. (2005). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*, (M. Asım Çalıköğlü, Çev.), Ankara: Adres Yayınları.
- Fişek, K. (1979). *Yönetim*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Güler, B. A. (2012). Yetki Kanunu-6223: Genel Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, (Der: A. Argun Akdoğan), Ankara: Memleket Yayınları.
- Illich, I. (2002). *Tüketim Köleliği*. (M. Kardeşhan, Çev.), İstanbul: Pınar Yayınları.
- Karatepe, H. (2011).Sözleşmeli Personel İstihdam Politikasında Değişim ve Günümüz Uygulamaları.*Bütçe Dünyası Dergisi, 1 (25)*, ss. 188-203.
- Karasu, K. (2001).*Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*.Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Karslı, M. R. (2013). Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı.*Vergi Dünyası Dergisi, (386)*, as. 92-101.
- Keskin, H., Akgün, A. E., Koçoğlu, İ. (2016). *Örgüt Teorisi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*. (O. Akınhay, D. Kömürcü, Çev.), Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP) (1966). Ankara: TODAİE Yayını.
- Navaro, D. (2014). *Kariyer ve Varoluş Bir Benlik Eylemi*, Ankara: Elma Yayınevi.
- Orak, C. Ç. (2012). Kamu Kurumları ve Uzmanlık İlkesi, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Xvi (4)*, ss. 291-328.
- Örnek, A. (1994). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayıncılık.
- Robbins, S. P.,Decenzo, D. A., Coulter, M. (2013). *Yönetimin Esasları*, (Y. Sayılar, Çev.). Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Saltoğlu, M. (2006). Çevirmenin Önsözü. Adam Smith, *Ulusların Zenginliği*, Ankara: Palme Yayıncılık.
- Sayan, İ. Ö. (2017). Kitap İncelemesi: Süha Oğuz Albayrak: Kariyer Uzmanlık Sistemi, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72 (3), (S. 791-795).
- Sayan, İ. Ö. (2016). Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71 (3), (S. 669-691).
- Sayan, İ. Ö., Demirci, A.G. (2012). Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi. *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*. A. A. Akdoğan (Der.), Ankara: Memleket Yayınları.
- Simon, H. A. (1956). İdaredeki Atasözleri, (M. Soysal, Çev.). *AÜSBF Dergisi*, Cilt:11, (S. 85-109).
- Simon, H. A., Smithburg, D. W., Thompson, V. A. (1980). *Kamu Yönetimi*. (C. Mıhçıoğlu, Çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Smith, A. (2006). *Ulusların Zenginliği*. (M. Saltoğlu, Çev.), Ankara: Palme Yayıncılık.
- Taylor, F. W. (2005). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (H. Bahadır Akın, Çev.), Ankara: Adres Yayınları.
- TÜBA (2011). *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite*, (H. Bahadır Akın, Çev.), Ankara: Adres Yayınları.
- Weber, M. (1996). *Sosyoloji Yazıları*. (Çev: Taha Parla), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özgüler, V. C. (2012). Yeni Teknolojiler ve Örgütler. *Örgüt Sosyolojisi*. M. Zencirkıran (Ed.). Bursa: Dora Yayınları.
- <http://www.aile.gov.tr/data/56d469a8369dc56f90d98bbd/2015%20y%c4%b11%c4%b1%20ba kanl%c4%b1k%20%c4%b0dare%20faaliyet%20raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 02.06.2016).