

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE DEĞİŞİM TARTIŞMALARINA BİR KATKI: '5-S REFORM ÇERÇEVESİ'

A Contribution to the Debates on Changing Public Personnel System:
'5-S Reform Framework'

Muhittin ACAR*

Öz

Türkiye'de kamu personel sistemine yönelik çalışmaların kayda değer bir kısmı personel reformlarıyla ilgilidir. Dolayısıyla, reformları konu edinen literatürün sistematik bir biçimde incelenmesine ihtiyaç vardır. Sözü edilen türden bir incelemede yararlanılabilecek bazı fikirlere ve örneklerle bu çalışmanın ilk kısmında yer verilmektedir. Belki daha da önemlisi, çalışmada geçmişteki reform girişimlerine ilişkin literatürde yer verilen gözlem ve eleştirilerden gelecekteki reformlara yönelik bazı çıkarımlar yapılmaktadır. Çalışmada kamu personel reformlarının başarısı için, süreçlerin bütüncül bir tarzda planlanmasının ve etkili biçimde yönetilmesinin önemine vurgu yapılmaktadır. Çalışmanın temel amacı, kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılmasında kullanılabilecek bir çerçeve ortaya koymak suretiyle alana katkıda bulunmaktır. Çalışmada önerilen '5-S Reform Çerçevesi' beş bileşenden oluşmaktadır: strateji, standardizasyon, senkronizasyon, sahiplenme ve sürdürülebilirlik.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Kamu Yönetimi, İdari Reformlar, Kamu Personel Rejimi, Kamu Personel Sistemi, Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamu Personel Politikaları, Kamu Personel Reformu.

ABSTRACT

A significant portion of the studies on public personnel system in Turkey are somewhat related to personnel reforms. As such, there is a need to conduct a comprehensive and systematic review of the existing literature on public personnel reforms. At the beginning of this study some ideas and samples are offered for possible utilization in such a review. Perhaps more importantly, the study draws some key inferences from observations and criticism available in the existing literature about the past reforms in order for them to be useful for future reforms. The study emphasizes the importance of an integrated planning and effective management of the processes for success of public personnel reforms. The chief purpose of this study is to contribute to the field by offering a new framework to be employed in designing and discussing public personnel reforms. The proposed '5-S Reform Framework' consists of five main components: strategy, standardization, synchronizing, owning, and sustainability.

Keywords: Turkey, Public Administration, Administrative Reforms, Public Personnel Regime, Public Personnel System, Human Resources Management in Public Sector, Public Personnel Policies, Public Personnel Reform.

* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, acar42@yahoo.com, ORCID: 0000-0002-0422-5034

“Son yıllarda ülkemizde ‘reform’ sözcüğü, semeresiz girişimlerin, gerçekleştirilmeyen özlemlerin bir adı oldu. Gerçekten bugün, toplumsal hayatımızın her alanında rastlanan türlü düzensizlik ve eksikliklerin giderilmesi için reform adı altında girilen birtakım çabaların bir sonuca ulaştırılmaması reform sözcüğüne özel bir anlam kazandırmıştır. Aslında reform, amacı, doğrultusu ve aşamaları önceden belirlenen ve sonuçları kestirilebilen sistemli değişim çabalarıdır. Oysa bizde reform çabaları, günlük yaşantımızda karşılaştığımız sıkıntıları hafifletmek amacıyla girilen ve çoğu kez bir ‘mevzuat düzenlemesi’ olarak ortaya çıkan ve genellikle hayal kırıklığı ile sonuçlanan girişimler olmuştur. Başarılı olmayan bu tür girişimlere belki en iyi örnek personel reformudur.”

Cahit Tutum, “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, 1973: 3.¹

1. GİRİŞ

Türkiye’de kamu personel sistemine yönelik akademik çalışmaların önemli bir bölümü—dolaylı biçimde de olsa—bu alanda gündeme getirilen veya getirilmesi gereken, gerçekleştirilen veya gerçekleştirilemeyen reformlara ilişkin tespit, tenkit ve/veya teklifler içermektedir. Geçmişteki değişim çabalarına ilişkin literatürde ortaya konulan gözlem ve eleştiriler bir yeniden okumaya tabi tutulduğunda, reform girişimlerinde başarı için bütüncül bir bakışın ve planlamanın çok önemli olduğu anlaşılmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Türkiye’de kamu personel sisteminde girilecek bir reformun; geçmiş tecrübelerden ders alması, güncel sorunları çözmeyi başarabilmesi ve geleceğin kamu yönetiminde ihtiyaç duyulacak insan kaynakları politikaları ve pratiklerini hedeflemesi gerekmektedir. Bunun için ise, istikbaldeki reform teşebbüslerinde, ‘ne değişmeli?’ sorusuyla yetinilmeyip, ‘nasıl değişmeli?’ sorusuna da odaklanılmalıdır. Başka bir söyleyişle, kamu personel sisteminde reform bahsinde, mevzuatta ve politikalarda spesifik olarak nelerin değişmesi gerektiği kadar, bunların nasıl belirlenmesi, ilişkilendirilmesi, paylaşılması ve tartışılması gerektiği hususlarının da gündeme getirilip, sorgulanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Çünkü herhangi bir reformun öngördüğü politikalar ve düzenlemelerin içeriği ve isabeti kadar, reform sürecinin bütüncül bir tarzda planlanması ve etkili bir şekilde yönetilmesi de nihai başarı açısından önemlidir. Nitekim bu yazının ana fikri ve temel motivasyonu burada saklıdır.

Çalışmanın temel amacı, Türkiye’de kamu personel sisteminde reform tartışmalarına katkı sunmaktır. Bu doğrultuda, kamuda personel reformlarının tasarımı ve

¹ Bu yazının hazırlıkları esnasında vefat haberini aldığımız kamu personel alanın duayenlerinden Prof. Dr. Cahit Tutum’un anısına saygıyla ithaf olunur.

tartışılmasında yararlı olacağı düşünülen ‘5-S Reform Çerçevesi’ çalışmanın üçüncü bölümünde ortaya konulmaktadır. Öncesinde ise, ilk olarak kamu personel rejiminde reform konulu araştırma ve tartışmalara değinilerek, bunların tematik tasnif ve tahlilinde kullanılabilir bazı örnekler aktarılmakta, ardından ilgili literatürün geçmişteki reformlara ilişkin tespit ve tenkitleri bir yeniden okumaya tabi tutularak, personel reformunun tasarımı ve tartışılmasında yeni, daha bütüncül bir yaklaşıma duyulan ihtiyaç ortaya konulmaktadır.

2. KAMU PERSONEL REFORMUNA İLİŞKİN LİTERATÜRDEN ÖRNEKLER VE ÇIKARIMLAR

Türkiye’de kamu personel sisteminin yapılanma ve işleyişini, kamu kurumlarında insan kaynakları yönetiminin durumunu ve sorunlarını ele alan literatür yıllar içinde farklı disiplinlerden ve kurumlardan araştırmacıların ve uzmanların katkılarıyla giderek genişleyen bir görünüm arz etmektedir. Çalışmanın başlangıcında belirtildiği gibi, söz konusu literatürü oluşturan çalışmaların azımsanmayacak bir kısmını kamu personel reformları ile ilişkilendirmek mümkündür. Örneğin, Türkiye’de yayınlanan dört akademik derginin 1972-1999 yılları arasında çıkan sayılarında yer alan personel/insan kaynakları konulu 94 makaleyi içerik analizine tabi tutan Üsdiken ve Wasti (2002), incelenen yazılarda personel alanında ‘sistemleştirme’ yaklaşımını benimseyen ve uygulamaları ele alan çalışmaların büyük bir ağırlık taşıdığını bildirmektedirler. Fedai (2017: 1174) ise, ‘kamu personel yönetiminde reform pratiklerinin analizi’ amacıyla izlediği *Amme İdaresi Dergisi*’nde “1968-1980 yılları arasında yayınlanan çalışmalar[ın] genellikle personel kanunu ve idari personel reformu üzerine yoğunlaş[tığı]” tespitinde bulunmaktadır.

Bununla birlikte, Türkiye’de kamu personel reformu ile ilişkilendirilebilecek akademik çalışmaların türdeş bir küme olmadığı, bilakis tematik, metodolojik ve/veya analitik açılarından farklılıklar içeren geniş bir yelpaze oluşturduğu belirtilmelidir. Dolayısıyla, kamu personel reformuna dair araştırmaları ve tartışmaları kapsamlı ve sistematik biçimde inceleyip tasnif ve tahlil edecek çalışmalara duyulan ihtiyaç sürmektedir. Bu tür bir çalışmaya girişecek olanlara fikir vermesi açısından, ‘personel reformu literatürünün’ analizinde tematik olarak seçilebilecek alt kategorilere dair kimi örnekler aşağıda kısaca değinilmektedir. Ancak, bu yazının kamu personel reformuna ilişkin kuşatıcı ve tüketici bir literatür incelemesi ve çözümlemesi sunma gibi bir hedefinin ve iddiasının bulunmadığı not edilmelidir.

Geçmişteki reform girişimlerini yönlendiren temel sebepleri, teorik modelleri ve/veya uluslararası etkileri ele alan kimi çalışmalar (Altan, 2016; Ayman-Güler,

2003; Eren, 2006; Eren ve Eken, 2007; Eroğlu, 2010), gelecekteki reform girişimlerinin nasıl gerçekleştirilebileceği kadar, siyasi-ideolojik kökenleri itibarıyla nasıl tartışılabileceğine ilişkin olarak da ipuçları ihtiva etmektedir.

Cumhuriyet Döneminde kamu personel sisteminin ve politikalarının gelişimini ele alan bazı incelemeler ise reform arayışlarının tarihsel süreçteki seyrini öğrenmek isteyenlerin başvurabileceği kaynaklara örnek olarak sıralanabilir (Acar, 2019; Altunok, 2018; Güler, 1988b; Öktem, 1992; Şener, 2013).

İlk ismi Devlet Personel Dairesi olan, bilahare Devlet Personel Başkanlığı adını alan ve 2019'da tüzel kişiliği sona erdirilen merkezi idare örgütünün kuruluş yıllarına dair tanıklıklar (Mihçioğlu, 1987) ile yıllar içinde geçirdiği örgütsel-işlevsel değişimlerin tahliline odaklanan incelemelerin (Güler, 1988) yanı sıra, personel hizmetlerinin merkezi düzeyde örgütlenmesinin farklı ülkelerdeki (Aslan vd, 2016) ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında Türkiye'deki (Albayrak, 2020; Kılıç, 2020; Saylam ve Arslan, 2019) durumunun değerlendirildiği çalışmalar müstakbel reformculara merkezi düzeyde yönlendirme-eşgüdüm hususunda faydalı olabilecek gözlem ve değerlendirmeler sunmaktadır.

Kamu personel sistemine yön veren/vermesi gereken anayasal-yasal ilkelere odaklanarak mevcut durumu ve sorunları ele alan çalışmalar (Acar, 2020; Mihçioğlu, 1958; Şen, 2020; Uz, 2011; Yıldız, 2016) ise, söz konusu ilkelerin geçmişteki ve günümüzdeki durumunu anlamının yanında, gelecekteki reform girişimlerinde nasıl ele alınabileceğine ilişkin kestirimlerde bulunmak isteyenlere yol gösterici niteliktedir.

Kamu personel rejimiyle ilgili olarak hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yer verilen tespitler ile öngörülen tedbirlerin yanı sıra, alandaki gelişmeleri ve sorunları belli dönemler itibarıyla ele alan akademik çalışmalar da (Acar, 1991; Albayrak, 2017; Canman, 1998; Özkal-Sayan, 2016; Şaylan, 2000; Tutum, 1980), müstakbel reformculara konu ve kapsam bakımından yapacakları seçimlerde yardımcı olabilecek mahiyettedir.

Bu minvalde son olarak, odağında reformlar bulunmamakla birlikte, Türkiye'de kamu personel sisteminin yapılanma ve işleyişini farklı yönleriyle inceleyen bir dizi makale zikredilmelidir (Acar ve Özgür, 2004; Aslan, 2011; Dulkadiroğlu, 2019; Ergun, 1983; Karlı, 2020; Özgür ve Aydın, 2020; Özkal-Sayan, 2009; Özkal-Sayan ve Albayrak, 2011).

Öte yandan, mevcut literatürde Türkiye'de kamu personeli alanında geçmişte girilen reformlara yönelik eleştiriler ortaya koyan, yapılan düzenlemelerden

umulan sonuçların elde edilememesinin sebeplerine dair değerlendirmeler sunan yazılar bu çalışma bakımından ayrı bir öneme sahiptir. Zira farklı araştırmacılar tarafından yıllar içinde kayda geçirilen tespit ve tenkitler, personel reformu girişimlerinde spesifik mevzuat ya da siyasa değişikliklerinin içeriği ve isabetliliği kadar, reformların nasıl tasarlandığı, tartışıldığı ve tatbik edildiği meselesi üzerinde de ciddiyetle durulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Kamu personel sistemine yönelik değişim çabalarında, konu ve içerik kadar, yaklaşım ve yöntemin de önemli olduğunu göstermektedir. Münferit mevzuat hükümlerine ve siyasa maddelerine odaklanmakla yetinmektense, metotların ve süreçlerin de etraflı biçimde sorgulanması ihtiyacına işaret etmektedir.

Bu noktada, geçmişte ve günümüzde kamu personeli sistemine yönelik reform girişimlerinin neredeyse tüm ülkelerde bir dizi karmaşıklık ve güçlüklerle karşılaştığı, ayrıca personel reformlarının başarısını belirleyen etmenlerin çok ve çeşitli olduğu hususunun altı çizilmelidir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018). Nitekim Türkiye’de personel reformlarının akim kalması; ekonomik ve siyasi istikrarsızlıktan, yüksek işsizlik ve enflasyona, uzman personel ve mali kaynak yetersizliğinden, ihtiyaçlara ve bünyeye uygun olmayan fikir ve modellerin esas alınmasına kadar bir dizi farklı faktöre referansla tartışılmıştır. Dolayısıyla, kamu personel sisteminde yaşanan her olumsuzluğu reformların/reformcuların başarısızlık hanesine yazmak da, geçmişte girişilen reformların başarısızlıklarının tamamen yaklaşım-yöntem ile ilgili yetersizliklerden kaynaklandığını söylemek de doğru olmayacaktır.

Bununla birlikte, alanın duayen isimlerden Cahit Tutum’un muhtelif makaleleri başta olmak üzere, Türkiye’de kamu personel sisteminde reformları konu edinen yazıların yeni bir okumaya tabi tutulmasıyla, geçmişte ortaya konulan reform yaklaşımlarına ve süreçlerine yöneltilen eleştirileri belli başlıklar altında toplamak ve bunlardan gelecekteki reformların planlanması ve yönetilmesine ilişkin bazı çıkarımlar yapmak mümkündür.

Geçmişteki reform çalışmalarına yöneltilen ve kabaca beş alt başlıkta toparlanabilecek eleştiriler arasında ilk sırada, personel rejimini ilgilendiren ya da etkileyen değişiklik ve düzenlemelerin temel istikametinin ve tercihlerinin belirsizliği bulunmaktadır. Örneğin, Tutum (1973: 23), “reform ihtiyacının nitelik ve yönünün saptanmamış olmasını” eleştirmekte, “reformların niteliği ve genel doğrultusu konusunda yeni sosyal güçlerin temel tercihlerinin ne olduğunun kesinlikle belli” olmadığı görüşünü savunmaktadır. Aynı yazar, devamında şunları kaydetmektedir: “Memur güvenliği konusunda genel tutum ve eğilim ne olacaktır? Personel sistemi işe ağırlık veren, dikey ve yatay hareketliliği ve özel kesimle personel alışverişini teşvik eden açık bir sistem mi olacak yoksa meslek unsurunun ağır bastığı kapalı bir rejimi olacaktır? Bütün bu

ve buna benzer sorular bugüne kadar yeteri açıklıkla cevaplandırılmamıştır.” (1973: 24-25). Benzer biçimde, Canman (1985: 25), “Kararnamelerle personel rejimimize bir sistem, bir felsefe getirilmemiştir. Düzenlemeler, bu yüzden yüzeyde kalmış, yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır.” değerlendirmesinde bulunmaktadır.

Kısacası, ‘kadro’ ve ‘rütbe’ sistemlerinden hangisine ağırlık verileceği hususu dâhil olmak üzere personel sisteminin başat niteliklerinin belirlenmemiş olması (Canman, 1992; Şen, 2020; Tutum, 1980), temel yönelimler, hedefler ve tercihlerin açık bir biçimde ortaya konulmamış bulunması, geçmişteki reform girişimlerine dair eleştirilerin başında gelmektedir. Hâlbuki deneyimler ve araştırmalar, kamu personel sisteminde reformun ana amaç ve hedeflerinin, önceliklerinin ve odağının belirlenmesi gerektiğine, başarı için kapsamlı bir stratejiye ve iyi bir süreç yönetimine ihtiyaç bulunduğuna işaret etmektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018).

İkinci gruptaki eleştiriler, kamu personeli alanındaki değişikliklerin kapsamlı bir stratejinin rehberliğinden yoksun ve sistematiklikten uzak bir şekilde yürütülmesi neticesinde oluşan parçalı ve karmaşık yapıya, öngörülebilirlik ve tutarlılıktan uzak mevzuata ilişkindir. Tutum (1990: 35) ‘Cumhuriyet döneminde yapılan personel düzenlemelerinin dikkate değer özelliklerini’ sıralarken bunların çoğunun ‘ücret yasaları’ oluşuna ve ‘tevhid ve teadül kanunları’ niteliği taşımalarına vurgu yapmakta ve sözlerini şöyle sürdürmektedir: “Bunun anlamı ise açıktır: parçalanmış, dağılmış bir sistemi yeniden bütünleştirmek ve çeşitli personel kategorileri arasında ‘tevhid’ ve ‘teadül’ sağlamak. Bu çembersel döngü yıllar boyu sürüp gitmiştir”. Anılan yazar, ortaya çıkan durumu kamu personeliyle ilgili düzenlemelerin kanunla değil KHK’lar ile gerçekleştirilmesine, çoğu kez güncel dürtülerle hareket edilmesine ve münferit çözüm arayışlarının yaygınlığına atfetmektedir (1990: 36-37). Personel rejimine ilişkin düzenleme ve uygulama yetkisini paylaşan merkezi idare kuruluşları arasında etkili bir iş birliği ve eşgüdümün tesis edilememiş olması ile farklı statülere ve kurumlara tabi olarak çalışan kamu personeli arasındaki ücret dengelerinde tutarsızlıklar ve bozulmalar yaşanması da bu minvalde not edilmelidir (Canman, 1985; Şaylan, 2000; Tutum, 1973).

Kamu personel sisteminde reform çabalarına yönelik üçüncü grup eleştiriler, ‘ilişkilendirme ve uyum’ ile ilgilidir. Öncelikle belirtilmelidir ki, stratejik insan kaynakları yönetimiyle ilgili literatürde, bir yandan kurumsal stratejiler ile insan kaynakları stratejilerinin uyumunun (dikey entegrasyon), diğer yandan da kurumsal insan kaynakları politikaları ve uygulamalarının birbirleriyle uyumunun (yatay entegrasyon) sağlanmasının önemine giderek daha fazla vurgu yapılmaktadır (Coşkun ve Kayar, 2011). Benzer biçimde, kamu personel sistemine yönelik değişikliklerin idari reformların bir parçası olarak tasarlanması, kamu yönetimi alanındaki

düzenleme ve değişikliklerle uyumlu bir biçimde ele alınması da gerekmektedir. Nitekim Erkin (1971: 50), 1327 sayılı Kanunun gerekçesinde; personel rejiminde yapılacak düzenlemelerin 'kamu yönetimi alanındaki düzenleme ve iyileştirmelerin başlangıcı, belki de temeli olacağı' ve 'bütçe reformu, emeklilik sistemi ve idari reform ile organik bir bütün olarak ele alınacağı' ifadelerine yer verildiğini bildirmektedir. Köksal (1968: 102) ise, 'personelle ilişkin bütün sorunların birbiriyle yakından ilgili olduğuna' dikkat çekerek, bunlara 'birlikte, personel idaresinin bütünlüğü içinde çözüm aranması' gerektiğini vurgulamaktadır.

Buna karşın, kamu personel sisteminde reform çabalarına ilişkin değerlendirmeler içeren yazılarda, 'ilişkilendirme ve uyum' konusuna Türkiye'de yeterince hassasiyet gösterilmediği sıklıkla dile getirilmektedir. Örneğin, Coşkun ve Kayar'a (2011: 82-83) göre: "*Türk kamu yönetiminde stratejik plan uygulamalarına ilişkin yasal mevzuatın büyük ölçüde tamamlandığı söylenebilir. Bununla birlikte, mevzuatta ve uygulamada stratejik planlama ile kamu personel sistemi arasında bir ilişki kurulmamıştır.*" Tutum'a (1973: 25) göre: "*Personel reformu, tek başına ele alınıp gerçekleştirilecek bir sorun gibi gözüküyordu. Örgüt ve yöntemi de içine alacak biçimde ele alınması gerekirken sorunun bu yönü bütünü ile ihmal edilmiştir.*" Benzer biçimde, Canman (1985: 25), personel rejimi ile teşkilat yapısı arasındaki ilişkiye önem verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Yine Tutum (1980: 105), geçmiş reform girişimlerinde personel sorunlarının örgütsel sorunlardan ayrı tutulması nedeniyle personel alanındaki düzenlemelerin adeta salt ücret düzenlemesine dönüştüğünden (ve biraz da bu yüzden başarısızlıkla sonuçlandığından) bahisle, şu görüşü savunmaktadır: "*Reformun en son amacı, hizmetle personel arasındaki kopukluğu gidermek olduğuna göre, personel sorunlarının örgüt sorunları ile birlikte ele alınması bir zorunluluktur.*" Aykaç'a (1990: 107) göre ise:

Türkiye'de bugüne kadar, personel yönetimi alanında meydana gelen aksaklıkların giderilmesi için yapılan bütün çalışmalar[ın] ve düzenlemeler[in] personel yönetimi sisteminin bir alt sistemine büyük önem atfederek, o alt sistemdeki aksaklığın giderilmesi halinde her şeyin düzeleceğini sanmak yanlıgisına kapıldıklarını veya alt sistemler arasındaki ilişkilerin özellikleri[ni] dikkate [almaksızın], sorunların tek tek çözümlenebileceği varsayımından hareket ettiklerini görüyoruz.

Aksu (2007: 38-39), 2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lar marifetiyle gerçekleştirilen düzenlemelerin hem birbiriyle uyumunun hem de devlet teşkilatlanmasına ve kamu personel rejimine temel teşkil eden hukukî düzenlemelerle uyumunun sağlanamadığı görüşündedir. Personel

reformları bağlamında uyum konusunu ve daha fazlasını içeren ve aşağıda aynen alıntılanan eleştirisi ise Dülğar'a (2017: 1) aittir:

Personel yönetiminin nasıllığına ilişkin normatif cevaplar sunan bir çerçeve belirlemek için öncelikle alandaki sorunların saptanması gerektiği düşünülmektedir. Saptanan sorunların tek tek reforma tâbi tutulmasıyla aşılabacağı varsayımı üzerine kurulan bu düşünce, Türkiye'nin idari reform pratiğinde de somutlaşmıştır. Ancak bu, sorunları teknik boyuta indirgeme riskini beraberinde getirdiği gibi resmin bütününe görmeye engel oluşturmaktadır. Çünkü bir yandan personel yönetimini devlet mekanizmasından ayrı işleyen bir makine[gibi] algılamaya diğer yandan personel sisteminin kendi içerisinde yer alan unsurların birbiriyle olan ilişkisini gözden kaçırmaya sebep olmaktadır.

Dördüncü olarak, personel reformlarının tasarlanması ve tartışılmasında farklı kesimlerin katkı ve katılımlarının talep ve temin edilmesine dair konuların, ilgili literatürde önemli bir yer tuttuğuna dikkat çekilmelidir. Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarının başarısını etkileyen faktörler arasında sıklıkla dile getirilen bu husus, kamu personel sisteminde reform söz konusu olduğunda daha da önemli ve öncelikli bir hale gelebilmektedir. Zira sorunların ve ihtiyaçların ulaştığı boyutların yanı sıra, sistemi etkileyen faktörlerin çeşitliliği ve sistemden etkilenen aktörlerin çokluğu, reformların geniş bir katılım ve uzlaşa çerçevesinde hazırlanmasını gerektirmektedir. Bu meyanda, örneğin, personel reformlarının öncelikle karar verme ve kaynak tahsisi yetkisine sahip politikacılar ve idareciler tarafından benimsenmesi ve savunulması gerektiği, iç ve dış paydaşların planlanan değişikliklere ilişkin desteğinin sağlanması için ise karmaşık bir dizi sürecin iyi yönetilmesine ihtiyaç duyulduğu dile getirilmektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018).

Buna karşın, geçmişten günümüze farklı yazarlarca ortaya konulan değerlendirmelere bakılırsa, Türkiye'de personel reformlarının planlanması ve yürürlüğe konulması süreçlerinde ilgili tüm kesimlerin ve kurumların katılım ve desteğini sağlamaya yönelik tutarlı yaklaşımların ve sistematik çabaların varlığından söz etmek pek mümkün gözükmemektedir. Örneğin, Tutum'a (1973: 25) göre: "(B)ir yandan memur kamuoyunun öte yandan siyasal çevrelerin ve halk oyunun kazanılması doğrultusunda bir çaba sarfedilmemesi de reform çabaları açısından olumsuz etkiler doğurmuştur." Keza, Tutum (1990: 37) meseleyi kamu personelinin sürece katılımı açısından değerlendirip, düzenlemelerin 'tepeden inme ve tek yönlü' olduğunu belirterek şu görüşleri ifade etmektedir: "(K)amu görevlileri kendileriyle ilgili düzenlemelerde söz sahibi değildir. Düzenlemeler, tepeden inme, katılımsız ve tek yönlü yapılmaktadır. Örgütsel temsil olmadığı için hükümetlerin etkili biçimde uyarılma olanağı bulunmamaktadır. Bu koşullarda kimi gruplar, hatta kişiler için özel düzenlemeler yapılabilmektedir." Aynı yazarın farklı bir çalışmasında (Tutum,

1970: 11-12) ortaya koyduğu gözlemler ise reform süreçlerinde şeffaflık ve katılım noksanlığına ve bunun olası sonuçlarına dikkat çekmesi nedeniyle önemlidir:

Bugüne kadar yapılan tadil çalışmalarının ortak bir özelliği bu çalışmaların daima gizli, kapalı kapılar ardında ve masa başı çalışmaları şeklinde yürütülmüş olmasıdır. (...) Bu tip bir yöntem genellikle kısa sürede sonuç alma isteğinden güç alır. Bu ise ilgilileri ister istemez yüzeyde görülen belirtilere göre acele yargılara ve tedbirlere sürükler. Kısa ömürlü formüller öncelik kazanır. Bütün bunlar köklü çözüm yollarının ertelenmesi sonucunu doğurur.(...) Sonuncu bir sakınca da gizli yürütülen masa başı çalışmalarının bir bakıma faydalı eleştirilerden peşinen vazgeçilmesi anlamına gelmesidir.

Konuya ilişkin yakın tarihli bir örnek olarak, Aksu'nun (2017: 40) 2011'de yürürlüğe konulan KHK'lar ile ilgili değerlendirmesi verilebilir. Anılan yazara göre: "Kamu yönetimine ve kamu personeline ilişkin oldukça kapsamlı düzenlemeler içeren ve hızlı bir değişim öngören kanun hükmünde kararname taslaklarının hazırlanması sırasında gerek bu konuda çalışan kamu kurum ve kuruluşlarının gerekse yapılacak değişiklik ve düzenlemelerden etkilenecek olanların görüşlerinin alınması yoluna gidilmemiştir."

Beşinci ve son olarak, personel sisteminde değişimin devamlılığını ve derinleşmesini konu edinen eleştiri ve önerilere değinmek gerekmektedir. Genel olarak idari reformların, özel olarak da kamu personel sisteminde reform girişimlerinin başarısı için büyük önem taşıyan, buna karşın hazırlık ve planlama aşamasında genellikle göz ardı edilen, üzerinde yeterince durulmayan hususlar arasında değişim süreçlerinin izlenmesi-değerlendirilmesi ile değişimi destekleyici politikalar ve araçların etkili biçimde mobilize edilmesi de yer almaktadır. Ayrıca, beklentilerin gerçekçi bir biçimde çözümlenmesine ve dürüstlüğü esas olarak yönlendirilmesine, reformlara ilişkin iletişim ve eşgüdüm süreçlerinin niteliğinin geliştirilmesine, bilhassa rehberlik ve kapasite geliştirme faaliyetlerinin iyileştirilmesine önem verilmesi gerekmektedir (Dulkadiroğlu ve Albayrak, 2018). Türkiye'de kamu personel sistemine yönelik değişim çabalarında bu hususların yeterince dikkate alınmadığı, özellikle reform süreçlerine rehberlik ve liderlik etme, kurumlar arası iletişim ve eşgüdümü geliştirme, değerlendirme ve destek sunma gibi hususlarda merkezi idarenin ilgili kurumlarının geçmiş yıllarda pek de başarılı bir performans sergilemediği değerlendirilmektedir (Örneğin bkz. Erkin, 1969: 102-103; Tutum, 1980: 104; 1973: 21).

Bu bahiste sözü bir kez daha Cahit Tutum'a bırakmak, yaklaşık yarım asır önce dile getirilen kimi hususların halen kıymetini ve güncelliğini koruduğunu müstakbel reformculara duyurmak yerinde olacaktır.

İdari reform, personel reformu gibi deyimlere karşı memurlar arasında genel bir ilgisizlik, ya da yaygın bir şüphe göze çarpmaktadır. Reformun zorunluluğu üzerinde genel bir anlaşma olduğu halde reform çabalarına karşı bu ilgisizlik ya da şüphe nereden ileri gelmektedir? (...) Akla ilk gelen sebepler arasında geniş memur kitlesinin bu tür teşebbüslerden bugüne kadar kendi açısından fazla bir yarar sağlamamış olması, reformun ciddiyetle uygulanabileceğine olan güvensizliği ve inançsızlığı sayılabilir (Tutum, 1970: 14).

Yaygın anlayışa göre, 'kanun' ve reform' kelimeleri eşdeğerlidir. Hâlbuki hukuki düzenleme için sadece bir yönüdür. Şüphesiz çok önemli bir yönüdür. Ama şurası bir gerçektir ki kanunla reform yapmak olanak dışıdır. Tersini doğru olsaydı her gün yeni bir kanun çıkarmak suretiyle bütün reformlar gerçekleştirilebilirdi. (...) Asıl önemli olan reform yapmak istek ve iradesi ve bunu uygulayacak ve yürütecek mekanizmanın varlığı ya da yokluğudur (Tutum, 1970: 14).

Bir düzenleme yapıldıktan sonra, sorunlar yığılıp yapılan düzenlemeyi zorlayıcaya kadar bir geliştirme yapılmamakta yeni bir kanunun gelmesi beklenmektedir. Hâlbuki kanunları çıkarmakla iş bitmiş olmamakta belki, işler ondan sonra başlamaktadır. Kanun sadece bir çalışma çerçevesi verebilir. Bu çerçeve içinde çalışmaları sürdürmek yasama da dâhil bütün devlet organlarına düşer. Bu türlü teşebbüslerin en büyük eksikliği getirilen sistemin çoğu zaman kendi kendini yenileme mekanizması ve tedbirlerini beraberinde getirmemekte olmasıdır. 657 ve 1327 sayılı kanunların en büyük zaafı da yine burada yatmaktadır (Tutum, 1970: 28)

3. '5-S REFORM ÇERÇEVESİ'

Bu bölümde, kamu personel reformunun tasarımında ve tartışılmasında kilit önem taşıdığı düşünülen hususlar, '5-S Reform Çerçevesi' kapsamında, beş alt başlıkta ele alınmaktadır. Bu noktada, önerilen üst başlığın, yeni bir 'model' ortaya koyma iddiası taşımadığı, Türkiye'de kamu personel reformlarına ilişkin literatürden derlenen ve önceki sayfalarda, planlama ve süreç yönetimiyle ilgili olanlara ağırlık ve müelliflerine atıf vermek suretiyle değinilen temel meselelerin biraz daha derli-toplu biçimde tartışılması amacına yönelik olduğu özenle vurgulanmalıdır.

3.1. Strateji

Kamu personel sistemiyle ilgili araştırma ve tartışmalarda strateji kavramının son yıllarda daha sık kullanılır olduğundan, bu bağlamda ise hem kurumsal stratejik planlama süreçleri ile personel politikalarının, hem de insan kaynakları politika

ve uygulamalarının birbirleriyle uyumunun artırılması hedefinin öne çıkarıldığından önceki sayfalarda söz edilmişti. Burada vurgulanmak istenen husus ise yukarıda kabaca özetlenenin ötesinde bir şeydir; kamu personel rejiminde kapsamlı bir reform çalışmasının başarıya ulaşabilmesi için sağlam bir stratejiye dayanması, kamu personel sisteminde yapılacak değişikliklerin stratejik bir perspektifle ele alınması, stratejik bir mantık ve mimari üzerinde yükselmesidir.

Bu minvalde, evvela kamu personel reformunun dayandığı başlıca ilkelerin ve değerlerin, reform sonucunda ulaşılmak istenen temel amaçların ve hedeflerin neler olduğu açık ve anlaşılır şekilde ortaya konulmalıdır. Ayrıca, bu süreçte kullanılacak yöntemlerin ve araçların yanında, öngörülen değişikliklerin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulacak kaynak ve kapasitenin nasıl harekete geçirileceği hususlarının da vuzuha kavuşturulması lazımdır. Nihayet, reform stratejisinde süreçlere ve sonuçlara dair izleme ve değerlendirmenin hangi mekanizmalarla ve aralıklarla gerçekleştirileceğinin de belirlenmesi gerekmektedir.

Her halükârda, kamu personel rejiminde reform çabalarını yönlendirecek ve yetkilendirecek bir stratejinin, kamu personel yönetimine ilişkin temel ilkelerin ve değerlerin yanı sıra, yıllardır bu alanda yürütülen araştırma ve tartışmalarda öne çıkan ve bazılarında yukarıda değinilen kritik hususlardaki tercihleri sarih ve saydam şekilde ortaya koyması elzemdir. Dolayısıyla, Türkiye bağlamında kapsamlı bir kamu personel reformu stratejisinin aşağıda sıralanan sorulara mebzul miktarda değilse de makul seviyede karşılıklar üretmesi, bunlara ilişkin temel tercihleri ve politikaları içermesi gerekecektir:

- Kamu personel rejiminin düzenlenmesi ve denetlenmesinde devletin temel organları yasama, yargı ve yürütme arasındaki ve dahi yürütmenin farklı birleşenleri ve birimleri arasındaki iş bölümü ve denge nasıl kurgulanacaktır?
- Kamuda insan kaynakları yönetimi merkeziyetçi bir anlayışla mı, yoksa desantralize bir tarzda mı tasarlanıp tatbik edilecektir? Kamu personel politikalarının belirlenmesinde ve uygulamasında merkezin rolü ve işlevi ne olacaktır ve ne tür bir yönetsel yaklaşım ve kurumsal mimari ile yerine getirilecektir? Personel politikalarının geliştirilmesinden/gözetilmesinden sorumlu merkezi kurum ya da kurumlar ile diğer merkezi idare kuruluşları ve yerinden yönetim kuruluşları arasında tahsis, izin, onay ve denetim gibi süreçlere ilişkin nasıl bir görev ve yetki paylaşımı öngörülmeyecektir?
- Kamu personel reformunun temel amaçları ve hedefleri neler olacaktır? Bunları gerçekleştirmek için planlanan çalışmalar nasıl bir öncelik sıralamasına ve takvime bağlanacak, hangi ilkeler esas alınarak yürütülecektir? Re-

formun öngördüğü hedeflerin ve benimsediği ilkelerin birbirleriyle ilişkileri nasıl kurgulanacak, politikalara ve uygulamaya yansıtılmaları nasıl sağlanacak ve izlenecektir?

- Genel insan gücü planlaması ve istihdam politikaları ile kamudaki işgücü planlaması ve istihdam politikaları arasında nasıl bir bağ kurulacaktır? 'Kadro sistemi' (veya 'açık sistem') mi, yoksa 'rütbe sistemi' (veya 'kapalı sistem') mi esas alınacaktır? Ya da yeni ve özgün bir sistem denemesine mi girişilecektir? Her halükarda, sektörler arası ve kurumlar arası politika etkileşimi ve personel hareketliliği hangi esaslara göre düzenlenecek ve yönlendirilecektir?
- Kamu personel sistemindeki askeri, akademik, adli ve idari personel ayrımı aynen muhafaza mı edilecektir? Yargının bağımsızlığını, üniversitelerin özerkliğini ve askeri alanın özelliklerini dikkate alan kısmi bazı düzenlemeler ve güncellemelerle yetinilmek suretiyle büyük ölçüde aynı mı kalacaktır? Genel ilkeler, mali ve sosyal haklar başta olmak üzere birçok alanda ortak esaslar ve kurallar geliştirme amacına matuf olarak yeni ve çok farklı bir hal mi alacaktır?
- Kamuda temel istihdam biçimi ne olacaktır? Devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürütmekle yükümlü kurumlarda ve pozisyonlarda daimî statüde, güvenceli memur istihdamına mı, yoksa sözleşmeli personel istihdamına mı öncelik verilecektir? Farklı istihdam biçimleri arasında denge ve geçişkenlik nasıl düzenlenecektir?
- Kamuda işe alımlarda, görevde yükselmelerde, üst düzey yönetici atamalarında, kurum ve görev yeri değiştirme gibi süreçlerde hangi ilke, politika ve yaklaşımlara öncelik verilecektir? Özellikle kamu hizmetlerine girişte ne tür seçme-yerleştirme yöntemlerine ağırlık verilecektir ve bunlara ilişkin gözetim ve denetim nasıl sağlanacaktır?
- Kamu görevlilerinin hakları ile yükümlülükleri, güvenlik ihtiyaçları ile hesapverebilirlikleri arasında nasıl bir denge kurulacaktır? Kamu personelinin anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmaları, görevlerini kamu hizmetlerinin gereklerine ve etik ilkelere uygun olarak yürütmeleri hangi politikalara ve süreçlere öncelik verilmek suretiyle sağlanacaktır?
- Kamudaki personel birimlerinin insan kaynakları süreçlerindeki rol ve işlevleri nasıl kurgulanacak ve geliştirilecektir? Kamu görevlilerinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili temel ilkeler, politikalar ve öncelikler neler olacaktır?

- Kamu görevlileri ile bunların üye olduğu sendikaların, kamuda insan kaynakları politikaları ve uygulamalarına katkı ve katılımları ne ölçüde önemsenerek ve nasıl sağlanacaktır?

3.2. Standardizasyon

Kamu personel rejiminde reform bağlamında kilit önem taşıyan hususların ikincisi olan standardizasyon, reform stratejisinin benimsediği temel tercihlerin ve yönlendirici ilkelerin bunları en iyi şekilde yansıtacak ve yaşatacak kurallara ve kriterlere dönüştürülmesi, stratejik seçimlerin ve çözümlerin bilimsel ve rasyonel yöntemlerle düzenlemelere ve standartlara tahvil edilmesidir. Bu suretle, kamuda insan kaynakları politikalarının hem ana bileşenleri hem de alt kırılımları itibariyle karşılaştırmalı olarak izlenmesi de kolaylaşacaktır.

Kuşkusuz, standardizasyona ilişkin tartışmalar ve çalışmalar farklı yaklaşımlar ve yöntemler kullanılarak geliştirilebilir. Örneğin, daha genel bir çerçevede yukarıda strateji alt başlığında ortaya atılan (temel ilkeler, devletin ana organları arasında iş bölümü ve denge, merkeziyetçilik-yerindenlik denklemi ile ilgili) sorular/konular etrafında yürütülebilir. Alternatif olarak, insan kaynakları yönetiminin dert edindiği (işe alma-yerleştirme, eğitim-yetiştirme, yükselme vb.) temel süreçleri esas alan bir program dâhilinde sürdürülebilir. Ayrıca, genel ve ortak standartlara mı, yoksa hizmetlere, kurumlara ve mesleklere vb. özgü spesifik standartlara mı öncelik verileceği, bunlar arasında ne ölçüde ve nasıl bir ilişki kurulacağı, bu konuda kararları kimin vereceği gibi hususlar öncelikle gündeme getirilebilir.

Her halükârda, geliştirilecek standartların, bir yandan kamu yönetiminin kuruluşuna ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin genel ilkelere aykırı olmaması, diğer yandan kamu personel yönetiminin temel ilkelerine ve amaçlarına ilişkin stratejik seçimleri ve çözümleri yeterli ve yaygın şekilde yansıtmayı gerekmektedir.

Stratejinin bağlayıcı kural ve kriterlere tahvil edilmesi, birbiriyle uyumlu standartlar marifetiyle operasyonel hale getirilmesi bahsinde gündeme gelmesi muhtemel bazı konu başlıkları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kamu hizmetine girme hakkını, kamuda istidam edilebilirliği düzenleyen genel ve ortak şartları içerenlerin yanı sıra, kamu hizmetine ilk defa gireceklerin tabi olacağı ölçme, seçme ve yerleştirme işlemleri ve süreçleriyle ilgili standartlar,

- Görev yeri seçimi ve değişimiyle, görevde yükselme ve unvan değişikliğiyle, vekâleten görevlendirmelerle, kurum-İçi, kurum-dışı, il-dışı ve yurt-dışı geçici görevlendirmelerle ilgili süreleri ve süreçleri gösteren ortak kurallar,
- Üst yöneticilerin niteliklerinin, seçim, atanma, yetiştirilme ve görevden alınma usullerinin düzenlenmesiyle, görev başındaki performanslarının değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle ilgili standartlar,
- İş analizleri, iş tanımları ve norm kadro belirleme gibi konular ile kadroların kurumlar, meslekler ve unvanlar arasındaki dağılımına ilişkin standartlar,
- Maaş ve ücretler başta olmak üzere, mali ve sosyal haklara ilişkin temel kurallar, ölçütler ve göstergeler ile kamu görevlilerinin, örgütlenme (sendika kurma, toplu sözleşme ve grev) hakkının kullanımıyla ilgili düzenlemeler,
- Kamu görevlilerinin eğitimi, yetiştirilmesi ve başarımıyla ilgili bağlayıcı ve/veya yönlendirici kaideler ve kriterlerin yanı sıra, kariyer uzmanlıkların kuruluşu ve nitelikleriyle, kariyer uzmanların yetiştirilmeleri ve üst görevlere hazırlanmalarıyla ilgili standartlar,
- Kamu personelinin uygulamayı isteme hakkı, iç ve dış başvuru yollarını kullanmaya dair haklarının kullanımıyla ilgili olanların yanı sıra, disiplin hukukunun inceleme, soruşturma ve itiraz süreçleri ile ilgili kurallar ve ölçütler,
- Kamu görevlilerinin ve üst düzey yöneticilerin tabi olduğu yasaklar ve kısıtlar ile gözetmesi gereken etik ilke ve değerlere, bunlara uyumun izlenmesine ve denetlenmesine ilişkin standartlar,
- Kamudaki personel birimlerinin yapılanmaları ve yetkilerine, buralarda görev yapacak yöneticilerin ve uzmanların niteliklerine ilişkin standartlar,
- Kamu personel süreçlerinin her birinin izlenmesiyle, kamu personeline ilişkin bilgilerin derlenmesi ve paylaşımıyla, kamu istihdamına dair istatistiklerin üretilmesi, analizi ve paylaşımıyla ilgili prosedürler ve standartlar.

3.3. Senkronizasyon

Kamuda insan kaynaklarıyla ilgili stratejinin ortaya konulması ve standartların belirlenmesiyle birlikte ele alınması kritik önem taşıyan bir başka husus, azami derecede uyumu amaç edinen bütüncül ve bütünlük bir yaklaşım geliştirilmesidir. Kamuda personel reformu bağlamında senkronizasyon en az beş farklı düzeyde ele alınabilir.

İlk olarak, kamu personel rejimine ilişkin değişikliklerin kamu yönetimi reformlarıyla eş-anlı ve eş-yönlü olarak tasarlanmasına ve takvime bağlanmasına ihtiyaç vardır. Bu sayede, kamu yönetimi sisteminin farklı yönlerine ilişkin reformların kapsam ve zamanlama bakımından uyumunu sağlama imkân ve ihtimali artacaktır. Ayrıca, kamu personel rejiminde gerçekleştirilecek reformların diğer alanlardaki reform çabalarını destekleme potansiyeli de harekete geçirilebilecektir.

İkinci olarak, kamuda personel reformu kamu kurumlarının tamamını içerecek ve kamu görevlilerinin tümünü kapsayacak şekilde ele alınmalı ve yapılacak değişikliklerin eşzamanlı olarak yürürlüğe konulması sağlanmalıdır. Bu suretle, kamu personelinin ilgilendiren mevzuatın bütüncül bir yaklaşımla güncellenmesi ve uyumlaştırılması mümkün hale gelecek, personel reformunun nimet ve külfetlerinin kurum, statü, meslek, eğitim düzeyi, kıdem vb. bazında kapsamlı ve karşılaştırmalı bir biçimde izlenmesi ve değerlendirilmesi kolaylaşacaktır. Ayrıca, kurumlar-arası ve kümeler-arası negatif rekabetin ve istisna-muafiyet arayışlarının dengelenip denetlenmesi de daha fazla imkân dairesine girecektir.

Üçüncü olarak, kamu personel rejiminde reform girişimlerinin ulusal ve bölgesel kalkınma planlarıyla, kamusal ve kurumsal düzeyde geliştirilen insan gücü ve istihdam stratejileriyle uyumu gözetilmelidir. Bu yolla, ülke çapında belirlenen öncelik ve hedeflerin meso ve mikro düzlemlere ne ölçüde yansıtıldığını izlemek nispeten daha kolay hale gelecektir. Ayrıca, ülke, bölge ve kurum düzeyindeki politikaların yakınsamasına yönelik çalışmaların başarı şansı artabilecektir.

Dördüncü olarak, kamu personel sisteminin işe alma, görevde yükselme, eğitim, disiplin gibi farklı boyutlarının benzer bir ciddiyet ve zamanlama ile ele alınması gerekmektedir. Böyle bir yaklaşımla, kamuda insan kaynakları yönetimi süreçlerinin farklı yönlerine dair değişikliklerin eşgüdüm içinde tasarlanması ve uygulamaya aktarılması olasılığı artacaktır. Ayrıca, reform tartışmalarında kamuda insan kaynakları yönetimi süreçlerinin bir ya da birkaçına odaklanılarak, diğerlerine yerince özen gösterilmemesi riski de azaltılacaktır.

Beşinci ve son olarak, kamu personel rejimindeki değişim çabaları kamudaki personel birimlerine ilişkin dönüşümle senkronize bir tarzda düşünülmeli ve tasarlanmalıdır. Bu tür bir bakış açısı, kamuda personel yönetiminden sorumlu birimlerin insan kaynakları alanındaki reform girişimlerinde öncülük yapmalarını, en azından reformun uygulamaya yansıtılmasında aktif bir rol üstlenmelerini kolaylaştıracaktır. Ayrıca, söz konusu birimlerin yetki, kaynak ve kapasitelerinin geliştirilmesine de vesile olacaktır.

3.4. Sahiplenme

Önceki sayfalarda değinildiği gibi, kamuda personel reformu ihtiyacı kalkınma planları ve hükümet programları gibi resmî belgelerde dile getirilmiş, bu yönde geçmişte kimi adımlar da atılmış, ancak bütün bunlar mevcut sistemin temel kurgusunu ve işleyişini köklü ve rasyonel biçimde değiştirebilecek kapsamda ve kalıcılıkta olmamıştır. Böyle bir tablonun ortaya çıkmasında, başka etmenlerin yanı sıra, 'sahiplenme' meselesinin reform hazırlıklarında ilgililer tarafından yeterince ciddiye alınmamasının da rolü vardır.

Dolayısıyla, gelecekteki çalışmalarda geçilmesi gereken ilk kritik eşik, personel reformunun siyaseten sahiplenilmesi ve savunulmasıdır. Daha açık bir anlatımla, 'siyasi sahiplik' meselesi halledilmeden, bilhassa iktidar erkini kullanan seçilmişler ikna olmadan/edilmeden kapsamlı bir personel reformunun ülke siyasetinin hayli değişken gündeminde kendine yer bulabilmesi, gündeme bir biçimde eklenmesi bile kapsamlı ve kalıcı bir düzenleme setine dönüştürülerek uygulamaya aktarılması bir hayli güçtür.

Öte yandan, olası bir personel reformunun kamu görevlilerinin geniş bir kesimi tarafından benimsenmesi ve desteklenmesinin nasıl sağlanacağı hususunun da müstakbel reformcular tarafından etraflıca düşünülmesi gerekmektedir. Bu yönde atılacak adımlardan ilki, kamu görevlilerinin mevcut sistemin sorunlarına ilişkin tespitlerinin ve personel rejiminin iyileştirilmesi için önerilerinin sistematik bir biçimde derlenmesi ve reform hazırlıklarında değerlendirilmesidir. Kamu görevlileri sendikalarının kamu personel sistemine ilişkin değişikliklerde aktif ve yapıcı bir rol üstlenmeleri için ise, açıklık ve katılımı esas alan yeni danışma ve katılım mekanizmalarının geliştirilmesi ve mevcutların bu yönde iyileştirilmesi sağlanmalıdır.

Bununla birlikte, sahiplenme meselesinin sektörel, mesleki ve kurumsal dengeler açısından da titizlikle ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu meyanda, örneğin, reform hazırlıklarının belli meslek gruplarından ya da benzer yapıda kurumlardan gelen sınırlı sayıda kişiyle değil, sektörel, mesleki ve kurumsal temsili en geniş şekilde sağlayan uzman ekiplerle yürütülmesi, reformlara yönelik olarak farklı kümelerden katkı ve destek sağlanması imkân ve ihtimalini artıracaktır.

Son olarak, kamu personel reformuyla ilgili olarak genel kamuoyuna dönük iletişim ve istişare mekanizmalarının başarılı bir biçimde kurgulanması ve kullanılması, kamu hizmetlerinin ana yararlanıcıları ve finansman sağlayıcıları olan vatandaşların reform tasarımları hakkında doğru ve düzenli şekilde bilgilendirilmeleri, saydamlığın bir gereği olmanın ötesinde, reformların sahiplenilmesi bakımından

da katkı sağlayacaktır. Aynı minvalde, sivil toplum örgütlerinin ve medyanın reformlara dair ilgisini ve bilgisini artıracak, kamusal danışma ve denetim işlevini etkinleştirecek politikalar geliştirilmesi ve uygulanması gerekmektedir.

3.5. Sürdürülebilirlik

Bu meyanda, evvela kamuda insan kaynakları reformunun ne kadar detaylı olursa olsun herhangi bir yasanın ya da kararnamenin çıkmasıyla bitmediği, bir karar ya da işlemde ibaret olmadığı gerçeğinin kilit karar vericiler ve uygulamacılar nezdinde doğru anlaşılmasına gereksinim vardır.

İkinci ve ilintili bir husus, reform stratejisinde eşgüdüm ve izlemeye dair mekanizmaların ne ölçüde yer bulabildiğiyle ve sonrasında ne kadar etkin işletilebildiğiyle ilgilidir. Reformun sahipliği ve sözcülüğü yanında, sürdürülebilirliği açısından da önem taşıyan kurumsal koordinasyon ve takip mekanizmalarının sürecin en başından itibaren kurgulanması ve ilerleyen aşamalarda etkili bir biçimde kullanılması gerekmektedir.

Üçüncü bir mesele, reformların değerlendirilmesi ve denetlenmesinin hangi aralıklarla, ne tür yöntemlerle ve kimler tarafından yapılacağıdır. Farklı dönemlerde ve ülkelerde yaşanan deneyimlerin ortaya koyduğu en önemli hususlardan biri, personel reformlarının sahaya yansımalarının makul aralıklarla ve uygun araçlarla araştırılmasının başarı için kritik bir önem taşıdığıdır. Bu bağlamda, kurum-İçi izleme ve incelemenin yanı sıra, nesnelliği sağlamak açısından bağımsız ve bilimsel gözlem ve değerlendirme seçeneklerinin de dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır.

Kamuda personel reformlarının sürdürülebilirliği bahsinde altı çizilmesi gereken dördüncü husus, reform destek mekanizmalarının etraflıca düşünülmesi ve etkili biçimde kullanılmasıyla ilgilidir. İnsan kaynaklarıyla ilgili birimler başta olmak üzere, kamu kurumlarına ve görevlilerine reform süreçlerinde destek olacak rehberlik ve danışmanlık mekanizmalarının ve unsurlarının detaylı olarak planlanması ve duyarlı bir şekilde harekete geçirilmesi reformların başarısı bakımından büyük önem taşımaktadır. Uzun erimli kapasite geliştirme çalışmalarının yanı sıra, kısa vadede ihtiyaç duyulabilecek idari ve mali desteklerin hazırlanması ve sunulmasını da bu minvalde zikretmek lazımdır.

Sürdürülebilirlik konusunda son olarak, personel reformuna ilişkin beklenti ve belirsizliklerin tetikleyebileceği ya da büyütebileceği bazı risklere dikkat çekmekte fayda vardır. Öncelikle belirtilmelidir ki, kamuoyunda belli aralıklarla tedavüle

sokulan ve fakat bir müddet sonra gündemden düşen 'reform paketleri', sanallık ve geçicilik hissiyle bezenmiş bir tür 'reform yorgunluğu' doğurma riski taşımaktadır. Bunların kamu görevlileri arasında tedirginlik ve güvensizlik artışına sebebiyet verme ihtimali de yüksektir. İkinci olarak, kamu personel rejiminde reform söylentilerinin bürokrasi koridorlarında daimi surette dolaşımının, mevcut mevzuatın uygulamaya en iyi şekilde yansıtılmasına yönelik gayretlere ket vurabileceği hesaba katılmalıdır. Yeni düzenlemelere ve değişikliklere dair yaygın ve yüksek beklentiler, kamu yöneticilerinin inisiyatif olarak halledebilecekleri kimi meselelerde karar vermeyi ertelemelerine ve bunların adeta bir sorun yığınınına dönüşmelerine yol açabilir.

Netice itibarıyla, reformlara dair beklenti ve belirsizliklerin doğurabileceği yukarıda sıralanan risklerin öngörülebilirlik ve saydamlık ihtiyacıyla birlikte düşünülmesinde, mevcut meseleleri daha da büyütecek açıklamalardan ve adımlardan kaçınılmasında yarar vardır. Nitekim kamu personel rejiminde reform söz konusu olduğunda, söylenti ve spekülasyon yerine, sahicilik ve samimiyet herkese iyi gelecektir.

4. SONUÇ

Bu çalışmanın çıkış noktası ve temel motivasyon kaynağı, Türkiye'de kamu personel sistemini geliştirmeye-iyileştirmeye dönük çabaların başarısı için, diğer hususlara ek olarak, reform süreçlerinin daha bütüncül bir tarzda planlanmasına ve etkili bir biçimde yönetilmesine gereksinim bulunduğu düşüncesidir. Çalışmada öncelikle Türkiye'de kamu personeli alanındaki literatürün kayda değer bir kısmının dolaylı bir biçimde de olsa, alana ilişkin düzenlemeleri ve değişiklikleri ele aldığına değinilerek, 'personel reformu' konulu araştırma ve tartışmaları içeren literatürün kapsamlı ve sistematik bir şekilde tasnif ve tahliline ilişkin incelemelerin önemine vurgu yapılmış ve bu konuda çalışma yapacak araştırmacılara konu ve kaynak seçiminde yardımcı olabilecek bazı örnekler sıralanmıştır. Ardından mevcut literatürde Türkiye'de kamu personeli alanında geçmişte girişilen reformlara yönelik tespit ve tenkitlere yer veren yazıların yeni bir okumaya tabi tutularak, farklı bir açıdan incelenmesi bahsine geçilmiştir. Bu bağlamda, geçmişte ortaya konulan reformlara yönelik eleştirilerden yalnızca muhtemel düzenlemeler ve siyasa ların konu ve içeriğinin belirlenmesiyle ilgili olarak değil, gelecekteki reformların planlanması ve yönetilmesine ilişkin olarak da dersler çıkarılmasına ihtiyaç bulunduğu savunulmuştur. Nitekim ilgili bölümde bunlardan başlıcaları beş alt başlıkta ilgili literatürden aktarımlarla ele alınıp, tartışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, farklı araştırmacılar tarafından yapılan ve örnekleri daha önce aktarılan tespit ve tenkitlerin yanı sıra, konuya dair inceleme ve sorgulama neticesinde oluşan düşüncelerin bir yansıması olarak '5-S Reform Çerçe-

vesi' tanıtılıp, tartışılmıştır. Burada bir kez daha vurgulanmalıdır ki, ortada yeni bir 'model' iddiası değil, mevcut literatürden de yararlanmak suretiyle Türkiye'de kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılmasında yararlı olabileceği düşünülerek ilgililerin dikkatine sunulan bir çerçeve mevcuttur. Bu minvalde ortaya konulan önerilerin ve önerilerin, kamu personel sistemiyle ilgili düzenleme ve değişikliklerin planlanması ve yönetilmesi süreçlerinde bir tür 'kontrol listesi', 'izleme ve inceleme aracı' olarak kullanılması mümkündür.

Amma velâkin, 'kuramsal' açıdan 'yeni' bir şey söyleme iddiasından çok daha önce, ortaya konulan çerçevenin 'pratik' fayda potansiyelinin de esaslı biçimde sorgulanması lazımdır. Örneğin, beş kilit reform unsurunun önceki sayfalardaki konumlanışının reformların kurgusu ve işleyişine dair geçerli bir kabulden hareketle hazırlandığını söyleyebilmek için, söz konusu bileşenlerin birbirlerine nazaran önem ve öncelik sıralamasının, karşılıklı ilişki ve etkileşimlerinin etraflıca ifade ve izah edilmesi lazımdır. Ayrıca, kamu personel reformlarının tasarımı ve tartışılması bağlamında önerilen çerçevenin başka alanlardaki reform çalışmalarından derlenen çıkarım ve örneklerle geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Diğer taraftan, eldeki çerçevenin temel mantığı ve bileşenlerinin genel olarak idari reformlara uyarlanabilirliğinin yanı sıra, başka alanlardaki/ sektörlerdeki reform odaklı incelemelerde bir başlangıç noktası olarak kullanılabilirliğinin de masaya yatırılması gerekecektir.

Şimdilik, önerilen çerçevenin bileşenlerini özetleyen birkaç cümle ile çalışmayı sonlandırmakta yarar vardır. Kamu personel rejiminde gelecekte yapılacak değişiklikler;

- Kamuda istihdam ve personel yönetimine ilişkin temel tercihleri, ilkeleri ve hedefleri net ve açık bir biçimde gösteren sağlam bir stratejiye dayandırılmalıdır.
- Reform stratejisinin ana unsurlarının bağlayıcı kurallara ve kriterlere yansıtılmasına, bağdaşık standartlara dönüştürülmesine odaklanmalıdır.
- Kamu yönetimi reformlarıyla eş yönlü ve eşzamanlı olarak, kamu kurumlarının ve görevlilerinin, insan kaynakları yönetimi süreçlerinin tümünü içerecek ve iyileştirecek şekilde, bütüncül bir yaklaşımla tasarlanmalıdır.
- Siyasetçiler, kamu görevlileri ve memur sendikaları başta olmak üzere, ilgili tüm kesimlerin ve kurumların reformları sahiplenmesini önemseyen, katılım ve katkılarının sağlanmasını önceleyen bir süreçle hazırlanmalıdır.
- Kurumsallaşmayı ve sürdürülebilirliği kolaylaştıracak izleme-değerlendirme, eşgüdüm ve destek mekanizmalarıyla donatılmalıdır.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Muhittin Acar, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazar ya da herhangi bir kurum/kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The author declares that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Muhittin Acar has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the author and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (1991) Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları, Ankara: DPT.
- Acar, M. (2020) Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı, Liberal Perspektif Rapor, Sayı: 15. Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği.
- Acar, O. K. (2019) Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24 (1), 119-146.
- Acar, M. ve Özgür, H. (2004) Training of Public Servants in Turkey: Progress, Problems and Prospects, International Journal of Public Administration, 27 (3), 19-218.
- Aksu, S. (2017) 2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yapılan Düzenlemelere İlişkin Genel Bir Değerlendirme, Yasama Dergisi, 35, 26-44.
- Albayrak, S. O. (2017) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi, Memleket Siyaset Yönetim (MSY), 12 (27), 1-18.
- Albayrak, S. O. (2020) Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 75 (4), 1517-1549.
- Altan, Y. (2016) Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8 (15), 381-398.
- Altunok, H. (2018) Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi, Yasama Dergisi, 38, 48-69.
- Aslan, O. E. (2011) Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008), Amme İdaresi Dergisi, 44 (3), 109-140.
- Aslan, O. E., Kavruk, H., Yıldız, M., Üstüner, Y., Özkal Sayan, İ., Şener, H. E. ve Urhan, V. F. (2016) Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi, Ankara: TODAİE.
- Aykaç, B. (1990) Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi, Amme İdaresi Dergisi, 23 (4), 91-109.
- Ayman Güler, B. (2003) Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, Amme İdaresi Dergisi, 36 (4), 17-34.
- Canman, D. (1985) Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme, Amme İdaresi Dergisi, 18 (2), 3-26.

- Canman, D. (1992) Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), 3-11.
- Canman, D. (1998) Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Personel Rejimi, *Sayıştay Dergisi*, (31), 3-9.
- Coşkun, S. ve Kayar, N. (2011) Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi: Kamuda Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimi İçin Öneriler, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7 (2), 69-95.
- Dulkadiroğlu, H. (2019) Dijital Çağda Devlet Memurlarının Eğitimini Yeniden Düşünmek, *Amme İdaresi Dergisi*, 52 (2), 115-148.
- Dulkadiroğlu, H. ve Albayrak, S. O. (2018) Bitmeyen Senfoni: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73 (1), 189-221.
- Dülger, İ. P. (2017) Personel Reformunun Yöntemi Üzerine: Mercek Açısını Genişletmek, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı 4),
- Eren, V. (2006) Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6 (11), 131-153.
- Eren, V. ve Eken, M. (2007) Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları—Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Bir Değerlendirme, Aksoy, Ş. Üstüner, Y (Ed.) *Kamu Yönetimi—Yöntem ve Sorunlar içinde* (173-193), Ankara: Nobel.
- Ergun, T. (1983) Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (2), 23-36.
- Erkin, V. (1969) Personel Reformu Çalışmaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 2 (2), 89-104.
- Erkin, V. (1971) Personel Rejimini Geliştirme Çalışmaları, *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (1), 41-55.
- Fedai, R. (2017) Kamu Personel Yönetimi Alanında Yaşanan Reform Pratiklerinin Amme İdaresi Dergisi Üzerinden Analizi (1968-2015), *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 31 (5), 1163-1180.
- Güler, B. (1988a) Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme-I, *Amme İdaresi Dergisi*, 21 (1), 79-99.
- Güler, B. (1988b) Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme-II, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (2), 63-83.

- Karlı, M. R. (2020) Üst Kademe Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine bir İnceleme, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28 (1), 187-208.
- Kılıç, E. İ. (2020) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Sisteminin Kurumsal Görünümü, Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, 1 (2), 50-65.
- Köksal, Ü. A. (1968) İktisadi Devlet Teşekkülleri Personel İdaresi ve Personeli İle İlgili Bazı Sorunlar, Amme İdaresi Dergisi, 1 (2), 86-102.
- Mihçioğlu, C. (1958) Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 13 (1), 109-116.
- Mihçioğlu, C. (1987) Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 42 (1), 75-114.
- Öktem, M. K. (1992) Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, 25 (2), 85-105.
- Özgür, H. ve Aydın, G. (2020) Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965-2018, Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, 1 (3), 6-35.
- Özkal Sayan, İ. (2009) Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayırımı, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64 (1), 201-245.
- Özkal Sayan, İ. (2016) Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 71 (3), 669-691.
- Özkal Sayan, İ. ve Albayrak, S. O. (2011) İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı, Amme İdaresi Dergisi, 44 (3), 141-172.
- Saylam, A. ve Arslan, Ü. (2019) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Yapılanmanın Kurumsal Mantığının Kurumlara Etkisi: Devlet Personel Başkanlığı Örneği, Oktay, E., Pekküçükşen, Ş. ve Yıldırım, A. (Ed.) 17. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR17) Bildiriler Kitabı içinde, (721-742), Karaman: Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Şaylan, G. (2000) Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş—Kritik ve Reform Önerileri. İstanbul: TESEV.
- Şen, M. L. (2020) Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları, Strategic Public Management Journal, 6 (12), 70-85.
- Şener, H. E. (2013) Türkiye’deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.) Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama içinde (566-603), Ankara: Adres.

- Tutum, C. (1970) Yeni Personel Rejimi Üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (3), 11-29.
- Tutum, C. (1973) Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu, *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (3), 3-26.
- Tutum, C. (1980) Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (3), 95-107.
- Tutum, C. (1990) Kamu Personeli Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 31-45.
- Uz, A. (2011) Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 59-94.
- Üsdiken, B. ve Wasti, S. A. (2002) Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya 'İnsan Kaynakları' Yönetimi 1972-1999. *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (3), 1-37.
- Yıldız, G. (2016) Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (Aralık), 140-180.