

## AVUSTURYA'DA KAPİTALİZMİN İNŞASI SÜRECİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI ve YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ BAĞLAMINDA DÖNÜŞÜMÜ\*

**İsmail Bahadır Turan**

Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi  
Doktora Öğrencisi



### Öz

Bu çalışmanın amacı, Avusturya'da kamu personel sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği bağlamında dönüşümünü değerlendirmektir. Yasal ussal Weberyen bürokrasi, kapitalist üretim biçimine özgü bir yapıdır. Dolayısıyla feodaliteden kapitalizme geçiş sürecinde, yeni üretim biçimine özgü bu yapının oluşumu izlenebilir. Avusturya'da da "modern" idari yapı, başka deyişle bürokrasi, kapitalist üretim tarzına geçişle beraber kurulmuştur. 1980'li yıllardan bu yana ise yeni bir paradigma, mevcut Weberyen bürokratik yapıyı reforma zorlamaktadır. Kapitalizm'in yapısal sebeplere dayanan krizlerinin aşılmasının da ancak bu reformlarla mümkün olabileceği ileri sürülmektedir. Reformlar, neo-liberal politikalar çerçevesinde devletin yeniden dizayn edilmesi ve bürokrasinin, işletmecilik teknikleri temelinde yapılandırılması olarak tarif edilebilir. Bu çalışmada öncelikle kısaca Avusturya'da feodal yapı ve kapitalizme geçiş süreci incelenecektir. Ardından kapitalizme geçiş sürecinde Weberyen bürokratik yapı ve bu yapıyla uyumlu kamu personel sisteminin oluşturulması tarihsel boyutuyla ele alınmaya çalışılacaktır. Son olarak da bürokratik yapının Yeni Kamu İşletmeciliği bağlamında nasıl dönüştüğü araştırılacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Avusturya, Weberyen Bürokrasi, Kamu Personel Sistemi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Kapitalizm

*The Formation of Public Personnel Regime in Austria During Construction Period of Capitalism and its Transformation Within the Context of New Public Management*

### Abstract

The aim of this study is to evaluate the transformation of public personnel system in Austria as part of the New Public Management. Rational-legal Weberian bureaucracy is a structure inherent to capitalist production style. Therefore, the evolution of this structure can be observed during the transition period from feudal system to capitalism. In Austria "modern" administrative structure, in other words bureaucracy, is established concurrent with the progression of capitalist production style. Since 1980s a new paradigm has been forcing the existing Weberian bureaucratic structure for a reform. It has been suggested that the structural crises of capitalism can only be overcome by these reforms.

Reforms can be defined as redesigning of the state within neo-liberal policies and constitution of bureaucracy on the basis of management techniques. This article will first briefly analyze the feudal system and the transition period to capitalism, followed by a historic review of Weberian bureaucratic structure within this transition period, along with the formation of public personnel system. Finally, the transformation of the bureaucratic structure within the context of New Public Management will be evaluated.

**Keywords:** Austria, Weberian Bureaucracy, Public Personnel Regime, New Public Management, Capitalism

---

\* Makale geliş tarihi: 15.12.2015  
Makale kabul tarihi: 25.03.2016

## **Avusturya’da Kapitalizmin İnşası Sürecinde Kamu Personel Sisteminin Ortaya Çıkışı ve Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Dönüşümü**

### **Giriş**

Yönetmel gerçekliği ve yönetmel olanı açıklarken ezberci bir kolaylıkla tarihsel olguları sıralamak, bağlantılı bazı iktisadi olguları analize eklemek ve tanımlamak, anlamak istediğimiz “kavramı”, sadece olduğu şekliyle ortaya koymak olacaktır. Oysa yönetmel gerçekliğin ortaya çıkışını, bu ortaya çıkışın olgusal aktörlerini açıklamayı ve işleyişini anlamayı seçmek, günümüzdeki gelişmeleri de doğru biçimde irdelememizi sağlayacaktır. Bu çerçevede iktisadi olguların doğrudan, siyasal-toplumsal olguların ise dolayımlayıcı olarak belirleyici olduğu yönetmel alanı ve alanın unsurlarının açıklanması gereklidir. (Akbulut, 2010: 53-60).

Avusturya, Habsburg Hanedanlığı altında yaşadığı deneyimden başlayarak sonradan ve sadece iç dinamiklerin değil, özellikle dış dinamiklerin baskısı altında sanayileşerek kapitalistleşmiştir. Kapitalizmin bir oluş olarak ilk İngiltere’de ortaya çıktığı düşünöldüğünde ardından gelen ölkeler için bu iktisadi-toplumsal gerçekliğe geçiş, dönüşüm olarak tanılanabilir (Wood, 2003: 57-60). Bu noktada Avusturya’nın merkez kapitalist ölkeler mi yoksa çevre kapitalist ölkeler mi olduğu sorusu gündeme gelmektedir (Akbulut, 2006: 160):

“Kapitalist toplumsal gerçekliğ, merkez kapitalist ölkeler açısından bir yandan üretim güçlerinin yüksek gelişkinliği ve kapitalist üretim ilişkilerinin belirleyiciliği kapsamında ve diğer yandan da kendi aralarındaki rekabetin sonucu olarak oluşurken, çevre kapitalist ölkeler bakımından, sömürgecilik zorlamasına dayalı olarak varolmakta, yayılmaktadır.... bu ölkelerin (çevre ölkelerin) yeni ve farklı bir üretim biçimine yani kapitalizme, sömürgecilik aracılığıyla zorlanmasının bağımsız bir değişken olarak ele alınması gerekliliğinin bir sonucudur.”

Dolayısıyla sömürgeleşmediği ve Fransa başta olmak üzere başka Kıta Avrupası ölkelerden daha geç başlamasına rağmen küresel düzlemde erken kapitalistleştiği ya da merkez kapitalist ölkelere erken eklemlendiği göz önüne alındığında Avusturya, merkez kapitalist ölkeler olarak kabul edilebilir. Ancak çalışmada, kapitalizm tartışmasına girilmeyecek, kapitalizmin bir oluş olarak İngiltere’de ortaya çıktığı ve İngiliz kapitalizminin tüm ölkeleri eşitsiz-birleşik gelişime zorladığı, Fransa, Prusya ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) nin sanayileşerek kapitalist üretim tarzına geçtiği, kapitalizmin sadece üretim yapısı

ve örgütlenmesinde bir değişiklik olmadığı, tüm unsurlarıyla ve her alanda homojenliği dayatarak ulus-devleti de öncellediği temel varsayımına dayanılacaktır. Dolayısıyla kamu personel sisteminin Avusturya'da kuruluşu ve değişimi bu varsayım çerçevesinde ele alınacaktır.

Yeni bir paradigma 1980'li yıllardan bu yana, özellikle Batılı demokrasilerden başlayarak Weberyen bürokratik yönetim aracını değişime zorlamaya başlamıştır. Devletin yerine getirmeye çalıştığı görevlerdeki genişlemeye rağmen ihtiyaç duyduğu kaynaklarda yaşanan eksiklikler ve bu görevlerin yerine getirilmesi sırasında değişmeden kalan verimlilik, kapsamlı bir reformun gerekli olduğu düşüncesini yerleştirmiştir. Reform önerileri, özel sektörün uygulama, anlayış, teknik ve tecrübelerinden esinlenmiştir. Sorunlar, ne harcamaların kısılması ne artırılması ne de kamunun görevlerinin özel sektöre devredilmesiyle çözülebilecektir. Sadece temelden yenilenecek yönetimin etkililiğinin sağlanması gereklidir. Dolayısıyla kapitalist ülkelerde daha etkin, daha müşteri ve iktisadi alan odaklı olarak yönetimin reforme edilmesi düşüncesi yerleşmiştir. Güzelsarı'ya göre de dünya kapitalizmi, yaşadığı krize yanıt olarak özelleştirmelere, deregülasyon, liberalizasyon ve piyasalaştırma süreçlerine hız vermiştir. Kamu yönetimi alanındaki bu dönüşümler, hem gelişmiş hem de az gelişmiş kapitalist ülkeler açısından reformların altın çağı olarak tanımlanmış, bu bağlamda YKİ ve Yönetişim ön plana çıkmıştır (Güzelsarı, 2004: 85-87), (Dikmen, 2013: 283, 304)

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'nin süreç içerisinde terk edildiği iddia edilse de en azından temel yaklaşımları ve fikirleri varlığını sürdürmeye devam etmektedir. YKİ'nin temel elementleri, bir çok ülkede yönetim yaklaşımlarının ana bileşenleri haline gelmiştir. Hatta YKİ'nin eklemelerle "yönetişim" olarak yoluna devam ettiği söylenebilir (Güzelsarı, 2004: 7). Bu çerçevede YKİ'nin kurduğu denklemin, genel olarak yönetim kültüründe dolayısıyla yönetim alanında kalıcı değişikliklere neden olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda çizilen çerçeve içerisinde çalışmada Avusturya'nın kapitalistleşmesine koşut olarak nasıl bir yönetim aygıtı yaratıldığı ve buna uygun kamu personel sisteminin nasıl geliştirildiği tarihsel bağlamında incelenecektir. Çalışmada, kamu personeli kavramının oluşumu ve sistematize olmasının gösterilmesi açısından tarihsel maddeci bir yöntemle ilk bölümde iktisadi ve siyasi alandaki dönüşümle kapitalizme geçiş süreci irdelenecektir. Aynı zamanda bu dönüşüme koşut olarak Avusturya'da önce "memurluk" ardından kamu personel sisteminin oluşması incelenecektir.

Bu noktada vurgulanması gereken "memurluk" (*Beamtentum*) kavramının, kapitalist bir topluma özgü olduğudur. Kapitalistleşme sürecinin başındaki Avusturya ele alınırken, "devlet görevlisi/devlet hizmetlisi"

(*Staatsdiener*) kavramından da yararlanılabilir. Dolayısıyla üretim tarzındaki değişikliklerle birlikte kamu personel sistemindeki dönüşümün açık bir şekilde gösterilebilmesi açısından “devlet görevlisi” kavramından yararlanılmıştır. (Hintze, 1981: 40-41)

Çalışmanın birbiriyle bağlantılı iki temel sorusu, Avusturya’da kapitalizme özgü memuriyet kavramının nasıl ortaya çıktığı ve 1980 yılı sonrası ağırlıklı olmak üzere iktisadi alandaki reform hareketleri ile Avusturya Kamu Personel Sistemi’nde görülen değişimin içsel bağlantısının kurulup kurulamayacağıdır. Aynı zamanda kamu yönetiminde YKİ bağlamında bir değişim yaşanıp yaşanmadığı ve bu değişimin kamu personel sistemine etkisi incelenecektir.

Çalışmanın kısıtları sebebiyle ağırlıklı olarak 18. yüzyılın ikinci yarısı, I. Cumhuriyet, II. Dünya Savaşı dönemleri kısaca açıklanacak, ardından 1945 yılı sonrası gündeme getirilecektir. Aynı zamanda dış dinamiklerin dönüştürücü baskısıyla Avusturya’nın kapitalistleşmesiyle bağlantılı olarak kamu personel sistemini ne şekilde oluşturduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Böylece öncelikle çalışmanın temel amaçlarından Avusturya’da iktisadi, siyasi ve sosyal alanda değişimlerin yansımaları olarak kamu personel geleneğinin ortaya konması tasarlanmaktadır. Ardından önemli devlet geleneğine sahip, imparatorluk ve Avusturya-Faşizmi, Nazi deneyimini yaşamış bir ülke olarak Avusturya’da kamu personel sisteminin YKİ bağlamında yaşadığı değişim ele alınacaktır.

İkinci bölümde ise YKİ, kamu yönetiminde dönüşümün ana etkeni olarak incelenecektir. Bu noktada bir YKİ tartışmasının yapılmayacağı, sadece YKİ’nin literatürde genel kabul görmüş özellikleri ile yürütme erkini kullananlara sağladığı yönlendirme araçları ortaya konarak YKİ bağlamında Avusturya’da gerçekleştirilen reformlar irdelenecektir.

Üçüncü bölümde, ilk iki bölümün sağladığı birikime dayanarak kamu yönetiminde hayata geçirilen reformlar ile YKİ’nin kamu personel sistemindeki dönüşüme etkisinin olup olmadığı ve varsa etkinin yönü ile sonuçları irdelenecektir. Bu temel üzerinde 1980 yılı sonrası hayata geçirilen reformlar, Neo-Liberalizm ile birlikte iktisadi ve yönetim alanlarındaki değişim açıklanacaktır.

Çalışmada ağırlıklı olarak yasal düzenlemeler, Avusturya’daki kamu kurum/kuruluşların raporları, reform ve uygulama sonuçlarına ilişkin programlar, yasa metinleri, resmi belgeler başta olmak üzere birincil kaynaklar kullanılmış, konuyla doğrudan ilintili literatüre başvurulmuştur. Ayrıca YKİ’nin Avusturya’da algılanışındaki özgünlüğün vurgulanabilmesi açısından yine bu ülkede üretilmiş kaynaklardan yararlanılmıştır.

## 1. Avusturya'da Kapitalizme Geçiş ve Kamu Personel Sistemi

Kapitalizm, 15. yüzyıldan itibaren “oluş” olarak İngiltere’de ortaya çıkmış ve İngiltere’nin kapitalizmle birlikte yarattığı en başta iktisadi ve askeri, tarihte daha önce örneği olmayan eşitsiz ve bileşik gelişme yönündeki baskı, öncelikle Fransa olmak üzere diğer ülkeleri de yeni bir üretim yapısı temelinde değişime zorlamıştır. Bu değişim sadece iktisadi alanla sınırlı değildir. Piyasa, toplum, devlet üçlüsü üzerinden yaşanan değişim, modern ulus-devletin yükselişi ve bütünleyicilerini de beraberinde getirmiştir. Bu bölümde kapsamlı bir tarih anlatımı yapılmayacak, Avusturya’nın dışsal etkenlerle merkez kapitalist ülkeler arasında yerini alışı ve bu eklemlenişle hemen hemen eşzamanlı olarak kurduğu yönetim aygıtı ile kamudaki personel sistemi incelenecektir. Diğer taraftan Avusturya ile günümüzde kapsadığı alan değil, belirtilen dönemdeki egemen olunan toprakların kastedildiği belirtilmelidir.

### 1.1. Habsburg İdari Aygıtının Oluşumu

Avusturya’da bir yönetim aygıtının oluşumu genel olarak 15. yüzyılda I. Maximilian dönemine dayandırılabilir. I. Maximilian, ayrıcalık ya da dokunulmazlıkların olmadığını, gücün merkezileştiğini göstermek üzere çeşitli yönetim birimleri oluşturarak Innsbruck’u başkent sayılabilecek bir konuma getirmiştir. Bu yönetim aygıtının amacı, I. Maximilian’ın iktidarının yerini almak ya da tamamlamak için değil, yokluğunda hükümdarın yerine geçerek otoriteyi temsil etmektir. Saray, hem iktidar sahibinin ve yakın çevresinin hizmetini gören, hem de krallığın yönetildiği yerdir. Sarayda, *en alt kademedeki günlük işleri gören hizmetliler*, belirli seremonilere göre büyük ölçüde *üst düzey görevlilerce yürütülen dini ve dünyevi saray yaşamı* ve her zaman görünür olmasa da *siyasi karar mekanizması* olmak üzere üç ayrı alana rastlanmaktadır. Yönetim kademesinde yer alan merkezi kurulların görevlileri sarayda bir araya gelmekte ve Habsburg Hanedanlığı’nın siyasi biçimine kendi özel formunu vermektedir (Winkelbauer, 2011).

Feodal yapının gereği soylulardan oluşan kurullar, sarayda yönetim aygıtının çekirdeği olarak görülebilir. Ancak feodal yapının zayıflaması, çözülme ve devlet inşa süreci, giderek artan şekilde kentli tebaaya mensup hukukçuların, bu kurullarda yer almasına yol açmıştır. Çünkü iktidar boşluğu oluşmayacak şekilde istikrarlı bir temsil ihtiyacı, vekilharcın görevlerini yerine getirmesi için feodal olmayan danışman ve işgüderlere ihtiyacı artırmıştır. Bu ihtiyaç, danışman ve işgüderlerin, önem kazanmaya başlamasını da beraberinde getirmiştir.

İktidarın merkezileşmesi ve devlet inşası süreciyle birlikte 16. yüzyılın başından itibaren kurullardan oluşan bir yapı görünür olmaya başlamıştır. I. Ferdinand döneminde 1527 yılında *Saray Düzeni (Hofstaatsordnung-Höfische Gesellschaftsordnung)* olarak adlandırılacak düzenlemeyle bir kurullar organizasyonu oluşturulmuştur. Bu düzenin temel kuralı, bir kurulun tek başına karar alamayıp, bütün kurulların toplamının karar verebilme yetkisine sahip olmasıdır. Bu temel kural, merkezi devlet kurumlarının gelişimi sürecinde 1848 yılına kadar değiştirilmemiştir (Bruckmüller, 2001: 158).

I. Ferdinand, hükümdara doğrudan bağlı olan, en önemli danışma organı *Geheimer Rat*, en üst düzey görevlilerin ve işgüderlerin yer aldığı *Hofrat*, kayıtların tutulduğu, saray sekreteryası olarak tanımlanabilecek *Hofkanzlei* ve hükümdarın gelirlerini yöneten *Hofkammer* olmak üzere dört ayrı kurul oluşturmuştur. Çalışmanın kısıtları sebebiyle bu noktada bahsedilen kurulların gelişimi ve görevlerinin ayrıntıları ele alınmayacaktır. Ancak kurullarda soylu olmayan eğitilmiş kişiler ile aristokratların görev aldığı, rekabet sebebiyle soyluların da özellikle hukuk öğrenimi görmek zorunda kaldıkları belirtilmelidir. Ayrıca ilkesel olarak görevlilere, derecelerine, nüfuz ve temsil düzeylerine göre ücret ödenmektedir. Öte yandan ücretlerin yeterli olmaması sebebiyle saray görevlilerine, kameral işler olarak adlandırılacak gelir getirici faaliyetlerde ayrıcalıklar sağlanmıştır (Bruckmüller, 2001: 158-160). Bu bağlamda 18. yüzyılda Habsburg Sarayı'nın beklenen gelirlere göre harcama politikası oluşturmadığı vurgulanmalıdır. Dolayısıyla saray ve feodal bileşenleri, savaşların ve feodal müsrifliklerin karşılanması için sınırsız kredi olanaklarına sahip ailelere ihtiyaç duymuştur ve bu aileler aslında, sağlanan çeşitli ayrıcalıklarla saray tarafından yaratılmıştır. Ancak önce feodal, sonrasında ise merkantil iktisadi yapı, Habsburg monarşisinin ihtiyaç duyduğu kaynaklara ulaşmasını engellemiştir. Bu sebeple her türlü feodal ayrıcalığın kaldırılarak, iktidarı bir şekilde paylaşan unsurlardan kurtulmak ve vergi başta olmak üzere düzenli, güvenilir mali kaynaklara erişmek amacıyla giderek gelişen bir şekilde güç, merkezileştirilmeye çalışılmıştır.

VI. Karl'ın ölümü ardından yaşanan iktidar savaşlarını kazan Maria Theresia, 1748 yılında tahta geçmiştir. Maria Theresia ve sonrasında imparatorluğu yöneten oğulları II. Joseph ve II. Leopold, aydınlanma çağıının monarkları olarak tanımlanmış ve reformları, genel olarak Alman aydınlanma düşüncesiyle ilişkilendirilmiştir. Ancak aydınlanma düşüncesinden etkilenmenin reformların sebebi olduğunu ileri sürmek, sadece biçimsel ya da başka deyişle görünürdeki sebepleri sıralamak, özneye göre bir bağıntı kurmak olacaktır. Oysa Habsburg Hanedanı, ki artık VI. Karl'ın erkek mirasçı bırakmaması sebebiyle Maria Theresia'nın eşi Franz Stephan von Lothringen'in adını alarak Habsburg-Lothringen Hanedanı, kapitalizmden kaynaklı dışsal dinamiklerin baskısıyla varlığının devamını sağlamak ve gerekli kaynakları

garanti altına almak amacıyla 18. yüzyıldan itibaren kapsamlı bir iktisadi, toplumsal, siyasi ve dini değişim sürecini başlatmıştır.

Aydınlanma düşüncesinin, dönemin hüküm sürme anlayışına etkisi, akla dayanan önceki dönemden daha rasyonel karar verilmesi olarak kısaca tanımlanabilir. Ancak Maria Theresia ve sonrasında ülkenin yönetimine bakış açısındaki temel değişiklik, devlet ve halkın refahı, mutluluğu için, hükümdarın “devletin hizmetinde” olması anlayışıdır (Vocelka, 2010: 141-143). Reinalter bu durumu şu şekilde açıklar (Reinalter, 2010: 154):

“II. Joseph kendisini devletin sahibi değil, hizmetkârı olarak görüyordu...Devletteki konumu rasyonel olarak meşruiyet kazanmaktaydı, tanrısal bir görev değildi... Hükümdarın en önemli görevleri arasında-Aydınlanma fikirleriyle örtüşen- genelin menfaatini gerçekleştirmek vardı.”

Maria Theresia refomları, öncelikle ülkeyi merkezi bir devlete dönüştürme amacını taşımaktadır. Bu kapsamda Maria Theresia ile başlayan reformlar, feodal ayrıcalıkların ve geleneklerin kaynaklık ettiği hukukun kaldırılması gibi ordu, eğitim ve iktisadi yapıda bütünlük başka deyişle homojenlik sağlamaya yönelik uygulamalardır. II. Joseph yönetimindeki, tüm yerel-bölgesel yönetim organlarının kaldırılması, devlet okulları sistemi ve zorunlu eğitim, tek ve standart hukuk sistemi, serfliğin ilgası, dini hoşgörü, devlet ile kilise ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, güçlü fizyokrat özellikler gösteren merkantilist iktisat politikası, sansürün gevşetilmesi, bu uygulamalara örnek olarak verilebilir. Ayrıca 1781 yılında emeklilik maaşı uygulamasına geçilmesi, merkezi-sürekli ordunun kurulması ile Yunan-Ortodoks, Augusburg ve Helvetik Protestan mezhep mensuplarına çeşitli hakların tanınması aynı amaçlı önemli reformlar olarak sayılabilir. Aynı zamanda 1751 yılında köylülerin pazarda, fazla üretimlerini satmalarının engellenmesini yasaklayan, feodal lordun ürünlerinin satın alınması ve elde edilen gelirin feodal lorda ait mekanlarda harcanması zorunluluklarını kaldıran, zamanla imparatorluğun tüm bölgelerinde genelleştirilen düzenleme, diğer dönüşüm çabalarıyla birlikte değerlendirildiğinde kapitalist üretim ilişkilerinin gelişiminin başlangıcını oluşturması açısından dikkate değerdir (Bruckmüller, 2001: 208). Serfliğin yasaklanmasının, sanayileşme aşamasında mobil işgücü ve temel tüketim mallarına ihtiyaç duyan geniş kesimlerin oluşmasına, dolayısıyla sanayileşmeye etkisi sonraki bölümde ele alınacaktır.

Öte yandan angaryanın yasaklanması, genel arazi vergisinin başlatılması, manastır, hayırseverlik faaliyetleri yürüten keşiş kuruluşları ve dini vakıfların kaldırılması, kilisenin elinden topraklarının bir bölümünün alınması iktisadi, sosyal ve siyasi yapıda önemli değişikliklere neden olmuştur. Özellikle dini

vakıfların, yardım çalışmaları yürüten kuruluşların kapatılması, devletin hastane, çocuk ve yaşlı bakımevleri gibi yardım işlerini üstlenmesi, doktor, ebe ve hemşire yetiştirilmesini üstlenmesini beraberinde getirmiştir.

Süreç içerisinde Avusturya Medeni Hukuku'nu oluşturacak düzenlemelerin 1756 yılından itibaren gerçekleştirilmeye başlanması, tebaanın yasalar karşısında eşitliği ile soylular ve ruhban sınıfının mahkemelerdeki ayrıcalıklarının iptali, yukarıda belirtilen iktidarın merkezileştirilerek, bütünleşik bir mekanda tüm toplumsal, iktisadi, hukuki, siyasi ilişkilerin standardize edilmesinin aşamalarını oluşturmuştur. Bu homojen mekanda, iktidarın bir merkezde toplanması ise Reinalter tarafından, Avusturya'da "devlet memuriyetinin" (*Staatsbeamtentum*) ve "bürokrasinin" doğum saati olarak tanımlanmaktadır (Reinalter, 2010: 153-155). Reinalter'in, iktidarın merkezileşmesiyle bağlantılı olarak söz konusu kavramları kullandığı değerlendirilmekle birlikte, daha önce belirtildiği üzere "bürokrasi" ve "memurluk" kapitalist toplumsal gerçekliğe özgü kavramlardır.

İdarenin artan şekilde merkezileşmesi bağlamında 1760 yılında en üst danışma organı, merkezi düzeyde "Devlet Danışma Kurulu" (*Staatsrat*) olarak adlandırılabilir bir yapı oluşturulması, gidilmek istenen yönü göstermesi bakımından önemlidir. Bu tür bir merkezleşmenin, daha önce bahsedildiği gibi birleşik hukuk sistemi gibi mekanı homojenleştirerek, sorunsuz şekilde çalışmasını sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç duyacağı açıktır. Bu çerçevede Aydınlanma düşüncesinin hayata geçirilmesi ve son derece karmaşık sosyal, siyasi ve iktisadi dönüşümün gerçekleştirilmesi için devlet görevlilerinin bir araç olarak görüldüğü söylenebilir. Dolayısıyla siyasi alanda geriletelen, ancak sosyal açıdan gücünü korumaya devam eden feodal unsurlara karşı, aristokrasi dışı eğitilmiş zümrelerden seçilen devlet görevlilerinin monarşinin yandaşı olarak bu şekilde bir işlev görmüş olduğu belirtilebilir (Vocelka, 2010: 144):

"Avusturya'nın gelişimi için devlet reformu ve Prusya örneğine göre yürütülen, gelirleri artırmayı hedefleyen yönetim reformu, kesinlikle temel öneme sahiptir. Bu devlet reformları çerçevesinde Maria Theresia, aristokrasinin gücünü büyük ölçüde elinden almayı ve etkisini yerel alanda sınırlamak üzere feodal lord düzeyine geriletmeyi denemiştir."

Avusturya'da kamu personel sisteminin gelişimi sorusu bağlamında buraya kadarki gelişmeler, feodal yapının geriletilmesi, aristokrasinin etkisinin zayıflatılması, ardından tümüyle kaldırılması, toplum ve devlet aygıtının dönüştürülme çabalarıyla birlikte, önce imparatora hizmet eden, Aydınlanma etkisiyle birlikte imparatora bağlı, ancak devlet, dolayısıyla genel iyiliği için çalışan bir görevliler zümresinin ortaya çıkmaya başlaması şeklinde özetlenebilir.



## 1.2. Sanayileşme, Kapitalizm ve Kamu Personel Sisteminin Oluşumu

Avrupa'da monarşiler, 1848 yılında yaşanan devrimin sebebi ve sürükleyicisi oldukları gerekçesiyle işçileri baskı altında tutmaya yönelmişlerdir. Önlemlerin genel olarak sanayileşmeyi geciktirdiği söylenebilir. Gerçekten de üretimin fabrika tipi örgütlenmesinden çok manüfaktürün devamının teşvik edilmesi, Viyana'nın yakın çevresinde fabrika kurulmasının önlenmesi benzeri uygulamalar, sanayileşmenin Fransa ve Almanya'ya göre daha yavaş gerçekleşmesine yol açmıştır.

İlk aşamada Avusturya'da önemli bir geleneğe sahip demir ve maden işletmeciliğinin sanayileşme için başlangıç noktası oluşturabileceği değerlendirilse de gelişim farklı olmuştur. Daha çok Avusturya'nın kuzeyi (Aşağı Avusturya-*Niederösterreich*) merkezli olmak üzere tekstil branşında 18. yüzyılın sonlarından itibaren sanayileşmenin başlangıç noktasını oluşturacak şekilde üretim yapısının değişmeye başladığı görülmektedir. Teknolojik gelişmelerin itici gücünü oluşturan bu bölgede, 1825 yılından itibaren yükselen konjonktürle birlikte tekstil dışında demir ve çelik branşlarında da buhar makineleri kullanılmaya başlanmıştır. Avusturya'da ilk buhar makinesi 1826 yılında işletmeye alınmış, 1837 yılında ise Avusturya'da üretilen buhar makinesi sayısı, ithal edilenleri aşmıştır (Bruckmüller, 2001: 199).

Almanya'nın sanayileşmesi için kullanılan, kuruluş dönemi denebilecek *Gründerzeit*, Avusturya açısından da geçerlidir ve 1866 yılından itibaren başladığı söylenebilir. Ancak öncelikle "modernleşmeye" yönelik üç önemli düzenleme hayata geçirilmiştir. Bunlar, modern bankacılık ve ulaşım sistemlerinin kurulması ile imparatorluk içerisindeki gümrük duvarlarının kaldırılarak birleşik pazarın yaratılmasını sağlayan liberal gümrük ve ticaret politikalarıdır (Scharinger vd., 1995: 19-21). Kamu personel sistemi açısından ise 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren monark ile bağımlılık ilişkisi içerisinde bulunan atanmışlar ve posta, demiryolları gibi alanlarda sözleşmeyle çalışan devlet görevlileri olmak üzere iki temel kategori göze çarpmaktadır. Kamu Görevlileri Sendikası'na (*Gewerkschaft Öffentlicher Dienst*) dönüşecek olan devlet görevlileri derneğinin kuruluşu da aynı döneme rastlamaktadır (Bundeskanzleramt, 2005).

Sanayileşme 1867-1873 yılları arasında hızlı bir şekilde ilerlemiş, daha önce sanayileşmeye başlayan Avrupa ülkeleriyle bazı alanlardaki gelişmişlik farkı kapanmaya başlamıştır. Ancak 1873-1890 yılları arasında yaşanan kriz Avusturya'daki sanayileşmeyi gelişme aşamasında oldukça olumsuz etkilemiştir. Öte yandan dünya genelinde yaşanan 1873-1890 yılları arasındaki krizden çıkılmasıyla 1895 yılından itibaren bazı iktisat tarihi yazarlarınca İkinci

Kuruluş Dönemi (*die zweite Gründerzeit*) olarak kabul edilen aşama başlamıştır. Gerçekten bu dönemdeki sanayileşme hızı dikkate değerdir. İktisadi büyüme, 1908-1910 yılları arası zayıflamasına rağmen özellikle 1905-1913 yılları arasında, Avusturya'nın rakip kapitalist ülkelerle farkı önemli ölçüde kapatmasını sağlamıştır (Scharinger vd., 1995: 37).

İktisadi yapının değişimiyle birlikte kamu görevlileriyle ilgili ilk önemli yasal düzenlemeler, 1914 yılında “Devlet Hizmetine Atama Kanunu” (*Dienstpragmatik*) ve 1917 yılında öğretmenler için “Öğretmenleri Devlet Hizmetine Atama Kanunu” (*Lehrerdienstpragmatik*) kabul edilmiştir. Bakanlar, bakanlık yönetiminde yer alan devlet görevlileri ve devlet okullarında çalışan öğretmenler düzenlemelerin dışında tutulmuştur. Ayrıca adli görevliler için düzenlemelerin önemli bölümünün uygulanabileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan alt düzey devlet görevlilerine kanunlarda yer verilmemiştir. İlk düzenlemelerin eğitim ve hukuk alanında yapılması dikkat çekicidir. Bu gelişme kapitalist üretim tarzının dayattığı homojenleşmenin, kendini ilk olarak eğitim ve hukuk alanlarında gösterdiği şeklinde yorumlanabilir.

I. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan önemli toprak kaybı, sistemin işlemeyeceği ve ülkenin varlığını tek başına sürdürmesinin olanaksız olduğuna dair toplumda genel bir kanının oluşmasına yol açmıştır. Bu kanı, Avusturya'nın, Almanya ile birleşmesi yönünde görüşleri de beraberinde getirmiştir. Öyle ki tarım ve sanayide, kaybedilen topraklar nedeniyle önemli hammadde, temel tüketim malları eksikliği ile talep düşüşü yaşanmış, bankacılık, sigortacılık ve ticaret sistemi ihtiyaçları karşılayamayacak hale gelmiştir. İktisadi alandaki bu gelişmeler, işsiz sayısının artması, savaştan etkilenenlerin bakımının devlete ciddi bir mali yük getirmesi, bütçe açığı, enflasyon ve ücretlerde düşüş, toplumsal bir gerilime yol açmıştır. Avusturya-Macaristan monarşisinin parçalanması, devlet görevlilerinin yasal ve toplumsal açıdan konularında da bir değişikliğe işaret etmektedir. Yasal düzenlemelerde artık devlet görevlileri ve ordu mensuplarının, imparatora karşı sadakat yeminlerinin geçerli olmadığına tespiti hem devlet görevlileri hem de kamuda çalışan işçilerin hizmet ilişkilerinin yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmıştır (StGBI, 1918). Genç cumhuriyetin, yetişmiş, uzman görevlilere ihtiyaç duyduğu inancı, yeni düzenlemelerin başlangıç noktasını oluşturmuştur (Seidl-Hohenveldern, 1982: 28).

Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte eski düzenlemeler, yasal çerçeve olarak varlığını sürdürmüştür. Monarşi dönemindeki düzenlemelerin önemli ölçüde devamı, aslında üretim biçiminde temel bir değişiklik olmadığı, dolayısıyla bu düzenlemelerin dönemin hukuk ve demokrasi anlayışıyla temel olarak çelişmediğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bu bağlamda kapitalist üretim tarzının varlığını pekiştirdiği söylenebilir. Dolayısıyla

yukarıda da ele alınan yasal düzenlemelerin içeriğiyle birlikte yeni toplumsal gerçekliğe özgü “memur” kavramının kullanılmaya başlanabileceği düşünülmektedir. Diğer taraftan 1919 yılında “Devlet Hizmeti Kanunu” (*Pragmatisierungsgesetz*) yayınlanmış, yönetim aygıtının büyüklüğü ve personel sayısının fazlalığı sebebiyle aynı yıl yürürlüğe giren “Emekliliği Özendirme Kanunu” (*Pensionsbegünstigungsgesetz*) ile istekli memurlar iyi koşullarla, 60 yaş ve üzeri memurlar ise zorunlu olarak emekliye sevk edilmiştir (StGBI, 1919).

Süre gelen iktisadi sorunlar, ülkenin tek başına varlığını sürdürebilmesinin sağlanması için hükümeti, Milletler Cemiyeti'nden kredi başvurusunda bulunmaya itmiş ve 1922 yılında Cenevre Protokolü ile başvuru onaylanmıştır. Cenevre Protokolü'nde geri ödeme koşulları ile kredinin kullanılmasında Avusturya'nın uyması gereken şartlar başka deyişle reformlar, belirlenmiştir. Şartlar arasında kamu yönetiminde, harcamaların azaltılması da bulunmaktadır. Avusturya Hükümeti, kamu kuruluşlarının birleştirilmesi ya da kaldırılması, kamu yönetimindeki iş süreçlerinin basitleştirilmesi/kısaltılması, lojmanların ücretli olması ve çalışan sayısının azaltılması gibi düzenlemelerle personel masraflarının düşürülmesi benzeri önlemleri uygulamaya geçirmiştir (Hafner, 1990: 39-41). Önlemler kapsamında personel sayısı, devlet otoritesinin kullanıldığı (Hoheitsverwaltung ya da sovereign administration) alanlarda/memuriyetlerde yaklaşık %20, devlet işletmelerinde %30 oranında azaltılmıştır (Hafner, 1990: 94-97). Söz konusu önlemlerin uygulamaya geçirilmesi, emeklilik yaşının beş yıl uzatılması, emeklilik maaşının hesaplandığı ücretin %11.7 düşürülmesi, çalışma saatlerinin artırılması gibi hizmet kanununda çok sayıda değişikliği zorunlu kılmıştır (BGBI, 1922). Aynı zamanda hizmet ilişkisinde değişiklikler yapılmış, “kamu işçilerine” gerekli görülmesi durumunda diğer iş kollarında çalışma zorunluluğu getirilmiştir. Farklı iş kolunda çalışmayı kabul etmeyen “kamu işçisinin” sözleşmesi feshedilmiş, kabul edenler ise yeniden üç aylık deneme sürecine alınmıştır. Ayrıca düzenlemeyle, yeni iş kolunda başarılı olamayanlar eski görevlerine iade edilmekte, ancak sıklıkla bir süre sonra işten çıkarılmaktadır. Üç yıldan az süre federal hizmette görev alanlar ve kadınlar da, personel sayısının azaltılmasına ilişkin yeni önlemlerden etkilenmiştir (Heindl, 1995: 101). Böylece toplamda 276.000 olan kamuda görevli personel sayısı 189.000'e indirilmiştir (Hafner, 1990: 50). Yine aynı dönemde 1924 yılında çıkarılan “Maaş Kanunu” (*Gehaltsgesetz*) ile ücretler, Derece Sınıflandırması Sistemi'nden (*Rangklassensystem*), Hizmet Sınıflandırması Sistemi'ne (*Dienstklassensystem*) göre hesaplanmaya başlanmıştır (BGBI, 1924).

Cumhuriyetin başlangıç koşullarındaki olumsuz şartlar, 1929 Büyük Depresyonu ile ağırlaşmış ve Avusturya, Milletler Cemiyeti'nden kullanım

koşullarının belirlendiği Lozan Protokolü ile tekrar kredi almıştır. Kredi büyük ölçüde devlet borçlarının ödenmesinde kullanılmıştır. Bu noktada Avusturya Hükümetinin, Ludwig Von Mises, Friedrich August Hayek ve Oskar Morgenstern başta olmak üzere Avusturya İktisat Okulu'nun devletin ekonomiye müdahalesine karşı fikirlerinden etkilendiği söylenebilir. Bu etki kendisini, devlet yatırımlarının azaltılması, ücretlerin düşürülmesi ve ikinci kez kamu personeli sayısının azaltılmasında göstermiştir (BGBl, 1931). Ayrıca ücretli izin kullandırmaya ilişkin düzenlemelerle kamu personelinin beş yıla kadar izne ayrılması, izin süresinin bitiminde emekliye sevk edilmesi uygulaması da personel sayısının azaltılmasına yönelik önlemler arasında sayılabilir (BGBl, 1931). Görüldüğü gibi kullanılan krediler, dönemin anlayışına uyum bağlamında “reform” dayatmalarıyla ve Türkiye açısından oldukça tanıdık bir biçimde, öncelikle kamu personel sisteminde değişiklik zorunluluğunu beraberinde getirmiştir.

Öte yandan Avusturya Faşizmi olarak adlandırılabilir 1933-1945 yılları arasında iki ayrı dönem altında incelemek gerekir. Öncelikle 1933-1938 yılları arası ekonominin, tarım sektörü dışında I. Dünya Savaşı öncesi üretim kapasitesine dönmeye çalıştığı, ihracat hacmindeki düşüşün, metal endüstrisindeki kriz ve satın alma gücündeki azalmayla belirginleştiği dönemdir. Kriz yıllarının başında 1934 yılında işsizlik yaklaşık %60'a ulaşmıştır. Toplum yapısını tehdit eden iktisadi sorunların başında gelen işsizliğin çözümü için hükümetler iş yaratma amaçlı yatırım programları yürütmüşlerdir. Ancak programlar, sanayinin gelişimine değil, karayolu ve su yollarındaki acil bayındırlık sorunların çözülmesine yönelik olmuş ve istenilen etkiyi yaratamamıştır (Sandgruber, 1995: 383). İktisadi alanda yaşanan bu sorunlar, kamu personeli istihdamında değişiklikleri beraberinde getirmiştir. “Çifte Kazanç Kanunu” (*Doppelverdienstgesetz*) ile geliri belirli bir düzeye erişen erkeklerin eşlerinin görevine son verilmiştir. Ancak Kanundan etkilenmemek için çiftler, boşanarak birlikte yaşamaya devam etmişlerdir. Bunun üzerine resmi olarak evli olmayan kamu görevlilerinin durumu, disiplin suçu olarak kabul edilmiş ve yasal işlem olarak işten çıkarma cezası uygulanmıştır. Aynı zamanda yasaklanmış olan komünist, nasyonal-sosyalist ve sosyal demokrat partilere üyelik de işten çıkarılma nedeni sayılmıştır (BGBl, 1934).

Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi (NSDAP) yönetimindeki Almanya, 12.03.1938 tarihinde silahlı kuvvetler, polis ve Koruma Kıtaları (*Schutzstaffel-SS*) birlikleriyle Avusturya'ya girmiştir. Avusturya'da Federal Hükümet bir gün sonra, parlamento kararı olmaksızın “Avusturya'nın Alman İmparatorluğu ile Yeniden Birleşmesi Kanunu”nu (*Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich*) çıkarmıştır. Bu şekilde 1934 yılından bu yana devam eden Avusturya Faşizmi'ne son verilerek, kısaca *Birleşme*

(*Anschluss* ya da *Anschluss Österreichs*) olarak adlandırılan, aslında Avusturya'nın ilhak edilmesiyle sonuçlanan süreç tamamlanmıştır.

NSDAP'nin iktidarda olduğu Almanya ile birleşme, Avusturya'nın gerek mülki idare yapılanması, gerek özel ve kamu sektörü, gerekse kamu personel sisteminde önemli değişikliklere yol açmıştır. Ancak yön değiştirici dikkate değer değişiklik, idare aygıtında özellikle yönetici pozisyonlarının neredeyse tümüyle değiştirilmesi, NSDAP üyeliğinin en alt düzeydeki memurlar için dahi göreve alınmada şart olması ile yönetim aygıtının en üstünde artık İmparatorluk Şansölyesi'nin, ki bu durumda Adolf Hitler, yer alması sayılabilir (Lehner, 1994: 315-333).

Buraya kadar Avusturya'da feodal ilişkiler, feodal ilişkilerin çözülmesi, sanayileşerek kapitalizme geçiş, sanayileşme süreciyle ilintili olarak II. Dünya Savaşı'na kadar iktisadi, sosyal ve siyasi alandaki değişiklikler bağlamında kamu personel sisteminin oluşumu tarihsel bağlamında gösterilmeye çalışılmıştır. Bir sonraki bölümde YKİ, ardından YKİ ile ilişkisi çerçevesinde devlet aygıtındaki reformlar ele alınacaktır.

## **2. Yeni Kamu İşletmeciliği, Reform ve Yönetim Kültürü**

Yönetim yapıları ve hukuk gelenekleri, devletlerin doğuşlarından itibaren deneyimledikleri farklılıklar nedeniyle büyük ölçüde birbirinden ayrılmaktadır. Genel olarak literatürde Anglo-Amerikan, Kıta Avrupası-Fransız, Kıta Avrupası-Alman ve İskandinav olmak üzere dört temel yönetim ve hukuk geleneğinden bahsedilmektedir (La Porta vd., 1999: 231). Bu bölümde ilk olarak YKİ'nin tartışılmayan bileşenleri ve reform önerileri, bu bileşenler üzerinden ortaya konacaktır. Sonrasında YKİ'nin kamu örgütlerinde mevcut yönetim kültüründe nasıl bir değişikliğe yol açtığı irdelenecektir.

### **2.1. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Temel Bileşenleri**

Kamu personel sisteminde liberal politikalarla birlikte yaşanan değişikliklerin araştırılmasından önce YKİ'nin kavramsal ve düşünsel çerçevesinin çizilmesi gerekmektedir. Yönetim pratiğinde YKİ, genel olarak iktisadi amaçlarla devletin ve bürokratik yapının küçültülmesi, yönetim sisteminin rasyonalize edilmesi, yönetsel girişimlerle verimlilik ve etkililiğin artırılmasını kapsayan reformların gerçekleştirilmesi olarak görülmektedir. Bu reform çabaları, öncelikle özel sektör tecrübelerini referans almaktadır. Yönetim Bilimleri açısından ise YKİ, reformların pratiğe aktarılması, gerekli

olup olmadıkları, teorik temellendirme ile başarı ve hataların tanımlanmasına ilişkin tartışmaları anlatmaktadır. Buna göre YKİ, yönetim teorisi ve pratiği arasında karşılıklı etkileşim fenomeni olarak tanımlanabilir.

Tekelci kapitalist düzenleme ve Fordizm dönemini tarihleyen II. Dünya Savaşı ve 1960'lı yılların ortaları arası, devlet eliyle refah devleti dönemidir. Devletin bu dönemde etkin rol üstlenmesiyle birlikte hem ekonomik süreçleri düzenlemesi hem de bu süreçlerin bir parçası olması, beraberinde siyaset ve yönetim ayrılığının reddedilmesini getirmiştir (Güzelsarı, 2004: 85-87). Bu noktanın daha sonra yaşanacak krizlere verilecek YKİ kapsamındaki yanıtların yönünü göstermesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. Tekelci kapitalist düzenleme tarzının yol açtığı krizlere neo-liberal politikalarla çözüm aranması, bu çözümlerde de devletin küçültülerek rolünün tekrar tanımlanması, işletmecilik ile etkililik-verimlilik anlayışlarıyla siyaset-yönetim ayrımının yeniden gündeme getirilmesi ve piyasanın güçlendirilmesi, bir önceki döneme yanıt gibidir. Ancak çalışmanın sınırları nedeniyle tarihsel süreç içerisinde bu yanıtın nasıl hazırlandığı incelenmeyecektir. Buna rağmen sadece krize bir yanıt değil YKİ'nin piyasa, siyaset ve toplumdaki dönüşümden de etkilendiği vurgulanmalıdır.

YKİ'nin en bilinen tanımını Hood şu şekilde yapmıştır (Schedler ve Proeller, 2011: 41):

1. Pratik profesyonel yönetim: Aktif, şeffaf, kamu sektöründe hareket serbestisi tanınmış yönetim
2. Kesin, açık performans standartları ve performans ölçütleri: Tercihen kantitatif formda başarı göstergeleri, amaçlar
3. Çıktı odaklılığa daha fazla önem verilmesi: Performansa bağlı ücretlendirme ve tahsisat dağıtımı
4. Kamu sektöründeki birimlerin ayrıştırılması (*disagregasyonu*): Önceki monolitik örgütlenmelerin daha küçük, daha az merkezi ve daha bağımsız birimlere bölünmesi, global bütçeyle çalışma
5. Kamu sektöründe daha fazla rekabet: Vadeli sözleşmeler ve ihaleler
6. Özel sektör yönetim tarzına önem verilmesi: Askeri-hiyerarşik yönetim stillerinden vazgeçilmesi, işe alma ve ücretlendirmede daha fazla esneklik, daha fazla halkla ilişkiler teknikleri,
7. Kaynakların kullanımında daha fazla tasarruf ve disiplin: Masrafların kısılması, çalışma disiplinin yükseltilmesi, sendikaların taleplerine direnme.

İngiltere ve ABD/Sunnyvale'de ilk örnekleri ortaya çıkan, özellikle Yeni Zelanda'nın başarısıyla Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD) ve diğer ülkelerin reform programlarına giren YKİ'nin ortak ve tartışılmayan özelliklerini Grüning aşağıdaki gibi sıralamaktadır (Grüning, 2001: 1-2):

- Bütçe kesintileri,
- Hesap verebilirlik,
- Özelleştirme,
- Performans denetimi,
- Müşteri,
- Desantralizasyon,
- Stratejik planlama ve yönetim,
- Tedarik ve üretimin ayrılması,
- Rekabet,
- Performans ölçümü,
- Değişen yönetim tarzları,
- İş anlaşmalarında esneklik,
- Gelişmiş muhasebe,
- Yönetme özgürlüğü,
- Personel yönetimi,
- Kullanıcı katılım payı,
- Siyaset ve yönetim ayrımı,
- Gelişmiş mali yönetim,
- Gelişmiş enformasyon teknolojilerinin daha fazla kullanılması.

Yine Grüning'e göre "bütçe ve harcamalarda kesintiler, yargının rasyonalizasyonu, kamu politikası analizi ve ölçme/değerlendirme, gelişmiş regülasyonlar, yönetsel yapıların değiştirilmesi ve rasyonalizasyonu, demokratikleşme ve halkın katılımı" YKİ'nin tartışmalı bileşenleridir (Grüning, 2001: 1-2).

Siyasi aktörler, danışmanlık firmaları, akademisyenler, uluslararası alanda faaliyet yürüten kuruluşların giderek artan içiçe geçmişi ve iletişimi, bu yönetim anlayışının daha önce görülmemiş biçimde yaygınlık kazanmasını sağlamıştır. Ancak YKİ'nin temel bileşenleri her defasında aynı ya da oldukça benzer şekilde formüle edilmiş olsa da uygulama alanında önemli farklar ortaya çıkmıştır (Grüning, 2001: 41). Reformları/siyasa önerilerini, federal, üniter örgütlenme gibi devletin yapısı, koalisyon-çoğunluk hükümeti gibi yürütmenin niteliği, siyaset-bürokrasi ilişkisi, yönetim kültürü farklılaştırmaktadır (Politt ve Bouckaert, 2011: 50-52). Bunlara ek olarak ülkenin kaynak açısından

bağımlılığı, coğrafi konumu, rekabet düzeyi, Avrupa Birliği (AB) örneğindeki şekliyle entegrasyon çabası gibi etmenler de ülkeler arasındaki uygulamalarda çeşitliliğe yol açmaktadır.

## 2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği'nde Yönetim Kültürü

YKİ, sadece yapıların reforme edilmesi, yeni stratejilerin uygulanması değil, aynı zamanda önemli ölçüde kamu örgütlerinde yeni bir kültürün yerleşmesine yol açmıştır. Yönetim kültürü, organizasyon ya da yönetimde yaşanmışlıkların bütünü olarak basitleştirilerek tanımlanabilir. Bu kültür, çalışanların kendi aralarındaki ve kurum dışındaki muhataplarıyla ilişkilerindeki informel, hakiki ve yaşanmış olaylarla şekillenmiştir. Dolayısıyla kültür, yönetimin hem kurum içerisinden hem de kurum dışından algılanması ve öznel yorumlanmasıdır. Yazılı ya da başka şekillerde bir araya getirilmiş kurallar bütünü değil, aksine insanların birbirleriyle ilişkilerinden çıkmaktadır. Her organizasyonun kendine has bir kültürü, aynı zamanda bu kültürün de alt kültürleri bulunmaktadır.

Organizasyon kültürüne ilişkin çalışmalar, önemli ölçüde Edgar Schein'in üç aşamalı modeline dayanmaktadır. Bu modelde Schein, bir organizasyonun kültürel elementlerini açıklamaktadır. (Schedler ve Proeller, 2011: 283-285):

-Dünyanın nasıl işlediğine ilişkin temel kabullerin tarzı, organizasyonun kendini algılayışını etkilemektedir: İnsan imgesi, doğa kavrayışı, iyi siyasi organizasyon vb.

-Çalışanların beyan ettikleri değerler, organizasyonun faaliyetlerinin/eylemlerinin yönünü belirlemektedir: Dünya, siyaset ya da organizasyon çalışmalı/hareket etmelidir.

-Simgeler ve semboller, organizasyonun görünür yüzüdür. Bu işaretler aynı zamanda, organizasyonun arka plandaki, derinlerdeki yüzünün dışavurumudur.

YKİ'nin, yönetim kültürünü nasıl değiştirdiği sorusu büyük ölçüde gözleme dayalı çalışmalarla ortaya konabilir. Ancak yukarıda değinilen yönetim kültürü ve YKİ'nin bileşenleri üzerinden çalışmanın temel sorusuna ilişkin bir değerlendirme yapılabileceği düşünülmektedir. Öte yandan pratik uygulamaların, formel müdahaleler/faaliyetler veya kültürel gerçeklikten mi kaynaklandığı ya da hangisinin ne ölçüde uygulama üzerinde etkili olduğu sorusunun göz önüne alınmadığı belirtilmelidir.

Reformların başladığı ilk dönemlerde Weberyen bürokratik yapı, kurallarla yönetilmeye alışmış yönetim kültürü sebebiyle, değişikliklere açık bir tutum sergilememiştir. Alışlagelmişin dışındaki reformlara hazır olunmadığını



söylemek belki daha doğru olacaktır. Değişikliklere ve yeni anlayışa ilişkin eğitimlerle, reformlar için bir şans yaratıldığı söylenebilir. Buradaki paradoks ise bürokrasinin, bürokratik yapıyı kaldırması ve bu değişimin de bürokratik yaklaşımla gerçekleştirilmesidir.

YKİ modelinin önemli bir karakteristiği müşteri odaklılıktır. Müşteri odaklılık, yönetim kültüründe belki de en önemli dönüşümü içermektedir. Zaman içerisinde tüm yönetim kültürlerinde, müşteri odaklılık, müşteri ile ilintili terimlerin yerleştiği görülmektedir. Aynı şekilde artık müşteri olan vatandaşlar da, hizmet alımları sırasında aynı terimleri kullanmaktadırlar. Dolayısıyla müşteri odaklılığın YKİ ile büyüyerek geliştiği söylenebilir. Ancak bu noktada yönetim kültürü içerisindeki hangi motifin müşteri odaklı hizmet verme çabasında etkili olduğu sorusu gündeme gelmektedir. Gerçekten kamu örgütü çalışanları, müşteri odaklı hizmet anlayışıyla mı yoksa müşterinin isteklerinin hızlı şekilde yerine getirilmesinin işlerin kolayca halledilmesini sağlaması ve şikayetten kaçınılması sebebiyle mi yeniliği kabul etmektedir. Schedler ve Proeller saha çalışmalarında, YKİ'nin müşteri odaklılık anlayışının asıl sebep olmadığını, zaten kamu çalışanlarınca uzun süredir talep edilen davranış değişikliğini meşru kılan uygun çerçeveyi bu anlayışın hazırladığını ileri sürmektedirler (Schedler ve Proeller, 2011: 289, 290). Başka deyişle işlerin daha kolay görülmesini ve şikayet edilmekten kaçınmayı isteyen kamu örgütü çalışanı, YKİ ile bu isteklerini gerçekleştirme olanağı bulmuştur.

Yönetim kültürünün, YKİ modeli kapsamındaki reformların hazırlanmasına ve uygulamada farklılıklara kaynaklık ettiği düşünülmektedir. Öyle ki YKİ'nin temel bileşenlerinden global bütçe, kamu örgütlerine mali açıdan bir hareket serbestisi sağlama amacını taşımaktadır. Ancak yönetim kültüründe güvensizlik hakimse bu durumda, merkez örgüt oluşturacağı farklı kontrol mekanizmalarıyla bir çeşit yönetsel özgürlük alanını ortadan kaldıracaktır (Schedler ve Proeller, 2011: 285). Benzer şekilde çalışanlar da, bu tarz bir kültürde yetkilerini kullanmaktan kaçınacak ya da fazlasıyla formel hareket ederek amaçlananın dışında kalacaklardır. Buradan farklı yönetim kültürlerinin, aynı yasaları birbirinden son derece uzak şekilde yorumlayacakları ve uygulamaya koyacaklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

### **3. İktisadi Alan, Yönetimde Reform ve YKİ**

Bu bölümde ilk olarak tarihsel bağlamında inceleme alanının devamı açısından II. Dünya Savaşı bitiminden 1980'li yıllara kadar iktisat politikalarındaki değişiklikler çerçevesinde kamu personel sistemindeki dönüşüm ele alınacaktır. Ardından 1980'li yıllardan sonra devlet yönetimi ve

aygıtında gerçekleştirilen reformlar incelenerek, YKİ ile içsel bir bağlantısı olup olmadığına bakılacaktır. Son olarak Avusturya’da YKİ anlayışıyla birlikte kamu personel sisteminde gerçekleştirilen değişiklikler irdelenecek ve sistemin ne yönde evrildiği sorusunun yanıtı aranacaktır. Ancak tekrar belirtilmelidir ki, YKİ tartışması yapılmayacak, YKİ’nin genel olarak literatürde ortak kabul görmüş, önceki bölümde değinilen bileşenleri aranarak kamu personel sistemindeki değişim açıklanmaya çalışılacaktır.

Diğer taraftan belirtildiği gibi açıklamalarda özellikle şu nokta göz önünde tutulmalıdır. Kapitalist üretim ilişkilerindeki değişikliklerden temellenen toplumsal alandaki güçlerin yapısı ya da toplumsal sistemlerin kurulduğu ölçekte değişim, yeni bir iktidar mekanizmasını, bu da “idarenin aygıtı” olarak kendisine uygun bürokrasiyi gerekli kılmaktadır. Bürokrasinin yeni toplumsal güçlerin talebine göre şekillendirilmesi ise kamu personel sisteminde reform olarak ortaya çıkmaktadır. Birgül Ayman Güler’e göre günümüz kamu personel reformunda, “bilgi edinme hakkı”, “personel etik sözleşmesi”, “esnek istihdam ve ücretlendirme esası” ile “özel-bireysel emeklilik sistemi” yönetimsel toplumsal güçlerin iyi bürokrasisinin ana karakterleridir (Güler, 2005: 15, 16). Burada YKİ’nin ve yönetişimin temel önermelerini birbirinden ayırmanın güçlüğü bağlamında “yönetişim” yerine YKİ’yi koymanın önemli bir fark yaratmayacağı değerlendirilmektedir (Güzelsarı, 2004: 7). Dolayısıyla Avusturya’da kamu personel sistemindeki değişim de bu çerçevede gösterilmeye çalışılmıştır.

### 3.1. İktisadi Alandaki Gelişmeler ve Kamu Personel Sisteminde Değişim

1946 yılındaki Gayri Safi Milli Hasıla’nın (GSMH), 1937 yılındaki GSMH’nin sadece %60’ına denk geldiğini belirtmek II. Dünya Savaşı sonrası Avusturya’da iktisadi koşullara ilişkin bir fikir verecektir. İktisadi sorunlar, özellikle işsizlik en önemli toplumsal sorunlardan biri olarak görülmektedir. Öte yandan savaş sonrası, “Nazilerden arındırma” hemen her alanda öncelikli politika olarak uygulanmaya başlamıştır. “Nazi Partisi” yasağıyla birlikte yaklaşık yüz bin kamu görevlisine meslek yasağı getirilmiş ya da işten çıkarılmıştır (Sandgruber, 1995: 445). “Kurum İntikal Kanunu” (*Das Behörden-Überleitungsgesetz*) ile yönetim organizasyonunda, büyük ölçüde ilhak öncesi yapıya dönülmüş ve dolayısıyla “Devlet Hizmetine Atama Kanunu” (*Dienstpragmatik*) tekrar geçerli kılınmıştır. Bu çerçevede önceki dönemin “Maaş Kanunu” (*Besoldungsgesetz*), 1947 tarihli “Ücret İntikal Kanunu” (*Das Gehaltsüberleitungsgesetz*) olarak düzenlenmiş, özel hukuka göre sözleşmeyle çalışan kamu çalışanlarının hizmet ve ücretleri 1948 tarihli “Sözleşmeli Personel Kanunu” (*Das Vertragsbedienstetengesetz-VBG*) ile

hukuki altyapısına kavuşturulmuştur (Bundeskanzleramt, 2005). Ayrıca yine 1948 yılında kanunlara aykırı işlemler nedeniyle zarara uğrayan kişiler ve mallar için devlet memurlarının sorumluluklarını düzenleyen “Görev Sorumluluğu Kanunu” (*Das Amtshaftungsgesetz*) yürürlüğe girmiştir. Ardından 1950 yılında “İdari Yargılama Usulü Kanunu” (*Das Verwaltungsverfahrensgesetz*) kabul edilmiştir.

Bu dönemin bir diğer belirleyici özelliği, etkili bir iktisadi yapının kurulabilmesi amacıyla özel sektöre ait işletmelerin devletleştirilmesidir. Yasayla düzenlenen devletleştirmelerle birlikte Keynesyen iktisat politikaları özellikle işsizliğin önlenmesi amacıyla uygulanmıştır. Ancak 1950’li yılların başında öncelikle büyük bankaların ve devletleştirilen sektörlerin baskısıyla piyasa ekonomisine geçiş başlamıştır. 1953 yılından itibaren ise para biriminin istikrarlı hale gelmesi, işsizliğin %8,7’ye düşmesi, konsolide edilmiş bütçeyle birlikte yıllık %7-8 arasında seyreden büyüme oranları yakalanmıştır. İktisadi mucize yılları olarak adlandırılan 1953-1962 yılları arasında Avusturya-Keynesciliği olarak tanımlanabilecek sosyal piyasa ekonomisi ve dayanışma olgusunu ifade eden sosyal ortaklık (*Sozialpartnerschaft*) çerçevesinde “vergilerle sermaye oluşumunun desteklenmesi, istikrarlı para ve toplumsal dayanışma bağlamında ücret politikası” uygulamaya konulmuştur. “Sosyal Sigorta Kanunu” (*Das Sozialversicherungsgesetz*) 1955 yılında yürürlüğe girmiş, ardından sendikaların girişimiyle 48 saat olan haftalık çalışma saati 45 saate indirilmiştir (Sandgruber, 1995: 467-474).

Memuriyetle ilgili önemli değişiklikler aynı dönemlerde yapılmıştır. Memurların maaşlarının nasıl belirleneceğini düzenleyen “Maaş Kanunu” (*Das Gehaltsgesetz*) 1956 yılında, son maaşın %80’inin ödenmesini öngören “Emeklilik Kanunu” 1965 yılında kabul edilmiştir (Bundeskanzleramt, 2005). Aynı zamanda 1967 yılında federal idare organlarının kusurlu ve yasalara aykırı uygulamaları sebebiyle yol açtıkları zararların sorumluluğunun ve zararın maddi olarak karşılanmasının düzenlendiği “Örgütsel Sorumluluk Kanunu” (*Das Organhaftpflichtgesetz*) yürürlüğe girmiştir. 1965 yılından sonra iktisadi alanda bir gerileme başlamış, dış ticaret açığı artmıştır. Avusturya Halk Partisi (*Österreichische Volkspartei-ÖVP*) Batı’ya entegrasyon düşüncesiyle Avrupa Ekonomik Topluluğu’na (AET) katılımı, Avusturya Sosyal Demokrat Partisi (*Sozialdemokratische Partei Österreichs-SPÖ*), Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA)’ne girişi desteklemiştir. Ancak EFTA’da yer almak Avusturya’nın İtalya ve Federal Almanya Cumhuriyeti’nde pazar kaybına yol açmıştır. Bu gerileme Avusturya’nın turizm merkezi konumuna küçüleceği düşüncesini yaratmış, ÖVP ve SPÖ, yeni bir sanayileşme hamlesi önermişlerdir. ÖVP, genel bir sanayileşme hareketini, SPÖ belirli sektörlerde amaç odaklı desteği içeren politikaları savunmuştur (Sandgruber, 1995: 481-488).

SPÖ'nün tek başına iktidara geldiği 1970'li yıllarda, Avrupa Topluluğu (AT) ile ilişkilerin düzenlenmesi, Katma Değer Vergisi (KDV) sistemine geçiş ve devletleştirilmiş endüstrilerde yoğunlaşma en önemli uygulamalar olarak göze çarpmaktadır. Ancak 1973 yılı krizinde iktidardaki SPÖ, Avusturya-Keynesçiliğine bağlı kalarak güçlü para ve tam istihdam politikalarını sürdürmüş, ÖVP ise piyasaların liberalleştirilmesini önermiştir. Ancak 1975 yılına kadar işleyen bu sistem, 1976-1980 yılları arasında %3,9 gibi dikkate değer bir büyüme oranına ulaşsa da azalan devlet gelirleriyle artan harcamaların karşılanamaması gibi bir sorunla karşılaşmıştır. Bu gelişme yeni vergilerin alınmaya başlanması ve vergilerin yükseltilmesiyle aşılmaya çalışılmıştır. Devlet harcamalarının artması sadece altyapı ve kamu kurumlarının masrafları değil, aynı zamanda ve büyük ölçüde devlet işletmelerinden kaynaklanmıştır (Sandgruber, 1995: 488-525). Sorunlara konulan teşhis, kapitalizmin yapısal sorunu gözardı edilerek, Keynesyen politikaların krizin kaynağı olduğu görüşüne dayandırılınca çözüm, özelleştirmeyi de kapsayan Neo-Liberal politikaların uygulanması olmuştur. Bu bağlamda ÖVP, 1985 yılında ayrıntılı bir özelleştirme planı hazırlamıştır.

Almanya'nın birleşmesi ve Doğu Bloku'nun yıkılmasının da etkisiyle 1988-1990 yılları arasında yaşanan iktisadi büyüme ve Temmuz 1989 tarihinde AT'ye katılım başvurusu dönemin diğer kayda değer gelişmeleridir (Sandgruber, 1995: 492). AT'ye giriş amacıyla yürütülen modernizasyon çalışmaları, 1970 yılından itibaren Şansöyelikte, kamu görevlileri ve idari reform konularından sorumlu bir müsteşar tarafından yürütülmüştür. Bu çabaların sonucu olarak 1973 yılında bakanlıkların sayısı ve görev alanlarını belirleyen "Federal Bakanlıklar Kanunu" (*Das Bundesministeriengesetz*) çıkarılmış, 1914 tarihli "Devlet Hizmetine Atama Kanunu" yerini 1979 yılında "Memurların Hizmetlerinin Esasları Hakkındaki Kanun"a (*Beamtendienstrechtsgesetz-BDG*) bırakmıştır (Bundeskanzleramt, 2005). Bu kanunla kamu kurum/kuruluşlarında bir hizmet ilişkisi içerisinde çalışan tüm personel kapsanmış, hizmete ve ücretlendirmeye ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

Çalışmanın amaçları açısından dikkat çekici bir nokta, Memurların Hizmetlerinin Esasları Hakkındaki Kanun'un 45'inci maddesidir. Bu maddede, hiyerarşik amir, emrindeki personelin görevlerini yasaya uygun bir şekilde *etkin ve ekonomik* olarak yerine getirmelerini sağlar. Görevlerinin ifasında personeline *rehberlik, ..... performansına göre* terfi etmeye teşvik eder ve *kapasitelerine en uygun olan görevlere* yönlendirir. Görüldüğü gibi 1979 tarihli Yasada, "etkin ve ekonomik, rehber olma, performansına göre, kapasitelerine en uygun görev" ifadeleriyle YKİ'nin en temel bazı hedefleri vurgulanmaktadır.

Yukarıda kısaca değinilen gelişmelerin ardından 1990'lı yıllarda iktisadi anlayışın temeli, devletin küçültülmesi ve harcamaların azaltılması olmuştur. İşsizliğin %7,2'ye yükseldiği bu dönemde AB'ye giriş ölçütlerinden biri de bütçe açıklarının kontrol altına alınmasıdır (Butschek, 1998: 56-57). Ancak tüm tasarruf önlemlerine rağmen bütçe açığı, GSMH'nin %5'ine ulaşmıştır. Maastrich Kriterleri'ndeki bütçe açığının GSMH'nin %3'ünü aşmaması şartı, vergi artışları, tasarruf önlemleri, kamu personeli harcamalarında düşük artışları beraberinde getirmiştir (Lauber, 1997: 545-556). Tüm önlemlere rağmen büyüme hızı 1996 yılında %2, 1998 yılında %3, 2000-2006 yılları arasında ise ortalama %1,7 olmuştur. Görüldüğü gibi, harcamaların kısılması, özelleştirme, özel sektörün rekabet gücünün artırılması çabaları, krizden çıkılmasını sağlamamıştır (Aiginger, 2007: 207-238). Bütçe açığının azaltılmasına yönelik önlemler 2000 yılında yeni bir tasarruf programının, "Sıfır Açık" (*Nulldefizit*), başlatılmasıyla sonuçlanmıştır. Ancak yeni tasarruf önlemlerine rağmen, bahsedilen düşük büyüme oranları sebebiyle sıfır bütçe açığı amacına erişilememiştir (Pelinka, 2003: 46-49). Aynı zamanda 2000 yılından itibaren yeni ve kapsamlı bir özelleştirme hareketine girilmiş, gaz, elektrik gibi devlete ait işletmeler özel sektöre satılmıştır. Ayrıca sosyal güvencelerde ve emeklilik düzenlemelerinde önemli değişiklikler yapılmış, meslek gruplarına göre yürütülen geleneksel emeklilik sigortası düzenlemesi, "Emeklilik Sistemlerinin Uyumlaştırılması Kanunu" (*Gesetz zur Harmonisierung der Pensionsversicherung*) ile resmi, özel ve firma emekliliği olmak üzere üç alana bölünmüş, emeklilik primi ödeme süresi ve emekli olma yaşı uzatılmıştır (Tálos, 2006: 331, 332). Diğer taraftan Avusturya'da 2000-2005 yılları arasında gerçekleşen büyüme oranı yıllık ortalama %1,5 olmuştur. AB ortalamasının hemen altındaki bu büyüme oranı, ciddi şekilde azalan iç tüketime dayandırılmıştır. Uygulanan politikaların çalışan kesimlere yansımaları ve YKİ ile paralelliklerini göstermesi açısından emeklilik reformuyla 2 milyar Avro tasarruf edildiği dönemde, özel sektörün vergi yükünün azaltılmasının bütçeye maliyetinin de 2 milyar Avro olduğu saptaması örnek olarak verilebilir (Marterbauer, 2006: 253-264).

Bu dönemde iktisadi alandaki değişikliklerin kamu sektöründeki yansımaları ele alındığında öncelikle 1994 yılındaki "Ücret Reformu Kanunu" (*Besoldungsreformgesetz*) irdelenmelidir. Yasadaki değişiklikler, neo-liberal politikalar ve YKİ'nin izlerinin görünür olması bakımından önemlidir. Yasanın özünde "performansa göre ödeme", yer/görev değişikliğinin/hareketliliğinin teşvik edilmesi ve "sınırlı sürelerle personel istihdamı" olmak üzere üç ana değişiklik öngörülmüştür. Performansa bağlı ücret için öncelikle işler sınıflandırılmış, yapılan işlerin hangi fonksiyonları içerdiği belirlenmiş, bu fonksiyonların yerine getirilme durumu incelenerek temel ücrete göre

hesaplanan “Fonksiyon Ek Ücreti” (*Funktionszulage*) ödenmeye başlanmıştır (Bundeskanzleramt, 2005). Dolayısıyla bu değişiklikler en fazla ek ücreti alanın, en başarılı personel kabul edilmesi gibi bir çıkarımı beraberinde getirmiştir. Böylece yasal düzenlemelerin yanı sıra bu şekilde kıdem prensibine göre işleyen ve en yüksek ücrete meslek yaşamının sonunda ulaşılmasını öngören, bekleme süresi, çalışanın ve çalışmasının değerlendirilmesi gibi yükselmeyi kurum içi süreçlere bağlayan yapı ortadan kaldırılmıştır (Bundeskanzleramt, 1994).

Dönem içerisinde önemli bir diğer değişiklik ise Şansölyelik’te 1992 yılında kurulan İş-Borsası’dır. Kamuda memuriyet dışında sözleşmeye dayanan iş ilişkisiyle çalışanlara yönelik bu kuruluş, sadece ülke genelinde aracılık etmemekte, aynı zamanda AB kurumlarını da kapsayacak şekilde faaliyet göstermektedir (Dearing vd., 1995: 15). Öte yandan yönetimde tasarlanan değişikliklerle ilgili yürütülen proje (*Projekt Verwaltungsmanagement*) kapsamında, *çalışanlarla görüşmeler yapılması, yer değiştirme/tayin güvencesinin gevşetilmesi, seçilmiş yönetici pozisyonlarına zamanla sınırlandırılmış olarak atama yapılması, mevcut sorumluluk düzeyine göre ücret verilmesi* gibi uygulamalar “Ücretlendirme Reformu Kanunu”nda yer bulmuştur. Yılda bir kez yapılacak görüşmelerde çalışanlara, üstlendikleri pozisyonlardan beklenen temel görevlerin açıklanması, bu görevlerin yerine getirilmesine göre performansların ölçülmesi, hizmet içi kurs ve diğer eğitim olanakları üzerinde görüşülerek planlamanın yapılması öngörülmüştür (Bundeskanzleramt, 1994).

Avusturya’nın 01.01.1995 tarihinde AB’ye katılımıyla birlikte memur tanımında yasal değişiklikler gündeme gelmiştir. Bu kapsamda memur, *doğrudan devlet gücünü kullanan, devlet otoritesine ilişkin işleri yürüten, hukuk devletindeki kuvvetler ayrılığının ruhuna uygun olarak işe alınan kişi* şeklinde tanımlanmıştır. Sözleşmeli olarak kamuda çalışanlara yönelik “Ücret Reformu Kanunu” ve AB düzenlemelerinin uyumlaştırılması kapsamında, 01.01.1999 tarihinde sözleşmeli personele ilişkin yasalarda reforma gidilmiştir. Bu reformun en dikkat çekici özelliği, sözleşmeli haklarının memura yaklaştırılması ve sözleşmelilerin memurların yerini almasına dair düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin en önemlileri şunlardır (Korecky, 1999):

- Ücretlendirme reformu kapsamında işyeri değerlendirmesi ile iş yeri yönetmelikleri, sözleşmeliler için de kullanılacaktır.
- Sözleşmeliler için görev aldıkları çalışma alanına ilişkin eğitim zorunluluğu ve hakkı getirilmiştir.
- Sözleşmelilerin iş akdinin sonlandırılabilmesi için 50 yaşını doldurmamış olması ve 10 yıldan az hizmet ilişkisi içerisinde bulunması şartı aranacaktır. İşveren, ihtiyaç kalmaması halinde

sözleşmenin sona erdirilmesinden önce çalışana, ücret grubuna uygun bir iş bulmak ve önermekle yükümlü kılınmıştır.

- Bir tayin durumunda sözleşmeliinin kişisel, ailevi ve sosyal durumu dikkate alınacak ve uygun bir mehil süresi verilecektir.
- 01.01.1999 tarihinden sonra hizmete alınan sözleşmeliler, memurlar için oluşturulan Memur Sigorta Kurumu (*Beamtenversicherungsanstalt-BVA*)'na bağlanacaktır.

Diğer taraftan federal bakanlıklarda yönetim kademelerine sadece memurların atanması kuralı da 1999 yılında çıkarılan “Federal Bakanlıklar Kanunu” (*Bundesministeriengesetz*) ile değiştirilmiştir. Bu bağlamda kanunun 9’uncu maddesiyle göreve uygun niteliklere sahip sözleşmeli personele, memuriyete geçiş ve bu şekilde yönetim kademelerine yükselme için başvuru olanağı tanınmıştır. Aynı şekilde “Memur Emeklilik Kanunu”nda (*Beamtenpensionsgesetz*) 1997 yılından itibaren önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ve emeklilik için esas alınan maaş ile aktif görevden ayrılmaya ilişkin kurallar yeniden düzenlenmiştir. Öncelikle emeklilik hakkı 10 yıllık hizmet süresinin doldurulmasından başlayarak 35 yıl çalışması halinde emekliliğe esas alınan aylık ücretin %80’ine hak kazanılmasını sağlayacak şekilde değiştirilmiştir. Böylece erken emekliliğin ve dolayısıyla emeklilik maaşı ödemelerinden kaynaklı harcama artışının önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Daha sonraki düzenlemelerle, emekli aylığının hesaplanmasında son maaş dikkate alınmamış ve hesaplamalar çalışma sürelerine bağlanmıştır. Ayrıca bu süreler de 480 aya kadar uzatılmıştır. Aynı zamanda emekliye ayrılmak için en az 15 yıl çalışmış olma şartı aranmaya başlanmış, emeklilik haklarından tam anlamıyla yararlanabilmek ancak 45 yıllık çalışma süresinin tamamlanmasıyla olanaklı hale getirilmiştir (BGBI, 1997).

Emekliliğe ilişkin 1965 tarihli Yasanın değiştirilmesiyle 01.01.2005 tarihinden itibaren göreve alınan memurlar, “Emeklilik Uyumlaştırma Kanunu”na tabi olacaktır. Bu tarihten önce atanmış ve 01.01.1995 tarihinden sonra doğmuş kişiler içinse geçiş düzenlemeleri yapılmıştır (BGBI, 2004).

Reformlar bağlamında işe alımlarda önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir. Federal Bilim ve Araştırma Bakanlığı’nca memur adayları sadece mesleki bilgileri açısından değil, *takım çalışması, sosyal duyarlılık, işbirliğine yatkınlık, sorunlar ve eleştirilerle başa çıkma gücü* gibi alanlarda ölçme-değerlendirmeye alınmaya başlanmıştır. Yeni ölçme-değerlendirme yönteminin amacı ise yanlış atamalardan kaynaklı harcamaların önlenmesidir (Promberger vd., 2005: 151). Değişikliğe bu açıdan bakıldığında YKİ’nin hedefleriyle uyumlu bir düzenleme olduğu açık şekilde görülmektedir.

“Memurluk Kanunu”nun 39a maddesinde, yer değiştirmeye dair kurallar düzenlenmiştir. Bu çerçevede memurun da onayının alınmasıyla, eğitim amacıyla ya da uzman olarak AB entegrasyonu veya OECD kapsamında faaliyet gösteren kuruluşlarda görevlendirilmelerinin önü açılmıştır. Ayrıca hükümetin görevlendirmesiyle kamu çalışanları için yolsuzluğun önlenmesi amacıyla davranış kurallarını/etik ilkeleri belirlemek üzere (*Code of Conduct-Verhaltenskodex*) bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Çalışma grubunda tüm bakanlıklardan uzmanlar, federal ve eyalet maliye bakanlıkları, federal ve yerel yönetimler, kamu çalışanları sendikaları yer almıştır (Bundeskanzleramt, 2008: 54-55).

### 3.2. Memur ve Sözleşmeli Personelin Temel Farkları

Memur ve sözleşmeli personel sayılarındaki değişimin irdelenebilmesi ve memurluk ile sözleşmeliliğin haklar açısından birbirine yaklaştırılması bağlamında memur ve sözleşmeli arasındaki farkların öncelikle bilinmesi gereklidir.

Günümüzde Avusturya’da federal memurlar 10 gruba ayrılmıştır (Bundeskanzleramt, 2005):

- Genel yönetim hizmeti (daha önce genel yönetim memuru ve bedensel / el işlerini yerine getirenler)
- Yürütme hizmeti (daha önce karakol memurları)
- Askeri hizmet (daha önce meslek subayları)
- Yargıç adayları, yargıçlar ve savcılar
- Üniversite öğretmenleri
- Öğretmenler
- Okul ve ders müfettişleri (daha önce okul teftiş hizmetleri memurları)
- Posta ve telefon kurumları memurları
- Hasta bakım hizmetleri memuru
- Posta ve telefon üst kurulları memurları

Benzer biçimde sözleşmeli çalışanlar ise;

- Yönetim işlerinde görevli sözleşmeli personel
- Sözleşmeli öğretmen
- Sözleşmeli araştırma görevlisi, sözleşmeli doçent ve profesör
- Sözleşmeli hasta bakıcı



olarak sınıflandırılmıştır.

“Memurların Hizmetlerinin Esasları Hakkındaki Kanunu”na göre, memuriyete atanmada, Avusturya ya da AB vatandaşlığına sahiplik, en az 18, en yüksek 40 yaşında olmak, medeni hakları kullanma ehliyetini haizlik, kişisel ve mesleki açıdan görevi en iyi şekilde yerine getirmeye uygunluk ölçütleri aranmaktadır. Ayrıca yasada, belirli görevlere atanmada bazı sınav ve diplomaların alınmış olması şartı da aranmaktadır. Sözleşmeli personel için işe alım koşulları farklılık göstermektedir. Alt yaş sınırının 15 olması ve görevin en iyi şekilde değil yerine getirilmesine uygunluk temel işe alım şartlarıdır. Yönetime ilişkin işlerde görev alacak sözleşmeli personel için ise yasada, eğitim şartı ve sınıflandırma engelleri bulunmamaktadır. Sadece sözleşmeli personel için hakimlik gibi bazı meslek gruplarına girişte istisnalar oluşturulmuştur.

Yine “Sözleşmeli Personel Kanunu”nun (VBG) 32’inci maddesine göre sözleşmeli personel, ilk yıl sebep gösterilmeksizin daha sonra ihtiyaç kalmaması ya da yetersiz performans, fiziksel ya da ruhsal uygunlukta eksiklik, göreve aykırı tutum ve davranış, temel eğitimin tamamlanamaması ya da medeni hakları kullanma ehliyetinin düşmesi neden gösterilerek işten çıkarılabilmektedir. Aynı kurallar asaleten ataması yapılmamış ve atanacağı nihai kadronun şartlarını yerine getiremeyen memur adayları için de geçerlidir. Ancak asaleten atama sonrasında “Memurların Hizmetlerinin Esasları Hakkındaki Kanun”un 20’inci maddesine göre disiplin hükümlerine aykırılıktan iki kez olumsuz değerlendirme almak ve Avusturya vatandaşlığını kaybetmekle memuriyete son verilebilmektedir. Diğer taraftan memurların aksine sözleşmeli personel, özel sektör çalışanların haklarını düzenleyen yasada belirlendiği şekliyle tazminat almaktadır.

### **3.3. YKİ Bağlamında Refomlar ve Kamu Personel Sisteminde Dönüşüm**

İdarede reform, hiç bitmeyen bir çalışma olarak görülebilir. Gerçekten ekonomik-toplumsal alandaki sürekli değişimin yansıması, yönetimde de devamlılık gösteren bir “reform çabası” olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi kapitalist üretim ilişkilerindeki değişikliklerden temellenen toplumsal alandaki güçlerin yapısı ya da toplumsal sistemlerin kurulduğu ölçekte değişim, yeni bir iktidar mekanizmasını, bu da “yönetimsel gerçekliğin aygıtı” olarak kendisine uygun bürokrasiyi gerekli kılmaktadır. Bürokrasinin yeni toplumsal güçlerin talebine göre şekillendirilmesi ise kamu personel sisteminde reform olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kapitalist üretim tarzının, kendini üretmesi ve yeniden üretmesi için ihtiyaç duyduğu bürokrasiyi,

kamu personel sisteminde değişikliklerle yaratması, iktisadi alandaki gelişmelerle, aynı zamanda ya da başka deyişle reformlara paralel şekilde izlenebilir.

Avusturya’da 1960 ve 1970’li yıllardaki reformlar, *Yeni Kamu Yönetimi* kavramı altında siyasi-yönetimsel kararların daha rasyonel şekilde alınmasını ve daha demokratik, sorumlu, katılımcı bir yönetimi amaçlarken, 1980’li yıllardan itibaren bütçe zorlamalarıyla devlet harcamalarının azaltılması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. 1990’lı yıllarda ise YKİ, yeni bir paradigma değişikliği olarak sunulmuş ve bu yeni paradigmaya uygun iktidar mekanizması olarak bürokraside değişim beraberinde gelmiştir.

YKİ ile birlikte reformların hayata geçirilmesinde “yönetimde daha fazla esnekliğe” ihtiyaç duyulduğu ileri sürülmüştür. Daha fazla esneklik, çıktı odaklı işletmecilik anlayışının bürokraside hayata geçirilmesinde önemli bir araç olarak gözükmektedir. Çıktı odaklı çalışma da, her şeyin merkezden yönetilmediği ve her adımın önceden belirlenmediği bir organizasyon yapısıyla sağlanabilecektir. Ancak mevcut sistem, yasal düzenlemeler ve yönetmeliklerle sabit bir yapı olarak değişim potansiyeli az ve biçimlendirilmeye dirençlidir. Dolayısıyla Weberyen-Taylorist ilkelere göre düzenlenmiş yönetim aygıtını, Yönetişim’e doğru gelişen YKİ’nin taleplerine uyumlu hale getirmek zorunluluğu doğmuştur.

Avusturya’da 1988 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla 1988-1994 yılları arasında uygulanacak İdarenin Yönetimi (*Projekt Verwaltungsmanagement*) olarak ifade edilebilecek bir proje kabul edilmiştir. Federal ve eyalet, tüm yönetim düzeylerinde uygulanacak proje, YKİ’nin temel ilkelerini içermektedir. Öyle ki projenin amaçları, kamunun üstlendiği hizmetlerin ve yönetim kademelerinin daraltılması, dört yıl içinde işgücü verimliliğinin %20 artırılması, yönetim giderlerinin azaltılması, yönetim kademelerine rutin işlerde daha fazla inisiyatif tanınması, yönetim işlerini yerine getiren personel arasında eşit iş dağılımı ve daha fazla müşteri odaklılık olarak tanımlanmıştır (Fellmann, 2000: 7-16). Projenin üç evrede uygulanması ön görülmüştür. Öncelikle 1988-1989 yılları arasında bürokrasi dışından danışmanların ve tüm bakanlıklardan uzmanların katılımıyla yönetim yapısı incelenmiş, etkili bir yönetime ilişkin öneriler ele alınmıştır (Fellmann, 2000: 10). 1989-1993 yılları arasındaki ikinci evrede ağırlıklı olarak, yetki çakışmalarının ortadan kaldırılması, yönetici ve personel işleri, bütçe ve kontrol, bilişim, iletişim ve dokümantasyon konuları gündemdedir. Aynı zamanda Bakanlar Kurulu’nun 28.07.1992 tarihli kararıyla her bakanlıkta Yönetim Kontrol Sistemi (*Verwaltungs-Controlling-System*) kurulmuştur. Son evre, elde edilen sonuçların değerlendirilmesine ayrılmıştır (Fellmann, 2000: 10, 11). Bu çerçevede projenin “yönetici ve personel konuları” başlığı altında bazı düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerden en önemlileri, federal yönetim için personel gelişim planı

hazırlanması, her kurumda profesyonel personel gelişim uzmanlarının istihdamı, Şansölyelik’te personel gelişimi için merkezi bir eşgüdüm biriminin kurulması, yönetici kademelerinin personelin gelişimi açısından sorumlu kılınması sayılabilir (Dearing vd., 1995: 20-22). Ancak siyasi irade eksikliği, yönetici kademesinin ilgisizliği, personelin şüpheli yaklaşımı ve karmaşık iş süreçleri, projenin kısmen uygulamaya geçirilebilmesine yol açmıştır (Fellmann, 2000: 11-12).

Avusturya’da önemli bir diğer reform uygulaması “Yönetimde Yenilik Programı” (*Verwaltungsinnovationsprogramm-VIP*), Bakanlar Kurulu’nun 03.12.1997 tarihli kararıyla başlatılmıştır. VIP’in en dikkat çekici özelliği, YKİ bileşenlerinin uygulamaya konması isteğinin açıkça yer almasıdır. Bu kapsamda diğer önemli amaçlar, egemen devletten hizmet odaklı devlete geçiş, yıllık verimlilik artışı, federal yönetimde tasarruf, personel sayısının azaltılması ve etkili insan kaynakları yönetimi olarak sayılabilir (Fellmann, 2000: 12). Aynı zamanda programın ağırlık noktaları arasında sonuç odaklılık, kaynak kullanımında sorumluluk anlayışı, e-devlet girişimi, organizasyon reformu ve kalite yönetimi yer almaktadır (Bundeskanzleramt, 2005). Kamu personel sistemi açısından önemli başkaca düzenlemeler, karar alma süreçlerinin kısaltılmasıyla etkili yönetimin sağlanması, sözleşmeli personelin yönetim aygıtının her alanında görev alması ile yönetici kademelerine atanabilmeleri ve performans dayalı ücret almalarına ilişkin olanlardır. Ayrıca üniversite, federal tiyatro, federal spor kuruluşları ve silahlı kuvvetler reformu da VIP kapsamında hayata geçirilmiş ve programı yürütenlerce tüm hedeflere ulaşıldığı açıklanmıştır (Fellmann, 2000: 12, 13).

Kapsamlı yönetimde reform çabalarının bir diğeri 2000-2002 yılları arasındaki düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin tetikleyicisi yine bütçe kısıtlarıdır. Bir bütün olarak “kamu sektörünün” 2003 yılına kadar denk bütçeye geçmesi, ana amaçtır. Bu amaca ulaşmak için yönetim masraflarının azaltılması, hizmet kalitesinin tutarlı harcama ve hizmet reformuyla iyileştirilmesi ön görülmüştür. Bu dönemdeki reform girişimi, federal ve eyalet siyasetçilerinin yaptıkları bir dizi görüşme ardından “Yönetimde Yenilik Programı-II” (VIP-II) adıyla gündeme gelmiştir. 2003 yılında hükümet programında reformların devam etmesi karara bağlanmış ve VIP-II uygulamaya konmuştur.

VIP-II’nin temel unsurları 1,3 milyar Avro tasarruf, 10 bin tam zamanlı personele denk gelecek şekilde çalışan sayısının azaltılması, şeffaflık, yurttaş odaklılık ve kamu hizmetlerinin daha etkin şekilde yerine getirilmesi olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda eğitim sisteminde reform, yasallık ilkesinin zayıflatılması, e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesi, yönetmeliklerde

yapılacak değişikliklerle kamu hizmetlerini yerine getirenlere daha fazla inisiyatif tanınması, VIP-II'nin diğer amaçlarıdır.

Son dönemde ise Avusturya'da hükümetler, sonuç ya da etki odaklılık (*Wirkungsorientierung*) üzerinden “yönetel olan”da kapsamlı değişiklikler yapmayı sürdürmektedir. Sonuç odaklılık anlayışının temel felsefesi, amaca ulaşmak için kaynak idaresi yerine siyaset ve yönetimde yönlendirme/dümen tutma kültürünün yerleşmesinin sağlanmasıdır. Bu şekilde tüm yönetim ve hizmet birimleri ile kademelerinde performans odaklı ortak bir yönetim kültürü yaratılacaktır. Şansölyeliğin Avusturya'da yönetim başlığı altında yaptığı açıklamalarda, “Avusturya'da yönetim, etki-amaç odaklı olarak yürütülür” denmektedir. Etki odaklılık ise kısaca elde edilen sonucun, harcama ile karşılaştırılması ve kullanılan araçlarla ulaşılan hedefler arasında ilişkiye bakılarak sonucun değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Öffentlicher Dienst, 2015).

Buraya kadar değinilen konuların somutlaştırılması açısından Avusturya'da sadece son iki yılda memur ve sözleşmeli personel sayılarındaki değişimi ortaya koymak açıklayıcı olacaktır (Öffentlicher Dienst, 2015):

**Tablo 1.** Avusturya'daki Kamu Personel Sayıları

Yıl	Memur	Sözleşmeli	Toplam
2003	99.427	50.708	150.135
2004	90.058	42.698	132.756
2005	89.207	44.080	133.287
2006	88.218	45.094	133.312
2007	86.571	46.160	132.731
2008	85.231	47.553	132.784
2009	83.539	49.369	132.908
2010	81.312	51.492	132.804
2011	79.574	52.783	132.357
2012	77.447	53.736	131.183

Tablo incelendiğinde tam zamanlı çalışma temelinde federal memurların kamuda görev yapan toplam personele oranı %56,5 iken sözleşmeli personelin oranının %42,5 olduğu görülecektir. Dönem içerisinde memur sayısı azalırken, sözleşmeli sayısı artmaktadır. Sözleşmeli sayısındaki artışın, toplamda kamuda

çalışan personel sayısının azalmasıyla birlikte değerlendirildiğinde daha anlamlı olduğu söylenebilecektir.

“Memur Politikası” ya da daha açık olarak memur alımını durdurma politikası (*Pragmatisierungspolitik-Pragmatisierungsstopp*), 2003 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu politikayla memur sayısının azaltılması ve belirli meslek gruplarında sözleşmeli personelin istihdamı tasarlanmıştır. Politikaya ilişkin amacın açıklanmasında sözleşmeli personelin memura “alternatif” olduğu vurgusu anlamlıdır. Sözleşmeli personelin alternatif olabileceği meslek grupları ise genel yönetim işler anlamında idare bünyesindeki görevler, öğretmenlik ve hasta bakıcılık olarak sıralanmıştır. Memur alımının durdurulması politikası, yukarıda sayılan meslek gruplarında işten emeklilik vb. nedenlerle ayrılan memur yerine sözleşmeli personel istihdam edilmesi şeklinde yürütülmektedir. Memur ve sözleşmeli sayısında aynı anda 2004 yılında yaşanan gerileme ise üniversitelerdeki bölümlenmeye dayandırılmaktadır. Memur ve sözleşmeli sayıları üzerinden izlenen gelişim, çalışanların yaşları üzerinden de takip edilebilmektedir. Federal düzeyde görevli personelden 50 yaş üzerindekiilerin %74’ü memur iken, 40 yaş altındakilerin sadece %40’ının memur olması kamu personel sistemindeki değişimin başka bir yönünü göstermektedir. Artık Weberyen bir bürokrasinin memurları olarak değil, işletme mantığıyla ve “klasik memur” anlayışının dışında devleti ve otoritesini temsil etmeksizin, ayrıcalıklarından arındırılmış “kamusal bir işletme olarak devlette” görev yapan kişiler varolacaktır.

## Sonuç

Uzun tarihi ve gelenekleri olan Avusturya’da devlet görevlileri, özellikle II. Joseph tarafından feodal beylerin gücünü kırmak amacıyla kullanılmıştır. Aynı zamanda Aydınlanma’nın ilkelerine dayanarak devlete hizmetle sorumlu kılınan bu görevlilere, hizmetleri karşılığında güvenceli bir konum sağlanmıştır. Başka deyişle devlet görevlisi, görev alanı dışında da sıkı bir sadakat göstermekle yükümlüdür ve görevine belirli şartlar altında son verilebilir. Giderek pekişen bu konum baskılara karşı direnme olanağı tanınan devlet görevlisini, egemen siyasi otoritenin keyfi uygulamalarına karşı yurttaş koruyarak hukuk devleti ilkesinin savunucusu haline getirmektedir. Biçimsel açıdan özetlenen bu gelişimin itkisi ve dinamikleri, ilk bölümde ele alınmıştır. Ancak memurluk kavramının ortaya çıkışındaki bu biçimsel ilinti dahi dikkate alınmaksızın devlet otoritesini kullanmayan memurlar, hizmet karakterli işler yaparken, sözleşmeliler de devlet otoritesinin doğrudan kullanıldığı görevleri yerine getirmeye başlamıştır. Bu gelişme memurların, hukuk devletinin korunması açısından kritik konumunun kaybolmasına yol açmıştır. Koşut

olarak memurların güvenceli mesleki konumları giderek daha çok ayrıcalık ve liberal-demokrasilerde kurtulunması gereken yük olarak görülmeye başlanmıştır.

Günümüzde Avusturya’da sözleşmeli personel, yasal düzenlemelerle memurluğa yaklaştırılmakta ve memurluk ile sözleşmelilik arasında farklar Türkiye’de olduğu gibi azaltılmaktadır. Türkiye’deki tartışmalara benzer şekilde memurluk ve sözleşmeliliğin tek bir yasal düzenlemede bir araya getirilmesine ve çalışma ilişkisinin memur ya da sözleşmeli personel fark etmeyeceği için “sözleşmeli personel yasasıyla” düzenlenmesine yönelik reform düşünceleri bulunmaktadır. Değişimi göstermesi açısından daha önce memurların atanmasını ifade eden “*Pragmatisierung*”, günümüzün çıktı-performans odaklı toplumunda memurların “iade etmek zorunda oldukları” ayrıcalıkları belirtmektedir. Görüldüğü üzere tartışmalar YKİ ya da Yönetişim üzerinde değil, bunların çeşitli ilkelerinin yönetim kültürü özelinde Avusturya’da nasıl uygulanacağıdır.

Diğer taraftan Avusturya’da kapitalizmin gelişimi irdelendiğinde, yönetsel gerçekliğin somutlandığı yönetsel olan’ın toplumsal içeriği bürokrasinin, feodal yapıyı çözmek, ardından sanayileşerek kapitalistleşmek için iktisadi ve toplumsal alanı düzenlemek üzere kullanıldığı görülmektedir. İktisadi-toplumsal güçlerdeki değişimin kendine uygun yönetim aparatını oluşturması kamu personel sistemi aracılığıyla bürokrasiyi dönüştürmekle gerçekleştirilmektedir. Dönemin kapitalist üretim güçleri açısından “iyi olana” uygun şekilde kamu personel sisteminde reform yapılmakta ve bürokrasi bu “iyi olanın” hayata geçirilmesinde kullanılmaktadır. Dolayısıyla YKİ’yi, kapitalizmin kendini yeniden üretmesi için “iyi” görülen politika olarak kabul ettiğimizde, buna uygun bir yönetimin oluşturulması gerekmektedir. Bu da hükümetin YKİ’nin temel bileşenlerinin hayata geçirebilmesini sağlayabilecek bürokrasidir. Veri olan bürokrasi ise kamu personel sistemindeki değişikliklerle “uygun” hale getirilmektedir. Bürokratik yapıda esneklik, memurlar ve sözleşmeli personelin yasal düzenlemelerle her türlü açıdan birbirlerine yaklaştırılması, sözleşmeli personel sayısı artarken memur sayısının azaltılması gibi tüm değişiklikler, YKİ ile hedeflenenlere ulaşmayı amaçlamaktadır. Böylece sadece kamu harcamaları azaltılmamakta, bunun yanı sıra siyasi otoriteye bürokrasiyi etkin şekilde kontrol etme ve en kısa sürede istediği politikaları uygulayabilme ortamı yaratılmaktadır.

Görüldüğü üzere Avusturya’da kapitalizme özgü memuriyet kavramı, sanayileşerek kapitalistleşme sürecinde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda kapitalizmin krizlerden çıkmanın yollarını ararken bulduğu YKİ ile YKİ’ye uygun bürokrasiyi yaratması üzerinden kamu personeli sistemindeki değişim arasında içsel bağlantının var olduğu söylenebilecektir.

## Kaynakça

- Aiginger, Karl (2007), "Übergangsbilanz: Benchmarking Österreich 2006", Kohl, Andreas (Der.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006* (Viyan: Verlag für Geschichte und Politik, Publikation der Politischen Akademie): 207-238.
- Akbulut, Örsan Ö. (2006), "Türkiye'de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı bir Kavram Önerisi : Ölçücülük-Ideametric", *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (4): 159-193.
- Akbulut, Örsan Ö. (2010), "Yönetimsel Gerçeklik ve Yönetimsel Olan", Özkal Sayan, İpek (Ed.) *Prof.Dr.Kurthan Fişek için Yönetim Üzerine* (Ankara: A.Ü. S.B.F. KAYAUM Yayını): 53-60.
- Bundesgesetzblatt-BGBl (1922), <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=bg&datum=19220004&seite=00000971&size=45> (29.11.2015).
- Bundesgesetzblatt-BGBl (1924), <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=bg&datum=19240004&seite=00000633&size=45> (29.11.2015).
- Bundesgesetzblatt-BGBl (1931), <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=bg&datum=19310004&seite=00002015&size=45> (29.11.2015).
- Bundesgesetzblatt-BGBl (1931), <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=bg&datum=19320004&seite=00000811&size=45> (29.11.2015).
- Bundesgesetzblatt-BGBl (1933), <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=bg&datum=19330004&seite=00000526&size=45> (30.11.2015).
- Bundeskanzleramt (2005), *Der öffentliche Dienst in Österreich*, <http://www.bka.gv.at/docs/2005/3/8/oeffdienst.pdf> (04.11.2015).
- Bundeskanzleramt (1994), *Die Besoldungsreform-1994*, [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994\\_550\\_0/1994\\_550\\_0.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994_550_0/1994_550_0.pdf) (21.11.2015).
- Bundeskanzleramt (2008), *Das Personal des Bundes 2008*, <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/index.html> (07.11.2015).
- Butschek, Felix (1998), *Die österreichische Wirtschaft seit der Industriellen Revolution- Statistische Reihe zur österreichischen Wirtschaftsgeschichte* (Viyan: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung).
- Bruckmüller, Ernst (2001), *Sozial-Geschichte Österreichs* (Viyan: Verlag für Geschichte und Politik).
- Dikmen, Ahmet Alpay (2013), *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan* (Ankara: Pratika Kitap).
- Fellmann, Ilan (2000), "Implementierungsmanagement-Reformansätze in der Bundesverwaltung", Fellmann, Ilan (Der.), *New Public Management, Fallbeispiele aus Österreich* (Viyan: Verlag Österreich): 7-16.
- Güler, Birgül A. (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (Ankara: İmge Kitabevi).
- Güzelsarı, Selime (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", Öktem, M. Kemal ve Uğur Ömürgönülşen (Der.), *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (Ankara: İmaj Yayınevi).
- Grüning, Gernod (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, 4: 1-25.
- Hafner, Herta (1990), *Der sozio-ökonomische Wandel der österreichischen Staatsangestellten 1914-1924*, Yayınlanmamış Doktora Tezi (Viyan: Universität Wien).

- Hintze, Otto (1981), *Beamtenum und Bürokratie*, Krüger, Kersten (Der.), (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Verlag).
- Korecky, Peter (1999), *Vertragsbedienstetenreformgesetz – Erläuterungen zum Gehaltsschema für Vertragsbedienstete im öffentlichen Dienst*, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Besoldungsreferat, Viyana, <https://www.sbg.ac.at/da2/vbrg-korecky.htm> (21.11.2013).
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Schleifer ve Robert Vishny (1999), "The Quality of Government", *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15 (1): 222-279.
- Lauber, Volkmar (1997), "Wirtschafts- und Finanzpolitik", Dachs, Herbert (Der.) *Handbuch des politischen Systems Österreich-Die Zweite Republik* (Viyana: Verlag Manz).
- Lehner, Oskar (1994), *Österreichische Verfassungs und Verwaltungsgeschichte* (Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner).
- Marterbauer, Markus (2006) , "Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik 2000 bis 2005 - Eine Bilanz", Kohl, Andreas vd. (Der.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2005* (Viyana: Verlag für Geschichte und Politik).
- [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/index.html) (Öffentlicher Dienst) (05.11.2015).
- <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/bedienstete/index.html> (Öffentlicher Dienst) (05.11.2015).
- Pelinka, Anton (2003), *Österreichische Politik* (Viyana: Verlag Fakultas).
- Promberger Kurt, Leopold Greil ve Martha Maria Simon (2005), *Pilotprojekt Flexibilisierungsklausel. Ein österreichischer Weg zum New Public Management* (Viyana/Graz: Neuer wissenschaftlicher Verlag).
- Politt, Christopher ve Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance and The Neo-Weberian State* (New York: Oxford University Press).
- Reinalter, Helmut (1995), "1790-Tod Josephs II.: Aufklärung und Josephinismus", Scheutz, Martin ve Arno Strohmeyer (Ed.), *Von Lier nach Brüssel, Schlüsseljahre österreichischer Geschichte (1496-1995)* (Viyana: Studien Verlag): 153-165.
- Sandgruber, Roman (1995), "Ökonomie und Politik/Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart", *Österreichische Geschichte* (Viyana: Überreuter Verlag).
- Scharinger, Manfred, Eric Wegner ve Martin Jakob (1995), *Kapitalismus in Österreich, von den Anfängen bis heute* (Viyana: Verlag Arbeitsgruppe Marxismus).
- Schedler, Kuno ve Isabella Proeller (2011), *New Public Management* (Bern: Haupt Verlag).
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz (1982), "Die Überleitung von Herrschaftsverhältnissen am Beispiel Österreichs", *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht* (Viyana: Springer Verlag).
- Sezen, Seriyе (2009), "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme Mi?, *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (4): 23-41.
- Staatsgesetzblatt-StGBl (1919), <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=sbg&datum=1919&size=45&page=1094> (29.11.2015).
- Tálos, Emmerich (2006), "Politik in Schwarz-Blau/Orange. Eine Bilanz", Tálos, Emmerich (Der.), *Schwarz-Blau Eine Bilanz des "Neu-Regierens"*, *Politik und Zeitgeschichte*, 3 (Viyana: Verlag LIT).



- Vocelka, Karl (2010), "1713-Pragmatische Sanktion: Die Kontroverse zwischen Maria Theresia und Friedrich II. Sowie die Modernisierung der Habsburgermonarchie", Scheutz, Martin ve Arno Strohmeier (Ed.), *Von Lier nach Brüssel, Schlüsseljahre österreichischer Geschichte (1496-1995)* (Viyana: Studien Verlag).
- Heindl, Waltraud (1995), "Bürokratie und Beamte", Tálos, Emmerich (Ed.), *Handbuch des politischen systems Österreichs. Erste Republik 1918 bis 1933* (Viyana: Manz Verlag).
- Winkelbauer, Thomas (2015), "Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte in der Neuzeit", Viyana Üniversitesi ders notları, Kasım 2011 [http://www.univie.ac.at/igl.geschichte/winkelbauer/ws\\_2011\\_2012/VO%20VVG\\_WS%202011-12\\_%20SKRIPTUM.pdf](http://www.univie.ac.at/igl.geschichte/winkelbauer/ws_2011_2012/VO%20VVG_WS%202011-12_%20SKRIPTUM.pdf) (28.11.2015).
- Wood, Ellen M. (2003), *Kapitalizmin Kökeni, Geniş Bir Bakış* (Ankara: Epos Yayınevi).
- Zöllner, Erich (1990), *Geschichte Österreichs, Von den Anfängen bis zur Gegenwart* (Viyana: Verlag für Geschichte und Politik).