T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

Doktora Tezi

Yener Lütfü MERT

Ankara, 2015

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HALKLA İLİŞKİLER VE TANITIM ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

Doktora Tezi

Yener Lütfü MERT

Jüri Üyeleri
Prof. Dr. Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR (Danışman)
Prof. Dr. Sema YILDIRIM BECERİKLİ
Prof. Dr. Himmet HÜLÜR
Prof. Dr. Serdar ÖZTÜRK
Doç. Dr. Fatih KESKİN

Ankara, 2015

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

KISALTMALAR v

TABLOLAR DİZİNİ vi

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE KAMUDA HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNİN YAPILANMASI

1.1. Kamu Yönetimi Ekseninde Halkla İlişkiler 7

1.1.1. Halkla İlişkilerde Kuramsal ve Kavramsal Tartışmalar 10

1.1.2. Yönetimden Halka Bilgi Akışı: Tanıtma 19

1.1.3. Yönetimin Halkın Gereksinimlerini Öğrenmesi: Tanıma 21

1.2. Türkiye'de Kamuda Halkla İlişkilerin Gelişim Süreci 25

1.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 28

1.2.2. İdari Danışma Merkezi 30

1.2.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve Halkla İlişkiler 33

1.2.4. Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) 38

İKİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE KAMUDA HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

2.1. Kamu Personel Rejiminde Dönüşüm 43

2.1.1. Geleneksel Kamu Personel Rejiminin Temelleri:

Weberci Yaklaşım Pratiği 51

2.1.1.1. Statüye Dayalı Memurluk Mesleği ve Liyakat 55

2.1.1.2. Merkezi Örgütlenme ve Hiyerarşik Yapı 58

2.1.1.3. İşbölümü ve Uzmanlaşmaya Dayalı Memurluk Yapısı 60

2.1.2. Yeni Kamu Personel Rejimini Oluşturan Dinamikler 63

2.1.2.1. Kamu Yönetiminde Dönüşüm: Küresel Yönetim ve Yönetişim 64

2.1.2.2. Kamu İstihdamında Dönüşüm: Neoliberalizm,
Özelleştirme ve Uluslararası Örgütler 73

2.1.2.3. Kamuda Yeni Çalışma Sistemi: Esnek Çalışma 79

2.1.2.4.Yeni Kamu Personel Rejiminin Temel Nitelikleri ve Sorunlar 82

2.2. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Dönüşüm 91

2.2.1. Türkiye'de Gelenekselden Yeni Kamu Personel Rejimine Geçiş:
Tarihsel Arkaplan 91

2.2.1.1. Osmanlı İmparatorluğunda Kamu Personel Rejimi 92

2.2.1.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Personel Rejimi 96

2.2.1.2.1. 1923-1945 Dönemi 96

2.2.1.2.2. 1945-1960 Dönemi 100

2.2.1.2.3. 1960-1980 Dönemi 107

2.2.2. Yeni Kamu Personel Rejiminin Yapılanması 119

2.2.2.1. Rejimin Ana Ayakları 120

2.2.2.2. Yapısal Değişiklikler ve Uygulamalar 133

2.2.2.2.1. İstihdam Düzeninin Bozulması ve
Parçalı Yapıya Geçiş 134

2.2.2.2.2. Ücret Sisteminde Kırılmalar 142

2.2.2.2.3. Hizmetiçi Eğitim 152

2.2.2.2.4. Performans Yönetimi ve Değerlendirme 155

2.2.2.2.5. Esnek Çalışma Sistemi ve Taşeronlaşma Süreci 158

2.2.2.2.6. Kamu Sendikalarına Üyelik ve Haklar 164

2.3. Türkiye'de Kamuda Halkla İlişkiler Bölümlerinin Örgütlenmesi 168

2.3.1. Halkla İlişkiler Ajanslarıyla Dışarıdan Hizmet Satın Alımı Yoluyla Çalışma 172

2.3.2. Çalışanların Nitelikleri ve Çalışma İlişkileri 175

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE KAMUDA HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. Araştırmaya İlişkin Bilgiler 179

3.1.1. Araştırmanın Amacı 179

3.1.2. Araştırmanın Kapsamı 180

3.1.3. Araştırmanın Yöntemi 184

3.1.3.1. Araştırma Soruları 184

3.1.3.2. Veri Toplama Yöntemi 185

3.1.3.3. Verilerin Analizi 189

3.1.4. Araştırmanın Sınırlılıkları ve Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler 190

3.2. Araştırmaya İlişkin Bulgular 191

3.2.1. Halkla İlişkiler Bölümlerinin Yapılanması ve Üst Yönetimle İlişkiler 191

3.2.2. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışanların Nitelikleri: Eğitim, Vasıf ve Beceri 199

3.2.3. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Oryantasyon ve Hizmetiçi Eğitim 205

3.2.4. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışma Ortamı 211

3.2.5. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Ajanslar Yoluyla Dışarıdan Hizmet Satın Alımı 214

3.2.6. Halka İlişkiler Bölümde Ücretler: Taşeron Çalışanlar ve Diğerleri 219

3.2.7. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Performans Değerlendirme 225

3.2.8. Çalışanların Halkla İlişkiler Algısı,

Alana Hakimiyeti ve Meslekleşme 227

3.2.9. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışanların

Örgütlenme Deneyimleri 232

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME **238**

KAYNAKÇA **246**

KISALTMALAR

BDDK	Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
BİO	Bağımsız İdari Otoriteler
BOTAŞ	Boru Hatları Taşıma Anonim Şirketi
DHMİ	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Dairesi Başkanlığı
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KPK	Kamu Personel Kanunu
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PRSA	Public Relations Society of America
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Kamu Görevlilerinin Genel İstihdam ve Nüfusa Oranı 135

Tablo 2. Çeşitli Ülkelerin Memur Sayısı ve Nüfusa Oranı 136

Tablo 3. Türkiye'de nüfus sayısı ve kamu personeli oranları..... 137

Tablo 4. İstihdam Türlerine Göre Kamu Personel Sayıları 141

Tablo 5. Kamu Personel Harcamalarının GSMH'ye Oranı (%)..... 148

Tablo 6. Yıllık %1 Refah Payı Uygulanması Durumunda Olması Gereken .....
Memur Maaş Endeksi..... 149

Tablo 7. Bakanlıklar ve Başbakanlık'ta Görüşme Yapılan Yönetici ve Çalışanlar 182

Tablo 8. Kurumlarda Görüşme Yapılan Yönetici ve Çalışanlar 183

Tablo 9. Çalışanların Eğitim Düzeyleri 199

Tablo 10. Çalışanların Mezun Olunan Bölümlere Göre Dağılımı 199

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, çağdaş kamu personel rejimindeki hızlı dönüşümün Türkiye'de kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerindeki çalışma ilişkilerine nasıl yansıdığını ortaya koymaktır. Kamudaki halkla ilişkiler bölümlerinin etkin ve verimli olabilmesi için halkla ilişkiler sektörünün işlevlerini tam olarak yerine getirmesi ve bu işlevleri yerine getirecek sektör çalışanlarının çalışma ilişkilerinin ele alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, Türkiye'de kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerinde hizmet verenlerin çalışma koşulları, işe alınma, hizmetiçi eğitim, kariyer, statü, performans yönetimi, gelecek beklentileri, ücret yapısı gibi konuların incelenerek halkla ilişkiler mesleğinde çalışanların çalışma ilişkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Buradan hareketle, kamudaki diğer birimlerden farklı olarak büyük oranda üst yönetime bağlı bir bölüm olan halkla ilişkilerin, alanın teoride beklenen işlevleri bağlamında yeni kamu personel rejimi paralelindeki gelişmeler karşısındaki durumunun ortaya konulması ve alana yeni birtakım çözüm önerilerinin sunulması amaçlanmaktadır.

Çalışma alan için üç açıdan önem taşımaktadır: Birincisi halkla ilişkiler alanında bugüne kadar yapılan çalışmalarda ağırlıklı olarak halkla ilişkilerin özellikleri, propaganda, tanıtma, iletişim kuramları ve kurumlarda halkla ilişkiler birimlerinin ele alındığı saptaması yapılmıştır. Nitekim, Yüksek Öğretim Kurulu'nun veri tabanından yüksek lisans ve doktora tez çalışma başlıkları incelendiğinde halkla ilişkiler bölümlerinin çalışanlarını merkeze alan çalışmanın yapılmadığı görülmektedir.

İkinci olarak yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında kamudaki halkla ilişkiler bölümlerinin de diğer birimler gibi özel işletmeye benzer uygulamalarda çalışanların konumlanışı, taşeronlaşma, çalışanların statü farklılıkları, ücretler, hizmet içi eğitim, performans gibi konuların ele alındığı ilk çalışma olması nedeniyle bu çalışma önem arz etmektedir. Böylece, halkla ilişkilerin işlevlerinin yerine getirilişinde sektör çalışanlarının yaşadığı sorunlar ve engellerin belirtilen bu noktalarda nasıl bir yansımasının olduğu ortaya konulmuş olacaktır.

Üçüncü olarak yöntemsel açıdan alanda yapılacak derinlemesine görüşmelerle çalışan ilişkileri ve sorunları gündeme taşınmış olacak ve bu alana önemli katkılar sağlayacaktır. Derinlemesine yapılan görüşmelerde tezi hazırlayanın da alanda hizmet veriyor olması nedeniyle sorunların görüşme yapılacak kişilerle daha rahat ve açık şekilde tartışılabilir kılınacağı, böylece olabildiğince doğru sonuçlara ulaşılacağı öngörülmektedir.

Araştırmada başlıca şu sorulara yanıt aranmaktadır: Türkiye'de 1980'ler sonrası kamudaki halkla ilişkiler sektörünün özel sektör uygulamalarıyla paralel bir bakış açısıyla sürdürülmeye çalışılması nasıl gerçekleşmiştir? Halkla ilişkiler bölümlerinde yeni kamu personel rejimi anlayışı bağlamında hizmetiçi eğitim, performans yönetimi, halkla ilişkiler algısı, çalışma ortamı, ücret ve örgütlenme gibi etkinlikler nasıl ortaya çıkmaktadır? Kamu personel sistemindeki dönüşüm ve halkla ilişkiler işlevlerinin yerine getirilmesi konusu birlikte değerlendirildiğinde bu durumun çalışanlara yansıması ne şekilde olmuştur? Türkiye'deki kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerinde çalışma ilişkilerinde siyasal yönetim anlayışının etkileri nasıl yansıma bulmaktadır?

Bu sorulara doğru yanıtların bulunabilmesi için nitel araştırma yönteminin görüşme tekniği kullanılmıştır. Çünkü sayısal verileri oluşturan anket türü çalışmalarda çalışanların belirtmek istedikleri sorunları ve çözüm önerilerini uzun uzun alabilmek olanağı yokken, bir nitel araştırma tekniği olan görüşmenin kullanılmasıyla bir yandan alanda gözlem yapılırken diğer yandan sorunların rahatça dile getirilebilmesine alan açıldığı düşünülmektedir. Nitekim, görüşmelerde yarı yapılandırılmış görüşme tekniği ile konunun ayrıntılı bir şekilde ele alınması sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de kamu sektöründe halkla ilişkiler birimlerinin çalışma ilişkilerini konu alan bu çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, halkla ilişkilerin dünyada ve Türkiye'de kamu sektöründe gelişimi ele alınmış, Türkiye'de halkla ilişkiler birimlerinin örgütlenmesi ve çalışanların durumlarıyla ilgili yazın taraması yapılarak konu tartışılmıştır. 1960'lı yıllarda modern anlamda halkla ilişkilerin başladığı Türkiye'de yönetimin bu disipline bakışı ve bu alanda çalışanlardan beklentileri ortaya konulmuştur. Bu kapsamda çalışanların özellikleri ve çalışma ilişkilerinin nasıl gerçekleştiği belirlenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde, kamu personel rejimindeki dönüşümün dünyadaki gelişim süreci ve daha sonra Türkiye'ye yansımaları irdelenerek sistemin günümüz kamu personel rejimine doğru nasıl bir yapısal değişiklik üzerinden yürüdüğü tarihsel, yasal ve uygulama örnekleriyle ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda geleneksel kamu personel rejimindeki Weberci yaklaşım nirengi noktası alınarak örgütlenme, hiyerarşik yapı, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı memurluk sisteminin yapısı incelendikten sonra 1980'li yıllarda uygulamaya konulan yeni kamu personel

rejimini oluşturan dinamikler üzerinden söz konusu rejimin temel nitelikleri ve sorunlu yönleri tartışmaya açılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise dünyadaki geleneksel ve yeni kamu personel rejiminin Türkiye'deki yansıma şekli açığa çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda geleneksel kamu personel rejiminin tarihsel arka planının fotoğrafı çekilerek Osmanlı İmparatorluğunda kamu personel rejimi ve Türkiye Cumhuriyeti döneminde kamu personel rejiminin temel unsurları irdelenmiştir. Özellikle günümüzde uygulama alanı bulması nedeniyle yeni kamu personel rejiminin yapılanmasının hangi değişiklik ve uygulamalar üzerinden yürüdüğü ortaya konularak bu sistemde çalışanlar üzerinde gelişen istihdam düzeninin bozulması, ücret sistemindeki kırılmalar, eğitim durumları, esnek çalışma ve taşeron sistemi ile sosyal güvenlik yapısı incelenmiştir. Burada amaç olarak genel olarak yeni kamu personel rejimindeki değişikliklerin ve çalışanlar üzerindeki etkisinin neler olduğunun belirlenerek dördüncü bölümde halkla ilişkiler birimlerine yönelik araştırmaya kaynaklık etmesidir.

Çalışmanın devamında ise bu teorik çerçeve kapsamında Türkiye'deki kamu sektöründe halkla ilişkiler birimlerinin çalışma ilişkileri bu çalışmanın araştırma eksenini oluşturmuştur. Türkiye'de halkla ilişkiler birimleriyle ilgili birkaç nicel araştırmanın dışında çalışmanın bulunmadığı, bu araştırmaların da yakın tarihlerde olmadığı yazın taramasında görülmüştür. Bununla birlikte halkla ilişkiler birimleri çalışanlarıyla ilgili hiçbir çalışmanın olmadığı yine bu taramada gözlenmiştir. Ayrıca nicel araştırmaların genellikle anket şeklinde olduğu saptanmıştır. Öte yandan bu alanda hiçbir nitel araştırmanın olmadığı saptamasından hareketle nitel araştırma

yöntemi olan derinlemesine görüşme tekniği ile Türk kamu sektöründe halkla ilişkiler birimlerinde çalışan personelin çalışma ilişkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu anlamda yapılan bu çalışmanın kamu sektörü bağlamında gerek halkla ilişkiler birimlerinin örgütlenmesi ve gerekse personelin çalışma ilişkileri ile ilgili elde edilecek bulguların önemli bir boşluğu dolduracağı düşünülmektedir.

Kamuda halkla ilişkiler alanı incelenirken bu alanın işlevi gereği siyasal iktidar ve devlet örgütlenmesi süreçlerinde ideolojik arka planının olduğu kuşkusuz bir gerçekliktir. Ancak bu çalışmanın kapsamı gereği bu süreçlerle ilgili tartışmalara girmeden kamuda halkla ilişkiler bölümlerinin görevleri, çalışanların süreçlerdeki yeri ve sorunları ele alınmaktadır. Esasından çalışma kesinlikle tümüyle bu alanı çözümlediği iddiasında değildir. Ancak ileride yapılacak araştırmalara ışık tutması ve Türkiye'deki kamu sektörünün halkla ilişkiler birimleri açısından bugünün özelliklerini yansıtması nedeniyle geleceğe kaynaklık edeceği söylenebilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUDA HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNİN YAPILANMASI

Kamu personel rejiminin 20. yüzyılın başlarından itibaren geleneksel yapıdan yüzyılın sonlarına doğru "yeni dünya düzeni"ne uygun bir yapılanmaya doğru evrilmesi süreci ile kamu kesiminde halkla ilişkilerin klasik anlayıştan modern anlayışa doğru bir çizgi izlediği görülmektedir. Halkla ilişkiler kavramının kullanılmaya başlandığı 19. yüzyılın sonlarından itibaren bu alana yüklenen anlam da çeşitli tartışmalar ışığında yeni boyutlar kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda halkla ilişkilerin yüklendiği anlamla birlikte örgütsel yapılardaki dönüşüm paralelinde birimlerin yapılandırılması, yönetimin tek yönlü bakışından çok yönlü olguya geçişi ve çalışanların nitelikleri gibi temel noktalar üzerinde yeni açılımlar ortaya konulmuştur.

Bu bölümde halkla ilişkiler kavramı, kuramsal tartışmalar ve dünyadaki tarihsel gelişim süreci kısaca anlatıldıktan sonra kamu yönetiminde halkla ilişkilerin farklı boyutları ve Türkiye'de halkla ilişkiler birimlerinin yapılanması irdelenecek, disiplinin temel işlevleri ve kamu sektöründe bu alanda çalışanlardan beklentiler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle kamu yönetimi ekseninde halkla ilişkilere bakış açısı tartışıldıktan sonra Türkiye'de özellikle alanda yasal düzenlemelerin başladığı 1960'lı yıllardan itibaren günümüze değin geçen süreçte yapılanmanın nasıl gerçekleştiği ve bugünkü bakış açısının ne olduğu değerlendirilecektir.

1.1. Kamu Yönetimi Ekseninde Halkla İlişkiler

Yöneten-halk ilişkisinin bulunduğu her dönemde klasik anlamda halkla ilişkiler[1] söz konusudur. Ancak modern anlamda halkla ilişkiler uygulamaları kamu yönetimi bağlamında 20. yüzyılın ilk yarısına denk gelmektedir. Bunun nedeninin, sanayi devriminden sonra özel sektörde gelişen halkla ilişkiler gereksiniminin kamu yönetimindeki dönüşümlerle birlikte temel anlamına kavuştuğu söylenebilir. Nitekim, Amerika Birleşik Devletlerinde gelişmiş bir disiplin olan halkla ilişkilere 1930'lu yıllarda özel kesimin kamu yönetimine getirdiği baskılar sonucu kamu kesiminde halkla ilişkiler anlayışı, "bilinçli ve planlı bir çaba[2] olarak ele alınmaya" başlamıştır (Yanardağ, 1988:55). Gerçekten de halkla ilişkiler köken olarak bir kriz döneminden, 1929 Büyük Bunalımından sonra doğmuş ve işlevsellik kazanmıştır (Keskin, Özdemir, 2009:9). Dolayısıyla özel sektörün içinden geçerek bu yapıya kavuşan kamu yönetiminde halkla ilişkilere ilişkin tanımlamalarda da yukarıda verilen tanımlarda olduğu gibi bir birliktelik yoktur.

---

[1] Eski Roma'da Demostenes ve Cicero gibi hatiplerin açık alanlarda halkı etkileyen konuşmalarından, Makedonya Kralı Büyük İskender'in İran seferinde Pers giysileri giymesine, J. Sezar'ın Galya Valisi olarak elde ettiği başarıları, sık sık gönderdiği habercilerle Romalılara duyurması eski çağlardan bu yana halkla ilişkiler faaliyetinin gerçekleştiğini göstermektedir (Asna, 1968:55).

Türkçe halkla ilişkiler yazınında son dönemlerde ortaya konulan çalışmalarda Osmanlı Döneminde gerçekleştirilen halkla ilişkiler etkinliklerine vurgu yapılmaya başlanmıştır (Erdoğan, 2006; Kazancı, 2006; Kazan, 2007, Dikme, 2012)

[2] Bazı kaynaklara göre halkla ilişkiler adını ilk telaffuz eden kişi Thomas Jefferson (1802) olarak bilinmektedir. Kaynakların bir kısmında ise 1882 yılında New Yorklu avukat Dorman Eaton'un konuşmasında ilk kez halkla ilişkiler adının telaffuz edildiği öne sürülmektedir. Esasen 1800'lü yılların başlarından itibaren Amerikan seçimlerinde halkın ikna edilmesi noktasında yapılan kamuoyu oluşturma çalışmaları halkla ilişkilerin siyasal iletişim alanına işaret etmekte ve kamu sektöründe halkla ilişkileri vurgulamaktadır. Bununla birlikte modern halkla ilişkilerin özellikle kapitalizmin gelişmeye başlamasıyla birlikte özel sektörün pazar kontrolü amacıyla gerçekleştirdiği promosyon türü çalışmalarla 1840'lı yıllarda oluşmaya başladığı öne sürülmektedir (Erdoğan, 2006:53-56). Ancak yukarıda sözü edilen, kamu yönetiminde kullanılan "bilinçli ve planlı" halkla ilişkiler uygulamaları 20 yüzyılın ilk yarısında kapitalizmin kriziyle gelişen sosyal, ekonomik ve kamusal alandaki dönüşümlerin baskısıyla ana ekseni konumlandırılan halkla ilişkilerdir.

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler, "bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluşta da toplumun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalardır" (Yanardağ, 1988:58). Kamu yönetimine ait halkla ilişkilerle ilgili pek çok değerlendirmeyi bir araya getiren bu tanımda öncelikle kamu kuruluşunun hizmet verdiği toplum kesimi/hedef kitlenin (yurttaşlar, özel ve kamusal kurum ve kuruluşlar, sivil toplum örgütleri vb.) güven ve desteğini sağlaması gerektiği, yani ikna yöntemini uygulaması ve bunu sağlarken de iki yönlü bir iletişimle her iki tarafın istediği değişikliklerin karşılıklı olarak en uygun ve dengeli bir şekilde sağlanmasına işaret edilerek bu çalışmanın aynı zamanda planlı ve süreklilik arz edecek nitelikte olması gerektiğinden söz edilmektedir.

Kamu yönetiminin yurttaşlara veya genel anlamda hedef kitleye kurumsal çabalarını kabul ettirebilmesinin ana ilkelerinden biri ikna yöntemidir. İkna her ne kadar ilk olarak propaganda kavramıyla birlikte ideolojik yapı içinde akla gelse de günümüz halkla ilişkiler uygulamalarında demokratik sistem bağlamında değerlendirilmektedir. Bu bakış açısıyla "liberal çoğulcu paradigma halkla ilişkileri, demokrasiye, örgüt ve kamuları arasında iletişim kanallarını açıp, karşılıklı diyaloğu destekleyerek yardımcı olmaktadır (L'Etang, 2004:347-48). Uysal'ın (1998:37) değerlendirmesine göre, halkla ilişkiler ancak demokratik ve katılımcı bir siyasal kültüre gerek duyan bir alan özelliği taşımaktadır: "Yönetimin halka hesap vermesinin özümsenmiş olması bir önkoşuldur. Aynı biçimde, halkın tek tek bireyler ya da grup üyesi olarak yönetimle ilgilenme alışkanlığının da özünsenmesi gerekir"

Demokrasilerin örgüt ve kamu yararını dengelediği noktasından hareketle örgütün, kendi yararına gerçekleştirdiği etkinliklerini sürdürürken öbür taraftan kamu, örgütün gerçekleştirdiği bu etkinliklerden yarar elde etmektedir (Işık ve Erdem, 2007:114).

Lee (2009:519), kamu yönetiminde halkla ilişkilerin demokratik ve pragmatik olmak üzere iki yönlü bir işleve sahip olduğunu savunmaktadır. Demokratik işlev, çoğulcu katılımın sağlanması noktasında yardımcı olurken, pragmatik işlev kamunun günlük sorun ve pratikleriyle ilgili programlarını ortaya koymaktadır. Demokratik işleve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, (Yağmurlu, 2013:224) pragmatik işleve ise vergi konusunda bilinçlendirme kampanyaları veya yüz yüze görüşmeler örnek olarak verilebilir.

Halkla ilişkilerin kamu sektöründe nasıl bir anlam alanı oluşturduğunu ortaya koyduktan sonra kamuda halkla ilişkilerin hangi nedenlerden ortaya çıktığına bakmak disiplinin gelişme sürecini açıklama noktasında anlamlı olabilir.

Sanayi devriminin gerçekleştiği ve kapitalizmin yeşermeye başladığı 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın ilk yarısı ile birlikte özel sektörde işbölümü, uzmanlaşma ve yönetim anlayışlarında değişimlerin gözlendiği, buna paralel olarak sosyal devlet anlayışının gelişmeye başladığı görülmektedir. Teknolojinin gelişmesi, sosyal ve ekonomik alanda gelişmeler, çalışma alanlarının çeşitliliğinin artması gibi olgularla birlikte kamunun gittikçe daha karmaşık bir örgütlenmeye doğru gitmesi sonucunda kamu yönetiminde de yapısal değişiklikler ve buna paralel olarak yeni bir kamusal yönetim alanı oluşmuştur. Özellikle teknolojik gelişmeler devleti yurttaştan biraz daha uzaklaştıran, koparan bir noktaya doğru evrilmeye başlamıştır. Böylece "…halkın bilinç düzeyinin yükselmesi, kamuoyunun öneminin giderek artması,

halkın desteğini sağlayamayan bir yönetim ya da kararın başarılı olamayacağının anlaşılması gibi gerçekler halkla ilişkileri bir zorunluluk haline getirmiştir" (Çakmak ve Kilci, 2011:236). Kamu yönetimi bir yandan gelişmelere uygun yasal sınırları, gerçekçi bir hukuki zemine oturtmak durumunda iken aynı zamanda yaptıklarını geniş bir hedef kitleye anlatmak, neden ve amaçlarını doğru aktarmak durumunda kalmaktadır. Bu noktadan hareketle, günümüzde yönetsel ve ideolojik boyutları ile tartışılan halkla ilişkiler uygulamaları, kamuların görüş ve düşünceleri ile ilgili geribildirim almak ve daha ötesinde bu etkileşimde bir uyum ve denge sağlamak durumundadır. Bilgi akışının ışık hızıyla gerçekleştiği günümüzde kamu yönetimi bu dengeyi gelişen teknolojik aygıtları da devreye sokarak bürokratik yapıyı daha hızlı işleterek sağlamak zorunda kalmaktadır. Belirtilenler ışığında halkla ilişkiler sürecinin kuramsal boyutuyla ele alınması ve kavramsal tartışmaların ortaya konulması konunun daha iyi anlaşılabilmesi için anlamlı olacaktır.

1.1.1. Halkla İlişkilerde Kuramsal ve Kavramsal Tartışmalar

Halkla ilişkilerle ilgili disiplinin tarihsel gelişim süreci içinde gerek akademisyenler gerekse uygulayıcılar tarafından 500 civarında tanım[3] yapılmıştır. Bu tanımlamalardan her birinin halkla ilişkiler disiplininin farklı uygulama alanlarının olmasından ve birçok sosyal disiplinle eklektik bir yapıya sahip olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Alanla ilgili ilk ve tek teoriyi ortaya atan ve günümüzde halen tartışmaların odak noktasında yer alan J. Grunig ve Hunt'ın tanımlamasıyla halkla ilişkiler "bir örgütle o örgütün ilişkide bulunduğu kamular

[3] Rex Harlow'un analizine göre halkla ilişkilerle ilgili 472 farklı tanım yapılmıştır (Cutlip vd., 1985:4). Yıldız'ın daha yakın tarihlerde yaptığı değerlendirmeye göre ise tanım sayısı 500'e yakın veya daha da fazla bir sayıyı bulmaktadır. (Yıldız, 2003:38).

arasındaki iletişimin yönetimi"dir (Grunig ve Hunt, 1984:6). Burada sözü edilen iletişim yönetimi ve halkla ilişkiler kavramı oldukça geniş bir alanı kapsayan, örgütün iç ve dış kamularıyla ilişkiye girme sürecinde gruplarla gerçekleştirdiği genel anlamda iletişime özgü planlama, yürütme ve değerlendirme şeklinde programlı etkinlikler bütününü ifade etmektedir (Grunig, 2005:15). Bu tanıma paralel olan diğer bir bakış açısında da Thomsen, halkla ilişkilerin temel fonksiyonunun örgüt ve bireyler arasında iletişim yönetimi ve ilişki oluşturmaya dayalı bir çaba olduğunu vurgulamaktadır (Cooley, 1999:41).

Halkla ilişkileri bir "yönetim işlevi" olarak değerlendiren ve akademik çalışmalarda sıklıkla kullanılan Cutlip ve arkadaşlarının yaptıkları tanımda ise halkla ilişkiler, "bir örgütün başarı veya başarısızlığının kendileriyle bağlantılı olan kamularla bu örgüt arasında karşılıklı yarar sağlayan ilişkiler kuran ve bu ilişkileri sürdüren bir yönetim fonksiyonu" (Cutlip vd. 1994:2) olarak değerlendirilmektedir.

Rex Harlow'un 1976'da 83 halkla ilişkiler yöneticisinden aldığı değerlendirmelerden yola çıkarak ortaya koyduğu tanıma göre "Halkla ilişkiler, bir örgüt ve kamuları arasında karşılıklı iletişim, kabul ve işbirliğini kurma ve sürdürmeye yardımcı olan sorun ve konuların yönetimini içeren, yönetimin bilgilenmesine ve kamularına geribildirim vermesine destek olan, kamu yararına hizmet vermesi için yönetimin sorumluluğunu tanımlayan ve vurgulayan, eğilimleri önceden belirlemede erken uyarı sistemi şeklinde hizmet ederek yönetimin yeni gelişmeleri öğrenmesi ve etkin bir şekilde değişimi sağlamasına yardım eden ve başlıca araçlar olarak etik iletişim tekniklerini ve araştırmaları kullanan özgün bir yönetim işlevidir" (akt. Grunig ve Hunt, 1984:6-7, Cutlip vd., 1985:3-4). Tanımda

temel vurgu halkla ilişkiler disiplininin yönetim işlevine yapılmakla birlikte alt açıklamalarla halkla ilişkilerin ne olması gerektiği yönünde değerlendirmeler dikkat çekmektedir. Diğer bir deyişle halkla ilişkiler kendine özgü bir yönetim işlevi olarak görev almakta ve yönetimin bu işlevi yerine getirirken kullanacağı araçların ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Halkla ilişkilerin yönetim işlevine vurgu yapan bir başka tanımlamaya göre halkla ilişkiler "yönetimin izlemekte olduğu politikanın halka benimsetilmesi, çalışmaların devamlı ve tam olarak halka duyurulması, yönetime karşı olumlu bir hava yaratılması ve buna karşılık halkın da yönetim hakkında ne düşündüğünün bilinmesi ve halkla işbirliği sağlanması"dır (Tortop, 1975:4).

Public Relations Society of America (PRSA) Ulusal Meclisinde 6 Kasım 1982'de benimsenen anlayışa göre "Halkla ilişkiler, demokratik toplum tarafından daha etkili kararlar verme ve örgütler ile kamuları arasında karşılıklı anlayışa dayalı hizmet vermek için uyum politikaları geliştirme işlevini yerine getirmektedir." (http://www.prsa.org; erişim 17.6.2014).

Peltekoğlu ise tanımı stratejik iletişim yönetimi kavramı kapsamında değerlendirerek, halkla ilişkilerin "kurumun amaçları üzerine yapılanan, önem sırası –kimi zaman tüketici, kimi zaman dağıtımcı ve çalışanlar gibi kurumun ve kampanyanın hedeflerine göre- değişkenlik gösteren hedef kitlelerle gerçekleştirilen stratejik iletişim yönetimi" (Peltekoğlu, 2007:7) olduğunu vurgulamaktadır.

Halkla ilişkileri kamulara bilgi vermenin ötesinde yönetim – halk ilişkisini iyileştirmeye yönelik, temelini iletişimin oluşturduğu bir etkileşim çabası olarak değerlendiren Kazancı, yönetimin eylem ve işlemlerini halka onaylatmak değil,

yönetilenle birlikte hareket edilerek doğal bir onayın oluşacağı saptamasında bulunmaktadır. Böylece iki yönlü bir etkinlik ortaya çıkacak ve çevreyi aydınlatmanın yanısıra yöneticilerin örgütsel davranışlarında ve eylemlerinde de değişikliğe gidecekleri bir yol gösterilmiş olacaktır (Kazancı, 2002:59-60).

Buraya kadar verilen ve esasında egemen yaklaşımları sergileyen halkla ilişkiler tanımları temelde alanın yönetim işlevi, iletişim-ilişki boyutu ve kamuoyu oluşturmaya yönelik etkinlik olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum aynı zamanda disiplinle ilgili literatürde de açıkça görülmektedir. McKie tarafından alanda önemli iki başvuru kaynağından biri olan *Journal of Public Relations Research* dergisi üzerinde yapılan bir taramada halkla ilişkiler disiplini ile ilgili çalışmaların önemli bir bölümünün egemen yaklaşıma ait pozitivist bir yaklaşımla ele alındığı ortaya konulmuştur (2001:82-83'den aktaran Becerikli, 2001:65).

Becerikli'ye (2008:21) göre özellikle yönetim işlevine vurgu yapan bu tanımlarda halkla ilişkilere olan bakış açısı halkla ilişkilerin temelde "yönetimin bir aracı olarak anlaşılması sonucunu doğurmaktadır". Bu bağlamda halkla ilişkiler biriminin veya halkla ilişkiler görevlisinin kendi programları, düzenlemeleri ve örgütün hedefleri dışında tanımlanmış hedefleri olamaz. Dolayısıyla aslında kamu çıkarı ikincil plana itilmektedir. Bu bakış açısının dayandığı eleştirel yaklaşımlara göre halkla ilişkiler, ortaya çıkış nedenleri, tarihsel süreci, örgütlenme ve iş yapma biçimleri, ekonomik yapı içinde konumlanışı ve toplumda gördüğü ideolojik işlevleri dışarıda tutularak değerlendirilemez (Keloğlu-İşler, 2007:54). Örgütler, her ne kadar halkla ilişkileri karşılıklı bir etkileşim içinde gerçekleştirmiş olsalar da kar elde etme dürtüsü veya kamusal bağlamda iktidarın halka aktarmak istediği düşünceleri kendi

bakış açısından aktarması durumu kaçınılmaz olarak örgüt-çevre arasında bir dengesizlik olduğunu göstermektedir. O nedenle halkla ilişkiler tanımları yapılırken büyük oranda her ne kadar yönetim işlevine vurgu yapılarak yönetimin alacağı kararların uygulanmasında halkla ilişkiler araçsal bir bakış açısıyla görülse de alanın ideolojik yapısını görmezlikten gelmek mümkün değildir.

Genellikle halkla ilişkiler uygulayıcılarının özel sektörle bağlantılı olarak geliştirdikleri ve alandaki literatüre hakim tartışmalar, halkla ilişkileri örgüt ve kamunun çıkarları arasında karşılıklı kazanımlar olarak değerlendirse de Berger'in (1999:185-203) ifade ettiği gibi aslında halkla ilişkiler ne tam anlamıyla işlevsel ne de içsel olarak karşılıklı gerçekleşmektedir. Halkla ilişkiler temelde ideolojik bir yapıyı bünyesinde barındırmaktadır. Yani ideoloji halkla ilişkilerin doğasına içkindir. Çünkü, "halkla ilişkiler bir yöntem ve bir araç olarak tam da modern ideolojinin gereksindiği, dolaylı ve bilinçaltına yönelme yoluyla görme ve düşünmeyi biçimlendirme ile yönetimde önemli üstünlüklere sahiptir" (Yıldız, 2003:37).

Halkla ilişkiler danışmanı olarak alanda uygulayıcı ve akademik çalışma yapan Edward L. Bernays, halkla ilişkiler ve propaganda alanlarının kitleler üzerinde kamuoyu oluşturma ve bilinçaltı yöntemlerinin iyi kullanılmasıyla bir bilimsel altyapıya kavuşturulabileceğine vurgu yaparak propagandacının toplumun bilincini yönlendiren bir mühendis gibi çalışması gerektiğini öne sürmüştür. Ona göre bu alanda çalışacak kişiler "yerleşik inançlar"ı değiştirmek istediğinde "ya eski otoriteleri kötüleyerek onları insanların gözünden düşürmek veya eski inançların yerine yenilerini savunan bir kitlesel görüş yaratabilmek için yeni otoriteler yaratmak mecburiyetindedir" (Bernays, 1961:11-33). Disiplinin ideoloji boyutunu bu şekilde

ortaya koyan Bernays, halkla ilişkilerin uzmanlık alanı ve bir disiplin olarak ortaya çıkmasını sağlayan bu çalışmasıyla "halkla ilişkilerin ilk ideoloğu" olarak bilinmektedir.

Halkla ilişkilerin işlevlerinin ana eksenlerinden biri olan "ikna etme", "rıza üretimi" aslında ideolojinin bütünleştiği sisteme uyum sağlamanın diğer bir yönünü işaret etmektedir. "Halkla ilişkiler ürüne/kuruma/bireye, onların "iyi niyeti hak edecek kadar iyi", yararlı olduğuna ikna etme süreci, çok daha büyük bir alana, sisteme "rıza gösterme"yi de üretmektedir (Yıldız, 2003:38). Bu yönüyle "rıza" ve "onay arayışı", bir anlamda meşruiyet arayışları olarak da değerlendirilebilir (Biber, 2003:43). Kamu yönetiminde halkla ilişkiler etkinlikleri, devletin ideolojik aygıtlarının işleyen bir parçası olarak görülmekte ve yürürlükteki sistemin işleyişinde önemli bir yer kapsadığı düşünülmektedir. Türk halkla ilişkiler yazınında önemli bir yere sahip olan akademisyen Kazancı (2002:23), bu işleyişi şöyle değerlendirmektedir:

> Halkla ilişkiler çalışmalarının önemli bir bölümü, belirli bir örgüt ya da merkezden çevreye bilgi vermeyi içerir. Kitle iletişim araçlarından yararlanarak kimi kez çevreyi aydınlatma, kimi kez de kamusal ya da işletme eylemlerinin gerekçelerini halka anlatma bir halkla ilişkiler çalışmasıdır. Bu oluşum ideolojik devlet çabasıyla aynı yöndedir ve amaçsal birlik sözkonusudur. Ortaya çıkan bu ilk yönüyle halkla ilişkiler, kitle iletişim olayı içinde yer alan, ideolojik boğuşmada kamu ve özel kesimin öneri, buyruk ve düzenlemelerini topluma benimsetmeyi ve bu yolla toplumsal uzlaşmayı

oluşturup sürdüren, sisteme siyasal meşruluk kazandıran bir çalışma biçimidir.

Özetle ifade etmek gerekirse, halkla ilişkilerle ilgili ortak bir tanım olmamakla birlikte egemen ve eleştirel yaklaşımlar ışığında halkla ilişkiler, yönetim işlevi, iletişim/ilişki süreci ve ideolojik boyutlarıyla üç temel eksende ele alınmaktadır. Akademisyenler ve uygulamacılar tarafından yapılan bu tanımlamaların hemen her biri alanın farklı noktalarına işaret etmektedir. Sosyal bilimlerin diğer disiplinleriyle eklektik bir yapıya sahip olan halkla ilişkiler disiplininin ortak bir tanım arayışından çok bütün bu yönleriyle değerlendirilmesi ve bilimsel çalışmaların bu noktadan hareketle yürütülmesi gerektiği söylenebilir.

Halkla ilişkilerin tarihsel sürecini ifade etmesi ve postmodern çalışmalara kaynaklık etmesi nedeniyle sıkça gündeme getirilen dörtlü model üzerinde durulmaktadır. 1984 yılında Grunig ve Hunt tarafından geliştirilen bu model Amerikan kaynaklı egemen halkla ilişkiler disiplininin hem tarihsel gelişimini hem de halkla ilişkilerin farklı yönlerinin görülmesini sağlaması açısından önemlidir (Grunig ve Hunt, 1984:14). Bu modeller sırasıyla Basın Ajansı ve Tanıtım Modeli, Kamuyu Bilgilendirme Modeli, İki Yönlü Asimetrik Model ve Simetrik Model olarak adlandırılır (Grunig ve Hunt, 1984:21-27).

Basın Ajansı ve Tanıtım Modeli (1850-1900), erken modern halkla ilişkiler dönemini kapsamakta olup bu modelde iletişim tek yanlı olarak hedef kitleye gönderilmektedir. Buna karşılık hedef kitlenin istek, şikayet ve önerileri dikkate alınmamaktadır. Bu modelde amaç, duyurum kullanma tekniğiyle medyada örgütün yer bulmasıdır. Tek yanlı olduğu için daha çok propaganda amaçlıdır. Günümüzde

kullanılış şeklini medyaya haber bültenlerinin geçilmesi şeklinde görmek mümkündür.

Kamuyu Bilgilendirme Modeli (1900-1920), kamunun bilgilendirilmesi amacına yönelik olarak kuruluşun gerçekleştirdiği etkinlikler hakkında hedef kitlesine doğru bilgi aktarılmasıdır. Bu model de tek yönlü iletişime dayalıdır; ancak, bir önceki modele göre ikna etme özelliğinden çok örgütün etkinliklerinin hedef kitleye aktarılması ön plandadır. Bu modelde halkla ilişkiler personeli bir gazeteci gibi görev yaparak kuruluşla ilgili bilgileri medyanın ilgisini çekecek şekilde doğru ve objektif bir şekilde kurgulayarak hedef kitleye aktarılmasını sağlamaktadır. Ivy Lee bu modelin en tanınmış temsilcisidir ve modele uygun bir mantıkla gazetecilik mesleğinden gelmedir. Lee, medyayı iyi kullanarak bu metodla kurumların toplumla yaşadığı sorunların çözülmesini ve itibar elde etmesini sağlamıştır. Yani bir anlamda bugünkü kriz iletişiminin temellerini atmıştır.

Halkla ilişkilerin profesyonelleşmeye başladığı dönemi işaret eden İki Yönlü Asimetrik Modelin (1920-1970'li yıllar) amacı hedef kitleyi ikna etmektir. İletişim yapısı iki yönlü olduğu için hedef kitleden gelen tepki ve önerilerin de dikkate alındığı gözlenmektedir. Yani örgütler kendileri mesaj yayarken aynı zamanda karşı tarafın da gereksinimlerini dikkate almakta ve kendini ona uygun revize etmektedir denilebilir. Modelin en tanınmış temsilcisi halkla ilişkilerin de en önemli isimlerinden olan E. Bernays'tır. Halkla ilişkileri uygulamalı bir sosyal bilim alanı olarak gören Bernays, etkin bir halkla ilişkiler çalışması için; kişisel ilişkinin önemini, empati kurmayı, hedef kitleyi iyi tanımayı, yüz yüze ve çift yönlü iletişim

kurmayı, ikna yönteminin iyi kullanılmasını, halkla ilişkiler etkinliğini araştırmaya dayandırmayı ve etik davranmayı önemsemiştir.

İki Yönlü Simetrik Model (1970'li yıllar sonrası) ise örgütle hedef kitlesi arasındaki karşılıklı anlayışı geliştirmeyi ve etkin bir şekilde iki yönlü iletişimi önemseyen modeldir. Halkla ilişkiler görevlisi bu modelde bir tür, örgütler-hedef kitle arasında arabuluculuk görevi yapmaktadır. Bu modelin asimetrik modelden farkı, hedef kitleden gelen tepkiler doğrultusunda örgütün karar ve politikalarını değiştirebilmesine dayanmaktadır.

Egemen görüşü yansıtan halkla ilişkilerin bu dörtlü modeli içinde özellikle günümüzde çok önemsenen iki yönlü asimetrik ve iki yönlü simetrik model, eleştirel yaklaşımlar tarafından oldukça sık eleştirilmektedir. Gerçekten de Roper'in ifadeleriyle "Halkla ilişkiler uygulamaları J.E. Grunig tarafından iki yönlü asimetrik iletişim olarak adlandırılan, örgütlerin paydaşlarına kulak verdiği, ancak edindikleri bilgileri yalnızca paydaşlarını zapt etmek için kullandıkları, kendileriyle ilgili değişikliklere hiç gitmedikleri bir sistemdir" (Roper, 2009:141).

Becerikli'nin (2008:84-85) değerlendirmesine göre ise:

> Grunig ve Hunt'ın halkla ilişkilere ilişkin çizdikleri 4 bölümden oluşan tipoloji halkla ilişkiler ve propaganda arasındaki bağlantıyı koparmıştır. Bu girişim halkla ilişkilerle ilgili modern akademik ve işlevsel tanımların temellerini teşkil etmektedir. … 'İkna' manipüle etmekten daha yumuşak bir deneyimdir ancak sözcüklerin değişmesi zihinsel dizgenin değiştiği anlamına gelmez. Grunig ve Hunt, halkla ilişkilerin propagandayla olan bağını iki yönlü, dengeli, toleranslı ve kamuya sorumlu, diyaloğa dayalı bir iletişim

olarak tanımladıkları simetrik halkla ilişkiler aracılığıyla yıkmışlardır. İnceledikleri örgütlerin %15'inin iki yönlü simetrik modeli kullandıklarını belirtmişlerdir.

Bu tartışmalar ışığında halkla ilişkilerin temelde halka bilgi akışını sağlama, yani 'tanıtma' ve vatandaşların istek, talep ve şikayetlerini alarak hareket etmeyi belirleyen 'tanıma' kavramı üzerinden ayrıntılı bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

1.1.2. Yönetimden Halka Bilgi Akışı: Tanıtma

Genel anlamda kamu yönetiminde tanıtma, yönetimin kararlarını ve etkinliklerini hedef kitleye ikna edici bir şekilde anlatma ve bu kitlenin aydınlatılarak bilgi eksikliğinin giderilmesidir. Yönetimin hedef kitlesi bireyler olabileceği gibi çeşitli gruplar, kurumsal yapılar da olabilir. Doğaldır ki, yönetim her kararını ve etkinliğini hedef kitlesinin tamamına iletmek zorunda değildir. Ancak, ilgili ve etkileşim içinde olduğu kitleye kitle iletişim araçları yoluyla, yüzyüze görüşmelerle veya formel iletişim kanallarıyla bilgi vermesi gerekmektedir. Bu durum, demokratik bir ortamın alt bileşeni olarak halkla ilişkilere önemli görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Bir konu ile ilgili yönetim lehine ne kadar çok olumlu bakış açısı veya kamuoyu gelişirse yönetimin kararlarını uygulayabilmesi kolaylaşır. Vatandaşların bir anlamda hakem olarak konumlandırılması ile "açık sistem" içinde bilgi akışının hızlanmakta olduğu ve böylece yönetime karşı eleştirilerin azaltılabileceği söylenebilir. "Ancak yönetim bunu kendiliğinden gerçekleştirmez, karşısında kendini açık olmaya zorlayan bir kamuoyu bulunmalıdır. Dolayısıyla

halkla ilişkilerin bu aşaması daha çok eğitsel düzeyi yüksek, siyasal bilince erişmiş toplumlarda gerçekleşebilir" (Kazancı, 2002:68).

Kamuda halkla ilişkilerin bir diğer yönü de toplumu bütünsel yapı olarak ele alıp ekonomik, siyasal ve sosyal yapıların bir arada tutulması ve gerektiğinde kendi aralarında etkileşim içerisinde olmasını sağlamaktır (Biber, 2012:35). Kitle iletişim araçlarından verilen tek yönlü mesajlar bir yandan kamuoyunun oluşumunu sağlarken aynı zamanda yurttaşların yönetimle uyumlu olmasını ve birlikteliği sağlama biçiminde okunabilir. Nitekim, Uysal'ın da belirttiği gibi, kamu yönetiminin öncelikleri toplumun her kesimi için aynı etki yaratmaz. Kamu politikalarının uygulayıcısı olan yönetim, toplum için hangi gereksinimlerin öncelikli olduğu ve bu gereksinimlerin ne şekilde karşılanacağını belirlemesi noktasında tüm toplumu etkileyen karar ve uygulamalarla bütünleşebilir. İşte bu amaç ve önceliklerin anlatılması ve onay sağlanması halkla ilişkilerin sürece katılımıyla sağlanabilecektir. (Uysal, 1998:66).

Öte yandan teknolojinin gelişmesi ve gelişmiş yönetim anlayışlarıyla birlikte kamu kuruluşlarının yapılanması karmaşıklaşmıştır. Kamusal işleyişin sağlıklı olabilmesi için yurttaşların devletin bu karmaşık yapısı içinde kamu kuruluşlarından en hızlı şekilde nasıl yararlanabileceği durumu yani halkın bilme-tanıma eksikliğinin giderilmesi zorunluluk haline gelmiştir. Kazancı'ya göre, yönetilenlerin bu beklentilerini engelleyen hususların başında gizlilik kavramı gelmektedir. Çünkü, gizlilik halkla ilişkilerin temel kurallarından biri olan iletişim ve etkileşimi engelleyen bir durum olduğu gibi "siyasal ve örgütsel bir hastalıktır". Kamu yönetiminin yaptıklarının halktan gizlenmesi yönetimin halkına güvenmemesi, halka

dayanmaması şeklinde oluşarak halkla ilişkileri de esasında kamu yönetimin dışına itmektedir (Kazancı, 2002:71).

1.1.3. Yönetimin Halkın Gereksinimlerini Öğrenmesi: Tanıma

Modern kamu yönetimin ilk aşamasını 1930'larda yönetimlerin halka bilgi verme uygulaması oluştururken 1950'lerde gelişen sosyal devlet anlayışı ve insan odaklı yönetim modelleriyle birlikte kamu politikalarının etkin uygulamaları isteği, halkla ilişkilerin iki yönlü bir iletişim etkinliği olarak ön plana çıkmasını sağlamıştır. Tek yönlü bir iletişim modeli olarak uygulansa da kamu yönetimi disiplininin kuruluşu olan 1920'lerden 1950'lerin sonuna kadar, halkla ilişkiler kamu yönetiminin önemli bir parçası olarak görülmüş, önemli bir rol oynamıştır (Lee, 1998:514-516). İki yönlü iletişimin halkla ilişkiler pratiğindeki konumu, halkın gereksinimlerini tanıma ve buna paralel olarak yönetimin kendini gözden geçirerek yeniden düzenlemesi olarak değerlendirilebilir. Çünkü halkla ilişkiler yalnızca hedef kitleye bilgi vermek şeklinde değerlendirilemez. Bu süreç ancak hedef kitlenin tutum ve isteklerinin öğrenilmesi şeklinde belirlenen "tanıma" ile etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilir. Kazancı'nın ifadesiyle "tanıma çalışmaları ile yönetsel belleği genişletme imkanı doğar. Yönetim, alacağı kararların ne yönde olacağı konusunda ön bilgi elde eder. Bu bellek ne kadar genişse yönetimin kararı o kadar yerinde ve doğru olur" (Kazancı, 2002:121). Diğer bir deyişle, "Devletin, yöneten olarak, yönetilen durumundaki hedef kitlelerin istek, teklif ve şikayetlerini göz önünde bulundurarak karar vermesi ve ona göre uygulaması, başta halkın yararına olmakla birlikte bir tepki vererek onu yönlendirmesi açısından da yönetime olumlu bir etkisinin olacağı kuşkusuzdur" (Bilgin, 1994:44).

Yönetimin kendini hedef kitlelere ifade etmesi kamuoyu araştırmaları, temsilcilere danışma, kitle iletişim araçlarını takip etme ve yöneticilerin halkla yüz yüze görüşmeleri ile gerçekleşmektedir. Kamuoyu araştırmaları ile yönetim daha çok halkın belirli konularda tepki ve anlayışını ölçmeye çalışmaktadır. Bir konu ile ilgili temsilcilerle bir araya gelip değerlendirmelerini almak, çok sayıda bireyle görüşme yapmadan hızlı bir şekilde çeşitli grupların görüş ve taleplerini alma konusunda halkla ilişkilere yarar sağlamaktadır. Teknolojik olanakların gelişmesi paralelinde kitle iletişim araçlarında da önemli gelişmeler sağlanmış, bu durum kamu kurumlarının daha fazla gündemini işgal etmeye başlamıştır. 1990'lı yıllara kadar kitle iletişim araçları olarak televizyon, gazete ve radyo gibi iletişim kanallarını takip etmek gerekirken artık günümüzde internet üzerinden gerçekleşen sosyal medya ağlarının ve blogların takip edilmesi de bir zorunluluk haline gelmiştir. Küresel bir akış hızına sahip olan bu iletişim kanallarının takibinin halkla ilişkiler uzmanları tarafından sürekli yapılması ve anlık güncellemelerin gerektiğinde yönetimle paylaşılması gerekmektedir. Yöneticilerin kurumun görünen yüzü olarak halkla yüz yüze görüşmeler yapması da halkın gereksinim, dilek ve şikayetlerinin birinci elden sağlanması noktasında önemlidir. Aynı zamanda tanıtma işlevi içinde de değerlendirilen bu yöntem, kurumların hem bilgi almalarını hem de kendi değerlendirmelerini doğrudan hedef kitleye iletebilmelerini sağlaması açısından kayda değer bir nitelik arz etmektedir.

Burada yukarıda belirtilen araçlar dışında tanıma işlevi içinde diğer önemli bir aktör olan halkın katılım sağlaması konusunu da ele almak gerekmektedir. Kazancı'nın tanımıyla halkla ilişkilerde katılma, "yönetilenlerin yönetimle kaynaşmaksızın yönetsel çalışmaları etkileyen kararlarda doğrudan doğruya etkili

olmaları"dır (2002:144). Yönetime katılma sorunu ile ilgili tartışmalar 1980'ler sonrası küreselleşme ve neoliberal politikalar doğrultusunda dönüşen kamu yönetimi ekseninde devletin artık yeni bir boyut kazandığı ve yaptıklarını yurttaşlara daha fazla anlatması, hatta onlarla birlikte hareket etmesi savından hareketle ortaya çıkmıştır. Yönetişim kavramıyla tanımlanan bu durum toplumdaki aktörleri ortakları olarak görme (Tekeli, 1999:249-251) şeklindeki bir bakış açısının sonucu olarak görülebilir:

> Böyle bir değerlendirmeye halkla ilişkiler odaklı yaklaşıldığında görülür ki, devletin artık vatandaşlarını "ortakları" olarak tanımlaması, hem vatandaşlarla iletişime geçerken kullanacağı söylemi, hem vatandaşlarla kurduğu iletişimin yönünü ve hem de devletin vatandaşlarını güçlendirme, yetkilendirme ve yapabilir kılmakta kullanabileceği araçları değiştirecektir. Bu 'yeni' yönetim anlayışı özellikle halkla ilişkilerin yönetsel işleyişi bağlamında devletin vatandaşını hem daha iyi tanımasını hem de eylem, etkinlik ve politikalarını ona daha iyi tanıtmasını gerekli kılar (Özdemir, 2009:292).

Yönetişim kavramının halkla ilişkiler ve iletişim stratejisi bağlamında çıkış noktası 1980'li yıllarda liberal demokrasinin krizi olarak adlandırılan dönemin aşılabilmesi için Habermas'ın kavramsallaştırdığı iletişimsel eylem kuramına dayanmaktadır. Bu kuramdan hareketle müzakereci demokrasi ortamında demokratik meşruiyetin özü tüm bireylerin verecekleri kararlar hakkında müzakereye girip, ortak karar almaya razı olma yeteneklerinde aranmalıdır. Ona göre müzakereci

demokraside, oydaşma arzusu sosyal ve ekonomik yapıların ötesinde iletişim pratiklerine içkindir (Akdoğan, 2007:39).

Habermas'a göre halkla ilişkiler, planlı olarak kamuoyu oluşturma sürecine müdahale etmekte, yani bir tür kanıların yönetimi olarak görülmektedir. Örnek olarak halkla ilişkiler, reklamın habere geçmişliğiyle ortaya çıkardığı bir kurguyu kamu yararına olduğu üzerine bir anlam yükleyerek sunmaktadır. Yani hedef kitle üzerinde kanaat oluşturulmakta, bir çeşit rıza mühendisliği yapılmaktadır. Devlet bağlamında bakıldığında ise yönetimin üstünlüğünü ön plana çıkardığı durumlarda çatışmalar olmakta, gerilim alanları oluşmaktadır. Bu durum devletin zayıflamasına neden olmaktadır (Habermas, 2000:324-329). Sorunun aşılabilmesi için egemen yaklaşım olan Grunig ve Hunt'un dört aşamalı modelinde verilen simetrik modelde vurgulanan müzakere, diyalog ve iki yönlü iletişim kanallarının açılması gerekmektedir. Ancak simetrik modele yapılan eleştirilerde temelde modelin "halkla ilişkiler uygulayıcılarına aşırı güç atfetmesi ve halkla ilişkiler sürecinin ne kadar müzakere veya işbirliğine dayansa da katılımcıların hiçbir zaman eşit olamayacağına odaklanmıştır" (Tuncer, 2011:93-94). Liberal çoğulcu yapı içerisinde herkesin eşit bir şekilde yönetime katılamayacağı, bununla birlikte güçlü toplum kesimlerinin ve çıkar gruplarının siyasal otorite üzerinde daha etkili olacağı varsayılmaktadır. Bu çerçevede Şen'e göre (2012:4605):

> Kamu yönetimi disiplininin egemen anlayışına göre, siyasal alanın dışında bulunan kamu yönetimi sistemi, kamu yararını koruma ve sürdürme yönünde bir sorumluluğu da taşımak zorundadır. Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin, halkın yönetimin kararlarına katılabileceği ve toplumsal uzlaşmanın

sağlanacağı yeni kanalları açması gerekmektedir. Halkla ilişkiler, dinamik bir kamusal alanın oluşturulmasına katkıda bulunmalıdır. Kamu politikaları, içinde bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ve sermaye gruplarının bulunduğu üçlü bir katılım ortamı yerine, geniş halk kitlelerinin katılımına olanak sağlayan çoklu bir katılım ortamında belirlenmelidir.

1.2. Türkiye'de Kamuda Halkla İlişkilerin Gelişim Süreci

Türkiye'de kamu sektöründe halkla ilişkilerin modern anlamda gerçekleştirilmesinin 1960'lı yıllara dayandığı akademik literatürde kabul gören bir yaklaşımdır (Okay ve Okay, 2011; Tortop, 1975; Asna, 1997; Uysal, 1998; Bilgin, 1994). Ancak yapılan bazı araştırmalarda kamu sektörü bağlamında halkla ilişkiler etkinliğinin her ne kadar profesyonel bir bakış açısıyla olmasa da Osmanlı Devletinde ve Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğu ilk yıllar itibariyle de uygulama örneklerinin var olduğu görülmektedir.[4] Gerçekten de halkla ilişkiler bölümlerinin

[4] Tek Parti dönemi halkla ilişkiler etkinliklerini inceleyen Şanlı, Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan Halkevleri ile ilgili makalesinde, halkevlerinin devletin ideolojik faaliyetleri kapsamında işlev gördüğünü belirterek yapılan çeşitli yayınlar, konuşmalar, tören ve anma günleri vb. çalışmalarla önemli bir halkla ilişkiler süreci gerçekleştirildiğini ortaya koymaktadır (Şanlı, 2013).

Acar ise tek parti döneminin hemen ertesinde kurulan Celal Bayar Hükümetinin programında polisin halkla ilişkilerine ilişkin hükümler yer aldığını ifade etmiştir. Acar, iktidarın değişmesiyle devlet-vatandaş ilişkilerinin farklı bir boyut kazandığına dikkat çekerek 1 Eylül 1947'de göreve başlayan I. Hasan Saka Hükümetinin programında şu görüşlere yer verildiğini belirtmektedir. "Cumhuriyet rejiminin başlıca gayesi idare teşkilatının halk menfaatlerinin hizmetinde olmasıdır. Bu bakımdan bütün idare ve emniyet teşkilatımızın kanunları tatbik ederken, vazifelerini yaparken, bu zihniyetle hareket ederek halka iyi muamelede bulunmaları lüzumunda ısrarla duracağız" denilmektedir (Acar, 1994:4).

Canpolat da Türkiye'de Halkla İlişkilerin Gelişimi adlı kitabında Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yapılan devlete ait çalışmaların basın ve yayın etkinlikleriyle halka duyurulduğunu somut örneklerle ele almaktadır (Canpolat, 2012).

Diğer bir kaynakta ise Cumhuriyet döneminde yöneten-yönetilen ilişkisi bağlamında halkla ilişkiler faaliyetleri detaylı bir şekilde ele alınmaktadır (Kazancı, 2004).

Öte yandan Demokrat Parti döneminde Başbakan Adnan Menderes'in afiş, broşür, çeşitli konuşmalarla siyasal iletişim sergileyerek halkla ilişkiler çalışması yaptığı görülmektedir. Konuyla ilgili detaylı bir çalışma için bkz. (Özkan, 2007).

yönetimin bir işlevi olarak devreye sokulması 1960'lı yıllarda planlı ekonomiye geçiş dönemine geçiş sürecinde görülmekte ve Türk halkla ilişkiler yazınında sözkonusu bu dönem itibariyle disipline ait bölümlerin kurgulanması ve bölümlere özgü personel atama işlemlerinin yapıldığına işaret edilmektedir.

Türkiye'de planlı döneme geçişle birlikte kamu yönetiminin kendini ifade etmesi ve vatandaşın rızasının alınması işlevi ön plandadır. Temelinde 1950'li yıllarda yerleşmeye başlayan kamu yönetimi anlayış ve arayışları ve 1961 anayasası ile yurttaşların yönetime katılması ve geniş bir örgütlenme olanağı sağlanması düşüncesinin ürünü olarak gerçekleştirilen planlı dönem ve bu kapsamda kurulan Devlet Planlama Teşkilatı sonrası çeşitli kesimler tarafından eleştiriye tutulan planlı kalkınmanın halka anlatılması halkla ilişkileri bir zorunluluk haline getirmiştir (Yamanoğlu vd., 2013:98-100). Diğer bir deyişle planlı kalkınma adı altında kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin topluma yansıtılması ve eleştirilerin giderilmesi projesinin bir parçası olarak halkla ilişkiler bölümlerinin kurulması ve örgütlenmesi öngörülmeye başlanmıştır. Halkla ilişkiler kavramı "ilk kez ellili yılların ikinci yarısında[5] anılmaya başlansa da 1961 Anayasasının yarattığı özgürlükçü atmosfer, kamu yönetiminde halkla ilişkilerin üzerine daha çok konuşulan ve çalışılan bir konu olmasının önü açılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı[6] henüz 1961 Anayasası yürürlüğe girmeden önce 1960 yılında kurulmuş ve Kuruluş Kanununda bir şube

Bu örnekler göstermektedir ki Türkiye'de özellikle Cumhuriyetin kuruluş yılları itibariyle devletin ideolojik yansımasını halkla ilişkiler faaliyetleriyle gerçekleştirmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, bu çalışmalar daha çok tek yönlü iletişim örneği olarak görülmekte hatta "direktif" olarak ortaya konulmaktadır.

[5] Halkla ilişkiler kavramı, Dimock tarafından kaleme alınan ve Türkçeye Nermin Abadan Unat tarafından "Halkla Münasebetlerin Tanzimi" adıyla çevrilen kitapta halkla ilişkiler ve kamu yönetimi ilişkisi yer almıştır, ancak kavram Unat tarafından "halkla münasebet" şeklinde Türkçeleştirilmiştir (Dimock, 1954:130).

[6] Bkz. Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazetenin 5 Ekim 1960 tarih ve 10621 sayılı nüshasında yayınlanmıştır.

müdürlüğü kapsamında "Yayın ve Temsil Birimi" adı altında oluşturulmuş, böylece Türk kamu yönetiminde örgütsel anlamda oluşturulan ilk halkla ilişkiler birimi olarak hizmete girmiştir (Ertekin, 1983:23). Birimin amacı hükümet politikasının tanıtılması, yerleştirilmesi ve yeni hükümetin halkla ilişkilerinin sağlanmasıdır. Halkla ilişkilerin kurumsallaşmaya başladığı bu yıllarda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Eğitim ve Tanıtım Şubesi eliyle gerçekleştirdiği bir diğer halkla ilişkiler çalışması nüfus planlaması üzerine olmuştur. Yine aynı yıllarda 1965'te Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesine bağlı Basın ve Yayın Yüksek Okulunun kurulması Türkiye'de akademik anlamda halkla ilişkiler disiplini üzerine çalışmaların önünü açmış ve alana uzman personel yetiştirme görevi üstlenilmiştir. Bu süreç içinde İçişleri Bakanlığı ile Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün ortak çalışması şeklinde gerçekleşen kaymakam adayları için düzenlenen kurslarda halkla ilişkiler konusu ders programında yer almıştır. Asna, 1969 yılında yaptığı çalışmada başta Başbakanlık olmak üzere İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Turizm ve Tanıtma Bakanlığının merkez örgütlenmesinde halkla ilişkiler birimlerine çeşitli adlar altında yer verdiğini, ancak bu birimlerin daha çok yayın çalışması gerçekleştirerek geniş anlamda halkla ilişkiler yapmadıklarını belirtmektedir (Asna, 1969:102).

Kamu kurumlarında halkla ilişkiler birimlerinin örgütlenmesi ile birlikte sürecin sağlıklı olarak geliştirilebilmesi için gerekli mevzuat ve oluşumla ilgili çalışmaların ele alınmasını doğru okuyabilmek için süreç içinde gerçekleştirilen

düzenlemeler ve yapılanmaların ana başlıklar halinde değerlendirilmesi konumuz açısından anlamlı olacaktır. Bu bağlamda öncelikle Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Danışma Merkezi, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve Bilgi Edinme Yasası konuları değerlendirilecektir.

1.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Türkiye'de kamu yönetiminde halkla ilişkilerin gelişme sürecini incelerken ele alınması gereken önemli kaynaklardan biri, kısa adı MEHTAP olan *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*dir. Projenin ana amacının halkla ilişkiler alanı olmamasına karşın kamu kuruluşlarındaki halkla ilişkiler çalışmalarını ele alması ve çeşitli önerilerde bulunması ve daha da önemlisi Türkiye'de ilk defa halkla ilişkilerin gereğine resmi olarak vurgu yapması açısından üzerinde durulması gerekmektedir. Dönemin kamu yönetiminde yaşanan sorunlarını çözümleme yönünde öneriler ortaya koyan araştırmanın kaynağı 1962 yılında Bakanlar Kurulunun merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın kamu hizmetlerinin en verimli şekilde gerçekleştirilmesine imkan verip vermediğini inceleyerek bu konuda teklif ve önerilerde bulunmak üzere TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi (DPD), ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapmasını ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek proje yönetim kurulunun Başbakan tarafından seçilmesi ile ilgili kararına dayanmaktadır (MEHTAP, 1966:1). 1963 yılında yayınlanan raporda, kamu kurumlarının çalışmalarında ve kararların alınmasında halkla yakın ilişki kurmanın gerekli olduğu işaret edilerek gelişmiş ülkelerin yönetimlerinin, halkla ilişkiler için çeşitli düzenlemeler yaptıkları, karar

vermeden önce halkı dinledikleri, onların isteklerini değerlendirdikleri vurgulanmıştır. Buna paralel olarak Türk kamu yönetiminin çeşitli birimlerinde her kurumun bünyesine uygun halkla ilişkinin kurulması ve yurttaşların dinlenmesi önerilmiştir.

Raporda hükümetin basınla ilişkilerinin halkla ilişkilerin önemli bir parçası olarak görmesi ve bu görevin yürütülmesi için en iyi teşkilat şeklinin ne olduğunu ortaya koymanın öneminin asıl önemli nokta olduğu vurgulanmaktadır (MEHTAP, 1966:302-303):

> Normal olarak bütün rejimlerde ve daha çok da demokrasilerde, hükümetler, iç basın ve yayın organlarım izlemek, kamuoyundaki dalgalanmaları göz önünde tutmak, bu kanallardan gelecek olan bilgiyi çeşitli amaçlar için kullanmak, gerektiği zaman bültenler, basın toplantıları, demeçler, vs. yoluyla kamu oyunu aydınlatmak ve hatta bazen belli yönlere çevirebilmek zorunluluğunu duyarlar. Bu, mahiyeti ve genişliği iktidardaki sorumluların anlayışlarına göre değişen, fakat, her halde, en yüksek siyasi sorumluluk makamına oldukça yakın bir yerden yönetilmesi gereken bir görevdir.

Raporun döneme uygun önemli bir çalışma olmasına karşın halkla ilişkilerin merkezine basını koyma eğiliminde olması nedeniyle halkla ilişkilere yapılan ana vurgunun basın dolayımlı olması noktasında alanla ilgili eksiklik olduğu tespiti yapılabilir (Yamanoğlu, 2013:119). Ayrıca raporda kamu yönetiminin çeşitli kademelerinde her kurumun bünyesine uygun olarak halkla ilişki ve dinleme yöntemlerinin geliştirilmesi gereğine dikkat çekilmesine karşın bu öneri uygulamalı

bir çalışma ile desteklenmemiştir. Bu noktada özellikle halkla ilişkiler birimlerinin nasıl örgütlenecekleri açısından araştırma yapılmalıdır (Ertekin, 1995:88).

1.2.2. İdari Danışma Merkezi

Halkın yönetimle kurdukları ilişki sırasında karşılaşabilecekleri sorunlarla ilgili aydınlatılması göreviyle kurulan İdari Danışma Merkezi, kamu yönetiminin ilk merkezileştirilmiş halkla ilişkiler çabası olarak değerlendirilmektedir (Yamanoğlu vd., 2013:111-114). Fransa'da 1956 yılında kurulan örneğinden esinlenilerek Türkiye'ye kazandırılan Merkez, Başbakanlığa bağlı TODAİE tarafından önerilerek[7] merkezi hükümetin 1966 yılında çıkardığı kararname[8] ile kuruluş çalışmalarına başlanmıştır. Kırtasiyecilikle savaş konusu ile birlikte aynı karar metninde yer alan Merkezin kuruluş amacında öncelikle ilgili kurumlarla işbirliği vurgusu yapıldıktan sonraki iki ana amacının daha gerçekleştirilmeye çalışılacağı belirtilmektedir (Mıhçıoğlu, 1986:18):

> 1. Olabildiğince geniş yurttaş yığınlarını ilgilendiren yönetsel yöntemleri ele alıp basitleştirerek kamuyla yönetime, çoğu kez yasalarda herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek bile kalmadan, yönetimde birçok iyileştirmeler yapılabileceğini çarpıcı örneklerle göstermek. Böylece yurttaşlarla yönetimde güçlü bir verimli çalışma bilincinin uyandırılmasına katkıda bulunmak.
>
> 2. Bu çalışmalar sırasında çeşitli kurumlarla kurulacak ilişkilerden yararlanılarak bu türlü çalışmaları kurumlar içinde sürekli bir görev olarak

[7] Mıhçıoğlu, Fransa'da incelediği İdari Danışma Merkezleri ile ilgili çalışmasını rapor haline getirerek hükümete sunmuştur. Merkezin Türkiye'de kuruluş öncesi ve sonrası süreçle ilgili detaylı bilgi için bkz. (Mıhçıoğlu, 1986)

[8] 26.01.1966 tarih ve 6/5875 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

yerine getirecek birimlerin kurulmasını özendirmek. Girişilecek araştırmaların bu birimlere olan gereksinmeyi çok geçmeden yetkili yöneticilere duyuracağı, sözkonusu birimlerde görev alabilecek kişilerin ortaya çıkarılıp yetiştirilmesine vesile olacağı, bu birimlerde sağlanabilecek yararları açıkça ortaya koyacağı sanılmaktadır.

Mıhçıoğlu'nun (1986:47) verdiği bilgiye göre, 31 Ocak 1967 yılında Başbakan Süleyman Demirel'in de katılımıyla açılan Merkez'in kurulduğu mekan ve işleyişi ile ilgili süreç şu şekilde işlemektedir:

İdari Danışma Merkezi, Küçük Esat'ta, Bankacı Sokağında bir apartmanda bulunan TODAİE'nin en üstteki altıncı katında çalışmalarına başladı. Çeşitli kuruluşlardan gelen görevlilerin üzerinde bir telefon bulunan masaları, birbirleriyle yakından bağlantılı olanların yakın oturmalarına olanak sağlayacak biçimde odalara göre düzenlenmişti. Önceden tasarlandığı üzere 08'i çevirenlerin karşısına önce Ulus'ta Posta Caddesinde uluslararası telefon servisinin bulunduğu yerdeki santralin memureleri çıkıyor, yurttaşa sorunun hangi alanla ilgili olduğu soruluyordu. Bunu öğrenen memure sözkonusu yurttaşı ilgili görevliye bağlıyor, o da soruyu dinledikten sonra yanıtını bildiriyordu. Merkez başlangıçta yalnız sabahları çalışıyor, görevliler hemen yanıtlayamayacakları sorular çıktığında yurttaştan kendilerini ertesi gün arayıp yanıtlarını almalarını istiyorlardı. Merkez'in Müdürü yönetici olarak işlerin genel gözetimini sağlamakla yetinmiyor, ordu kökenli olması dolayısıyla askerlikle ilgili soruları da kendisi yanıtlıyordu.

Görüldüğü üzere merkez Ankara'da yer almaktadır ve yalnızca telefon üzerinden bilgi akışı sağlamaktadır. Bu durum yurttaşların sorularını yüz yüze sormak istemeleri veya yazılı bilgi almalarını tamamen ortadan kaldırması nedeniyle Merkez'in işleyişiyle ilgili eksik yönlerden biri olarak değerlendirilebilir. Ayrıca burada görevli personelin donanımlı olması zorunluluğu ortadadır. Dolayısıyla halkla ilişkiler personeli olarak görevli bu kimselerin mevzuat ve kamu yönetimiyle ilgili en azından yurttaşları yönlendirebilme veya üst makamlara raporlama yaparken doğru aktarabilme yetisine sahip olması gerekmektedir. Çünkü halkla ilişkiler açısından bakıldığında Merkez'e gelen sorunların doğru bir sınıflandırma ve yazılı ifade biçimiyle doğru bir şekilde aktarılması ya da arşivlenmesi genel olarak kamu yönetimi bağlamında bu arşivden sonraki süreçte yararlanılması ve sorunların çözümlenebilmesi açısından oldukça önemlidir.

Halkla ilişkiler; bilgi verme, yurttaşların tepkilerini ölçme ve değerlendirme ve bununla paralel olarak yönetimin örgüt içinde yapısal ve işlevsel değişikliklere gitmesini temel alan üç aşamalı süreç olarak değerlendirildiğinde, İdari Danışma Merkezi çalışmalarının kısıtlı bir bölgeyi kapsaması, çalışanların yeterince uzman olmamaları ve yalnızca tek yönlü bilgi akışının sağlanması Türkiye'deki kamu yönetiminin bu kurumu tam olarak içselleştirememiş olduğunun göstergesi olarak görülebilir (Kazancı, 1972:24). Uygulama sürecinde kurumlar arası koordinasyonsuzluk, toplumun ancak belli bir kesiminin telefondan yararlanabilmesi, maddi yetersizlikler ve personel eksikliği gibi birçok sorun yaşanması nedeniyle Merkez 1972 yılında resmi olarak kapatılmıştır (Yağmurlu, 2013:228). Bununla birlikte Merkez, halkla ilişkilerin Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma sürecinde merkezi hükümetin bu alanda attığı bir adım olarak örgütsel yapının oluşturulması

yönünde yakın dönemlerde geliştirilen Başbakanlık İletişim Merkezi gibi birtakım örneklere zemin hazırlaması anlamında önemli bir çaba olarak görülmelidir.

1.2.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve Halkla İlişkiler

1991 yılında ortaya konulan *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi* Raporuna geçmeden önce kısaca 1980'li yıllardaki halkla ilişkilere ilişkin değişimlere bakmak gerekmektedir. 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme politikalarıyla birlikte serbest pazar temelli yapılanmanın etkileri kamu yönetiminde de yeni bir döneme işaret etmekte, kurumsal yapılanmalar bu yönde dönüşümler geçirmektedir. Devletin küçülmesi tezi ile özelleştirme ve genel anlamda neoliberal politikaların haklılığının yurttaşlara anlatılması kamu örgütlenmesinde halkla ilişkiler bölümlerinde de gerek personel yapısının kurgusu gerekse birimlerin yapısal özelliklerinin dönüştürülmesi görünürlük kazanmaktadır. Bu bağlamda kamuda yapılacak gerekli düzenlemeler kalkınma planlarında yerini bulmaktadır. Kamu yönetimi halkla ilişkilerinde asimetrik halkla ilişkilerden simetrik halkla ilişkiler bakış açısına doğru evrilme görülmektedir. Diğer bir deyişle önceki başlıklarda belirtildiği üzere halkla ilişkilerin tanıtma işlevinin yanı sıra tanıma işlevi de ön plana çıkarılmış ve özellikle bakanlıklardaki basın ve halkla ilişkiler örgütlenmesinin yeni yapıya uygun olması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu kapsamda ilk olarak 1984 yılında Bakanlıkların kuruluş görev ve esaslarını yeniden düzenleyen 202 Sayılı Yasada kararname ile tüm kamu kuruluşlarındaki ilgili birimler Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği adını almış, böylece Adalet, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Tarım, Çalışma, Sanayi, Enerji ve Kültür Turizm bakanlıklarında Basın ve Halkla İlişkiler

Müşavirlikleri kurulmuştur. Kısa bir süre sonra ise Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı yeniden yapılandırılmış ve süreç içerisinde tüm kamu kuruluşlarında ve yerel yönetimlerde halkla ilişkiler birimlerinin sayıları sayısal anlamda yükselişe geçmiştir (Erdoğan, 2006:173-175). Ayrıca, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) tanıtma ve kamuoyunu aydınlatma başlığı altında halkla ilişkiler çalışmalarına önemli bir yer verilmiştir. Programda önemle üzerinde durulan noktalardan biri de özellikle kamu kurumlarında halkla ilişkiler eğitimlerine yer verilmesidir (Tortop, 1988:9-10). Böylece 1980 sonrası dönemde halkla ilişkiler birimlerinin sayısal olarak artışının yanısıra yasal düzenlemelerle de bu çalışmalar güvence altına alınmıştır. Siyasal iktidarın da seçim dönemlerinin dışında çeşitli halkla ilişkiler etkinliklerine yer verdiği görülmektedir. Bütün bunlar üst üste konulduğunda 1980 sonrası dönemin yeni kamu yönetimi anlayışı ile paralel olarak halkla ilişkiler birimlerini de kamu yönetimin önemli bir parçası olarak görmeye başladığı gözlenmektedir.

Yasal düzenlemelere kaynak oluşturacak çalışmalardan biri de 1991 yılında hazırlanan (KAYA) Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir. Raporun giriş kısmında, "Türk kamu yönetimi üzerinde çok köklü bir araştırma çalışması olan MEHTAP'tan bu yana geçen 25 yılı aşkın süredeki, yönetimin evrimsel yönü ve bu arada da sistemin işlemesinde karşılaşılan temel sorunlara ışık tutma işgörüsüyle, ortaya koyduğu genel sonuçlar yönünden ayrı ve özel bir önem taşımaktadır" (KAYA, 1991:1-6) denilerek aslında bir önceki raporda sözü edilen bazı önemli noktaların gerçekleştirilemediği ve hatta halkla ilişkiler açısından bakıldığında çok fazla bir mesafenin alınamadığının bir kanıtı olarak görülebilir.

TODAİE tarafından gerçekleştirilen ve proje yöneticisinin Prof. Dr. Turgay Ergun olduğu çalışmada bir anlamda dönüşme eğiliminde olan Türk kamu yönetiminin detaylı bir fotoğrafı çekilmektedir. Bununla birlikte yönetimin bir parçası olarak görülen halkla ilişkiler ve enformasyon alanına ilişkin önemli bulgular, sorunlar ele alınmakta, değerlendirmeler yapılmaktadır. Raporun "Ortak Görevler" ana başlığı altında yer alan "Halkla İlişkiler ve Enformasyon" konusunda ilk saptamalardan birisi, Türkiye'de kamu kuruluşlarının halkla ilişkilerinde kurumlar arasında birlik ve eşgüdümün olmadığı sorununun ortaya konulmasıdır. Bunun nedeni bu alanda eşgüdümü sağlayacak merkezi bir yapının ve temelde bir halkla ilişkiler politikasının olmayışıdır. Nitekim bu durumun bir sonucu olarak her kurum farklı bir halkla ilişkiler anlayışı gütmekte ve sergilemektedir. Raporda da belirtildiği üzere sözkonusu anlayış, kamu yönetiminde halkla ilişkilerin öneminin yeterince kavranamamış olması ile ilintilendirilmektedir. 1990'lı yıllarda yapılan bu saptamayla aslında kamu kuruluşlarında halkla ilişkilerin yapılanması ve çalışanların bu konuda yeterince bilgiye sahip olmaması yönetim-halk ilişkisine yansıyarak yönetimin vatandaşlardan kopuk, soğuk ve "sırlarla dolu" bir yapıya sahip olduğu anlayışının halk algısında devam ettiğinin işaretidir. Gerçekten de kamuda halkla ilişkiler bu yönüyle ele alındığında yönetimden halka duyurum yapma şeklinde yalnızca basınla ilişkiler bağlamında yürütülmesinden öteye geçememektedir.

Diğer bir saptama, halkla ilişkiler birimlerinde çalışan ve uzman olması gereken personel bu konuda yeterli eğitime sahip değildir. Kadroları farklı birimlerde bulunan personelin halkla ilişkiler birimlerinde görevlendirilmesiyle sözkonusu etkinlik yürütülmektedir. Halkla ilişkilerle ilgili bilgi ve deneyimi olmayan hatta

alandan tamamen uzak personelin bu birimlerde görevlendirilmesi aslında birimlere verilen önemi de göstermektedir:

> Vurgulamak gerekirse, basın ve halkla ilişkiler birimleri yeterli nitelik ve nicelikteki insan gücünden çoğunlukla yoksun durumdadırlar. Buna koşut olarak, bu birimler, çağdaş anlamda halkla ilişkilerin gerekli kıldığı teknoloji ve donanıma da sahip bulunmamaktadırlar. Halkla ilişkiler birimlerinde yetişmiş eleman sıkıntısı çekilmesinin kurumsal nedenlerinden birisi, bu personele sağlanacak statü ve olanaklarla ilgilidir. Başka bir neden ise, halkla ilişkiler uzmanlık alanının örgün ve yaygın eğitim içinde yeterli ağırlıkta yer almaması ve dolayısıyla yetişen eleman sayısındaki nitelik ve nicelik düşüklüğünden kaynaklanmaktadır (KAYA, 1991:44).

Ayrıca Türk kamu yönetiminde görülen "içreklik"[9] de raporun işaret ettiği sorunlardan biri olarak gösterilmektedir. Kamu yönetiminin işleyişinde ve halkın sorunlarının çözümünde ağır işleyiş ve uzun zaman alan resmi birtakım kurallara uygun olarak yapılması yönetimin yurttaşlara üstünlüğünü hissettireceği bir ortamın yaratılmasına zemin hazırlamaktadır. Bu nedenle yönetimi dışardan kolayca anlaşılamayan bir dünyaya dönüştüren bu yapının ele alınıp irdelenmesi anlamlı olacaktır (Kazancı, 2002:105).

Bir diğer sorun da kamu kurumlarının işlev ve yükümlülüklerinin halk tarafından yeterince bilinmemesidir. Böylesi bir durumda kuruluşun varoluş

---

[9] Kazancı'nın (2002:98 dipnot) içreklik kavramı ile ilgili değerlendirmesi şöyledir: İçreklik belirli bilgi ve yöntemlerin halktan saklanması ve ancak çok küçük ve sınırlı bir kesime bu bilgilerin, yöntemlerin öğretilmesini savunan görüş ve eylem biçimi olarak tanımlanmaktadır. Biz (burada) içrekliği, yönetimin çevre öğelerince, yani halk tarafından kolayca anlaşılmasını zorlaştıran, yönetimin çevresinde oluşturulmuş koruyucu kabuk olarak nitelemekteyiz.

gerekçesinin bilinmemesi nedeniyle yurttaşların yönetimle kuracakları iletişimin düzeyi düşecek ve dolayısıyla bir yandan yönetimin ne tür işler gerçekleştirdiğini bilmeyen bir taraftan da yönetime ulaşmakta zorluk çeken yurttaşlar yönetimden kopuk bir iletişime sahip olabileceklerdir. Bunun ortadan kaldırılabilmesinin temel koşulu, yönetimin kendini vatandaşların hizmetinde bir iletişim kanalı olarak görebilmesine bağlıdır.

Temel sorunlar üzerinde pek çok saptama yapan rapor, aynı zamanda birtakım önerilerde de bulunmuştur. Raporda öncelikle önerilen konulardan birisi, saydamlık ve açıklık adına halkla iyi iletişim kurulmasının sağlanması için toplumsal kesimler arasında karşılıklı bilgi akışının düzenlenmesi gereğidir. Bunu sağlayacak halkla ilişkiler örgütlenmesi önemsenmeli ve yeniden kurgulanmalıdır. Bu bağlamda halkla ilişkiler birimlerinin görev tanımları yeniden yapılmalı, çalışanların özellikleri gözden geçirilerek alanda uzmanlaşma sağlanmalı, yani yetişmiş insan gücü bu alanda öncelikli olarak düşünülmelidir. Halkla ilişkilere yönelik uzmanlık hizmetlerinde işgören istihdamı, aşamalı olarak, halkla ilişkiler uzman yardımcılığı ve halkla ilişkiler uzmanlığını temel alan bir geliştirme yaklaşımına dayandırılmalıdır.

Bu rapordan çıkan sonuç, 1960'lı yıllarda kurumsallaşma sürecine giren halkla ilişkilerin 30 yıl sonra bile hala Türk kamu yönetiminin kendini tanıtma ve tanıma sürecinde çok büyük eksikliklerinin olduğu gerçeğidir. Her ne kadar bazı yasalarla düzenlemeler yapılsa da bu resmi metin üzerinde kalmakta, uygulamaya geçirilmemektedir. MEHTAP Raporundan 25 yıl sonra KAYA Raporunun hemen hemen aynı sorunlar üzerinde dolanması bu durumun özeti olarak görülebilir. Halkla

ilişkiler birimleri hala örgütsel anlamda gerekli zemini bulamamış, çalışanlar başka birimlerden ve farklı alanlardan gelenlerden oluşmaktadır. Bu durum yönetimin halkla ilişkiler birimine verdiği önem ve desteğin açık göstergesidir.

1.2.4. Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)

2000'li yıllar kamu yönetimi bağlamında önemli değişikliklerin yaşandığı yıllardır. *Başbakanlık İletişim Merkezi* (BİMER) de teknolojik gelişmeler ve küresel etkilerle Türk kamu yönetiminde yer edinmiş ve uygulamaya sokulmuş halkla ilişkiler çalışmalarından biridir. Yönetişim kavramının gündemde yoğun bir şekilde yer aldığı bu yıllarda kamu yönetimi anlayışındaki yöneten-yönetilen ilişkilerinin halkla ilişkiler bağlamında iki yönlü bilgi akışına dayanması gerekliliği ve sorunların çözümlenmesi noktasında yönetimin yurttaşların dilek, şikayet ve önerilerini değerlendirme ve çözme arayışına dayalı bir halkla ilişkiler etkinliği olarak görülebilir.

BİMER'in ortaya çıkışı sözü edilen dönüşümle birlikte temelde iki önemli gelişmenin ürünü olarak görülmektedir. Bunlardan birincisi, Avrupa Birliği uyum sürecinin bir gerekliliği olarak ortaya çıkan yeni yapılanma iken ikincisi, e-Devlet olarak kurgulanan, internet teknolojilerinin kamu yönetiminde yaygınlaşmasıdır. Bu iki gelişme üst üste konulduğunda kamu yönetiminde halkla ilişkileri önemli düzeyde etkileyecek bir yapılanma ortaya çıkmıştır (Yağmurlu, 2013:228-229). BİMER'in 2006 yılında faaliyete geçmesinden önce bu uygulamaya yönelik olarak 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Kalkınma Planında (DPT, 2000:191-193) yer alan halkın bilgilendirilmesine yönelik düzenleme yapılacağı şeklindeki

işaretlemeden sonra, 2003 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Kanunu[10] ve ilgili yönetmelik[11] 2004 yılında yürürlüğe girmiş ve bu bağlamda halkla ilişkiler birimlerine yöneten-yönetilen arasında koordinasyon sağlama görevi verilmiştir.

Doğrudan Başbakanlık tarafından uygulamaya konulan BİMER, "iyi ve sağlıklı işleyen bir halkla ilişkiler uygulaması için günümüz iletişim teknolojilerinin kullanılması amacıyla kurulmuştur" (Aydın, 2013:47). Bu uygulama ile vatandaş ile devlet arasındaki kanalların açık tutularak başvuruların her zaman ve her yerden yapılabilmesinin yanısıra, başvurulara yanıtların da hızlı, etkin ve daha ekonomik bir şekilde verilebilmesine imkan sağlanması öngörülmüştür (www.bimer.gov.tr, erişim: 09.07.2014). Uygulamayla ilgili çıkarılan Başbakanlık Genelgesinde kuruluşun amacı şu şekilde anlatılmaktadır:

> Günümüzde kamu yönetimi literatüründe "Yönetişim" ve "Yönetime katılma" kavramları ön plana çıkmıştır. Yönetim tekniği olduğu kadar bir değeri de ifade eden bu kavramların hayata geçirilebilmesi için yurttaşların yönetime ilişkin şikayet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması, yönetimin başarısı için olduğu kadar, demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi açısından da vazgeçilmez bir gerekliliktir. Bu şikayet, talep, görüş ve önerilerin derhal işleme alınıp değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgilisine süratle cevap verilmesi de aynı derecede önem taşımaktadır. Bu düşünceler ışığında, kamu kurum ve kuruluşlarının halkla ilişkiler uygulamalarına ilişkin yeni bazı düzenlemelerin

[10] 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.
[11] Bu yönetmelik, 27 Nisan 2004 tarih ve 25445 sayılı Resmi Gazete'de "Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" olarak yayımlanmıştır.

yapılması uygun görülmüştür. (20.01.2006 tarih ve 2006/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi).

Aynı genelgede başvuruların nasıl yapılacağına ilişkin şu açıklama yapılmaktadır:

> Başbakanlığa yapılacak başvuruların tüm yurt sathında kabulünü ve Bakanlıklar ile valiliklere yapılan müracaatların Başbakanlıktan izlenebilmesini amaçlayan ve Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)-Doğrudan Başbakanlık olarak isimlendirilen düzenleme, Türkiye genelinden aranabilir bir telefon numarası tahsisi ile bir bilgi işlem programı kullanılmasını öngörmektedir. Böylece, vatandaşlar tarafından yapılan yazılı veya sözlü başvuruların gereğinin yapılması amacıyla süratle ilgili kamu kuruluşu veya birimine ulaştırılması, mümkün olan en kısa sürede cevap verilmesi, gecikme halinde ilgili birimlerin uyarılması, bütün bu işlemlerin bir otomasyon sistemi içinde yürütülmesi, istatistiksel raporlarının alınması ve merkezden denetlenebilmesi sağlanmış olacaktır.

Uygulama, 2006 yılı Şubat ayında önce bakanlık, valilik ve kaymakamlıklar bünyesinde hizmete girmiş, Mayıs ayından itibaren ise belediyeler de sisteme dahil edilmiştir. BİMER'in çalışması şu şekilde gerçekleşmektedir:

Uygulamaya göre, başvurular şahsen, telefon, mektup, faks ve internet aracılığıyla yapılabilmektedir. Şahsen başvurmak isteyen vatandaşlar valilik ve kaymakamlıklarda bulunan halkla ilişkiler bürolarına gitmek zorundadır. Telefonla başvuru ise "Alo 150" sabit telefon hattından yapılmaktadır. BİMER, oluşturduğu web sayfası başvuru formu ile internet üzerinden başvuruları almakta, bu başvurular

Bakanlıklar ve valilikler kanalıyla yapıldığında Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı ile internet üzerinden iletişim kurulmakta; kaymakamlıklar ise valiliklerle iletişim içerisinde gerçekleşmektedir. Ayrıca, valilikler ve kaymakamlıklar kanalıyla Başbakanlık ve Bakanlıklardaki halkla ilişkiler bürolarına mektupla başvuru yapılabilmektedir. Doğrudan Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığına faks ile başvurmak da mümkündür (www.bimer.gov.tr). Görüldüğü üzere uygulamanın ana eksenini merkezi yapıda Başbakanlık Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı oluşturmaktadır.

Devlet-yurttaş iletişimini sağlamaya yönelik olarak kurulan BİMER'in çalışmaları istatistiksel olarak yıllara ve çeşitli kriterlere göre kurumun web sayfasında verilmektedir. Örneğin, Merkezin kurulduğu 2006 yılında başvuru sayısı 129.297 iken bu rakam 2010'da 649.115 ve 2013 yılında 1.168.853 olarak gerçekleşmiştir (www.bimer.gov.tr). Bu da göstermektedir ki, kurulduğu yıldan 2013 yılı sonuna kadar başvurular on kattan daha fazla bir artış kaydetmiştir. Bu durum, uygulamanın yaygınlaşması ile açıklanabileceği gibi konuyla ilgili bilincin oluşması anlamına da gelmektedir.

1966 yılında kurulan İdari Danışma Merkezi ile kıyaslandığında daha gelişmiş bir sistem olarak görülen BİMER, kamuya duyarlılığı sağlayacak olan en önemli halkla ilişkiler uygulaması ve vatandaşın devlete, istek, şikayet veya önerilerini iletebileceği mekanizmalardan biri olması nedeniyle büyük önem taşımaktadır (Yağmurlu, 2013:239). Ancak, gelen şikayet, öneri ve ihbarların ne kadar doğru sınıflandırıldığı ve hatta doğru yanıtlandığı konusu da önemsenmeli ve bu alanda ayrıntılı çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca, bu bilgiler yurttaşın yönetime

katılma noktasında iyi değerlendirilmeli ve yönetimin kendini geliştirmesi bağlamında iyi okunmalıdır. Alanda bu yönde yapılacak çalışmalar uygulamanın ne kadar etkin ve verimli olduğu veya gelecekte nasıl geliştirilmesi gerektiğine dair ipuçları verebilecektir. BİMER'in bir diğer önemi de teknolojik gelişmelere paralel ortaya çıkan halkla ilişkiler etkinliklerinin nasıl kullanılabileceğine dair alana ışık tutabilmesidir.

Özetle ifade etmek gerekirse, kamuda halkla ilişkilerin tanıma ve tanıtma işlevlerinden hareketle ele alınması gerektiğinin önemi ortadadır. Nitekim bu işlevlerin modern halkla ilişkiler alanının gelişim sürecinde önemli bir yer kapsadığı ve bu bağlamda Türkiye'de kamu yönetimi halkla ilişkilerinde sürecin birtakım yasal düzenlemelerle bu yöne doğru evrildiği görülmektedir. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, halkla ilişkilerdeki bu sürecin aslında geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçişle birlikte yürüdüğüdür. Gerçekten de alanla ilgili gereksinim ve beklentiler doğrultusunda kurumsal yapılanma yeni kamu yönetimi anlayışına doğru ilerleyen bir çizgide sürdürülmektedir. Bu noktadan hareketle sürecin doğru okunabilmesi için geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu doğrultuda yeni kamu personel rejiminin halkla ilişkiler bölümlerine etkisinin incelenmesi gerekmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUDA HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

Bir önceki bölümde ortaya konulduğu üzere modern halkla ilişkiler disiplini 19. yüzyıldan günümüze tek yönlü iknadan karşılıklı geribildirim alınmasına doğru ilerleyen bir süreci ifade etmektedir. Bu süreç aynı zamanda geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş ve yeni kamu personel rejiminin zeminini oluşturan bir süreçtir. Dolayısıyla halkla ilişkiler bölümlerindeki yapılanma ve çalışanlar üzerinde yapılacak bir değerlendirme aynı zamanda kamu personel rejimlerindeki dönüşümü de içinde barındırmaktadır. Buradan hareketle çalışmanın bu bölümünde halkla ilişkiler bölümlerinde çalışma ilişkileri ele alınmaya çalışılacaktır. Ancak böylesi bir değerlendirmenin sağlıklı yapılabilmesi için, alanın temel zemininde yer alan kamu yönetimi anlayışındaki dönüşümlerin öncelikle ortaya konulması gerekmektedir. Bu bölümde öncelikle bu dönüşüm ve temel dinamikler ele alınarak Türkiye'de kamu personel rejimi ve yeni kamu personel rejiminin yapılanması irdelendikten sonra kamuda halkla ilişkiler bölümlerinin örgütlenmesi ve çalışma ilişkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2.1.Kamu Personel Rejiminde Dönüşüm

Kamu personel rejimi, kamu yönetiminin bir alt disiplini olarak ortaya konulan ve teorik temelde birçok tartışmaya konu olan, çeşitli zaman dilimlerinde farklı uygulamalarla gerçekleşen oldukça geniş bir alanı ifade etmektedir. Dolayısıyla bu sistemi doğru ortaya koyabilmek için önce kamu yönetimi paralelinde

kamu personeli kavramı ve bu yapının temelde neyi ifade ettiğine bakmak gerekmektedir.

Kamu personeli kavramı, devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişi ve grupların davranışlarıyla ilgili bir alan olarak devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç gereç ile bunların yönetimini kapsamaktadır. Bu açıdan kamu personeli, devletin kamusal politikalarının oluşturulmasında siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu politikaları uygulayan bir örgütler bütünü içerisinde iş gören ve faaliyet gösteren personel olarak değerlendirilmelidir (Sezen ve Ergun, 1998:133). Bu tanımlamada devlete bağlı kuruluşlarda hizmet verenlerin hareket tarzları, devletin örgütlü yapısının yönetimi ve kamu alanında kararların ortaya konulması ile buna destek sağlayanlar ve bu kararları uygulayan örgütlerin bütününün ifade edilmesi, kavramın farklı düzlemleri bünyesinde barındıran kapsamlı bir yapıya işaret ettiğini göstermektedir.

Devlet, yapısı gereği varlığını devam ettirebilmek ve sağlık, eğitim, ulaştırma, güvenlik gibi alanlarda yurttaşlara kamu hizmeti[12] verebilmek için pek çok kamu örgütünü sisteme dahil etmekte ve böylece işlevini yerine getirmektedir. Örgütlerin düzenli ve sağlıklı işleyebilmesi ancak sağlıklı bir kamu yönetimi sayesinde gerçekleştirilebilmektedir. Dolayısıyla kamu örgütlerinin çalışma sistemi, devletin koyduğu kurallarla yürütülecek mekanizma içinde en alt kademeden üst kademeye kadar işgörenlerin bir eşgüdüm içinde çalıştırılması esasına dayandırılmalıdır.

[12] Kamu hizmeti, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak olan mal ve hizmetlerin üretilmesini ve bu ihtiyaçların karşılanmasında piyasanın dışında kalan alanı, yani kamusal etkinlik alanını ifade etmektedir. Bu alanın merkezinde ise devlet yer almaktadır. Konuyla ilgili geniş bilgi için bkz. Karahanoğulları, 2002:45-48).

Sınıflandırılmış bu hizmetler, farklı alanlarda bilgi ve becerileri olan çalışanların olduğu bir yapıyı zorunlu kılmaktadır. Bu eşgüdüm sayesinde en büyük kamu tüzel kişiliği olan devletin devamlılığı ve meşruiyeti sürmektedir.

Kamu personeli, yasama, yürütme ve yargı kanalıyla gerçekleştirilen devletin temel işlevlerini yerine getirmekle yükümlüdür. Çünkü kamu yönetimi, yürütmenin başı olarak hükümetin günlük işlerini yerine getirirken aynı zamanda yasama ve yargının belirlediği temel kararları da uygulamak durumundadır (Daver, 1993:195). Böylece, hükümet bir yandan günlük kamu yönetimi politikalarını kendisi belirleyip uygularken diğer yandan yasama ve yargı kararlarını da devlet adına yerine getirmektedir. Kamu yönetiminin kamusal düzenleme alanında işbirliği içindeki grup çabası olduğunu vurgulayan Nigro ve Nigro (1989); sistemin, yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkileri kapsadığına; kamu politikalarının oluşturulmasındaki rolü nedeniyle siyasi sürecin bir parçası olma işlevine; özel sektörden önemli ölçüde farklılığının bulunduğuna ve farklı grup ve bireyler arasında yakın ilişkisinin bulunduğuna dikkat çekmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimlerin yürütme organlarının ve bunlarla ilişkide bulunan çeşitli örgütlerin gerçekleştirdikleri uygulamaları ifade eden (Simon'dan aktaran Polatoğlu, 2003:55) ve kaynağını yasal düzenlemelerden alan kamu yönetimi, memurlar eliyle yerine getirilmekte, bunun sonucunda vatandaşlardan bağımsız, ancak onlarla ilişkili bir sistem zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimi, kendi sistemi içinde bulunan bürokratik yapı ve ilişki kurduğu vatandaşları anlamak ve geliştirmek üzerine kurulu pratik ve teorik yapıya sahip bir disiplindir. Pratik yapı, yönetim örgütlerinin yasal, teknik, sosyal, beşeri ve

siyasal bütün yönlerini doğru algılayarak var olanı ortaya koymak şeklinde gerçekleşmektedir. Teorik yapı ise yönetim örgütlerinin varlık nedenlerini açıklamak, örgütün gelişmesini ve iyileşmesini sağlamak, çalışanların davranışlarını ve aralarındaki ortak noktaları belirlemek, yaşanmış olay örneklerini alarak sistemli bir görüş ve şema haline getirmek şeklinde ifade edilebilir (Eryılmaz, 2000:8-9).

Toplumsal yapılarla ilişki içinde olmasıyla anlam kazanan kamu yönetimi, süreç içinde teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel evrilmelerin gerçekleşmesiyle farklılaşmakta, yenilenmektedir. Dolayısıyla kamu personel yapısı da yeni süreçlere uyum sağlamak zorunda olan dinamik bir özelliğe sahip olmaktadır. Bu bağlamda yeni süreçlerin stratejik kamu yönetimi anlayışıyla ele alınması ve planlama noktasında yeni hedeflerin belirlenmesi istenmektedir (Kellough ve Selden, 2003:168).

Bu açıklamalar ışığında kamu yönetimi, örgütsel yapıya dayandığı gibi bireysel düzeyde de çalışmalar yapan, insan davranışlarını irdeleyen ve çözümler üreten, süreçleri kurgulayan bir özelliği içinde barındırmaktadır. Ayrıca yürütmenin başı olan hükümetin, kendisi dışında yasama ve yargı erki ile birlikte hareket etmesi ve yeni politikaların gelişmesi yönünde adımlar atması gerekmektedir. Vurgulanması gereken bir diğer nokta da, özel sektör yönetim anlayışından farklı olması ve oldukça geniş bir çalışma alanının odak noktasında bulunmasıdır.

Kamu yönetimi kapsamında devletin üstlenmiş olduğu görevleri yürütecek olan insan ögesine ait unsurların (Akgüner, 2009:41) çalışma düzenini belirleyen kamu personel rejimi üç ayrı kavramdan oluşmasına karşın, "kamu" kavramının kavram öbeğine temel özelliğini verdiği söylenebilir. Bu bağlamda ele alındığında

sözü edilen personel ve rejim kavramlarının devlete ait bir yapıyı ifade ederek bu yapının yine kamu yönetimi sistemi içinde kurgulanarak yasal zemine oturduğunu göstermektedir. Nitekim devleti öncül olarak alan tüm örgüt ve yapılandırmada kamu sözcüğünün kullanıldığı görülmektedir. Kamu örgütü, kamu kurumu, kamu personeli, kamu maliyesi gibi örneklerde görüleceği üzere bu kavramlarda kullanılan kamu, devlet anlamına denk düşmektedir. Temelde entelektüel bir disiplin ve kamu işlerinin uygulanma alanını gösteren bir süreç olarak belirlenen kamu yönetimi tıpkı fen bilimleri alanında organizmaların birlikte çalışması gibi bir örgütlenmeyi içermektedir (Waldo, 1955:3).

Kamu personel rejiminin içeriğini; kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlayacak personel sisteminin kurulması, hizmetler için gerekli sayı ve nitelikte personel sağlanması, personelin istihdam koşullarının belirlenmesi, personele yapılacak ödeme sisteminin belirlenmesi, kamu hizmetine uygun bilgi ve beceriye ulaşmak için personelin yetiştirilmesi, personelin emeklilik ve sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması, sistemin yönetiminin örgütlenmesi ve kamu personel yönetiminde üst kademe yöneticiliğinin düzenlenmesi konuları oluşturmaktadır (Güler, 2005:52)[13].

Kamu personel rejimi, devlet yapısı içinde her türlü kamu hizmetini veren personelin bağlı olduğu politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaları ifade eder. Bu kural ve teknikler; kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, ücret sistemi, kamu görevlilerinin hak, ödev ve sorumlulukları, hizmet koşulları, göreve atanmaları, yetiştirilmeleri, değerlendirilmeleri, yükseltilmeleri, yönlendirilmeleri

[13] Kamu personel rejimiyle ilgili önemli bir çalışma olması nedeniyle bu bölümde Güler'in çalışmasına sıklıkla atıfta bulunulacaktır.

gibi farklı konuları kapsamaktadır. Kısaca bu yapı, kişi ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen kural, teknik ve uygulamaların bütününü anlatmaktadır. Bir ülkede geçerli olan personel rejimi ile o ülkenin, yönetsel, siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir (Tutum, 1980:3). Bu kurallar çeşitli kanun ve yönetmeliklerle ifadesini bulmaktadır ve farklı ülkelerde farklı uygulama örneklerini görmek mümkündür.[14]

Kamu personelinin varlık nedeni, kendisine verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde ve görevin niteliğinde aranmalıdır. Kamu yönetimi görevinin siyasal hedeflerin uygulanması biçiminde ifade edilen toplumun ihtiyaçlarını karşılama noktasında yer alması nedeniyle bu işlevin önemli bir parçası olan kamu personelinin de siyasal hedefleri gerçekleştirmek gibi bir yönünün olduğu söylenebilir. Bu hedefleri gerçekleştiren kamu personelinin siyasal anlamda bir güç merkezi olduğu ve toplumda başka hiçbir unsura tanınmamış bir güce sahip olduğu açıkça görülmektedir. Bu güç, kamu personelinin verdiği her karar, her iş ve eylemde toplumu kısmen ya da tümüyle ilgilendiren, hatta onların geleceğini bile kurgulayan bir özelliktedir. İşte bu özellik kamu personeline kendine özgü bir "doğa" kazandırmaktadır (Güler, 2005:75, Acar, 2012:34). Dolayısıyla kamu personel rejimiyle ilgili alınacak her karar aslında bu gücün nasıl ve nerede kullanılacağı anlamına da gelmektedir.

---

[14] Cahit Tutum, yönetim sistemini en fazla etkileyen sistemin siyasal yapı olduğuna vurgu yaparak, bu yapının da partiler ve ideolojiler üzerinden değerlendirilebileceğini belirtmektedir. Tutum'un tek partili ve çok partili siyasal sistemlerde memurluk statüsü üzerine yaptığı çalışmada Rusya, Amerika, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde farklı yaklaşımların ortaya konduğu tespiti yapılmaktadır.
Tutum, memurluk statüsünün ve anlayışının büyük ölçüde siyasal ve ekonomik sistem, sosyal gelenekler, devlet anlayışı, pratik ihtiyaçlar ve bürokrasinin yüklendiği rol gibi çeşitli unsurlar tarafından belirlendiğini ortaya koymaktadır (Tutum, 1972:3-10). Ayrıca kamu yönetimi ve kamu personel rejimi ülke örnekleri ile ilgili daha geniş bilgi için bkz. (Arslan, 2012), (Al, 2008), (Sungör, 2011), (Duggett, 2002).

Bir kişinin kamu personeli sayılabilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarında belli bir görevi yerine getirmek üzere çalıştırılması, verilen görevi yerine getirmesi karşılığında yaşamını sürdüreceği bir gelir (ücret) elde etmesi ve bu işi meslek olarak yürütmesi gerekir. Kişi, kamuda çalıştığı sürece bu adla anılır (Güler, 2005:79).

Kamu personeli kavramı literatürde zaman zaman kamu görevlisi, devlet personeli, devlet görevlisi, bürokrat, memur, işgören, kamu çalışanı, kamu emekçisi gibi farklı adlandırmalarla kullanılmaktadır. Bu kavramların birbirlerinin yerine kullanılabildiği görülmekle birlikte zaman zaman ayrı anlamlar ifade ettikleri yönünde tartışmalar da yapılmakta, bu durum kafa karışıklığına yol açmaktadır. Örneğin, bürokrat, temel anlamıyla "devletlerin, hükümete bağlı olarak işleyen, büro ve birimlerden kurulu yönetim cihazında seçimle değil atamayla görevlendirilecek çalışan" olarak ifade edilmekle birlikte, genellikle büroda çalışan üst kademe yöneticileri işaret etmektedir. Kavramlarla ilgili farklı kullanımlar, Türkiye dışında farklı ülkelerde de görülmektedir (Güler, 2005:62-64).

Kısaca ifade etmek gerekirse, kamu personel rejimi, devletin yani kamu yönetiminin önemli bir parçası olan, geniş kapsamlı bir ilgi alanı bulunan ve kamudaki temel çalışma sistemini oluşturan teknik, uygulama ve kararlar bütünüdür. Ülkelerin ekonomik, sosyal, teknik ve zihinsel değişimiyle bu örgütlenme süreci de değişime uğramakta reform ihtiyacı doğmaktadır. Süreç, geleneksel (klasik) kamu personel rejiminden yeni kamu personel rejimine doğru pek çok noktada önemli ayrışmalar gösteren bir evrilme sonucu günümüze kadar hızlı bir dönüşüm göstermiştir. Yönetim sisteminden ve siyasal yapıdan ayrı düşünülemeyen bu konu, pek çok ülkenin gündemini işgal etmiş ve üzerinde büyük tartışmalar yapılmıştır.

Sosyolojik boyutuyla düşünüldüğünde hizmet veren ve hizmet alan olarak toplumların her kesimini ilgilendiren kamu personel rejimi üzerinde yapılan her değerlendirme aslında ekonomik ve toplumsal yapının değişmesiyle yeni bir anlama bürünerek dönüşümün dinamiğini oluşturmaktadır.

Çalışmamızın ana eksenini teşkil eden günümüzün kamu personel rejimine gelene kadar uygulanan geleneksel kamu personel rejiminde kamuda görev yapanların işe başladıktan emekli olana kadar hatta ölünceye kadar bir güvenceye sahip olduğu öngörülmektedir. Ancak devletin ana çatısını oluşturan ekonomik ve sosyal örgütlenmenin ülkelerin içinde bulundukları döneme göre değişiklik gösterdiği noktasından hareketle bu yapının nasıl gelişeceği veya nasıl kurgulanacağı konusu kamu personel rejimini de doğrudan etkileyecektir. Yani devlet örgütünün kendini sistem içinde farklı dönemlerde ne şekilde kurguladığı ana çıkış noktası olmaktadır. Nitekim günümüzde egemen eğilim devletin ulusal, kalkınmacı, öncü niteliklerine son verilmesi yönünde gelişmekte, küresel, piyasa odaklı ve piyasa aktörleriyle paralel süren nitelikleri ön plana çıkma yönündedir. Bu durum kamu personel rejiminin yeni hedefler doğrultusunda baştan aşağı yeniden kurallara bağlanmak üzere reforma konu edilmesini beraberinde getirmektedir (Şaylan, 2000:16; Güler, 2005:75; Güneş, 2012:432-35; Thompson and Miller, 2003:334; Hood, 1995:93-109, Denhardt ve Denhardt, 2000:550).

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde kamu personel rejiminin dayandığı kamu yönetimi sistemlerinin dönüşümü ele alınarak bu sürecin kamu personel rejimine etkisinin ne olduğu tartışılacaktır. Öncelikle yukarıda sözü edilen geleneksel kamu personel rejimini temellendiren ünlü Alman sosyolog Max Weber'in alanla

ilgili çalışmalarına atıfla geleneksel kamu personel rejiminin temel özellikleri belirtilecek, daha sonra toplumsal değişimlerle kendini yeniden kurgulayan bir süreçten hareketle yeni kamu personel rejimi üzerinde durulacaktır.

2.1.1. Geleneksel Kamu Personel Rejiminin Temelleri: Weberci Yaklaşım Pratiği

Ülkelerin ekonomik ve sosyal yapısındaki değişimlerle birlikte kamu yönetimi alanında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Sanayi devriminden sonra modern devletlerin oluşması sürecinde kamu yönetimi sistemi de dönüşerek yeni bir yapıya kavuşmuştur. 19. yüzyıl sonlarından günümüze gelinceye dek pek çok köklü değişim doğrudan kamu yönetimi alanında yaklaşımlarda kendini göstermiştir. Kamu yönetimi disiplininin bir alt dalı olan kamu personel rejiminin de bu değişimin dışında kalması düşünülemez.

Bu süreçte pek çok kamu yönetimi modeli ortaya konulmuş olmakla birlikte geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları ve bunlara paralel gelişen personel rejimleri dönüşümün ana başlıklarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda önce sanayi devrimi sonrası devlet yapısındaki dönüşümle birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışını izlemek gerekmektedir. Kapitalizmin gelişme dönemine denk gelen bu süreçte kamu personel rejimi de kendine yer bulmuş ve çalışma ilişkileri kavramı üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Modern devlet kavramıyla nitelenen ulus devletlerin oluşması sanayi toplumunun bir sonucudur. Sanayileşme sonucu tarımdan fabrikalaşmaya geçişle birlikte piyasa sistemi oluşmaya başlamış, böylece ulus devlet çatısı altında aynı kurallara tabi ve ortak özelliklere sahip bir pazar mekanizması sağlanmıştır. Bu

dönemde vatandaşlara çalışma yaşamına katılma imkanının sağlanması, onların sosyal güvenliği, refahı, eğitim ve sağlık düzeyinin yükseltilmesi çabaları gündeme gelmiştir (Al, 2007:34).

Sanayi devrimi ile birlikte yaşanan toplumsal dönüşüm sonrası her alanda olduğu gibi devletin kurumsal yapısı, işlevleri ve yönetsel yapısında da derin etkiler oluşmuştur. Bu etki sonucu kamu yönetimi gelişmelere kayıtsız kalamamış, yeni birtakım işlevler üstlenerek kamu kurumları ortaya çıkmaya başlamıştır. Dolayısıyla kamu yönetiminin görevlerinde önemli oranda artmalar gözlenmektedir. Daha önce eksikliği hissedilmeyen ve kamunun görevi olarak algılanmayan bazı hizmetler kamu kurumları tarafından üstlenilmiştir. Sistem geliştikçe daha kaliteli hizmet verme anlayışı kamunun işlevlerinin artmasına, dolayısıyla örgütlerin büyümesine yol açmıştır (Al, 2007:35). Bu süreçte devletin kara, deniz, hava ve demiryolu ulaşımında önemli işlevler üstlenmesi (Şaylan, 1995:37), yollar inşa etmesi, iş alanının gelişmesiyle çalışanların eğitiminin sağlanması gibi pek çok farklı alanda yer alması yeni kamu örgütleri ve birimlerinin kurulması gereğini ortaya çıkarmıştır. Böylece kamu hizmetleri genişleyerek oldukça geniş bir alana nüfuz etmeye başlamıştır.

19. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak 1980'li yıllara kadar etkisini sürdüren hakim paradigma, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın entelektüel temelleri Woodrow Wilson[15], Frederick Taylor[16] ve Max Weber[17]'in

[15] ABD Başkanı Woodrow Wilson'un 1887'de yayınlanan "Yönetimin İncelenmesi" adlı çalışması kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde önemli yapıtaşlarından biridir. Wilson'un bu makalesiyle birlikte yönetim alanının bir disiplin olarak ortaya konulduğu ifade edilmektedir. Wilson bu çalışmasında devlet yönetiminin siyasetten ayrılması ve yönetimin siyaset dışında kalan entelektüel bir boyutta değerlendirilmesi gerektiğini işaret etmiştir (Ergun, 1997:5).

ortaya attığı bilimsel yaklaşımlara dayanmaktadır. Wilson ve Weber'in düşüncelerine göre siyaset alanı ile kamu yönetiminin alanı farklıdır. O nedenle siyasetçilerden beklenenin kamu politikalarına ilişkin temel kararları vermeleri, kamu görevlilerinin de bu kararları uzmanlık ve teknik bilgilerine göre etkin ve tarafsız bir şekilde uygulamaları gerekmektedir. Weber, örgütlerin rasyonel düzenlemelere göre kurulduklarında örgütsel yapının verimli ve etkin olacağını savunmaktadır. Daha çok özel sektör alanıyla ilgili çalışmalar yapan Taylor ise bilimsel yöntemler kullanarak her iş için en iyi yöntemin bulunacağını vurgulamış ve geleneksel yönetim anlayışına katkıda bulunmuştur (Eryılmaz, 2012:5).

Yönetim kavramının bilimsel ortamda tartışılması ve hem özel sektör hem de kamu yönetimi alanıyla ilgili ortaya atılan bu teorilerden Alman sosyolog Max Weber'in "Bürokrasi Teorisi" uzun yıllar tartışılması açısından önem kazanmıştır. Weber'in diğer yönetim yaklaşımlarından en önemli ayrışma noktası kamu yönetimi ve kamu personel yapılanmasıyla ilgili birtakım standartları koyması ve bu alanla ilgili disipliner çalışmaları geliştirmesidir (Al, 2007:38). 20. yüzyılın son dönemlerine kadar literatürde, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde egemen konumda olan geleneksel kamu yönetimi paradigması büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber'in ortaya koyduğu bürokrasi modeline dayanmaktadır (Eryılmaz, 1999:21).

---

[16] F. Taylor, geleneksel kamu yönetimine "Bilimsel Yönetim" *(Scientific Management)* (1911) adlı eseriyle katkı sağlamıştır. Taylor, yönetime mekanik yaklaşım olarak bilinen "en iyi yol" adlı bakış açısıyla insanı makinenin bir parçası gibi görmüş ve "önce üretim", "örgüt için iyi olan çalışan için de iyidir" düşüncesinin yerleşmesine neden olmuştur. Ancak daha sonraları örgütlerde insan faktörünü ön planda tutmadığı için eleştirilmiştir (Özer, 2012:53).

[17] Ünlü Alman sosyolog Max Weber (1864-1920), bürokrasi kuramıyla geleneksel kamu yönetiminin en önemli aktörlerindendir. *Ekonomi ve Toplum, Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu, Sosyoloji Yazıları* ve *Bürokrasi ve Otorite* adlı eserleri başta olmak üzere pek çok eseri defalarca Türkçeye çevrilmiştir.

Weber, kapitalist sistemin makineleşme süreci ile bürokratik örgütlenme yapısının gelişimi arasında benzerlikler olduğu tespiti üzerine analizler yaparak geleneksel bürokratik modeli geliştirmiştir. Weber'e göre bürokratik aygıt diğer örgütlerle, tam olarak makinenin mekanik olmayan üretim biçimleriyle kıyaslandığı kadar kıyaslanabilmektedir. Böylece, kesin kurallara bağlı bürokratik bir organizasyonda hassaslık, hız, açıklık, dosya bilgisi, devamlılık, gizlilik, katı bağlılık ve anlaşmazlığın giderilmesi gibi önemli konular optimum düzeye çıkar. Ekonomik işlemlerin hızlı ve kusursuz gerçekleştirilmesini kapitalist pazarlar ister. Büyük kapitalist girişimlerin kendileri aslında katı bürokratik örgütlenmenin eşsiz modelleridir (Weber, 2012: 340; Giddens, 2009:255). Diğer taraftan makinenin üretimi nasıl üretim sistemini rutin bir yapıya dönüştürüyorsa, bürokratik yapı da yönetme sürecini rutinleştirmektedir. Bürokrasi bir anlamda belli kurallar ve işleyişlere bağlı kalmayı, esnek olmayan kuralları ifade etmektedir (Al, 2007:44). Bürokrasi kuramıyla öncelikle kapitalist toplum içerisinde liberal düşünce çerçevesinde bürokrasinin konumunu saptayan Weber, diğer yandan kamu personel rejiminin niteliklerini ve çalıştırma şekillerini kuramlaştırmıştır (Aslan, 2012:129).

Weber'in 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında gerçekleştirdiği çalışmaları oldukça geniş bir alanı etkilemiş, 20. yüzyıl boyunca iki farklı sonuç ortaya koymuştur. Birincisi, hukuksal-rasyonel bürokrasi ve bunun ana unsuru olan memurluk sistemi azgelişmiş ekonomiler için azgelişmişliği kırmayı sağlayacak bir kaldıraç olarak görülmüştür. Böylece klasik sömürgecilik dönemi sonunda, birçok ülkede "kalkınma idaresi" adıyla modern bir bürokrasi yaratmak için kayda değer bir çaba harcanmıştır. İkinci sonuç ise bu durumun tersine ilerlemiştir. Devlet aygıtı dışında şirketlerin, dinsel örgütlenmelerin, siyasal partilerin de yürütücü gücü olarak

gelişen bürokratik yapılar, bir müddet sonra toplumların demokratik gelişimlerini kısıtlayıcı bir unsur olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu tartışmalar gittikçe artarak daha yakın bir dönemde akılcı bir yönetimin her zaman sabit kuralları olmayacağı, verimliliğin değişen toplumsal, ekonomik ve kültürel yapıya uyum sağlama esnekliğine sahip olmayı gerektirdiği iddialarına yer verilmiştir. İşte bu durum günümüzde "postmodern kamu yönetimi", "etkin devlet" gibi yeni bakış açılarının gelişmesine yol açmıştır (Güler, 2005:76-77). Böylece bu tartışmalarla 1980'li yıllarda gerçekleşen yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin zemini temellendirilmiştir.

Aslında kendinden önceki dönemlerin yönetim biçimleri ile karşılaştırıldığında Weberci bürokrasi modeli bazı önemli noktaları geliştirmiştir. Öncelikle daha önce kişisel olan (akrabalık, lider, patron, parti gibi kişisel ilişkilere dayalı) bir idarenin olamayacağı ortaya konulmuş, böylece kişisel idare yerine kurallara dayalı ve gelişmiş bir modelin oluşturulmasının önemi vurgulanmıştır. Ayrıca geleneksel kamu yönetiminde yönetimin kişisel olmaması, etkinlik ve sorumluluk ilişkileri açısından da geçerlidir. Etkinlik kavramı ve etkinliği iyileştirmek Weber tarafından ele alınarak kişisel olmayan bir yapıyla temellendirilmiş, bürokrasinin kişilerin tekelinde olmamasının daha adil ve doğru sonuçlar vereceği ifade edilmiştir (Gökçe ve Turan, 2010:179).

2.1.1.1. Statüye Dayalı Memurluk Mesleği ve Liyakat

Geleneksel kamu personel rejiminin ana yapısını memurun statü hukukuna bağlı çalıştırılması oluşturmaktadır. Statü hukukunun temeli Weberci anlayışa dayanmaktadır. Statü hukuku, memurun, kamu personel rejiminin tüm süreçlerinde

kaynağını objektif yasal kurallardan alan nesnel düzenlemelere uygun olarak çalıştırılması anlamına gelmektedir. Bu yapıda memurun çalıştırılması anayasa, yasa ve diğer yönetsel düzenlemelerden hareketle objektif kurallar dahilindedir ve tüm çalışanlar için aynı şekilde geçerlidir (Aslan, 2005:133).

Sanayi öncesi dönemde ikincil iş olarak yapılan çalışmalar, sanayileşmeyle birlikte işlerin karmaşık hale gelmesiyle çalışanların tüm kapasitesini aynı işe vermesini gerekli kılmıştır. Böylece meslekleşme liyakat sistemini beraberinde getirmiştir (Weber, 2012:325). Bu anlayışa göre memurluk bir meslektir ve mesleğe girişte liyakat önemlidir. Memur, statü sistemi içinde iş güvencesine sahiptir. Çalışma süresince yükselme ve sonrasında emeklilik hakları bulunmaktadır. İşe alınması objektif, gayrişahsi ve yasal kriterlere göre yapılır. Bu durum memura bir statü kazandırır (Eryılmaz, 2002:61). Devleti temsil eden memur, devletin verdiği görevleri statü hukukuna göre yerine getirir (Eren, 2011:134).

Statü hukukuna göre memurla ilgili düzenlemelerde kurallar tek taraflı olarak ortaya konulmuştur. Böylece memur, yönetimin tek taraflı olarak koyduğu ve istediği zaman değiştirebileceği bir yapı içerisinde görev yapar. Bu özellik geleneksel kamu yönetimi anlayışının ilk dönemlerinde katı bir şekilde iken, 1945'lerden sonra memurlara birtakım sendikal hakların verilmesiyle değişmiştir. Ancak, memurların sendikaları aracılığıyla toplu görüşme düzeni kabul edilmekle birlikte bu durum statü hukukunun tek yanlı olma özelliğini tümden değiştirdiği anlamına gelmemektedir. Nitekim devletin elinde her zaman tek yanlı kural koyma gücü bulunmaktadır (Aslan, 2012: 140-141).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında memurlar, kariyer ilkesinin özelliğine uygun şekilde üst kademelere yükselme hakkına sahiptir. Kapalı kariyer sistemini benimseyen bu anlayışta memurluk bir meslek olarak ele alınmaktadır. Buna göre genç yaşta işe başlayan memur, ilerleyen dönemlerde bilgi ve deneyimleriyle birlikte gerekli eğitimleri de alarak örgüt hiyerarşisinde üst basamaklara kadar yükselebilmektedir. Boşalan kadrolarda öncelik aynı örgütten birinin alınması şeklinde belirlendiği için dışarıdan eleman alınmasına pek fazla imkan tanınmamaktadır. Düzenli yükselmeyle birlikte memurun maaşı yükselmekte, böylece bir tür ödüllendirme ve motivasyon sağlanmaktadır (Eren, 2011:137).

Geleneksel anlayış kişiye yönelik kariyer (rütbe) ilkesini benimsemektedir. Memur, bir kariyer ve meslek alanı için hizmete alınır. Bu sistemde giriş basamağını öğrenim düzeyi belirler. Dolayısıyla alınacak ücret de kişinin kıdemine bağlı olarak değişmektedir. Kadrosu kaldırılan memurun görevi sona ermektedir (Canman'dan aktaran Eren, 2011:139) Kadro düzeni, Taylorist uzmanlaşma ilkesine dayanmaktadır. Buna göre, iş analizi tekniğiyle en küçük parçalara bölünmüş işler, dar uzmanlaşma esasına göre görev olarak belirlenir ve uygun eleman yerleştirmesi yapılır (Aslan, 2012:147).

Bürokrasinin temel unsuru memurdur. Memurluğu bir meslek olarak gören Weber'e göre bu mesleğin bazı temel özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür: Memur, amir kurallar doğrultusunda sınavla işe alınır ve kurallar doğrultusunda üstlerinden emir alarak uygular. Mesleki gelişimiyle ilgili hizmet içi eğitim alır. Meslekte yükselme önceden belirlenmiş ilkelere uygun şekilde gerçekleşir. Belirli bir

konuda uzmandır ve kendisine verilen görevleri yerine getirir. Ömür boyu iş güvencesine sahiptir ve bu süre içerisinde ücret alır (Weber, 2012:326-330).

Çalışanların başarı değerlendirmesi yılda bir sicil sistemine göre yapılır. Sicil sistemi memurun amiri tarafından yapılan puanlama şeklinde gerçekleştirilir. Memurun ücret sistemi de devlet tarafından tek taraflı olarak kıdem ve eğitim durumuna göre değişen ama başarı odaklı olmayan standart bir yapıya sahiptir. (Eren, 2011:139).

Geleneksel yaklaşımın bir diğer niteliği memurlara, düzenli ve sürekli hizmet içi eğitimin verilmesidir. Kariyer düzeninde hizmet öncesinde çalışanlara hizmet içi eğitim verilerek onların donanımlı bir çalışan olarak kamuya yararlı olmaları sağlanmaktadır.

2.1.1.2. Merkezi Örgütlenme ve Hiyerarşik Yapı

Sanayileşme sonrası kamu örgütleri ve personel sayısının artmasıyla büyük bir bürokratik yapı ortaya çıkmıştır. Yine dönem gereği kamu hizmetlerinin yürütülmesi bürokrasinin tekelinde sürmektedir. Böylece ortaya çıkan merkeziyetçi bürokratik yapı kamunun gerekli gördüğü durumlarda müdahale etmesini sağlamaktadır (Weber, 2012:359). Otoritenin merkezde ve üstlerde toplanması nedeniyle yazışmalar artmış, işlem süreçleri uzamış ve dolayısıyla kırtasiyeciliğe yol açılmıştır. Yetkinin merkezde toplanması ve yetki devrinin olmaması nedeniyle basit sorunların giderilmesinde bile hiyerarşik kademe zinciri gereksiz bir biçimde izlenmek zorunda kalınmıştır (Al, 2007:48-61).

Geleneksel yönetim anlayışının ana noktalarından biri hukuksallık ve rasyonelliktir. Bu yönetim anlayışını hukuksal-rasyonel yönetim olarak adlandıran Weber, bu bağlamda bürokratik yapının özelliklerini vurgularken öncelikle bürokratik yapının sağlam temeller üzerine kurulması ve hiyerarşi içinde örgütlenmesinin gereğine işaret etmektedir. Her görevin yasalarla tanımlanmış bir yetki alanı olmalıdır. Yönetimde yer alanlar bu görevlerini rasyonel bir bakış açısıyla yapmakla yükümlüdürler. Rasyonellik, örgütün yapı ve işleyişinin işin gerektirdiği özelliklere göre düzenlenmesi şeklinde ifade edilebilir. Kural ve nesnel amaçların rasyonel takibi ve bunlara bağlılık her zaman bürokratik davranışın normunu oluşturmalıdır (Weber, 2012:341-346).

Büyük ve merkezi örgütlenmeler için hiyerarşik yapılanma kaçınılmazdır. Hiyerarşi, işlerin farklı birimlerce birlikte götürülmesi, eşgüdüm sağlanması ve bütünleştirilmesi amacıyla bir araç olarak değerlendirilmektedir. Kamu görevlileri hiyerarşi zinciri içerisinde üst kademenin emir ve denetimi altında çalışmaktadır. Karar yetkisi üst kademelerde yoğunlaşmakta, dolayısıyla emirler yukarıdan aşağıya doğru yayılmaktadır. Bu anlayışa göre kamu yönetiminde hiyerarşi hukuksal ve siyasal zorunluluktur. Yönetim siyasal iktidara bağlıdır ve üst kademe yöneticilerin talimatlarına uygun hareket etmek durumundadır. Hiyerarşik yapıda memurların görevlendirilmesinin seçimle değil atamayla yapıldığı için memurun daha tarafsız ve duyarlı olacağı beklentisi bulunmaktadır (Weber, 2012:349-358).

Weber'e göre memurların hiyerarşik yapılanmasıyla birlikte yaptıkları çalışmalarda gizlilik ve dışa kapalılık esası da bulunmaktadır. Gizlilik, çalışanların yönetimin işleyişi ve iç yapısı hakkında bilgileri saklama özelliğini ifade etmektedir.

Weber'e göre (2012:358), "yönetim her zaman halkı dışlama, bilgisini ve eylemini eleştiriden olabildiğince uzak tutma eğilimindedir." Gizlilik bürokrasinin doğasında yer almıştır. Weber'in bu düşüncesi dönemin genel yapısını açık şekilde ifade eder niteliktedir.

2.1.1.3. İşbölümü ve Uzmanlaşmaya Dayalı Memurluk Yapısı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temellerini oluşturan yapıtaşlarından biri de işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı memurluk sistemidir. İşbölümü en yalın anlatımla örgütün amaçlarına ulaşmak için yapması gereken etkinliklerin örgütü oluşturan küçük parçalara ayrılması ve her bir parçanın bir yönetici önderliğinde yürütülmesidir. Bu düşüncenin temelinde ise, insanların dikkatlerini sınırlı bir alana yöneltip sınırlı sayıda becerilerini düzenli olarak tekrarlarlarsa becerilerini geliştirecekleri ve böylece verimliliğin artacağı kanısına dayanmaktadır. Çalışanlar kendine verilen görevi ne kadar ustalaşarak yerine getirirse üretim sistemindeki verimliliği de o kadar artacaktır (Polatoğlu, 2003:39-40).

Verimlilik kavramı, mutlak bir kavram olmaktan çok, tarihsel olarak birbirleriyle karşılaştırılan ve göreli bir verimlilik kavramı içeren geleneksel, karizmatik, yasal otorite yapılarına dayanmaktadır. O nedenle verimliliğin sağlanması bürokratik uzmanlık kapsamında değerlendirilmelidir. Bu da iyi bir işbölümünü gerektirmektedir. İşbölümünün örgüt içinde ve dışında diğer örgütlerle ilişkilerde yüksek düzeye çıkarılması örgütsel verimliliğin sağlanması için zorunlu bir süreçtir (Özer, 2012:57-59). İşler ağırlıklı olarak uzmanlık eğitimi almış, sürekli pratik yaparak kendini daha çok yetiştiren memurlara verilmektedir. İşin nesnel şekilde yürütülmesi, kişilere göre değişmeyen ve ölçülebilir kurallara göre yerine

getirilmesi anlamına gelmektedir (Weber, 2012:365). Geleneksel kuramcılardan Frederick W. Taylor da bilimsel yönetim yaklaşımında "bir işi yapmanın tek yolu" olduğunu, bunun "zaman ve hareket" incelemeleri ile bilimsel olarak saptanmasının öneminin kavranması ve sonuçta çalışanlara iyi tanımlanmış görevlerin verilmesi gerektiğini savunmuştur (Polatoğlu, 2003:41).

Her çalışanın kendi uzmanlık alanındaki işleri yerine getirmesi sanayi toplumunun getirdiği bir yeniliktir. Daha önceki dönemlerde kısmi olarak işbölümü görülse de daha çok birçok işi yapan ve ürünün hemen her aşamasında yer alan çalışan tipi sözkonudur. Örgütlerin genişlemesiyle bu durum keskin bir şekilde uzmanlaşmaya dayalı bir işbölümüne dönüşmüştür. Weber'in anlayışında daire ya da büro yönetimi esaslı bir uzmanlaşmaya dayanmaktadır. Weber, uzmanlığı o kadar önemsemiştir ki, ona göre mutlakiyetçi kral bile bürokratik uzmanın engin bilgisi karşısında aciz kalmaktadır. Uzmanlaşma eğitimle desteklenir ve bu özellik ekonomik yapıya katkı sağlar (Weber, 2012:365).

Yüzyıla yakın bir dönem etkisini sürdüren geleneksel kamu personel rejimine karşı önemli eleştiriler yapılmıştır. Bu eleştirilerin temeli 1980'li yıllardan sonra gelişmeye başlayan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışına dayanmaktadır. Eleştirilen hususların başında geleneksel yönetim anlayışında katı bir şekilde görülen bürokrasi ve hiyerarşik örgütlenme biçimi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bürokratik yönetim ilkesi artık mevcut sorunların çözümüne yeterli olamamaktadır (Özer, 2012:185).

Özel sektöre göre kamu kurumlarının gerçekleştirdiği bölüşüm ve dağıtımın daha adil, güvenilir ve demokratik olduğuna dair inanç ve kamu hizmeti veren

kuruluşların önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde davranacağı, hiyerarşik yapı içinde çalışanların örgütün en üstünde yer alanlar tarafından denetleneceği gibi öngörüler başarılı bir sonuç doğurmamıştır. Buna örnek olarak özellikle İkinci Dünya Savaşı sırasında birçok ülkede güçlü bilim insanlarının bakanlık görevlerine gelmeleri sonucunda daha çok silah dizaynı ve savunma taktikleri için matematiksel araştırmalar başlatmaları verilebilir (Özer, 2012:186).

Bürokrasi etkin bir kontrol mekanizması olsa da iş akışını ağırlaştırmaktadır. İşlerin gerçekleştirilmesi hususunda belirli standartları sağlamasına karşın örgütü yeniliklere kapamaktadır (Gökçe ve Turan, 2011-179). Çünkü 1980'li yılların yönetim sisteminde dünyaya entegre, teknolojiye yatkın, hızlı ve etkin bir örgüt yapısı gerekli görülmektedir. Oysa geleneksel yönetim sistemi, buna uygun bir yapıya sahip değildir. Diğer taraftan yönetim – siyaset ilişkisini şekillendiren siyasal kontrol modelinin yönetimin hesap verme sorumluluğunu sağlamakta sorunlu olduğu eleştirisi öne sürülmektedir. Kamu hizmetlerinin verilmesinde temelde siyasal kontrolün yetersiz ve mantıksız kaldığı, tek en iyi yol düşüncesinin sorunlu olduğu ve bürokrasi teorisinin demokratik olmadığı belirtilerek eleştirilmektedir (Gökçe ve Turan, 2011:179).

Geleneksel yönetim modeli, gelişmiş ülkelerde başlayan teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan değişimi iyi anlayamamış ve ayak uyduramamıştır. Çünkü, geleneksel örgütler, kuruluşları itibariyle tutucu bir yapıya sahiptirler ve büyüklüğü nedeniyle kolayca değiştirilemezler, yeniliklere açık değildirler. Bu durum da yeni sorunların çözümünde geleneksel örgütlerin

zorlanmasını ve geride kalmasını gündeme getirmektedir (Gökçe ve Turan, 2011:180).

Geleneksel yönetimde görülen mekanik anlayışa dayalı örgütlenme çalışanların inisiyatif kullanmasını engellemektedir. Çalışanlar bir makinenin dişlisi gibi sadece görevlerini yerine getirmekte yerini korumak için yalnızca üstlerinin emir ve direktiflerine uymaktadırlar. İşte bu mekanik anlayış, düşünmeyen, sorgulamayan ve kendini geliştiremeyen hantal bir bürokrasiye yol açmıştır (Gökçe ve Turan, 2011:180). Ayrıca ileri düzeyde uzmanlaşmış örgütlerde çatışmaların[18] olduğu, iletişimin zorlaştığı ve farklı bölümlerdeki değerlendirmelerin çalışma sistemini zorlaştırdığı görülmüştür. Uzmanlaşma, bazı durumlarda bürokratik hiyerarşiyi kesintiye uğratabilmekte ve üstler uzman olan astlara bağımlı hale gelebilmektedir (Eryılmaz, 1993:43).

Belirtilen eleştiri ve suçlamalar esasında yeni bir yaklaşımla çözümün gerçekleştirilmesi adına yeni kamu personel rejimi anlayışına işaret etmektedir.

2.1.2. Yeni Kamu Personel Rejimini Oluşturan Dinamikler

1980'li yıllarda ekonomik ve siyasal gelişmelere paralel olarak kamu yönetiminde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerle birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışının terkedilerek yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesi zorunluluk olarak algılanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine geçiş yönünde eğilimler vardır. Bu yapı değişikliği basit bir değişiklik olarak

[18] Örgütlerde çatışma ve türleri ile ilgili olarak bkz. (Kılıç: 2007).

düşünülmemiş, klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak kabul görmüştür (Gray ve Jenkins, 1995:7).

Başta Amerika ve Japonya olmak üzere gelişmiş ülkelerde yaşanan bu değişimlerin bir anda gerçekleşmesi kuşkusuz imkansızdır. Tarihsel bir süreci içinde barındırmakta, birtakım önemli dinamiklerden güç almaktadır. Özellikle, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin etkisiyle kapitalizmin yeni bir çıkış noktası aradığı (Şaylan, 2002:134) ve küreselleşme sürecinin başlaması ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte yeni bir döneme geçildiği ifade edilmektedir (Al, 2007:63-64).

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren yaşanan bu değişimin önemli dinamikleri olan ulus devletinden küreselleşme olgusuna geçiş, neoliberalizm ve özelleştirme politikalarıyla birlikte kamu istihdamında azalma, esnek çalışma sisteminin çalışma hayatına girmeye başlaması, yönetişim kavramının ortaya atılması ve uluslarüstü kuruluşların kamu personel politikalarına önemli etkileri yeni kamu personel rejiminde dönüşümün ana eksenini oluşturmaktadır. Bu şekilde önemli bir dönüşüme sahne olan kamu personel rejimi geleneksel kamu personel yönetimi anlayışından oldukça uzaklaşarak "reform" adı altında pek çok müdahaleye zemin oluşturmuştur (Kellough ve Selden, 2003). Dönüşümün doğru okunabilmesi için bu sürecin iyi anlaşılması ve analiz edilmesi gerekmektedir.

2.1.2.1. Kamu Yönetiminde Dönüşüm: Küresel Yönetim ve Yönetişim

Küreselleşme[19], özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi alanına nüfuz eden ve temel hareket noktası kabul edilen siyasal, ekonomik, toplumsal,

[19] Küreselleşme ile ilgili kapsamlı iki çalışma için bkz. (Bauman, 2006), (Şaylan, 2003).

teknolojik önemli dönüşüm süreçlerini içinde barındıran bir kavramdır. Küreselleşme; fazla sermaye birikimi, devletin iç kısıtlamaları, bilgi teknolojilerinin gelişmesi, uluslararası kuruluşların devreye girmesi ve ideoloji olmak üzere birçok faktörü içinde barındırmaktadır. Küreselleşme bir süreç olarak yüzyıllardır süregelen modern kapitalizmin sermaye birikiminin bir uzantısıdır (Farazmand, 1999:510-11). Kavramla ilgili zengin bir literatür mevcut olmakla birlikte burada çalışmamızın kapsamı nedeniyle küreselleşmenin yalnızca kamu personeline etkileri boyutu ele alınacaktır.

Ulus devletten[20] küresel yönetime geçiş sürecinde kamu yönetiminin yeni liberal paradigma ile yaşadığı dönüşüm kamu hizmetine bakış açısını da

---

[20] Jean Bodin'in 1576'da yazdığı *"Cumhuriyetin Altı Kitabı"* adlı çalışmasında ortaya attığı ulus devlet kavramı, sanayi toplumuna geçişle birlikte özellikle Fransız devriminden sonra içte ve dışta siyasal alanda tek belirleyici güç haline gelmiştir (Al, 2007:97). Sanayi devrimiyle birlikte üretimin artırılabilmesinden hareketle yeni türde bilgi ve becerilere sahip işgücüne talep yoğunlaşmaktadır ve bu talebin alanı kitlesel bir yapıyı ifade etmektedir. Çünkü sanayi devrimi dev boyutlu bir süreci ifade etmekte ve toplumun geniş bir kesimini etkileyip harekete geçirmektedir. Bu nedenle sanayileşmiş kurumların ihtiyaç duyduğu belli bilgi ve becerileri kazanmış işgücünü sağlamak ancak devlet kanalıyla mümkün olabilmektedir. Bu dönemde mühendis, teknisyen, ustabaşı yaşamsal önem taşıyan meslek dalları olarak ön plana çıkmaktadır. Oysa esas amacı karlılık olan pazar mekanizmasının bu yöndeki ihtiyaçları karşılaması mümkün değildir. Çünkü, bu mekanizma oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır ve bu sisteme katkı yapacak ara ve yüksek düzey işgücü kitlesel bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle bir dış ekonomi olarak eğitim, ağırlıklı olarak teknik eğitim devlet tarafından yürütülmüş, yani gerekli emeğin arzı devlet tarafından sağlanmıştır. Politeknik okullar, teknik üniversiteler, enstitüler devletin bu süreçte liberal yapıya yaptığı eleman katkısını göstermektedir (Şaylan, 2003:62). Böylece devletin kapitalizmin karlılık nosyonuyla ilerleyen Pazar mekanizmasına katkısı ve kapitalizmi ayakta tutmaya çalıştığı görülmektedir.
Liberal düşünce modeli ile birlikte devletin kurumsal yapısı ve işlevleri de doğrudan etkilenmektedir. Devletin, temel işlevi, mevcut toplumsal yapının yeniden üretimidir. Bu şekilde devletin ana kurumları, toplumsal ilişki ve bağlantı yapıları yeniden üretilecektir. Nitekim, sermayenin belirli ellerde yoğunlaşması ile birlikte toplumsal yapı içinde gerilimlerin ve çatışmaların olması kaçınılmazdır. Devlet, mevcut düzeni korumak ve yeniden üretmek için düzene karşı oluşum öneren işçi ya da emekçi sınıfın siyasal hareketlerine gittikçe ağırlaşan baskılar uygulamaya başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ve Avrupa'da yaygınlık kazanan faşist devlet oluşumu bu uygulamaların örneği olarak gösterilebilir (Şaylan, 2003:73). Bu durum klasik liberal düşüncenin sorgulanmasına neden olmuştur (Günaydın, 2003:130).
Kapitalist birikim modeli bu nedenlerle 20. yüzyılın başlarından başlayarak 2. Dünya Savaşının sonuna kadar yapısal bunalım süreci yaşamıştır. Bu süreçte en önemli gelişme 1929 bunalımı ve dünya üzerindeki etkileri ile ön plana çıkmıştır. 1929 ekonomik bunalımı üretimin düşmesi ve işsizliğin artması gibi ekonomik sonuçların ortaya çıkmasıyla birlikte çok büyük toplumsal ve siyasal çalkantılara da neden olmuştur (Şaylan, 2003:85). Bu süreç devlet yapılanmasında yeni bir

değiştirmiştir. Bu değişim sürecinin ilk aşaması olan 1929 ekonomik bunalımından önce geleneksel liberal anlayışın etkisiyle kamu hizmeti, devletin temel işlevlerinden olan diplomasi, güvenlik, savunma ve yargı ile sınırlanmış ve kamu yönetimi bu tür hizmetlerin yürütücüsü olarak görülmüştür. İkinci aşama 1929'dan sonra başlayan süreci ifade eder ki, bu dönemde devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesinin arttığı dikkati çekmektedir. Devletin işlevlerindeki bu genişleme, kamu hizmeti kavramını da etkilemiş, bireysel ve toplumsal birçok ihtiyacın karşılanması kamu hizmeti olarak kabul edilmiş ve bu işlevlerin kamu yönetimi otoritesince doğrudan yerine getirilmesi benimsenmiştir. Bu dönemde "sosyal devlet"[21] konumunu benimseyerek geleneksel görevlerinin dışına çıkan kamu yönetimi devasa ekonomik-bürokratik yapılara bürünmüştür. 1979'lardan sonraki üçüncü dönemi işaret eden süreçte yeni liberal devlet modelinde ise kamu hizmeti kavramının içeriği daralmaya başlamıştır. Böylece, kamunun ana işlevleri olarak kabul edilen savunma, diplomasi, güvenlik ve yargı hizmetleri ile devlet aktif olarak ilgilenmiş, bunların dışında kalan alanları özel kesime bırakarak görevini denetleyici ve kural koyucu olarak belirlemiştir (Bozlağan, 2003:293-294). Böylece müdahaleci geleneksel sosyal devlet anlayışından piyasa odaklı yeni yönetim anlayışına geçiş sağlandığı söylenebilir. Bundan sonraki süreçte ulus devlet kavramı tartışmaya açılmış, küresel

süreç olan "sosyal devlet" anlayışının ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir. Nitekim 1929 krizi sonrası uygulamaya konulan *"New Deal"* programı bu kavramdan esinlenmiştir. Kavram, II. Dünya Savaşından sonra gerçek anlamıyla kabullenilmiş ve uygulamaya konulmuştur (Al, 2007:118).

[21] Briggs'in yaptığı ve en çok kabul gören tanıma göre sosyal devlet, "piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür" (Ersöz, 768). Devletin piyasa yapısına müdahale ederek halkın ihtiyaçlarına doğru cevap vereceği ifade edilmektedir. Kavram Batıda "*welfare state*", bilimsel çalışmalarda ve Türk anayasasında ise "sosyal devlet" olarak yer bulmaktadır (Al, 2007:118) Anayasanın ikinci maddesi "Türkiye Cumhuriyeti Devleti sosyal bir devlettir" ilkesiyle bu kavrama atfedilen önemi ortaya koymuştur.
Sosyal Devlet kavramı kamu yönetimi politikalarına da yansımıştır. Peters'e göre kamu yönetimindeki bu yönetsel değişiklikler dünyada özellikle büyük ekonomik krizler sonrası hız kazanmış, reformlar yapma çabasına girişilmiştir. (Güneş, 2012:432). Bunun örneklerini Türkiye'de krizlerin yaşandığı 1960, 1971, 1980, 1997, 2001 yıllarında kamu yönetiminde parçalı değişimin gözlendiği dönemlerde görmek mümkündür (Güneş, 2012:432).

mekanizmanın ulusal şirketleri ve hatta devlet yapısını yumuşattığı ve ulus devlet sınırlarının ortadan kalkmaya başladığı görüşleri ön plana çıkmıştır (Özer, 2012:433).

Küreselleşme ve teknolojik değişimle[22] devletin rolü özellikle ekonomi alanında dönüşmekte, doğrudan üreten devlet anlayışı yerine, girişimcilere yeni fırsatlar yaratan, rekabet ortamını düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışı ön plana çıkmaktadır. Kamu kuruluşları özel sektörün verimli olacağı alanlardan çekilmekte, düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel sektöre açılmakta, merkezden yönetim yerine, yerinden yönetim anlayışı hakim olmaktadır. Kamu-özel sektör ayrımında küreselleşme sürecinde özel sektör lehine bir değişim görülmeye başlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:26; Polatoğlu, 2003:59).

Bu gelişmelere paralel olarak kamuda "reform"[23] sözcüğü pek çok ülkede sıkça gündeme gelen konular arasında yer almış ve geleneksel kamu personel rejiminin çözülme ve parçalanma süreci başlamıştır. Kamunun beşeri yapısını oluşturan kamu personeli bu süreçten diğer alanlarla birlikte en çok etkilenen kesimi oluşturmuştur. Çünkü, devletin kamu hizmetlerindeki konumu, ağırlığı ile alacağı her karar aynı zamanda çalışanları da etkileyecektir:

> Geleneksel bürokrasi, sosyal devlet, devletçilik, kamu görevlisi, kamu personeli, personel yönetimi, kamu iktisadi teşebbüsü, büyük devlet, etkin

---

[22] Teknolojinin gelişmesi ve yaygınlaşması ile küreselleşme arasında da paralellik bulunmaktadır. Özellikle iletişim teknolojisinin gelişmesiyle dünya Mc. Luhan'ın deyimiyle "küresel köy"e dönmüştür. En ufak bir bilgi bilgisayarlarla internet üzerinden anında dünyanın çok uzak köşesine ulaştırılabilmektedir. Aynı şekilde dünyanın herhangi bir yerinde gelişen bir düşünce ve eylem, hiç zaman kaybetmeden hızlı bir şekilde yayılabilmektedir. Küçülen dünyada küresel düşünme, küresel hareket etme anında etkisini göstermektedir.

[23] Kamu yönetimi reformlarının ülkeler bazında değerlendirildiği kapsamlı bir çalışma için bkz. Sezen, 2009:23-41)

devlet, kapsayıcı devlet, memuriyet, dikey hiyerarşi, sicil düzeni, mesai gibi kavramların popülerliklerinin azaldığı; kamunun küçültülmesi, minimal devlet, yeni kamu yönetimi, insan kaynakları yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, işletmeci devlet, piyasacı devlet, yarı zamanlı çalışma, kısmi çalışma, esnek çalışma, yatay hiyerarşi, gibi kavramların ve ifadelerin ise yükselişe geçtiği, kamu yönetimi literatürünün farklı bir düzlemde yeniden biçimlendiği, dönüştüğü görülmektedir (Acar, 2102: 35).

Dolayısıyla kamu hizmetlerinin piyasa koşullarıyla koşut olarak yürütülen hizmet haline gelmesi, metalaşması, hizmeti gerçekleştiren personelin istihdam rejiminin de yeni bir yapıya kavuşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun sonucunda bugüne kadar uygulanan sistemde iş güvencesine sahip bir yapının çözülerek özel sektördeki sözleşme hukukuna dayalı bir süreç ortaya çıkmaktadır. Bu tür çalışma sisteminde ise performans göstergeleri, performans değerlendirmesi ve buna uygun bir ücret yapısı uygulanmaktadır. Buradan hareketle geleneksel yapıdaki süreklilik, tarafsızlık, güvence, tam zamanlılık, eşit işe eşit ücret gibi ilkelerde önemli aşınmalar dikkati çekmektedir (Aslan, 2012:306).

Diğer taraftan bireycilik ve rekabet üzerinden gerçekleşen bu sistemle dayanışma temeli memur sendikacılığının da gücü kırılmaktadır. Geleneksel kamu personel rejiminde birçok ülkede sendikalarla işverenler arasında toplu sözleşme yapılırken maaş sisteminin bireysel temelde oluşturulması (performans kriterleri ölçütü) nedeniyle sendikalar güçlerini kaybetmektedirler. Ayrıca, yönetimlerin kısa süreli sözleşmeli eleman çalıştırması ve son yıllarda oldukça yoğunlaşan taşeron firma çalıştırma sonucunda kamu kesiminde sendikasızlaştırma oranı gittikçe artmaktadır (Aslan, 2012:307).

> Küreselleşme ile birlikte ekonomik yapının, endüstrileşmenin ve üretim süreçlerinin değişimine paralel olarak istihdam, sektörler arasında yer değiştirerek hizmet sektöründe yoğunlaşmaya başlamıştır. Endüstri sektöründeki istihdam hacmindeki daralma eğilimi, gelişen teknolojilere bağlı olarak işgücü niteliğindeki değişimler ve standart dışı çalışma türlerinin tüm dünyada yaygınlaşması gibi nedenlerle klasik anlamdaki çalışan kavramının değiştiği, yeni bir çalışan tipinin (bilgi işçisi) oluştuğu gözlenmektedir. … Tüm bunlar sendika üyeliğini olumsuz etkileyen gelişmelerdir (Gerşil ve Aracı, 2006:15).

Küreselleşme sürecinde çok uluslu işletmeler[24] önemli bir aktör konumunda yerini alarak ulusal sınırlarla çevrili pazarlara uluslararası boyutlar katmış, çalışma ilişkilerine yön verme yönünde eğilimler göstermişlerdir. Geleneksel yapıda devletin az veya çok müdahale ettiği, bölüşümü ve çalışma koşullarını kapsayan toplu pazarlıklara dayalı olan ve emek ile sermaye arasındaki kurumsallaşmış ilişkileri ifade eden çalışma ilişkileri, uluslararası işletmelerin etkisiyle ulusal çalışma ilişkilerinin aşınması, toplu iş sözleşmelerinin yapısal değişime uğraması ve esnek çalışma uygulamalarının yaygınlık kazanması dolayısıyla makro ve mikro düzeyde etkili olmuşlardır (Seymen ve Çeken, 2004:56-65). Bu etki özel sektörü kapsadığı gibi kamu personeli boyutunda da kendini göstererek devletlerin çeşitli dönemlerde kamu personel kanunu çalışmaları yapma sürecini tetiklemiştir. Bu noktada bu bölümde bahsedeceğimiz küresel bazda oldukça etkili olan uluslararası örgütlerden

[24] Küresel ekonomi çerçevesinde ortaya çıkan küresel üretim ağı içerisinde aktif rol alan çok uluslu şirketler sahip oldukları personel, teknik ve ekipman sayesinde uluslar üstü bir rol elde etmişlerdir. Nitekim dünya ticaretinin önemli bir bölümünü elinde tutan GM, Toyota, Mitsubishi, Ford gibi şirketlerin ciroları birçok ülkenin gayri safi milli hasılasından daha yüksektir (Al, 2007:94). Küreselleşme süreci ile yukarıda sözü edilen uluslar üstü ticaret ve entegrasyon güçlenirken diğer yandan yerel değerler ve farklılıklar canlanmakta, böylece yerinden yönetimin önemi artmaktadır. Bu yeni duruma uyum sağlamak zorunda olan kamu yönetimleri, klasik yapının dışına çıkarak yerinden yönetim modelini de devreye sokarak yeni talepleri değerlendirmek zorundadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:25).

Dünya Bankası, IMF, OECD ve AB gibi kuruluşların etkisi de kamu personel rejiminin yönlendirilmesinde ana etkenlerden biri olarak belirtilebilir.

Kısaca ifade etmek gerekirse küreselleşme ile birlikte kamu personel rejiminde önemli dönüşümler görülmüştür. Devletin pek çok alandan çekilmesiyle birlikte müdahaleci rolünü terk etmesiyle özelleştirme ve uluslararası kuruluşların etkisiyle kamu kesiminde güvencesiz ve esnek çalışma modeli geçerlilik kazanmış, bunun sonucunda da işsizlik, sendikalı çalışan sayısında azalma ve dolayısıyla ücretlerde düşüşler görülmektedir. Maaş güvencesi ortadan kalkan memur, işte devamlılığını sağlayabilmek için yöneticisine karşı güçlü iplerle bağlanmak zorunda kalmıştır.

Küreselleşme ile birlikte 1990'lı yıllardan sonra literatüre giren ve önemli tartışma konularından olan yönetişimin *(governance)* kullanım alanının işletme yönetiminden başlayarak iktisat, siyaset ve kamu yönetimi alanlarına uzanması ve yerel, ulusal ve uluslar üstü bir özellik arz etmesi nedeniyle pek çok şekilde tanımı yapılmaktadır. Jessop'a göre yönetişim, birbirinden ayrı ama karşılıklı birbirine bağımlı faaliyetlerin, kendilerine özgü ekonomik, siyasi ve toplumsal amaçları gerçekleştirmek için her türlü koordine edilme biçimidir. Bu özelliği nedeniyle kavramın tek taraflı ilişkiler yerine çok yönlü etkileşimleri ve ilişkileri içeren bir bütünlüğe sahip olduğu söylenebilir (Güzelsarı, 2003:18-19).

Devlet, piyasa ve toplum arasında gerçekleşen karmaşık süreçler, mekanizmalar ve uygulamalar şeklinde açıklanan yönetişim, esasında yeni kamu yönetimi sürecinin önemli alt başlıklarına işaret etmektedir. Bunlar, devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması, kamusal hizmetlerin sunumunda

etkinlik, kamusal üretim ve sunumda özel sektörün rollerinin artırılması olarak sayılabilir (Palabıyık, 2004:79).

Yönetişimin bireyin toplumsal ve siyasal rollerini yeniden tanımladığı, bu anlamda toplumsal ölçekte, bireyin korunan bir konumdan çıkarak, kamusal alanda etkin ve katılımcı bir güç konumuna geçtiği savunulmaktadır (Çukurbayır, 2003:262). Yani artık klasik yurttaş tipinden demokratik katılımcı yurttaş tipine geçilmektedir.

Yönetişim kavramıyla, yurttaşın geleneksel yönetim yapısının hiyerarşik karakteri, müdahaleci niteliğinden kaynaklanan sorunlar karşısında aktif bir konuma gelebileceği (Çukurbayır ve Eroğlu, 2012:221) değerlendirmesine karşın Güler (2003:4-5), modelin aslında doğrudan doğruya sermayeye yaradığını savunmaktadır. Çünkü, yönetişim üç ayak üzerine oturmaktadır. Bunlardan biri kamu yönetimi, diğeri yurttaşlar ve üçüncüsü sivil toplum kuruluşlarıdır. Gerçekte yurttaşın temsili, çalışanlar veya köylüler vb. tarafından değil özel sektör tarafından yapılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları da sermaye tabanlı oldukları için bu ortak yönetim anlayışı özel sektörün işine yaramaktadır. Yönetişim kamu kudretini sermaye kesimine teslim ettiği için anti demokratiktir. Hatta sadece ulusal düzeyde kamu kudreti sermayeye devredilmemekte, bunun uluslararası alanda gerçekleştirilebilmesi için küresel sermayenin önünün açılması noktasında ulus devlet kavramı aşılmaya çalışılmaktadır (Okçu, 2012:27).

Kavram ilk olarak Dünya Bankasının 1989 yılında bir Afrika araştırmasında kullanılmıştır. İlk kullanımı *"governance"* iken, daha sonraları kavrama olumlu bir sıfat eklenerek iyi yönetişim anlamına gelen *"good governance"* kavramı

kullanılmaya başlanmıştır (Çukurbayır, 2003:260). Dünya Bankası, iyi yönetişim kavramının açıklarken kamu sektöründe verimliliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel teşebbüs için uygun ortamın yaratılması hususunda devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi, kamu kurumlarının özelleştirilmesi, bütçenin kontrol edilmesi, yönetimin ademi merkezileşmesi ve hükümet dışı örgütlenmelerin daha fazla kullanılması yönünde bir tercih geliştirdiğini ortaya koymaktadır (Grindle, 2004:525-548).

Yönetişim, devletle birlikte sivil toplum kuruluşları ve yurttaşları sisteme dahil etmenin yanısıra yönetim anlayışında da birtakım yenilikler getirmektedir. Tekeli'ye göre bu durum, tek özneli, merkeziyetçi ve hiyerarşik işbölümü içinde kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetim paradigmasından, çok aktörlü, ademi merkeziyetçi olmayan, esnek yapılı, kendisi yapmaktan çok ortaklarını yapabilir kılan, onları yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran ve içinde karşılıklı etkileşimi barındıran bir paradigmaya geçişi anlatmaktadır (Sarra, 2011:576-602).

Yönetişimin içinde barındırdığı unsurlar arasında esneklik, demokratiklik, çoğulculuk, açıklık, hesap verme ve yerellik, performans değerlendirme ve toplam kalite yer almaktadır (Al, 2007:238). Yönetişimin bu unsurlarının önemli bir kısmı yoğun eleştirilere tabi tutulsa da (Güler, 2003:93-116; Güzelsarı, 2003:17-34, Özdemir, 2006:75-78) pek çok ülkenin kamu yönetimine damgasını vurarak uygulama alanı bulmuştur.

Yönetişimin bir diğer etkisi de kamusal sosyal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir yaklaşım getirmesidir. Bu anlayışa göre, kamusal sorumluluk

düşüncesi genişlemekte ve yönetilenler de eski sistemin aksine yönetim sürecine dahil edilmektedir (Al, 2007:237). Böylece geleneksel anlayışta yönetim kavramıyla ifade edilen süreç, yeni kamu yönetiminde iki taraflı bir yapıya kavuşturularak yönetişim şeklinde gelişmiştir.

2.1.2.2. Kamu İstihdamında Dönüşüm: Neoliberalizm, Özelleştirme ve Uluslararası Örgütler

Neoliberalizm, yeni kamu yönetiminin temel prensiplerini oluşturan devletin küçültülmesi, serbest piyasa ekonomisinin uygulanması, özelleştirme, yönetimde açıklık ve müşteri odaklılık gibi yaklaşımların oluşmasına önemli katkılar sağlamıştır. Küreselleşmenin yanısıra bu dönemi şekillendiren önemli bir etkendir (Al, 2007:108). 1970'lerin sonlarına kadar süren Keynesyen ekonomik modelin yaşadığı kriz sonrası alternatif olarak ortaya konulan ekonomik model olan neoliberalizm, devletin genişlemesi ile harcamaların arttığı noktasından hareketle devletin küçültülmesi düşüncesine dayanan ve neoliberal iktisat okullarınca akademik temele oturtulmuş olan bir sistemi işaret etmektedir (Aktan, 1995:s.12-32).

Ekonomik alanda devletin yeniden yapılandırılması süreci siyasal alanda desteğini yeni sağ politikalardan alarak (Özer, 2012:481) kamudaki köklü değişimin temellerini atmışlardır. Nitekim, 1980'li yıllarda siyaset ve iktisat uygulamalarında liberal uygulamalar yeniden yaygınlaşmaya başlamıştır. ABD'de Reagan ve İngiltere'de Thatcher'in uzun süren hükümetleri döneminde bu politikalar devlet politikaları olarak uygulanmıştır (Al, 2007:112).

Klasik liberalizm anlayışı devletin tam müdahaleci tavrını benimserken, neoliberalizm bu müdahalenin daha sınırlı ve istisnai olmasını ortaya koyar. Bu

düşünenin liderliğini yapan kişilerden biri olan Friedrich von Hayek, liberal toplumsal düzenin temel ilkelerini "bireysel özgürlüklerin yasal güvenceye kavuşturulması" ve "devletin sınırlandırılması" biçiminde özetleyerek bunu iki basit kabullenme üzerine oturtur: Birincisi, bireysel özgürlüklerin güvence altına alınması halinde, iyi işleyen kompleks bir toplumsal düzen kendiliğinden kurulacaktır. Diğeri ise, kamu yöneticileri güvenilmezdir ve bundan dolayı kamu gücü sınırlandırılmalıdır (Bozlağan, 2003:291).

Neoliberalizmin, yeni kamu yönetimine uygulanmasında etkili olan yeni sağ politikalarının belirlenmesinde Kamu Tercihi Okulu kuramcılarının büyük etkisi vardır. Bu okulun kamu yönetimi konusundaki temel önerileri, yönetimin şeffaflaşması, her alanda özel sektör mantığıyla fayda-maliyet analizleri yapılması, rekabete açılması, bürokrasinin etkinliğinin sağlanması için ekonomik teşvik sisteminin geliştirilmesi, performansa dayalı ücret farklılaşmasına gidilmesi, kamu yönetiminde maliyet ve faydanın dağılımının pazar şartlarına yaklaştırılması şeklinde özetlenebilir (Çoban, 2003:93).

Özelleştirme uygulamalarının arka planında da "sınırlı devlet" ve "serbest piyasa ekonomisi"ni öngören neoliberal politikalar bulunmaktadır. 1970'li yılların ortalarında yaşanan kriz neoliberal devlet modelini güçlendirerek ekonomi politikalarının yeni bir dengeye oturtulmasına yol açmıştır. Bu politikalar, kamu açıklarını azaltmaya ve para hacmini daraltmaya yönelik politikalardır. Bunun sonucu olarak özelleştirmeler yoğun bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde iktidara gelen neoliberal politikaların uygulayıcısı hükümetler özelleştirme uygulamalarına ön ayak olmuşlardır (Bozlağan, 2003: 290-91). Sonuçta,

20. yüzyılın sonlarında devletin, küçük ama etkin bir devlet olma ihtiyacı hissedilmiş ve devlete oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik görevi verilmiştir (Özer, 2007:471).

1970'li yıllarda ortaya çıkmaya başlayan neoliberal politikaların etkisi yalnızca ulusal sınırlarda kalmayarak küresel boyutlar da kazanmaya başlamıştır. Bu kapsamda küresel tekelci bir yapılanmaya doğru geçilmektedir. Hegemonik bir yapının yansıması olarak küresel tekelci düzenleme Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve en güçlü devletler birliği olan G7 tarafından yaşama geçirilmektedir. Özünde bu düzenleme biçimi gelişmiş, azgelişmiş bütün kapitalist ülkeler için varsayılmakla birlikte getirdiği eşitsizlik, ülkenin gelişmişlik düzeyiyle ters orantılı sonuçlar vermektedir. Bu eşitsiz yapı, gelişmişlere daha fazla refah, azgelişmişlere ise daha fazla yoksulluk getirmektedir (Aslan, 2012:184). Bu kuruluşlar, çeşitli ülkelerin kamu personel rejiminin dönüştürülmesinde verdikleri raporlar ve gizli dayatmalarla dinamik bir küresel aktör olmuşlardır.

Dünya Bankası[25] yapısal uyarlama kredileri aracılığıyla azgelişmiş ülkelerin kamu personel rejimlerini esneklik yönünde biçimlendirmektedir. Kamu personel rejimine ilişkin operasyonları ilk olarak 1981 yılında başlayan Banka bu tarihten

[25] Dünya Bankası bir Bretton Woods kurumu olarak Uluslararası Para Fonu ile birlikte 1944 yılında kurulmuştur ve yaklaşık yetmiş yıldır çeşitli ülkelere kredi açmaktadır (Güler, 1995:19). Ancak, tarihsel süreçte refah devleti kavramının geçerli olduğu ilk dönemde Banka, genel olarak reel sektördeki somut işlere kredi sağlarken, 1980'li yıllardan bu yana verilen krediler devlet örgütlenmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Türkiye ile de 1950 yılından bu yana toplam 170 kredi anlaşması yapılmıştır (Güler, 2003:1).
Bankanın temel amacı, farklı ülkelerdeki özel sektör girişimlerini teşvik etme amacıyla kredi tahsis etmenin yanısıra kamusal hizmet sektörlerinde piyasa sistemini hızlandırma noktasında özellikle eğitim ve sağlık alanlarında projelere kredi vermektir. Kreditör konumundaki en büyük yedi ülke banka hisselerinin %45'ine sahiptir ve bu yedi ülke banka yönetiminde en önemli söz sahibidir (http://www.antimai.org/imf/kbwb. htm#ibrd).

önce personel rejimi üzerine herhangi bir çalışma yapmamış, daha çok hizmetiçi eğitime yönelik çalışmalarla dikkat çekmiştir. Bankanın personel rejimine yönelik operasyonlarının iki ayağı bulunmaktadır. İlki, kısa sürede kamu harcamaları içinde memurlara yönelik harcamaları azaltmak iken ikincisi ise uzun soluklu olarak ülkelerin kamu personel rejimlerini esneklik temelinde yapılandırmak şeklindedir. Banka, personel rejimine yönelik uygulamalarında üç tür kredi kullanmaktadır. İlki, Yapısal Uyarlama Kredileri ikincisi Teknik Yardım Kredileri ve üçüncüsü ise Kurumsal Gelişme Kredileridir. Maaş ve personel azaltma konularında yapısal uyarlama kredisi sağlayan Banka, rejimin iç süreçlerine ilişkin uzun soluklu biçimlendirilmesinde teknik yardım kredilerini kullandırmaktadır (Aslan, 2012: 288-94).

Güler'in (1995:24) değerlendirmesine göre Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalar belli koşullara tabi tutulmaktadır. Bu koşullar bazen ulusal plan hedeflerini yönlendirecek kadar, bazen de bir yasanın çıkarılması ve uygulanma sürecini belirleyecek kadar katı ve emredici bir özelliğe sahiptir. Bu koşullar bir anlamda dayatma olarak kabul edilmektedir. Buradan hareketle Bankanın aslında azgelişmişlikten kurtulma çabasındaki devlete kendi tercihleri yönünde kullanmak üzere finansman sağlamadığı sonucuna varılabilir. Koşullar, daha çok azgelişmiş ülkelerin gerçeklerinden uzak kalmakta ve aslında kapitalist sistemin gerçekleri hesaplanarak belirlenmektedir. Örneğin, kısa vadede istikrar, orta vadede ekonomide düzelme, uzun vadede kalkınma için ihtiyaç duyulan finansmana yardımcı olmak üzere açılan kredilerin öncelikle ithalat koşuluna bağlanması bu durumu gözler önüne sermektedir.

Küresel hegemonyanın ikinci önemli aktörü olan IMF de dünya çapında oldukça etkili ekonomik kuruluşlardan biridir ve amacı uluslararası para sisteminin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır (Öztürk, 2002:102). IMF de 1980 sonrasında ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapılarını neoliberal düşünce çerçevesinde şekillendirirken kamu personel rejimlerini değiştirmeyi gündemine taşımıştır. Fonun kamu personel rejimine temel yaklaşımı, makroekonomik perspektiften giderek harcamaları azaltmaya yönelik olmakla birlikte, mali yapıyla ilgili olarak emeklilik uygulamaları gibi konuları da çalışmaları arasına katmıştır. Bu amaçla kamu harcamalarını azaltmanın en önemli yolunun kamudaki memur sayısının azaltılması ve maaşların düşürülmesinden geçtiğinin altı çizilmiştir. Bu durumu ülkelerle imzaladığı stand-by[26] anlaşmalarında bir koşul olarak öne sürmektedir. Programlarda yer alan kriterler uzun dönemde kamu personelinin azaltılmasını, kısa dönemde ise maaşların düşürülmesini içermektedir. Ayrıca bu ölçütler dışında kamu personelinin sayımı, zorunlu emeklilik, performansa dayalı maaş düzeninin kurulması ve memurların emeklilik rejiminin yeniden düzenlenmesi konusunu da öngörmektedir. Dolayısıyla aslında IMF ve Dünya Bankasının birtakım kesişme noktaları bulunmaktadır. Kamu personel sayısının azaltılması ve maaşların kamu harcamalarındaki payının düşürülmesi bu kesişme noktalarından sayılabilir. (Aslan, 2012:290).

IMF ve Dünya Bankasının 2002'de yaptıkları toplantı ile kamu personel rejimiyle ilgili alınan kararların bir eşgüdüm içinde yürütüleceği sonucuna

[26] Stand-by anlaşması IMF'nin finansman yöntemlerinden biridir. Kavram, sözlük anlamı olarak her an kullanılabilecek kredi anlamına gelmektedir. IMF ile yapılan bu anlaşma ile kredi kullanan ülke IMF İcra Direktörleri Kurulu'na "Niyet Mektubu" vererek ödemeler dengesi problemlerini makul sürede düzenleyerek krediyi ödeyeceğini taahhüt eder. Türkiye, IMF ile 2013 yılına kadar 19 stand-by anlaşması yapmıştır.

varılmıştır. Bu kararlarda şu konular dikkat çekmektedir: Kamu personel rejimini düzenlemeye yönelik olarak ülkeler bazında öncelikler belirlenecektir. Kısa dönemli makro ekonomik hedeflerle, uzun dönemli rejimi yapısal dönüşümü hedefleyen stratejilerin birbiriyle çelişmesini engellemek, uzun dönemli dönüşümün makro hedeflerle uyumsuzluğunu ortadan kaldırmak için personel rejimiyle ilgili orta vadeli mali hedefler saptanacaktır. Kamudaki bu yapılandırmaya ilişkin ülkelerdeki siyasal ortama uygun davranılarak bu ülkelere personel rejiminin yeniden düzenlenmesinin gerekliliği anlatılarak yönetimler ikna edilecektir. Ayrıca IMF'nin kısa dönemli personel atma ve maaş düşürme hedefli programları, Dünya Bankasının uzun dönemli yapısal dönüşüm programları ile uyumlu kılınacak, Dünya Bankası da uzun dönemli yapısal program ve hedeflerinin mali etkilerini sürekli göz önünde bulunduracak, böylece mali düzenlemenin uygulanabilirliği kuvvetlendirilecektir (Aslan, 2012:291-92).

IMF ve Dünya Bankasının yukarıda belirtilen amaç ve gerekçelerle ortaya koyduğu bu kriterlerle birlikte Türkiye'de 1980 sonrası baskı altına alınmış kamu personeli, farklı bir istihdam rejimine doğru taşınmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda işlenen "kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik" olgusu, yapılacak değişikliklerin de haklı görülmesini sağlayacak atmosferi yeterince yaratmıştır. Böylece izlenen bu kamu sektörünü çözme politikası sayesinde kamu personel rejimi uygulanan haliyle savunulamayacak ölçüde dağılmış bir durum arz etmeye başlamıştır (Güler, 2003:17). Bu durumun bir sonucu olarak ilki 1993 yılında başlayan yeni kamu personel sistemi kurma çalışmaları farklı tarihlerde gündemi işgal eden konular arasında yer almıştır.

2.1.2.3. Kamuda Yeni Çalışma Düzeni: Esnek Çalışma Sistemi

Yeni kamu personel rejiminin oluşmasına baskı yapan faktörlerden biri esnek çalışma sistemidir. Weberci bürokraside statü kavramıyla yerini bulan ve kendine özgü üstün ve ayrıcalıklı konuma sahip olan memurluk sistemi (Güler, 2005:73) yeni kamu personel rejimiyle yerini esnek çalışma sistemiyle güvencesiz ve sözleşmeye dayalı bir sisteme bırakmıştır. Bu kapsamda memurluk klasik sistemdeki yaşam boyu istihdam ilkesinin aksine belirli bir süreye ve çalışma performansına göre temellendirilmektedir. Memurun çalışmasının süreli hale getirilmesiyle piyasadaki dalgalanmalara duyarlı hale getirilerek ekonomideki en ufak bir kriz ya da daralma dönemlerinde memurun işine kolayca son verilebilmesinin yolu açılmıştır. Öte yandan objektif hukuk kuralları yerine memurla ilgili performans değerlendirmesinin amirlerine bırakılması memurun doğru çalışmasından çok kendini olabildiğince geri çekerek amirine saygıda kusur etmeyerek boyun eğmesini beraberinde getirmektedir. Böylece kapitalist sistemin rahatlıkla yönetebileceği bir memur tipi oluşturulmaktadır (Aslan, 2005:297). Dolayısıyla Sennett'in (2008:49) ifadesiyle günümüzdeki bu yapı, "özgürlüğe duyulan kişisel arzuya ihanet ediyor. Bürokratik rutine karşı isyan ve esneklik arayışı, bizi özgürleştirecek koşulları yaratmak yerine yeni iktidar ve kontrol yapıları üretmektedir".

Esnek sistemde kamu personel yönetimi hizmetleri meta olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Rejimin bütün iç süreçleri meta ilişkileri kapsamında ele alınarak sermayenin lehine bir alan yaratılmaktadır. Şöyle ki, eleman alımının planlanmasından işe alınmasına, hizmetiçi eğitimlerinin verilmesine ve performans değerlendirmesine kadar olan tüm süreçlerin karşılığı olarak bir ücreti bulunmaktadır

ve bu süreç özel sektör tarafından yürütülebilmektedir. Bu durumda aslında personel yönetimi süreci işlevselliğini kaybetmekte ve kamudan soyutlanmaktadır (Aslan, 2005:298).

Esnek kamu personeli sisteminin diğer bir özelliği de kurumların niteliklerine göre farklılaştırılmış ve parçalanmış özelliğiyle yerellik üzerine kurulmuş olmasıdır. Sistemin ulusal düzeyden kurumsal düzeye indirilmesi ile kurumların kendi istekleriyle oluşturdukları düzenlemelerin yapıyı günlük kararlar alınabilen bir duruma dönüştüreceği sonucuna varılabilir (Aslan, 2005:300). Türkiye'deki uygulamalarla da bu durum net bir şekilde görülmektedir. Nitekim, 2000'li yılların başlarında oluşturulan üst kurullarda çalışan personelin statüsü diğer kurumlara göre farklılık arz etmektedir.

Esnek kamu personel rejiminde, çalışanların kariyer sistemiyle belirli sürelerden sonra yükselebilmesi yerine başarı kriteri getirilmektedir. Bu noktada memurların çalışma süreleri değil, elde ettikleri performans önem kazanmaktadır. Dolayısıyla amirlerinin gözünde önemli olmak, hızla yükselmek anlamına gelmektedir. Memurun elindeki işi başarması eğitim ve kariyerinden daha önce gelerek onun yükselmesine etki etmektedir. Böylece sadece işe odaklı, rekabetçi ve bireysel çalışma düzeni ile başarı yakalanabilmekte yanındaki çalışma arkadaşları rakip veya düşman olarak algılanabilmektedir. Bu durum çalışanların psikolojisini etkilemekte ve bencilleştirmektedir.

Performansa dayalı rekabet ortamı aynı zamanda ücretlere de yansımaktadır. Böylece memurun maaşının sabit ve güvenceli olarak artmasının tersine, güvencesiz ve esnek olarak belirlenmektedir. Yani esnek sistemle memurun iş güvencesi ortadan

kalktığı gibi maaş güvencesi de ortadan kalkmaktadır. İstenilen performans yakalandığı durumlarda daha yüksek maaş alınabilmektedir. Bu maaş düzeninin bir sonucu olarak güvencesizlik ve rekabetin olduğu bir yapı ve dayanışma olgusundan yoksun bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde bireycilik ve rekabet üzerinden işleyen bir maaş düzeniyle memurların dayanışmasının önemli bir yansıması olan memur sendikacılığının gücünün kırıldığı görülmektedir. Öte yandan, taşeronlaşma ile birlikte güvencesiz çalışma koşulları iyice belirginleşmekte ve sendikalaşma durumu tamamen çözülmeye yüz tutmaktadır (Aslan, 2005:303-307).

Esnek çalışma sisteminin kamu personel rejimine etkilerinden biri de network (ağ) sistemiyle evde veya uzaktan çalışma şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu yapıda işyerine gitmeden çalışmak özellikle özendirilmekte ve çalışana ödül olarak sunulmaktadır. Bu durumu şirketin çalışanı aslında avcunun içine alması olarak değerlendiren Sennett (2008:61) verdiği örnekle şöyle değerlendirmektedir:

> Örneğin, bütün esnek-zamanlı çalışma türlerinin en esneği olan evde çalışmayı ele alalım. Bu ödül işverenler arasında büyük bir kaygı yaratır; şirkette bulunmayan çalışanlar üzerindeki kontrolü yitirmekten korkarak, evde çalışanların bu özgürlüğü kötüye kullanacağını düşünürler. Bunun sonucunda, büroda olmayan kişilerin çalışmasını düzenlemek için bir dizi kontrol geliştirilmiştir. Kimi şirket, kişinin büroyu düzenli olarak aramasını ister, kimisi ise çalışanı internet üzerinden gözetim altında tutar… Bir esnek zamanlı çalışan, çalıştığı mekanı seçse bile, emek süreci üzerinde kontrole sahip değildir…. Dolayısıyla işçiler, iktidara boyun eğmenin bir biçiminden diğerine, yani yüz yüze olandan elektronik olana geçer.

Bu tür bir çalışma sistemi çalışanların sosyal bir ortam oluşturmaktan uzaklaştırılması olarak değerlendirilebilirken, ayrıca sendikasızlaştırma durumuna da örnek oluşturmaktadır. Çünkü aynı ortamda bulunmayan çalışanlarla yapılan belirli süreli sözleşmelerle ilgili tüm çalışanların bilgisi olmayacağı için bir araya gelme ve ortak hareket etme gibi bir durum söz konusu olamamaktadır. Dolayısıyla birtakım hakların aranması noktasında ayrışma veya bireysel bırakma durumu söz konusudur.

Kısaca ifade etmek gerekirse, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte dönüşen kamu personel rejiminde geleneksel sisteme göre önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda ortaya çıkan esnek çalışma sistemiyle, güvencesiz, belirli süreli sözleşmeye dayanan, bireysel-rekabetçi bir süreç izlenmeye başlanmıştır. Süreç aynı zamanda performans, etkinlik, piyasa odaklı olmak ve takım çalışması gibi bazı kavramları da beraberinde getirmiştir. Dünya Bankası ve IMF gibi küresel kuruluşların da gündeminin ilk sıralarında yer alan bu dönüşümler, aslında bütün bu özellikleriyle memurluk rejiminin çözülmesine yol açmış, sendikasız bir çalışma yaşamına geçilmeye başlanmış ve sermayenin gücünün bir kez daha öne çıkarılmasına ön ayak olmuştur

2.1.2.4. Yeni Kamu Personel Rejiminin Temel Nitelikleri ve Sorunlar

20. yüzyılın son çeyreğinde ekonomi ve siyasal alanda köklü değişimler yaşanmasıyla birlikte kamu yönetimi alanında da önemli dönüşümler görülmeye başlanmıştır. Bu değişimlerin temelinde tek bir neden aramak ve belirli bir zaman sürecine doğrudan işaret etmek çok mümkün görünmese de 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte II. Dünya Savaşı sonrası kurgulanan sosyal devlet anlayışının sonuna gelindiği ve artık devletin kendini yeniden sorgulaması gerektiği

varsayımı öne çıkmıştır. Özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllarda küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte değişim; ekonomik ilişkiler, uluslararası ilişkiler, siyaset, yönetim, kültür, sanat ve spor alanlarından başlayarak tüm alanlarda zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır.

Kimilerine göre bu yeniden yapılanmanın ana ekseninde yer alan sosyal devlet anlayışının terkedilmesi, aslında kapitalizmin 1929'dan sonra ikinci kez 1970'li yıllarda yaşadığı kapsamlı ve evrensel krizin aşılması arayışları düşüncesine dayanmaktadır. Yeniden yapılanma, yukarıda sözü edilen ekonomik, siyasal ve kültürel kurumların köklü değişiminin yanısıra bu alanlar içinde yer alan düşünce biçimleri ya da paradigmaların da dönüşümü anlamına gelmektedir (Şaylan, 2000:3).

Gelişmiş ülkelerden başlayarak tüm Dünyayı etkisi altına alan bu değişimin etkisi kısa sürede kamu yönetimi anlayışına da yansımıştır. Yeniden yapılanma ile birlikte devletin rolünün ya da işlevinin ne olacağı ve bu rollerin gerçekleştirilme biçimi konusunda iki temel nokta üzerinden tartışmalar geliştirilmiştir (Uluğ, 2004:5). Bu tartışmalarla birlikte katı, hiyerarşik ve bürokratik geleneksel kamu yönetimi anlayışından esnek, piyasa temelli ve müşteri odaklı yeni kamu yönetimi anlayışına doğru geçiş yaşanmıştır. Bu yeni paradigma değişikliği doğal olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışına çok ciddi eleştiriler üzerine kurulmuş, hatta bir meydan okumaya dönüşmüştür (Ömürgönülşen, 2003:5).

Devlete yönelik gerçekleştirilen eleştiriler sonrası, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temelini devletin küçültülmesi ve piyasa yöntemlerinin rekabetçi mekanizmalarla kamu yönetimine uygulanması oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2007:42). Bu durumda, özelleştirme uygulamalarıyla devletin elindeki işletmeler

özel sektöre devredilmekte; kamunun çalışma yöntemi de aynı zamanda özel sektör uygulamalarıyla örtüşebilecek düzeye çekilmek istenmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, öncelikle geleneksel yapının temelini oluşturan bürokrasiyi çok kudretli, ancak her zaman iyi iş yapamayan ve bazı durumlarda olumsuz sonuçlara yol açan bir yapı olarak görmektedir (Gökçe ve Turan, 2000:181). Buna göre esasen Weberyen bürokratik model, günümüzde geçerliliğini yitirmiştir. Genellikle bürokrasi büyük örgütlenme olarak kendini göstermektedir. O nedenle bu hantal yapının değişmesi gerekmektedir (Al, 2007:47). Diğer taraftan yeni paradigmaya göre kamu mallarının dağıtım ve hizmetlerin sunumunda bürokrasi tek seçenek olmamalıdır. Yönetimler, bu süreçleri doğrudan kendisi gerçekleştirmek yerine sübvansiyon, düzenleme veya sözleşme yöntemleriyle dolaylı olarak destek ortaya koyabilir (Gökçe ve Turan, 2000:181). Çünkü bu şekilde verimlilik daha kolay sağlanacaktır. Böylece özel sektörün devlet denetiminde iş ve işlemler gerçekleştirmesinin önünü açılmaktadır denilebilir. Yani devlet daha çok uygulama içinde olan değil, kanun ve kuralları koyan, denetleyen bir üst sistem olarak kamu hizmetlerinin etkin olmasını gerçekleştirmektedir (Al, 2007: 156).

Siyaset ve kamu yönetimi gerçekte uzun dönemde birbirine geçmiş yapılardır. Bu durum yeni yapılanma ile aşılmaya çalışılmaktadır. Artık bürokratlar yalnızca kendilerine verilen talimatları yerine getiren enstrüman olmaktan çıkmaya başlamışlardır. Hesap verebilirlik ilkesiyle (Gökçe Turan, 2000:181) bürokratların ve devletin yurttaşlara karşı kendini ifade etmesi ve savunması gerekliliği öne sürülmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yaşanan bir diğer ayrışma noktası da kamu yararı olgusuna atfedilen anlam ve özelliktir (Gökçe ve Turan, 2000:181). Geleneksel anlayışta devletin, gerçekleştirdiği etkinlikleri kamunun çıkarları için yaptığı düşüncesi ön plandayken yeni anlayışta bu kavram yıpranmış, ikna gücü eskiye oranla azalmış, hatta çok kültürlü çoğulcu bir toplumda böyle bir şeyin olmayacağı iddia edilmiştir (Demirci, 2007:214).

Yeni dönemde, geleneksel anlayışa göre şekillenmiş bürokratik yapının piyasa ve piyasa benzeri mekanizmalarla ikame edildiği görülmektedir. Bu anlayışın uygulamasını gerçekleştiren neoliberal politikalar, sosyal devlet krizini çözebilmenin ancak kamu sektörünün özel sektör uygulamalarıyla tanıştırılmasından geçtiğini ifade etmektedir. Böylece kamu sektörü de özel sektör gibi piyasa ölçütüyle değerlendirilmelidir. Piyasanın bu şekilde yöneticiler için bir model olması, kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasının dışında, piyasanın örgütsel ve kişisel davranışları yönlendiren önemli bir işleve sahip olduğunu da gündeme taşımıştır (Al, 2007:162). Yeni kamu yönetimi anlayışına bu noktada önemli eleştiriler gelmiştir. Piyasa mekanizmasının kamu sektörüne uygulanmasıyla gelişen özelleştirme uygulamalarının aslında piyasa mekanizmasının bunalımı nedeniyle ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Buna göre, kendi alanında karlılık bunalımını aşamayan piyasa mekanizmaları yeni alanlara ihtiyaç duymuştur, bu yeni alan ise kamusal alandır (Güler, 1996:3). Bu bağlamda özelleştirme sonrası kamuda çalışan binlerce kişinin işinden olacağı veya daha düşük ücretlerle çalışmak zorunda kalacakları öne sürülmektedir (Al, 2007:162).

Peters ve Wright, geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin altı ana noktada öne çıktığını ifade etmektedir. Bunlar: 1) Kamu yönetimi artık tek başına kendine yetmemektedir. Kamu ile özel sektör arasında karşılıklı bağımlılık ve tamamlayıcılık bulunmaktadır. 2) Klasik anlayışın temelini oluşturan hiyerarşik/bürokratik yapı yerine yalın organizasyon, alt kademelerin yetkilendirilmesi, takım çalışması, toplam kalite yönetimi gibi yöntemlere bırakmaya başlamıştır. 3) Merkezi yapılanma yerini yerinden yönetime (ademi merkeziyetçilik, desantralizasyon) ve esnekliğe bırakmıştır. 4) Sorumluluk anlayışı yalnızca üstlere doğru değil, yurttaş memnuniyeti şeklinde genişlemekte ve çalışanların performans denetimi gündeme gelmektedir. 5) Memurun pozisyonunu baz alan klasik personel rejiminin yerini bireysel performansa dayalı insan kaynakları yönetimi ve ücret politikaları almaktadır. 6) Bürokratların siyasetten soyutlanmasını ve tarafsızlığını vurgulayan model yerini siyasetçi-bürokrat etkileşimine bırakmıştır (Arıkboğa, 2007:43).

Hood'a (1995:96) göre Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin doktrinel parçalarını şu 7 madde halinde sistematize etmek mümkündür: İlk olarak kamu sektöründe profesyonel yönetime geçilmelidir. Profesyonel yöneticiler aktif, görünür, açık, zeki kişilerden oluşmalı ve serbest bir yönetim tarzı benimsenmelidir. İkinci olarak, kamu çalışanlarının performansları ölçülmeli ve bunun için standartlar geliştirilmelidir. Üçüncü olarak süreçlerden çok sonuçlar üzerinde durulmalıdır. Dördüncü olarak, resmi bütüncül birimler kaldırılmalı, merkezileşmemiş bütçe ile çalışılmalı; bu şekilde kamu sektöründe ayrışmalar ortadan kaldırılmalıdır. Beşinci olarak kamu sektöründe rekabetin önünü açmak gerekmektedir. Altıncı olarak kamuda, özel sektörün kullandığı tarzı benimseyerek ödül sistemi gibi esnek

yöntemlere geçilmelidir. Son olarak kaynak kullanımında büyük disiplin ve tasarruf sağlanmalıdır. Bunun gerçekleşmesi için doğrudan maliyetler düşürülmeli, işgücü emek disiplini artırılmalı ve sendikalara direnç gösterilmelidir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının önemli savunucularından David Osborne ve Ted Gaebler (1993: 19-20), devletin bu anlayıştaki yerini şu şekilde ifade etmektedir: Devlet, mal ve hizmet sağlayanlar arasında rekabeti sağlamalıdır. Kontrol sistemi bürokrasiden topluma kaydırılmalıdır. Girdilerden çok çıktılar ölçülerek performans değerlendirilmesi yapılmalıdır. Devlet, çevresini müşteri olarak yeniden tanımlamalı ve onlara tercih hakkı tanımalıdır. Problemler ortaya çıkmadan önce önlemler alınmalıdır. Kamu kurumları enerjilerini para harcamak üzere değil, para kazanmak üzerine harcamalıdırlar. Otoriteyi merkezden uzaklaştırarak yönetime katılımı sağlamalıdırlar. Böylece yetkiler halka daha yakın birimler olan yerel yönetimlere doğru kayacaktır. Devlet, bürokratik mekanizma yerine piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir. Kamu hizmetlerinin sunulmasının yanısıra toplumun problemlerini de çözmek için kamu, özel ve üçüncü sektörler arasında eşgüdümü sağlar. Yönetimi kurallar ve düzenlemeler değil, temel amaçlar yönlendirmelidir.

Kamu yönetimi anlayışındaki bu temel değişikliklerle birlikte kamu personel rejiminde de köklü değişimler yaşanmıştır. Liyakat ve kariyer esaslarına dayanan ve statü hukukuna göre işleyen kamu personel rejimi, özel sektörün işletmeci sözleşme hukuku anlayışının etkisiyle (Eren, 2008:64) güvencesiz ve esnek bir yapıya doğru evrilmek durumunda kalmıştır.

Tüm bu açıklamalardan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini şu şekilde sınıflandırmak mümkündür (Al, 2007:153): İlk olarak

kamunun etkinlik alanı ve kamu tarafından vatandaşlara sunulan hizmetler yeniden tanımlanmıştır. Kamunun faaliyet alanı, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar lehine daralmış, kamu hizmetleri farklı seçeneklerle sunulmaya başlanmış ve devletin daha önce düzenleyici rolünün tersine etkinlik ve verimliliği sağlamak adına deregülasyon (düzensizleştirme) ve serbest piyasa politikaları uygulanmaya başlanmıştır. İkinci olarak kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve temelde yönetime bakış açısında değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu anlayışla 1970'lere kadar süregelen büyük ve dikey örgütlenme yerini küçük organizasyonlara, esnek örgütlenme ve yönetime ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine (desantralizasyon) bırakmıştır. Üçüncü olarak siyaset- yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve kamunun denetimi anlayışı yeni ve farklı anlamlar kazanmıştır. Geleneksel anlayışta önemsenen bürokratların korunmasına karşılık yeni anlayışla siyasetçiye ve bürokrata biçilen roller yeniden anlamlandırılmakta, böylece siyasetçiler politikaların belirlenmesinde görev alırken bürokratlar ise bu politikaların uygulamasının gerçekleştirilmesi ve gerektiğinde hesap verebilme özelliğine sahip olmalıdır. Yöneticiler aynı zamanda girişimci bir karaktere sahip olmalıdırlar. Dördüncü olarak, kamu ve özel sektör yakınlaşması ile birlikte işbirliği ve kamunun özel sektörün çalışma sistemlerini etkin olarak kullanması durumu açıkça ortaya çıkmıştır. Burada amaç, süreçlerden çok sonuçlar ve çıktıların kontrolünün sağlanması, böylece kalite odaklı, etkin ve verimli bir kamu sektörünün oluşturulmasıdır.

1980'li yıllara doğru kamu yönetimi anlayışında yaşanan hızlı dönüşüm süreci doğal olarak kamu personel rejimini de etkisi altına almıştır. 1980'lerin başında yeni sağ politikaların başta İngiltere ve Amerika'da iktidara gelmeleriyle birlikte devletin müdahale alanının daraltılması ve böylece verimli, etkin ve hızlı bir

kamu yönetimi anlayışının uygulanması istenmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere bu sürecin en önemli araçları olarak özelleştirme uygulamaları gündeme taşınmıştır. Bu uygulama, vakıflaşma, projeci çalışma ve hizmetleri taşeron firma kanalıyla üçüncü kişilere yaptırma şeklinde ortaya çıkmıştır. Hatta kimi zaman kurumun politikasını belirleyen temel işlevlerinden biri bile bir proje grubuna verilerek yaptırılmaya başlanmıştır. Uygulamanın etkisini en geniş şekilde gösterdiği temel alan kamu hizmetlerinin bir kısmının ihale yoluyla özel sektöre yaptırılmasıdır (Güler, 2005:107). Özelleştirme süreci, zamanla kamudan işçi çıkarılmasına neden olmakta ve devletin küçültülmesi gerekçesiyle yapılan bu uygulamalar sonrası sözkonusu hizmetler taşeron firmalara verilmektedir. İş güvencesinin olmaması nedeniyle bu yeni açılan işletmelerde sendikalaşmak hemen hemen imkansız hale gelmektedir. Ayrıca kamuda zorunlu emeklilik uygulamaları nedeniyle kamu sektöründeki işçi sayısında bir azalma meydana gelmektedir (Meral, 1997:21).

Kamuda reform konusu özellikle 1990'lı yıllarda başta uluslararası platformlar olmak üzere sıkça telaffuz edilmeye başlanmıştır. Öyle ki, Dünya Bankası, IMF, OECD gibi ulusüstü kurumlar birçok ülkeye vereceği kredilerde ön koşul olarak kamu personel rejiminde yeniden yapılanmayı istemektedir. Bu durum sözkonusu kuruluşların son dönem raporlarında altı çizilerek vurgulanan konular arasında yer almıştır. Özellikle Dünya Bankasının yeni kamu personel rejimi anlayışını küresel ölçekte uygulamaya koymak istediğine işaret eden Şaylan (2000:15) bu tespiti bir iyi/kötü şablonu içinde değerlendirmenin anlamlı olmayacağını öne sürmekte ve bu düşüncenin daha çok siyaset alanı içinde kalmak durumunda olduğunu belirtmektedir. Nitekim neoliberal politikaların uygulamalarıyla ideolojik altyapısı oluşturulan yeni kamu personel rejimi anlayışı,

gerçekten de geleneksel anlayışın büyük oranda ortadan kaldırılarak yerine yeni bir paradigmanın konulmasına yol açmıştır.

Güler'e (2005:73) göre yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu personel rejiminde on temel değişikliği gündeme getirmiştir. Örgütsel yapı dikey değil, yatay bir şekilde olmalıdır. Geleneksel yaklaşımdaki merkeziyetçilik, yerini yetki devriyle ademi merkeziyetçiliğe bırakmalıdır. Kamu hizmeti özel sektör mantığına göre süreçlere değil, sonuçlara odaklı olmalıdır. Kamuda istihdam özel sektörle aynı esaslara dayalı olmalıdır. Memurun iş güvencesi ve ücretlendirilmesinde temel ölçüt performansıdır. Memurlar, yönetsel denetim biçiminde değil, mali denetim usulüyle denetlenmelidir. Memurluk mesleğindeki ömür boyu süren güvence, kariyer sistemi, ücret ve sosyal ayrıcalıkları kaldırılmalıdır. Memurların emeklilik sistemi işçi ve esnaf emeklilik sistemiyle birleştirilerek kaldırılmalıdır. Kamuda istihdam statüye göre değil, esneklik ilkesine göre sözleşmeye dayalı olmalıdır. Kamu ve özel sektör çalışanları arasında ayrım kaldırılmalı, bunlar piyasa sistemi içinde tek parça olarak yönetilmelidir.

Kamu personel rejimi yukarıda da ifade edildiği üzere 1980'li yıllardan itibaren baskı altına alınan yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yönlendirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda gerçekleşen en önemli işlevsel değişiklik geleneksel yönetim anlayışında yer alan statü yapısının tersine esnek çalışma sisteminin getirilmiş olmasıdır. Esnek çalışma sistemi esasen özel sektörden alınmış bir kavramdır ve özel sektörün sözleşmeye dayalı çalışma ilişkilerinin hakim olduğu ve iş güvencesinden uzak bir sistemi ifade etmektedir. Ekonomide yaşanan en ufak

bir kriz veya daralma dönemlerinde bu sisteme tabi olarak çalışanların işlerine kolaylıkla son verilebilmektedir (Aslan, 2012:245 ve 296).

Kısaca ifade etmek gerekirse kamu personel rejimi anlayışı tarihsel süreç içerisinde çok hızlı ve dönemsel yapılara duyarlı bir şekilde dönüşüme uğramıştır. Ülkeler bazında birtakım nüanslar olmakla birlikte temel yapının birçok kesişme noktaları olduğu görülmektedir. Dünya ölçeğinde teorik arka planını vermeye çalıştığımız yeni kamu personel rejiminin Türkiye özelinde nasıl konumlandığı ve dönüşümlerin hangi saiklerle gerçekleştiği çalışmamızın bundan sonraki alt başlığında ele alınacaktır.

2.2. Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Dönüşüm

2.2.1. Türkiye'de Gelenekselden Yeni Kamu Personel Rejimine Geçiş: Tarihsel Arkaplan

Türkiye'de kamu personel rejimi üzerinde yapılacak bir değerlendirme için Osmanlı İmparatorluğunun son dönemine denk gelen yarı sömürge koşulları altında kapitalist üretim biçiminin kamu alanındaki etkilerine bakmak gerekmektedir. İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş gerçekte bir rejim değişikliği olmasına karşın bu durum özellikle ekonomik, toplumsal ve çalışma ilişkileri alanında bir kopuş anlamına gelmemektedir. Buna örnek olarak Cumhuriyet Türkiyesinin İmparatorluk döneminden kalan azgelişmiş sanayi yapısını tüm unsurlarıyla devraldığını ve uzunca bir dönem bu durumu sürdürmek zorunda kaldığını söyleyebiliriz. Bununla birlikte toplumsal yapı ve nüfus özelikleri ile eğitim düzeyi açısından da iki toplum arasında bir süreklilik olduğu savunulabilir (Makal, 1997:127). Ayrıca devletin varlığını sürdürdüğü hukuksal düzenlemelerden örneğin, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanununun

Cumhuriyetin ilanını takip eden yıllarda yürürlükte kalması yine bu sürekliliğin devamına işaret etmektedir.

Bu noktalardan hareketle Türkiye'de kamu personel rejimi üzerinde yapılacak bir çalışmada Osmanlı'nın son döneminden itibaren bir dönemleştirme yapılması gerekmektedir. Literatürde İmparatorluk döneminden günümüze kadar gelen süreçte farklı sınıflandırmalar dikkate alınarak (Makal, 1997; Aslan, 2012; Güler, 2005) çalışmamızda Osmanlı Dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti dönemi ana başlıkları altında dönemleştirilecektir. Geleneksel kamu personel rejimi süreci, Türkiye Cumhuriyeti dönemine ait alt başlıklar olarak 1920-1945 dönemi, 1945-1960 dönemi ve 1960-1980 dönemi şeklinde ele alınacaktır. Bu dönemlerin ekonomik, sosyal ve hukuksal açıdan değerlendirmeleri yapılarak bu bağlamda Türkiye'deki kamu personel rejiminin geçmişten bugüne evrilme süreci izlenecektir.

2.2.1.1. Osmanlı İmparatorluğunda Kamu Personel Rejimi

Osmanlı Devletinin kuruluşundan 1830'lu yıllara kadar memurluk sistemi aynı ilkeler üzerinden yürümüştür. Bu döneme kadar komünal-patriyarkal ve feodal üretim biçimlerinin birbirine geçtiği, ancak ilkinin ağırlıkta olduğu bir yapının ön plana çıktığı görülmektedir. Ancak, 1830'lu yıllardan itibaren İmparatorluğun Batıdaki sistemi örnek alarak gerçekleştirdiği birtakım yenilik hareketleriyle birlikte memurluk rejimi, komünal-patriyarkal üretim biçiminin özelliklerini taşımakla beraber artık yavaş yavaş kapitalist üretim biçimlerini kazanmaya başlamıştır. Böylece bu dönemin memurluk rejimi, Batıdaki liberal kamu personel rejiminin özelliklerine sahip olmaya başlamıştır denilebilir (Aslan, 2012: 322).

Klasik dönem Osmanlı memurluk sistemi esasen tımar sistemi üzerinde yürümektedir. Tımar sahipleri bir anlamda devletin memuru sayılmaktadırlar ve kendilerine verilen tımar arazilerini iyi yönetmedikleri zaman azledilme durumuyla karşı karşıyadırlar. Memurlar makamlarının karşılığını devletten maaş alma şeklinde değil, tımar gelirleriyle sağlamaktadırlar (Acar, 2009:85). Tımar sistemi memurluk düzeninde padişaha bağlılık esastır. Bu durumu tanımlayan kavram "kul düzeni"dir. Ancak kul düzeni, kölelik düzeni değildir. Kölelerle kullar arasındaki temel fark, köleliğin sivil bir statü, kulluğun ise siyasal bir statü olmasından kaynaklanmaktadır. Osmanlıdaki kul sisteminde padişaha bağlılık, dinci dünya görüşünün de pekiştirdiği mutlak itaat ve sadakattir (Timur, 1998: 19). Dolayısıyla kul-memur için padişah, dinsel ideolojik öğe olmasının ötesinde, yönetsel yaşamda doğrudan bir gerçeklik olarak etkili bir öznedir.

Öte yandan gayrimüslim çocukların devşirilerek eğitilmesi ve devlet sisteminin içinde yer alması oldukça çok gözlenen bir durumdur. Böylece ailelerinden koparılarak devşirilen çocukların iyi bir eğitimle önemli konumlara gelmeleri sonucu kan bağı esasına dayalı olmayan bir tarzda yönetsel aristokrasi oluşturulmuştur. Enderun okullarında yetiştirilen bu memurlar, klasik dönem Osmanlı merkeziyetçiliğinin önemli unsurlarından biri olmuştur. Enderun ocakları 1833 yılında II. Mahmut tarafından kapatılmıştır. Hemen sonrasında 1838 yılında II. Mahmut tarafından bir fermanla kapitalist üretim biçimindeki memurluk düzeninin temelini oluşturan maaş düzeninin başlatılması memurluk rejimindeki önemli değişimin başlangıcını oluşturmaktadır (Aslan, 2012: 324-327).

Osmanlı Devlet düzeni, Osmanlı hanedanı ve askeri-yönetsel sınıfın toplumsal artığa doğrudan ve dolaylı el koyması üzerinde yükselmiştir. Tımar düzeni (has, zeamet, tımar) toplumsal artığa el koymanın doğrudan aracı iken dolaylı el koymanın aracı ise iltizam yöntemidir. Bu yöntem, belirli bir toprak parçası üzerinde devletin koyduğu vergileri, iltizam sahibinin devletten satın alarak, devlet adına halktan vergi toplaması ve buradan kendisinin gelir elde etmesi ile satın aldığı miktarın da vergi olarak devlete aktarılmasına dayanmaktadır (Aslan, 2012:327). İltizam sisteminin uygulandığı 17. yüzyıldan itibaren vergi sisteminde kayıt altına alma zorunluluğu nedeniyle kalemiye nüfusunda önemli bir artış meydana gelmiştir (Güler, 2005: 104). Tanzimat öncesi dönemde kamu görevlileri sözü edilen kalemiye (devletin kayıt ve yazışma işlemini yürütenler) sınıfının yanısıra, mülkiye (yüksek sivil ve asker yöneticiler), ilmiye (din, eğitim ve yargı görevlileri), ile seyfiye (alt düzeyde askeri hizmetleri görenler) olarak dört farklı alanda tasnif edilmektedir (Çevikbaş, 1995:52).

1838 yılında yapılan bir düzenlemeyle memurlar ilk defa Maliye veznesinden maaş alma hakkı kazanmıştır. Başlangıçta yalnızca merkez memurlarına uygulanan bu sistem Tanzimat'ın ilanıyla tüm memurlara uygulanmaya başlamıştır. Bu tarihten itibaren devlet memurlarına ücret ödenmesi konusunda sınırlı ölçüde yapılan birtakım düzenlemelere rastlanmaktadır. 1875 tarihinde çıkarılan *Harcırah Kararnamesi*, 1882 tarihli *Maaş Kararnamesi*, 1910 tarihli *Umumi Tensik Kanunu*, 1917 tarihli silah altına alınan memurlarla ilgili *Memurin Maaş Kanunu*, 1918 tarihli *İaşe Kararnamesi* ve *Tahsisatı Fevkalade Kararnamesi* bu çalışmaların önemli göstergeleridir (Tutum, 1968:32). Bu dört temel kararname ve nizamnameyle oluşturulan kamu personel rejimi, ana çatı korunarak bazı düzenlemelerle birlikte

uygulamaya devam edilerek memurluk rejimine ilişkin genel düzenleme olma özelliklerini korumuşlardır.

1876 tarihinde kabul edilen *Kanun-u Esasi*'de[27] "Memurlar" başlıklı bir bölüm yer alması özellikle önem taşımaktadır. Bu anayasanın 19. maddesinde "Devlet memuriyetinde umum tebaa ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul olunurlar" hükmü yer alarak aslında aynı zamanda gayrimüslim tebaaya da memurluk yolu açılmıştır. Bu maddede yer alan "ehliyet ve kabiliyet" ilkesi bir anlamda modern memurluk düzeninde yer alan liyakat ilkesini çağrıştırmaktadır. Bu anayasanın 39-41. maddeleri "Memurin" başlığıyla hükme bağlanarak, memurların kanunen azledilmelerini gerektirecek bir durum olmadıkça, kendisi istifa etmedikçe veya devlet tarafından gerekli görülmedikçe görevden alınamayacaklarına dair hüküm iş güvenliği açısından önem arz etmektedir.[28]

Osmanlının son döneminde çıkarılan önemli bir kanun olan *Tatil-i Eşgal Kanunu*nun da çalışma ilişkileri tarihinde, toplu iş ilişkileri konusunda ve doğrudan düzenlemeler yapılan ilk kanun olması nedeniyle üzerinde durulmalıdır. Bu kanunla Osmanlı Devletinde o zamana kadar üzerinde durulmamış olan çalışma ilişkileri konusunda sendikalar, iş uyuşmazlıkları, uzlaşma süreci ve grev konularında belirlemeler yapılmıştır. Kanunun başlığı olan *"Tatil-i Eşgal"* kavramı, iş bırakma anlamında kullanılmakta, yani günümüzdeki ifadesiyle grev olarak

---

[27] Kanun-u Esasi Osmanlı Devletinde ilk anayasadır. Bu anayasanın en önemli özelliği padişahın yetkilerinin Meclis karşısında sınırlandırılması ve meşruti monarşi olarak tanımlanan yeni bir rejimin başlangıcını işaret etmesidir.

[28] Kanun-u Esasi'nin diğer maddeleri için bkz. http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm (erişim tarihi.4.1.2014).
Findley (1994:189), Kanun-u Esasi için "Anayasal hareket, bir anlamda Osmanlıların ilk olarak idari sistemi yeniden düzenleme ihtiyacını hissetmelerinden itibaren imparatorluğun siyasal-bürokratik kurumlarının gelişmesinde zirveye ulaşmasına işaret ediyordu" değerlendirmesini yapmaktadır .

nitelendirilmektedir. Kanunun 1936 yılında çıkarılan 3008 Sayılı *İş Kanununa* kadar yürürlükte kalması uygulama açısından kanunun önemini ortaya koymaktadır (Makal, 1997:270).

Anayasa, kanun ve nizamnamelerle temellendirilen Osmanlı kamu personel rejimi anlayışı bazı özellikleriyle Cumhuriyet Türkiyesinde yer bulmuştur. Örneğin, 1913 tarihli *Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-ı Muvakkat* 1999 yılına kadar 86 yıl yürürlükte kalmıştır. 1910 yılında 9.185'merkezde, 128.153'ü ise taşrada olmak üzere toplam 137.538 memur bulunmaktadır. 1911 yılında ise merkezdeki memur sayısı 8.023, taşradaki memur sayısı 89.202, toplam memur sayısı da 97.225'tir (Makal, 2001:59).

2.2.1.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Personel Rejimi

Cumhuriyet dönemine geçilmesiyle birlikte Osmanlı Devletinin kamu personel rejiminden gelen kanun ve uygulamalar genel anlamda uygulamaya devam etmiştir. Ancak Osmanlı Döneminde personel rejimi açısından geniş anlamda bakıldığında çalışanların güvencesizliğiyle ilgili birtakım sorunlar göze çarpmaktadır. Cumhuriyet dönemiyle birlikte bir kısım kanunlar uzun süre yürürlükte kalmış, buna karşılık personel rejiminin bütününe bakıldığında önemli adımlar atılmış ve yeni açılımlar sağlanmıştır.

2.2.1.2.1. 1923-1945 Dönemi

Cumhuriyet ilan edildiği sıralarda ekonomik yapıya bakıldığında Türkiye'nin tam bir tarım ülkesi olduğu görülmektedir. 1923'te GSMH içinde tarımın payı %39.8 iken sanayinin payı ancak %13'ler civarındadır. Bu durum istihdamın sektörel

dağılımına da yansımış, toplam istihdam içinde tarımın payı %89.6, sanayinin payı %4.6, hizmet sektöründe çalışanların payı ise %5.5'tir (Makal, 2003:3). İzmir İktisat Kongresiyle devletin sanayileşme yönünde hareket etmeye başladığı ve bu yönde birtakım çabalara öncelik verdiği gözlenirken kamu kesiminde de istihdam edilen memur ve işçi sayısı sürekli artışlar kaydetmiştir. 1911 yılında 97.225 olan memur sayısı 1931 yılı verilerine göre 103.415'e yükselmiştir (Tutum, 1968:33). Cumhuriyet Türkiyesi toptan bir yeniden yapılanmaya girmiş, gerek özel sektör gerek kamu sektöründe önemli atılımlar yapılmaya başlanmıştır. Kamu personelini ilgilendiren yeniden yapılanmanın ilk adımı 1924 Anayasası ile gerçekleştirilmiş, "Memurin" başlıklı 92-94. maddelerle memurlara ilişkin önemli hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 92. maddede siyasi hakları olan her Türk'ün yeterliğine ve istihkakına (hak ediş) göre devlet memuru olma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bir sonraki maddede de memurlarla ilgili hükümlerin çıkarılacak olan özel yasayla düzenleneceği ifade edilmiştir. Böylece memurların nitelikleri, hakları, ücretleri vs. konularda yeni yasal düzenlemelerin yapılacağının işareti verilmiştir.

Anayasa maddesinde sözü edilen yasal düzenlemelerin ilki 1926 yılında 788 Sayılı *Memurin Kanunu* adıyla çıkarılmıştır. Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünü belli esaslara bağlamak, hak ve yükümlülüklerde birlik sağlamak amacıyla çıkarılan bu yasa bazı eleştirilere rağmen kamu personel rejimi açısından önemli görülmektedir (Tutum, 1968:32-33). Yasada, memur olabilme şartları, sorumluluklar, haklar, sicil, disiplin işleri, atama, terfi, nakil, takdirname, emirlerin yürütülmesi, işten el çektirme, şikayet hakkı, çalışma saatleri, istifa, mecburi hizmet, izinler, vekalet, işten ayrılan memurların yeniden atanması, aylığa hak kazanma gibi memurlara ilişkin genel kuralları hükme bağlayan maddeler yer almıştır. Yasada

kamu çalışanları "memur" ve "müstahdem" olarak iki gruba ayrılmış ve kadınların da bu alanlarda çalışabilecekleri ilkesi benimsenmiştir. Yasanın 37. maddesinde mahrumiyet bölgelerinde görevlendirilecek kamu personeline ilişkin olarak mahrumiyet zammı verilmesi, ayrıca emeklilik fiili hizmetlerine mahrumiyet bölgelerinde geçen sürelerin %50'si kadar kıdem eklenmesi hükmü ile 68. maddesinde *Memurin Muavenet Sandığı* kurulması ve işleyiş şekillerinin özel bir yasayla düzenlenmesi belirlenmiştir.

Memurin Kanunu'nun çıkarılmasından bir yıl sonra 1927'de çıkarılan 1108 Sayılı *Maaş Kanunu* ile 1929 tarihinde çıkarılan 1452 Sayılı *Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun* ile memurların maaşları ile ilgili çerçeve çizilmiştir. 1452 Sayılı Yasa, 1939'a kadar yürürlükte kalmış, bu tarihte 3656 Sayılı *Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla* yürürlükten kaldırılmıştır (Akgüner, 2009:16-17). 1452 Sayılı yasayla ilk defa barem sistemi[29] uygulanmaya başlamış, tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, çeşitli adlar altında maaşlardan yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödenmesi sağlanmıştır. Ancak bu uygulama fazla sürmemiş, 1929 ekonomik bunalımının çıkmasıyla birlikte maaşlar yeniden vergilendirilmeye başlanmıştır (Şaylan, 2000:107). 1939 yılında çıkarılan 3656 Sayılı *Memur Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkındaki Kanun*'la bugünkü maaş uygulamasının esasları tespit edilmiştir (Kayar, 2011:11). Bu yasayla 1929'da çıkarılan yasa kaldırılarak derecelendirmeye dayalı

---

[29] Barem sistemi, adını belirli formülleri değişen rakamlara uygulayarak hesaplamayı kolaylaştıran bir hazır hesap cetveli geliştiren 17. yüzyılda yaşamış bir hesap uzmanı olan Bertrand François Barreme'den almaktadır (Sezen ve Ergun, 1998:25).
Barem sisteminin en belirgin özelliği; derecelerin unvanlara sıkı sıkıya bağlanmış olmasıdır. Öncelikle görev unvanları belirlenmekte sonra belirlenen bu görev unvanı için kadro dereceleri tespit edilmektedir. Ücret skalası da dereceye bağlandığından personele elde ettiği kadro unvanının gerektirdiği derecenin ücreti ödenmektedir (Öztürk, 2001:4).

temel maaş ve emsal sistemine geçilmiştir. Bu yasanın bir diğer özelliği de İktisadi Devlet Teşekküllerinde (KİT) çalışan personelin ayrıcalıklı statülerinin kaldırılması ve barem sistemi içine dahil edilmesidir (Güler, 2005:214-16).

Memurlara ilişkin sözkonusu yasalarda belediye çalışanlarına yer verilmemesi nedeniyle "devlet memuru" ve "belediye memuru" ayrımı yaşanmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı *Belediye Kanunu* ve bu yasaya bağlı olarak çıkarılan *Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi* ile bu sorun ortadan kaldırılarak merkezi yönetimin personel yapısına paralel olarak düzenlemeler yapılmış, belediye çalışanlarının çalışma sistemi de yeni bir yapıya kavuşturulmuştur. Ancak kısa süre sonra yaşanmaya başlayan sorunlar ve uyuşmazlıklar nedeniyle bu tüzük uygulanamaz hale gelmiş, nihayet 1974 yılında yerel yönetimlerin 657 Sayılı Kanun kapsamına alınması ve "belediye memuru", "devlet memuru" terimleri yerine "memur" terimi benimsenmiştir (Akgüner, 2009:30; Şaylan, 2000:51).

Bu dönemde yapılan düzenlemelerde memurların sendika hakkına ilişkin bir kural yer almamıştır. Daha önce sözü edilen 1909 tarihli *Tatil-i Eşgal Kanunu'nun* ilgili hükümlerinde kamuda çalışan memur, müstahdem ve işçilerin sendikalı olma hakkı yasaklanmıştır. Bu kanun 1936 yılında *İş Kanunu* çıkana kadar yürürlükte kalmıştır. Ayrıca 1938'da çıkarılan *Cemiyetler Kanunu* ile de memur ve işçilere dernek kurma yasağı çerçevesinde sendika yasağı uygulanmıştır. Derneklere üye olma yasağı 1964 yılına kadar sürmüştür. *Memurin Kanunu*'nda grev yasağı da net bir şekilde düzenlenmiş, buna uymayan memurlar için ihraç ve sınıf tenzili cezası

uygulamasına yer verilmiştir. Bütün bu yasaklarla birlikte 788 Sayılı bu yasayla memurlara siyaset yapma yasağı da getirilmiştir (Aslan, 2012:398-99).

Cumhuriyetin ilk döneminde her ne kadar yeterli olmasa da yeni bir kamu personel rejiminin tohumları atılmıştır. Kamu personel sistemi özde memur ve müstahdemlerden oluşan iki grup çalışana dayanmaktadır. Ancak aralarındaki en belirgin fark, memurların statü sistemine uygun olarak çalışması ve dolayısıyla güvenceye sahip olması iken müstahdemlerin sözleşme esasına uygun çalışması ve emeklilik rejiminin dışında tutulmasıdır. Bu dönemde KİT'lerde ve belediyelerde çalışan memurlar da aynı yasal halk ve sorumlulukla çalışma sistemine dahil edilmişlerdir. Bu dönemin diğer bir özelliği de kamu personelinin sendikal haklarının bulunmaması ve grev ve siyaset yasağının yürürlükte olmasıdır.

2.2.1.2.2. 1945-1960 Dönemi

1946 sonrası yıllar Cumhuriyet Türkiyesinin tarihinde hem siyasal hem ekonomik bakımdan yeni bir dönüm noktasıdır. Siyasal açıdan tek partili dönemin sona ermesi ile birlikte çoğulcu demokratik yaşama geçilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte ayrıca ekonomik anlamda bakıldığında 1946 hazırlanan *Beşinci Kalkınma Planı* uygulamaya konulmamış olmasına rağmen devletçi-korumacı bir sanayileşme anlayışının gündem dışına çıkarıldığı ve dünya ekonomisi ile farklı bir eklemlenmenin başladığı yeni bir dönemi işaret etmektedir. Bu kapsamda Türkiye'nin uluslararası kapitalizmin savaş sonunda kurulan üst organlarına üye olduğu ve yabancı uzmanların uğrak yeri haline geldiği gözlenmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse dış pazara dönük ve tarıma, madenciliğe, altyapı yatırımcılığına öncelik veren bir anlayış gündemdedir (Boratav, 1997:315).

Dönemin kamu personel rejimi açısından iki temel özelliği vardır. Birincisi, 1949 yılında çıkarılan 5434 Sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu*[30]; ikincisi ise personel rejimine yönelik yerli ve yabancı uzman raporlarının hazırlanmış olmasıdır.

Emekli Sandığı Kanunu ile kamu alanında daimi kadroda çalışan memur ve müstahdemlerin sosyal güvenlik hakları, günün koşullarına göre yeniden düzenlenmiş ve dağınık emekli sandıkları kaldırılarak bu görevin yapılması, aynı yasa ile kurulan Emekli Sandığına verilmiştir. Ancak daha önce kurulmuş olan[31] sandıkların tümünün bir defada Emekli Sandığına bağlanması mümkün olmamış, bunlardan bir bölümünün Sandığa bağlanması sonraki yıllara bırakılmıştır (Talas, 1997:484). Bu yasa ile sivil ve askeri bürokrasinin emeklilik rejimi tek çatı altında toplanmış ve memurların güvencesi sağlanmıştır. Yasada, yalnızca çalışanların değil, onların bakmakla yükümlü oldukları kimselere ilişkin haklar ve kullanım biçimleri de düzenlenmiştir. Düzenleme kapsamında Emekli Sandığının yönetim yapısı ile birlikte emekli aylığı, toptan ödeme, kesenek iadesi, sakatlık aylığı, dul ve yetim aylığı, evlenme ikramiyesi, ölüm yardımı ve sağlık yardımı konularında ayrıntılı hükümler yer almaktadır. Daha sonra farklı tarihlerde bu yasa üzerinde en son 2007'de olmak üzere çok sayıda değişiklik ve bazı maddelerin iptali gerçekleştirilmiştir (www.sgk.gov.tr)

---

[30] Kanun No: 5434, Kabul Tarihi: 08.06.1949, Kanun, 17 Haziran 1949 tarih ve 7235 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[31] Emeklilik aylığına ilişkin ilk uygulama Osmanlı Döneminde başlamıştır. Bu kapsamda 1866 yılında kurulan Askeri Tekaüt Sandığı ve 1881 yılında mülki memurlar için kurulan Tekaüt Sandığı ile 1930 yılında yeni bir kesenek esasına dayanan sandık sistemi yerine emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineden ödenmesi ilkesine dayalı 1683 sayılı *Askeri ve Mülki Tekaüt Kanunu*, Emekli Sandığının kurulmasından önceki yasal düzenlemelerdir.

> Ancak, 1949 yılından itibaren memur güvencesini zayıflatan birtakım düzenlemelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, 1949 tarih ve 5439 Sayılı Memurin Kanununa Ek Kanun ile memurların bakan tarafından teşkilat emrine alınarak yurt içinde dilenilen yerde çalıştırılması, yine aynı yasa ile kadrolarda tasarruf sağlamak amacıyla idare tarafından memur kadrolarının kaldırılabilmesi; 1954 tarih ve 6422 Sayılı yasa ile yaş kaydına bakılmaksızın 25 yılını dolduran memurların re'sen emekli edilmeleri ve yine aynı yıl çıkarılan 6435 Sayılı Yasa ile asker ve hakimler dışındaki memurların bağlı bulundukları kurum emrine alınmak suretiyle hiçbir gerekçe gösterilmeksizin ve disiplin kovuşturması yapılmaksızın hizmetle ilişiğinin kesilebilmesi olanağı getirilmiştir (Acar, 2009:92).

Cumhuriyetin kuruluş döneminden planlı kalkınma dönemine kadar geçen süre içerisinde uygulamaya konulan yasaların oluşturduğu kamu personel rejiminin kapsamı, maaş ve kadro düzenlemesinden öteye gidememiş, sistematik ve yaklaşım bütünlüğünü ise sürekli yitirmiştir (Şaylan, 2000:108). Bu nedenle kamu personel sisteminde sağlıklı bir çözüm üretilebilmesi ve kalıcı bir yapının oluşturulabilmesi için yabancı uzmanlara hazırlatılan ve bunlara ilaveten devlet kurumlarının yaptığı bazı çalışmalarla desteklenen raporlarlar ortaya konulmuştur. Ancak başta Amerika olmak üzere çeşitli ülkelerden gelen uzmanların hazırladığı raporların uygulamaya geçirilmesine yönelik ciddi bir çaba harcanmamıştır (Heper, 1977:44). Bununla birlikte bu raporların planlı dönemde kurulan Devlet Planlama Dairesi ve personel rejimindeki değişimlerin öncülü olduğu söylenebilir.

Sözkonusu bu raporların[32] ilki 1949 tarihli Neumark Raporu'dur. Başbakan İsmet İnönü'nün talimatı ile hazırlatılan *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel*

[32] Bu raporlarla ilgili değerlendirmeler şu yayınlar üzerinden yapılmıştır: Şaylan, 2000:109- 110; Aykaç vd. 2003:161-165; Kara, 2006:152-158; Kayar, 2008:13-14; Öktem, 1992:

Çalışma Esasları Hakkında Rapor yedi bölümden oluşmaktadır. 60 sayfalık raporun ilk bölümünde idari reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmuş ve bu nedenlerin memur dağılımındaki dengesizlik, memurların niceliklerinin yetersizliği, örgütlenme konusundaki sıkıntılar, aşırı kırtasiyecilik ve denetim sistemindeki aksaklıklar olduğu ifade edilmiştir. Raporun diğer bölümlerinde bakanlıklarda reformu yürütecek komisyonların oluşturulması ve kamu yönetimiyle ilgili sorunların çözümü için alınacak önlemlerin halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurulması önerisi getirilmiştir. Ayrıca personel ve ücret sorunları konularında çözüm önerileri kaleme alınmıştır (Kayar, 2008:13-14). Neumark'ın önerilerinden biri de memurların eğitime göre sınıflandırılması, her sınıf içinde farklı maaş miktarlarına denk düşen derecelendirme sistemidir. Bununla birlikte odacı/hizmetliler için de bir dereceye kadar barem sistemine benzer bir ücret rejimini belirleyecek yasa çalışması önerilmektedir (Şaylan, 2000:109). Bu öneri memur rejiminde kadro sistemine geçilmesi gerektiğinin sinyallerini vermektedir. Böylece ileriki dönemlerdeki personel rejimi için önemli bir kaynak niteliği göstermektedir.

Aynı tarihlerde Max Weston Thornburg[33] ve arkadaşları tarafından kaleme alınan *Türkiye Nasıl Yükselir*[34] başlıklı rapor ağırlıklı olarak Türkiye'nin ekonomik durumuna ilişkin veriler sunmaktadır. Raporda, kamu yönetiminin nitelikli uzman ve danışmanlara ihtiyacı olduğu, bozuk yönetimin ekonomideki verimsizliği beraberinde getirdiği vurgulanmıştır. Buna göre, iyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve

[33] Thornburg, Amerikan Standard Oil Şirketi yöneticilerindendir.

[34]Türkiye 1948 yılında Marshall Planı'na alınmış ve ABD ile İktisadi İşbirliği Anlaşması imzalamıştır. Bu anlaşmayı izleyen yıllarda Amerikan Heyeti Türkiye'ye gelerek Ankara'da çalışmalar yapmıştır. Marshall Planı, Türkiye'nin o dönem Amerika'dan alacağı yardımları içermektedir. Thornburg'un Türk ekonomisiyle ilgili yapmış olduğu bu çalışma bu kapsamda değerlendirilebilir (Kara, 2006:153-54).

uzman personelin sağlanması için liyakat ilkesine önem verilmeli ve ücret sisteminin de bunu geliştirecek düzeyde kurgulanması gerekmektedir. Nitelikli uzman ve danışmanların da Amerika'dan sağlanabileceğine vurgu yapılmıştır.

1951 yılında hazırlanan Barker Raporu, temelde Türkiye'nin ekonomik ve kalkınmasına yönelik görüşleri içermektedir. Raporda, Türk kamu yönetiminde yetki devrinin hızlı bir şekilde gerçekleştirilerek yetki ve sorumluluk alanlarının yeniden dağılımının sağlanmasının yanısıra kamu personel yönetimini yürütmek amacıyla Devlet Personel Dairesinin kurulması önerilmektedir. Ayrıca kamunun ve özel sektörün ihtiyacı olan uzman personelin temin edilebilmesi amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulması istenmektedir.

Yabancı uzmanların hazırladığı diğer bir rapor da James W. Martin ve G.E. Cush tarafından 1951'de kaleme alınan çalışmadır. Raporun ana eksenini Maliye Bakanlığının kuruluş ve çalışmaları oluşturmakla birlikte kamu personelinin problemlerinin çözümüyle ilgili öneriler de yer almaktadır. Raporda merkezi bir personel dairesinin kurulması, kamu personelinin tümü kapsayan merkezi bir sınav uygulamasının başlatılması ve devlet memurlarına eşit ve adil davranılması gibi konularda görüşlere yer verilmiştir.

1951 yılında hazırlanan bir başka rapor da Leingruber Raporu'dur. Bu raporda da diğer raporların bazılarında olduğu gibi bir merkezi personel dairesinin kurulması önerilmekte ve merkezi yönetim ve belediye personelinin hukuksal statüleri, ücret sistemleri, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki fazlalık ile personelin sınıflandırılması gibi konulara yer verilmektedir. Raporda kaleme alınan diğer konu da hizmet süresiyle sınırlı istihdam ve süresiz istihdamdır. Bu yönüyle

bakıldığında sürekli istihdam yerine geçici istihdamın kamu personel rejiminde öncelikli olması gerektiği konusu ilk defa bu belgede vurgulanmıştır. Böylece Türkiye'de güvencesiz çalışma sistemiyle ilgili ilk düşünceler filizlenmeye başlamıştır denilebilir.

Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma başlığını taşıyan Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlığında bir heyet tarafından hazırladığı rapor bir araştırma şeklinde yürütülen çalışmanın ürünüdür. Çalışmada personelin sorunları, ücret rejimi ele alınmış ve kamu personel reformunun, yapılacak yönetim çalışmalarında öncelikli faktör olduğu ifade edilmiştir. Raporda, Neumark'tan farklı olarak devlet hizmetinde çalışanların mesleki niteliklerini etkileyen faktörlere bağlı olarak memurluk görevinde bulunacakların mesleki yönden yetişmeleri için büyük ölçüde önlemlerin alınmadığının altı çizilmektedir. Bu durumun özellikle orta kademe çalışanlar için önemli bir sorun oluşturduğu ve memurların idarenin çözüm aradığı sorunlarla ilgili daha çok bilgilendirilmeleri ve bunlar için sistematik bir örgütlenmenin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Yabancı uzmanların hazırladığı bu raporlar dışında planlı kalkınma dönemine geçmeden önce Maliye Bakanlığının hazırladığı *Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor* ve Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün hazırladığı üç ciltlik *Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Raporu* da burada anmak gerekir. Bu çalışmalarda da barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler ile kamu personeli için yapılması gereken reformun kapsamı belirlenmeye çalışılmıştır.

Yabancı uzman raporlarının da etkisiyle 1956 yılında yeni bir personel yasası hazırlığı yapılmıştır. Başbakanlık tarafından Maliye Bakanlığına hazırlattırılan *Devlet Personel Kanunu Tasarısı* 4 Nisan 1956'da TBMM'ye sunulmuş; ancak 1957 seçimlerinin devreye girmesiyle yasa tasarısı kadük kalmıştır. Tasarının giriş kısmında "kamuda görev yapan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkanlar dahilinde asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması, nitelikle personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacıyla hazırlandığı" belirtilmiştir. Tasarıyla ayrıca Devlet Personel Dairesinin kurulması öngörülmüş ve memur aylıklarının günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi ve dağınık olan mevzuatın bir kanun altında toplanması önerilmiştir (www.dpb.gov.tr).

Planlı dönem öncesi söz edilmesi gereken son bir nokta da 1958 tarihli *Yevmiyeli Teknik Personel Yönetmeliğinin* çıkarılarak teknik personelin istihdam rejiminin genel memurlar rejiminden ayrılmasıdır. Merkezi yönetim ve KİT'ler, askeri örgütlenme, demir yolları ve liman işletmeleri bu yönetmelik kapsamına alınmış, belediyeler ve il özel idareleri kapsam dışında tutulmuştur. Teknik personel böylece diğer memurlara göre ayrıcalıklı bir konuma gelmiş; bu durum 657 Sayılı *Devlet Memurları Kanununa* kadar sürmüştür (Aslan, 2012:413).

Kısaca belirtmek gerekirse bu dönem içinde Emekli Sandığının kurulmasıyla sosyal güvence sisteminin birleştirilmesi dışında yabancı uzmanların hazırladığı raporlar kamu personel rejimine etki eden ana unsurları oluşturmuştur. Bu raporlar o dönemde sonuca ulaşmamış olmakla birlikte planlı dönemde gerçekleştirilen Devlet Personel Dairesinin kurulması ve 657 Sayılı *Devlet Memurları Kanununun*

çıkarılmasında öncül olarak kabul edilebilir. Genel olarak bakıldığında ise memurların sınıflandırılması ve ücret durumları ile ilgili karmaşa bu dönemde daha içinden çıkılmaz hale gelmiştir. Ücret dengelerindeki bozulma tüm kamu çalışanlarını olumsuz etkilemiştir.

2.2.1.2.3. 1960-1980 Dönemi

1960-1980 yılları arasında kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler önceki on yıl içerisinde hazırlanan yabancı uzman raporlarının yasal içeriğe kavuşturulması bağlamında Devlet Planlama Dairesinin kurulması, 657 Sayılı *Devlet Memurları Yasasının* kabul edilmesi ve bu yasanın uygulamaya girmeden çok sayıda değişikliğe uğraması şeklinde ortaya çıkmıştır. Uzun yıllar boyunca tartışma konusu olan memur rejimi bu dönemde de sıcaklığını korumuş, hatta 1980 sonrası yapılan yeni düzenlemelerle 2000'li yıllara kadar taşınmıştır. Bu tartışmaların odak noktasını ise kamu personel rejiminin eşit ve adil bir personel yapısını oluşturamadığı ve ücretlerde anlamlı bir düzelme sağlayamadığı hususu oluşturmaktadır. Bu dönemin önemli bir özelliği olarak ayrıca anayasa değişikliği ve planlı kalkınma döneminin[35] başlaması ile yeniden sosyal devlet ilkesinin devreye sokulma çabalarının gündeme taşınmasının olduğu belirtilebilir.

---

[35]1961 Anayasası ile başlayan süreçte planlı kalkınma dönemi başlamıştır. İlk kalkınma planı *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* adıyla 1963-1967 yıllarını kapsayacak şekilde yürürlüğe konulmuş ve bundan sonraki süreçte birkaç yıl kesintiye uğramakla birlikte günümüze kadar devam etmiştir. Bu kalkınma planında personel rejimiyle ilgili ayrı ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmamış, genel değerlendirmeye yer verilmiştir. Planda kamuda çalışan memurların gelir düzeylerine atıf yapılarak memurların gelir dağılımından aldıkları payların 1950-1960 dönemleri arasında önemli ölçüde düşme eğiliminde olduğu belirtilmiştir (www.kalkinma.gov.tr erişim tarihi:22.01.2014).

Bu plan "devletçiliğe yönelmede bir köşe taşı" olarak değerlendirilmektedir (Soylu ve Yaktı, 2012:365). Ayrıca planlı kalkınma süreciyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Sencer, 1991 ve Altan, 2012, Boratav, 1998.

Yukarıda belirtildiği üzere 1960 öncesi dönemde yabancı uzmanların görüşleriyle şekillendirilen raporlar 1956 yılında hazırlanan *Devlet Personel Kanunu Tasarısı*yla düzenleme haline getirilmeye çalışılmış, fakat kesintiye uğramıştır. Diğer taraftan 27 Mayıs 1960 hareketiyle başlayan dönemde yeni bir anayasa yapılmadan önce Devlet Personel Dairesi'nin[36] (DPD) kurulması kamu personel rejiminde önemli bazı değişikliklerin yapılacağının işaretini vermektedir. Zira zaten 1960 öncesi hazırlanan yabancı raporlarında özellikle Barker Raporu, Martin ve Cush Raporu ve Leingruber Raporunda merkezi bir personel örgütünün kurulması önerilmiştir. Devlet Personel Dairesinin personel rejimiyle ilgili çalışmalarına geçmeden önce bu dönemde ayrıca 1962'de hazırlanan H.O. Van Mook, aynı yıl hazırlanan John F. Fisher ve 1963'te hazırlanan Podol[37] raporlarıyla kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesi yönünde bir "reform" talebinin ivme kazandığını belirtmek gerekmektedir.

Yabancı uzman raporlarında sürekli yinelenen merkezi bir örgüt kurulması fikri 1960 yılında yönetimde bulunan Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından yasal düzenlemeyle Devlet Personel Dairesi[38] adı altında gerçekleştirilmiştir.

---

[36] Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun**,** Kanun No:160, Kabul Tarihi: 13.12.1960, Kanun, 16 Aralık 1960 tarih ve 10683 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[37] H. O. Van Mook tarafından hazırlanan raporda memur maaşlarının satın alma gücüne paralel olarak artırılması, personel yönetimini homojen bir uygulamaya taşıyacak merkezi bir yönetimin oluşturulması ve liyakat ilkesinin zedelenmemesi konusu detaylı bir şekilde işlenerek personel rejiminde acilen reform yapılması istenmektedir.

John F. Fisher raporlarında da liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, kamuda çalışacak personel ihtiyacının belirlenmesi, işe almada uygulanan sınavların biçimi ve personelin örgütlenmesi konuları çözülmesi gereken sorunlar olarak belirtilmiştir.

Podol Raporunda ise sistemin yalnızca yönetici kategorisi boyutu ele alınarak Türk yöneticisinin son derece merkezci bir yapıya sahip olduğu ve rütbe-mevkiye çok önem verdiği gibi konular eleştirilmektedir (Şaylan, 2000: 112-113). Raporlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Yayman, 2008.

[38] *Devlet Personel Dairesi Kurulmasına Dair Kanunun* 5. maddesi. (www.tbmm.gov.tr) (erişim: 22.1.2014).

Cumhuriyetin kuruluşundan beri kamu personelinin yönetimi konusunda sorumlu olan Maliye Bakanlığı, MBK tarafından *Devlet Personel Dairesi Hakkında Yasa* tasarısı hazırlamakla görevlendirilmiştir (Tutum, 1970:13; Güler, 1988:83). Dairenin görevleri yasada şu şekilde belirlenmiştir:[39]

> Önceden belirleyeceği esas ve ölçülere göre, memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılması suretiyle kurumların aynı benzer işleri için eşit ve adi ücret prensibini yaşama geçirmek; memur, hizmetli ve kadro unvanlarını standart hale getirmek; kurumlara personel alınmasına ve personelin yükselmesi için gerekli yeterlik koşulları ile genel esasları tespit etmek; çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için uygulanması gereken usul ve esasları belirlemek; ülkenin ekonomik, sosyal ve malî durumunu takip ederek maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarında yapılması gereken düzenlemeleri hazırlamak; kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmetin kurallarına uygun bir seviyede tutulması için gerekli revizyonları yapmak; ihtiyaçtan fazla olduğu tespit edilecek kadrolardaki memur ve hizmetlilerin boş kadrolara yerleştirilme yöntem ve özelliklerini ve kesin atamalarına ilişkin istihdam tarzlarını tespit etmek; dairelerince açıkta bırakılacak personelle ilgili çalışmaları düzenlemek; iç ve dış gezi günlük ödemeleriyle, sürekli görevle yabancı ülkelerde bulunan memurların maaşlarına uygulanacak ödeme oranlarını belirlemek; genel personel kayıtlarını tutmak ve kamu personelini ilgilendiren konularda doküman ve istatistiksel bilgiler toplamak; bu maddede yazılı hususlarla ve personel rejimine ilişkin her türlü yasa tasarılarını, tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak; memur ve hizmetlilerin hak ve yükümlülüklerini belirlemek, bunlara uygulanacak disiplin sistemini belirleyerek, bütün kurumlarda aynı şekilde uygulanmasını sağlamak; personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve araçları belirlemek; personelin ödüllendirilmesine ilişkin hususları incelemek;

---

[39] DPD ile ilgili 1984 yılında yeni bir düzenleme yapılmış ve kurum, Devlet Personel Başkanlığı adıyla yine Başbakanlığa bağlı olarak çalışmalarını sürdürmüştür. 08.06.1984 tarihli 217 Sayılı *Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 18.06.1984, Sayı: 18435.

uygulamada belirecek ihtiyaçlara göre, Başbakanlıkça re'sen veya bizzat kendisinin teklifi üzerine (kadrolarını ve masraflarını artırıcı nitelikte olmamak kaydıyla) verilecek diğer işleri görmek.

Kurulduğu dönemde altı kişiyle çalışmaya başlayan DPD'ye[40] gereken yetki ve bütçe verilmemiş, 1972 yılına kadar Başbakanlık bütçesinde yer alan ödeneklerle çalışmalarını yürütmüştür (Güler, 1988:86). 1960'ta kurulmasına rağmen ancak 1961'de fiilen çalışmalarına başlayan DPD, kamu personel rejiminin bir bütün olarak ele alınması düşüncesinin resmi plandaki göstergesi olmuştur. Başlangıçta ön çalışmalar yaparak kamu personelinin genel bir dökümünü çıkarmış, daha sonra yeni rejimin temel ilkelerini bir araya getiren önerileri *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor* adıyla merkezi yönetime sunmuştur. Rapor 1963'te Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu çalışmanın iki yıl sonra hazırlanan *Devlet Memurları Yasasına* temel teşkil ettiği görülmüştür (Çevikbaş, 1995:62).

1961 Anayasasında[41] sosyal devlet ilkesine[42] yer verilmesiyle birlikte kamu personel rejimi için de birtakım yeni ilkeler getirmiştir. Devletin koruyuculuğunun bir göstergesi olarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli istihdam biçiminin memurluk olduğu 117. maddede[43] yer alan memur güvencesiyle ifadelerde yer

---

[40] Devlet Personel Dairesinin kuruluş yıllarında yaşananlar ve Dairenin çalışma sistemi ile ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. Mıhçıoğlu, 1987.

[41] T.C. Anayasası (1961), Kanun No: 334, Kabul Tarihi: 9.7.1961. 20 Temmuz 1961 tarih ve 10859 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[42] Sosyal devlet ilkesi, 1961 Anayasasının 2. maddesinde "Türkiye Cumhuriyeti, insan haklarına ve 'Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir." ilkesiyle düzenlenmiştir (www.tbmm.gov.tr). Sosyal devlet kavramıyla ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. (Talas, 1991).

[43] Üçüncü bölüm 117. maddede "Memurlarla İlgili Hükümler" bölümünde "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin

bulmuştur. 118. maddeyle[44] memurların disiplin süreci anayasal esaslara bağlanmış ve tamamıyla yargı denetimine alınmış; ayrıca 58 maddede[45] kamu personel rejiminin anayasal zemini ortaya konulmuştur. Özetle bu anayasayla ortaya konulan yapı geleneksel kamu personel rejimindeki statüsel çalışma biçimidir. Dolayısıyla bu dönemde çalışanlarla ilgili yapılan düzenlemelerde devletin korumacı yaklaşımını görmek ve bu yöndeki uygulamaları izlemek mümkündür.

Anayasanın sosyal devlet ilkesinden hareketle eşit işe eşit ücret ve adaletli bir yapı üzerine geliştirilen çalışmalardan biri olan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Ensitüsü'nün (TODAİE) öncülüğünde hazırlanan ve tüm merkezi yönetimi kapsayan *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi* (MEHTAP) raporu[46], 24 Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulmuştur. Proje, merkezi hükümet teşkilatının kuruluş ve görevlerini ele alan, (Sürgit, 1968:1-2) kamu yönetimi sistemine bir bütünlük içinde yaklaşan ve tüm merkez örgütünü içine alan ilk köklü ve kapsamlı çalışmadır (Ergun, 1991:11).

MEHTAP Raporu (1966:356), kamu personel rejimini yönünden merkezi hükümetin eksikliklerinin şu gerekçelerden kaynaklandığını belirtmektedir: Merkezi

---

gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." ilkesi yer almaktadır.

[44] Anayasanın 118. maddesinde "Memur Teminatı" başlıklı bölümde ise "Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnad olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır. Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. Asker kişiler hakkındaki hükümler saklıdır." hükmü bulunmaktadır. (1961 Anayasası: www.tbmm.gov.tr)

[45] 58. maddede "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" denilmektedir.

[46] Raporla ilgili daha ayrıntılı bilgi almak için bkz. *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, 1966*. Raporu hazırlayan kurulda 1. Başkan Tahsin Bekir Balta, II. Başkan Kemal Fikret Arık, Proje Koordinatörü Kenan Sürgit, Genel Raportör Mümtaz Sosyal, Hasan Şükrü Adal, Süleyman Demirel, Ziya Eralp, John W. Foster, Arif Payaslıoğlu yer almaktadır.

kamu görevlerinin çeşitli hizmet alanları arasında rasyonel bir şekilde dağıtılmış olmaması; personel rejiminin statüler, ücretler ve personele sağlanan sosyal imkanlar bakımından yetersiz olması; personelin gerek hizmet öncesi, gerekse hizmet içi eğitim bakımından bütün tedbirlerin alınmamış bulunması; personel yönetimi görevlerinin hem uygulamacı birimler içinde hem de merkezde henüz modern ilkelere göre düzenlenmemiş olması.

Devlet Memurları Yasasına ışık tutan raporda, kuruluşların yasalarında personele ilişkin hükümlerin bulunması; personel görev unvanı ve maaş derecesi dışında çalıştırılmamaları; kadro unvanlarının tekliğini sağlamada DPD'ye görev düşeceği; kamu yönetiminin iyileştirilmesinin personel yönetiminin iyileştirilmesine bağlı olarak personelin yetenek ve yeterliği sayesinde yönetimin ancak gelişme sağlayabileceği; personel yönetiminin kamu örgütünün katıldığı bir görevler topluluğu olması nedeniyle işlerin sınıflandırılması, derecelendirilmesi, personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, ücret oranlarının ve hizmet koşullarının belirlenerek düzenlenmesi ve kuruluşların personel gereksinimlerinin ortaya konulması gerektiği; modern personel yönetimi için kamu hizmetlerinin tamamına uygulanabilecek kural ve ölçütlerin sosyo-ekonomik yapıya uygun bir sisteme bağlanması gerekliliği; merkezi denetimin yanısıra, kuruluşların personel müdürlükleri, personel yönetimi sisteminin etkili ve verimli olmasından sorumlu olacağı belirlemelerine yer verilmektedir (Öktem, 1992:92-93).

Bu dönemde başlatılan reform çalışmalarının sonucunda, modern anlamda bir personel yönetimini temellendirecek bir düzenlemeye gidilmesine (Canman, 1985:5) karşın, konuya sistemsiz yaklaşıldığı, reformun hedefi, stratejisi, öncelikleri ve

gelişim evreleri önceden doğru bir şekilde planlanmadığı için istenilen amaca ulaşılamadığı dikkat çekmektedir (Tutum, 1983:3).

1961 Anayasasında yer alan sosyal devlet ilkesi doğrultusunda yukarıda gerçekleşen birden fazla çalışmanın yanısıra en önemli yasal düzenleme 1965 yılında kabul edilen *Devlet Memurları Kanunu*'dur (Şaylan, 2000:34)[47]. Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girme tarihi olarak 1 Mart 1966 öngörülmüştür. Kanunun ilk halinde o dönemlerde İngiltere'deki uygulamaya benzeyen bir sınıflandırma sistemi yer almaktadır. Buna göre kamu personeli, yönetici, icracı ve büro hizmetleri olarak üç sınıfa ayrılmıştır. Sınıflandırma çalışmaları için kurumlara bir yıl süre tanınmıştır. Bu şekilde her kurum, kendi kurumsal sınıf tüzüklerini hazırlayacak ve Danıştay'ın incelemesinden sonra yürürlüğe girecektir. Kurumlar, hazırladıkları tüzüklerde kendi personeline avantajlı gösterge rakamları elde edebilmek için DPD ile pazarlık yapmışlardır.[48] Bu çalışmalar öngörülen süre içerisinde tamamlanamamış ve 1966 Bütçe Kanunu ile 657 Sayılı Kanunun uygulanması genel kadro kanununun çıkarılmasına kadar ertelenmiştir. 1966 yılında Ankara Üniversitesinin, kanunun birinci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan üniversite öğretim üye ve yardımcılarının mali hükümler itibariyle bu kanuna bağlı kılınmasının üniversite özerkliğini engelleyeceği yönündeki başvuruyu Anayasa Mahkemesine taşıması ve Mahkemenin başvuruyu kabul ederek söz konusu hükmü "Bütçe yasalarına bütçe ile

---

[47] *657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu*, 12056 sayılı Resmi Gazetede 14.7.1965 tarihinde yayımlanmıştır.

[48] Tutum, o günkü yaşananları şöyle kaleme almaktadır: " …Reform uygulamasına hakim olması gereken Devlet Personel Dairesinin bu mücadelede inisiyatifi bütünüyle kaybettiği açıkça görülmektedir. Öyle ki, bir ara Daire (DPD) koordinasyon merkezi olmaktan çok içinde pazarlıkların yapıldığı, fiatların biçildiği ve tavizleşmelerin cereyan ettiği bir nevi 'borsa merkezi' haline gelmiştir. Olaylar DPD'nin gücünü aşacak bir gelişme göstermektedir. Nitekim kurumlar tarafından teklif edilen 400 adet tüzüğün önce müsteşarlar seviyesinde incelenmesi zorunlu görülmüş ve bu seviyede yapılan sistemsiz çalışmalar sonunda tüzük sayısı 232'ye indirilmiştir." (Tutum, 1968:34).

ilgili olmayan hükümler konulamaz" gerekçesiyle iptal etmesi nedeniyle kanunun uygulaması 1969 yılında durdurulmuştur. Beş yıl askıda kalan kanun, nihayet 1970 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun ile doksan maddesi değiştirilmiş, otuz yedi ek madde getirilmiş şekilde yürürlüğe girmiştir. Böylece yeni sınıflandırma sistemi, 1970 yılında 1327 Sayılı *Devlet Memurları Kanunuyla*[49] uygulanmaya başlamıştır (Güler, 2005:220-21; Kayar, 2011:30; Tutum, 1968:33-35).

Bu kanunun getirdiği başlıca yenilikler olarak sınıflandırma; hukuksal ve mali statülerin birleştirilerek tek istihdam şekli; tek ücret sistemi, ücretin açık olması ve ücretlerde denklik; değişen katsayı sistemi; personel istihdamında yatay ve dikey hareketlilik ve memur yardımlaşma kurumu kurulması gibi konular belirtilebilir (Çevikbaş, 1995:67).

DMK, sözkonusu kanunla yapılan değişiklikler sonrası günümüze kadar geçen sürede çıkarılan çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle (KHK) büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Anayasayla kamu personel rejiminin kanun ile düzenlenmesi çerçevesinde değerlendirilmiş olmasına karşın, bu ilke 12 Mart dönemi sonrası yürütmeye KHK çıkarma yetkisinin verilmesiyle bu yönde uygulamaya gidilmiştir. Personel rejiminin düzenlenmesiyle ilgili ilk KHK 12 Eylül 1972'de 1 numaralı KHK rejimini düzenlemek üzere çıkarılmıştır. Ayrıca kamu personel rejimi kanunun uygulamasını göstermek ya da emrettiği konuları düzenlemek için tüzük ve kanunda açık şekilde öngörülen genel yönetmeliklerle desteklenmiştir (Aslan, 2012:424).

[49] Kanunla ilgili yapılan değişikliklerin ayrıntıları ve eleştirilen yönleriyle ilgili bkz. Tutum, 1970; Tutum, 1974.

1327 Sayılı Kanunun 3. maddesinde temel ilkelerin kamu personelinin sınıflandırma, kariyer ve liyakat şeklinde olduğu hükme bağlanmıştır. Buna göre sınıflandırma,[50] "Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmak" şeklinde ifade edilmektedir. Aynı maddenin (B) fıkrasında kariyer, "Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır" denilirken, (C) fıkrasında liyakat; "Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır." ifadesine yer verilmektedir.

Devlet memurlarının sınıflandırılması bu yasayla 8 başlık altında toplanmışken 1974[51] ve 1975'te[52] yapılan değişikliklerle memurlar 10 sınıfa ayrılmıştır. Bunlar; Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, Teknik Hizmetler Sınıfı, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı, Avukatlık Hizmetleri Sınıfı, Din Hizmetleri Sınıfı, Emniyet Hizmetleri Sınıfı, Yardımcı Hizmetler Sınıfı, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı, Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı. Bu hizmetlere giriş koşulları 36. maddede ayrıntılı olarak verilmektedir.

Kamu personel rejimini düzenleyen diğer bir ilke olan kariyer ilkesinden "memurun eğitim ve yeteneği temelinde, aşağı derecelerden en üst dereceye kadar

---

[50] Sınıflandırmanın 1965 tarihli ve 1970 tarihli DMK ile karşılaştırmaları ile ilgili açıklamalar için bkz. Güler, 2005:221-222).
[51] 30.05.1974 tarihli Kanun Hükmünde Kararname
[52] 1974 tarihli KHK, 15.5.1975 tarihinde (1897/1. Madde) tekrar değiştirilerek düzenlenmiştir.

ilerleme olanağının sağlandığı kariyer düzeninin memurluk rejimine yerleştirilmesi" (Aslan, 2012:428-429) anlaşılmaktadır. Memurluğun bir yaşam boyu meslek olarak kabulü anlayışına dayanan kariyer sistemi, hizmete giriş, yasayla belirlenmiş hak, ödev ve sorumlulukların da öncelikle kabul edilmesini beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte içeriden ve hizmet süresine bağlı olarak yükselme, üst görevlere hizmet içinde yetişme, eşit işe eşit ücret değil, sosyal ücret ve aileyi de kapsayan geniş sosyal güvenlik alanını kapsamaktadır (Güler, 2005:231-32).

Liyakat (yeterlik) ilkesi ise etkin ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak veren kural ve uygulamaların bütünü olarak işe en uygun kişinin seçilmesi ve belli özellikleri taşıyan bir personel yapısını (Aykaç, 1990:99) sistematize etmektedir. Memurların işe alınmasında ise en uygun araç açık yarışma sınavlarıdır. Bu sınavlarla ilgili yeterli duyuruların yapılması, başvurma fırsatının verilmesi, aranan koşulların gerçekçi olması, ayrım gözetilmemesi, yeteneğe göre sıralama ve sonuçlar hakkında bilgi verilmesini gerektirmektedir (Şen, 1995:78). Ancak kanunla belirlenen bu ilkenin doğru uygulanmaması nedeniyle sorunlar yaşandığı ve sistemin doğru işlemediği görülmektedir.[53]

DMK'nın 1965'teki yapısında devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olmak üzere üç temel istihdam biçimi kabul edilmiştir. Ancak 1974 yılında yapılan değişiklikle[54] bu yapı dörde çıkarılarak memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak belirlenmiş ve bu biçimlerin dışında kamuda personel çalıştırılamayacağı ilkesi getirilmiştir. Kanunun ilk halinde memur, "kamu

[53] Liyakat sisteminin Türkiye'de uygulanması ile ilgili eleştirel bir yaklaşım için bkz. Tutum, 1980 ve 1983.
[54] 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanan genel veya katma bütçelerden veya bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan veya kefalet sandıklarından aylık alan kişiler" olarak belirtilmiş, bu şekilde yalnızca genel ve katma bütçeli kurumlarda çalışanlar memur sayılmıştır. Bu kapsamın dışında kalan belediye ve il özel idarelerindeki "belediye memurları" 1974'te devlet memuru tanımı içine alınarak devlet-belediye memuru ayrımı ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca, maddenin ilk biçiminde memurun niteliği olarak geçen "devamlı vazife görmek üzere atanma" da 1974'te metinden çıkarılmıştır. Bu durum 1980 sonrası ortaya çıkacak süreçle ilgili bir dönüşümün işareti olarak kabul edilebilir (Aslan, 2012:426).

İkinci istihdam şekli olarak kanunda belirtilen sözleşmeli personel statüsü, yasanın ilk halinde yalnızca yurtta yapılamayan, özel uzmanlık bilgisi gerektiren, yabancılara özgü ve geçici işler için öngörülürken, 1897 Sayılı Kanun ile bu durum genişletilerek yeniden tanımlanmıştır. Buna göre sözleşmeli personel[55]:

> Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.[56]

---

[55] 657 Sayılı DMK, md. 4/B

[56] Sözleşmeli personel ile ilgili maddenin dipnotunda şu açıklayıcı bilgi yer almaktadır: "Bu paragrafta yer alan "kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36 ncı maddenin II-Teknik Hizmetler Sınıfında

Düzenlenen bu maddede görüldüğü üzere sözleşmeli personelin istihdam alanı genişletilmiştir. Bu durum esasında 1980 sonrasında sözleşmeli istihdamı memurluğa alternatif bir yapıya dönüştürme çabalarının ilk ürünleri olarak görülebilir. Böylece geleneksel kamu personel rejiminin temel ilkelerinden biri olan statüye dayalı memurluk sistemi çözülmeye başlanmıştır. Nitekim daha önce de belirtildiği üzere küreselleşme sürecinde esnek çalışma biçimlerinin dünya ölçeğinde yaygınlaşmasıyla sözleşmeli memur kavramı ağırlık kazanan ve reform çalışmalarına özellikle konu edilen bir durumu işaret etmektedir.

DMK'da yer alan diğer bir istihdam biçimi olan geçici personel kavramı, yasanın ilk halinde "yevmiyeli personel" olarak adlandırılmış ve asli olmayan ve belirli süreli işlerde günlük ücretle çalışan personeli ifade etmektedir. 1974 tarihindeki düzenlemeyle kavram değiştirilerek "geçici personel" olarak kullanılmış ve bir yıldan az süreli ya da mevsimlik olduğuna karar verilen işlerde ve belirlenen ücret ve sayılar içinde sözleşme ile çalışanlar[57] bu kategoride değerlendirilmiştir. Kanunda yer verilen son istihdam biçimi ise kamuda çalışan işçileri ifade etmektedir ve bu çalışma sisteminde *İş Kanunu* hükümleri geçerli kılınmaktadır.[58]

657 Sayılı Kanunla Türkiye'deki kamu personel rejimi güçlü bir memur güvencesi sistemini oluşturmuştur. Zaten 1961 Anayasasının değişik maddelerinde memur güvencesi açık bir şekilde yer bulmuştur. Buna göre "kamu hizmetlerinin

---

belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz.)" ibaresi, 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle "Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir." şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

[57] 657 Sayılı DMK, md. 4/C

[58] 657 Sayılı DMK, md. 4/D

gerektirdiği asli ve sürekli hizmetler, memurlar eliyle yürütülür."[59] Yani memurların memurların "sürekli hizmetler" için göreve alınacağı uzun dönemli bir çalışma süresinden söz edilmektedir. Aynı maddede yer alan memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği belirtilerek idarenin günlük düzenlemelerle kamu personeli üzerinde belirlemeler yapmasının önü kapatılmıştır. Öte yandan memurların teminatı ile ilgili bölümde memurların disiplin suçlarıyla ilgili ayrıntılara yer verilerek bu işlemlerin yargı denetimine açık olduğu belirtilmiştir. Bu hükümle kanunda belirtilen koşullar dışında memurun görevle ilişiğinin kesilmesinin önüne geçilmektedir. Memurun ilişiği ancak emeklilik, istifa, ölüm durumlarında ve memurluktan çıkarılma cezasının verilmesi[60] veya üç kez olumsuz sicil alması[61] durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durum memurların anayasal koruma altında olduğu ve memur güvencesinin sağlam bir şekilde sağlandığının işareti olarak görülebilir. Yani Tutum'un (1980:98) değerlendirmesiyle ifade edilirse memur "…çok önemli bir hata işlemedikçe işinden olmaz. Başka bir deyişle, 'ehliyetsizlik' ve 'yetersizlik' nedeniyle görevine son verilen memura pek rastlanmaz. Hukuksal yönden hem üçüncü kişilere hem de devlete karşı korunmuştur."

2.2.2. Yeni Kamu Personel Rejiminin Yapılanması

1980'li yıllar geleneksel kamu yönetimi ve buna paralel olarak kamu personel rejiminde yeni düzenleme ve uygulamalarla önemli dönüşümlere sahne olduğu bir süreci işaret etmektedir. Bu zeminde Türk kamu personel rejiminin statüye dayalı

[59] 1961 Anayasası, md. 117.
[60] 657 Sayılı DMK, md. 125/E
[61] 657 Sayılı DMK, md. 120.

çalışmadan esnekliğe doğru evrildiği, böylece önemli yapısal ve toplumsal gelişmelerin yaşandığı gözlenmektedir. Bu bağlamda küresel etkilerin hayli yoğunlaştığı, neoliberal düşüncenin içselleştirilmeye başlandığı, dolayısıyla ekonomik ve toplumsal yapının yeniden düzenlenmeye çalışıldığı 1980'den günümüze kadar gelen zaman dilimi içerisinde Türk kamu personel rejimine ilişkin temel uğrak noktalarını oluşturan 12 Eylül Anayasasının zemin hazırladığı kanunlarla birlikte 1991 yılında hazırlanan KAYA projesi, 2003-2004 ve 2005 yıllarında hazırlanan kamu personel rejimine yönelik yasa tasarıları üzerinde değerlendirmeler yapılacaktır.

2.2.2.1. Rejimin Ana Ayakları

Değişimin ilk işaretleri 1970'li yıllardan itibaren dünyada uygulama alanı bulan özelleştirme, kamu sektörü üzerinden devleti küçültme, ihracata dayalı, dış ve iç rekabete dayalı açık ve serbest piyasa ekonomisine geçilmesi yönünde gelişmeler olmakla birlikte Türkiye'de ekonomik anlamda uygulanmaya başlanması ilk olarak *24 Ocak 1980 Kararlarına*[62] dayanmaktadır. Yeldan (2013:39), ekonomik ve liberalizasyon politikaları olarak nitelediği *24 Ocak Kararlarını* 12 Eylül döneminde uygulama alanı bulan yapısal uyarlama reformlarının birinci dalgası olarak ifade etmektedir. Gerçekten de 12 Eylül hareketi bu süreci kolaylaştırıcı bir unsur olarak, gerçekleştirdiği uygulamalarla ortaya koymuş; kamu yönetimi ve buna paralel olarak kamu personel rejimini yeniden düzenleme yönünde dönüşümü tetikleyen çalışmalar

[62] 24 Ocak Kararları ile ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz.(Boratav, 1988).

yapmıştır. Çalışma açısından bunun ilk adımını 1982 Anayasasında[63] memurlarla ilgili hükümlerde yapılan değişiklikte görmek mümkündür.

1961 Anayasasında memurlarla ilgili yer alan hükümler bazı değişikliklerle 1982 Anayasasında da yer almıştır. Bu bağlamda ilk olarak 1961 Anayasasında yer alan "asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle yürütüleceği" hükmüne "diğer kamu görevlileri eliyle"[64] yürütüleceği ifadesi eklenmiştir. Böylece asli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde geleneksel kamu personel rejimindeki statü hukukuna tabi çalışmanın yanısıra sözleşmelilik gibi farklı çalışma biçimlerinin de ortaya çıkmasına hukuksal zemin yaratıldığı söylenebilir. Bununla birlikte 1961 Anayasasında "memur teminatı" başlıklı madde[65], 1982 Anayasasında "görev ve sorumluluklar, disiplin kovuşturmasında güvence"[66] başlığı altında yer almaktadır. Buna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasaya ve kanunlara uygun çalışmakla yükümlüdürler. Yine 1961 Anayasasında yukarıda belirtildiği üzere tüm disiplin cezaları[67] yargı denetiminde iken 1982 Anayasası ile uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında tutulmuştur.[68] Ayrıca, 1961 Anayasasında memurlara sendika hakkı yasaklanırken,[69] 1982 Anayasasında 2010 yılında yapılan değişiklikle memurlar ve diğer kamu görevlilerine sendika hakkı[70] anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.

1982 yılında kamu hizmetlerinin "düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik" yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu yönetiminin örgüt, görev ve

---

[63] TC. Anayasası, Kabul Tarihi: 7.11.1982, Kanun No:2709
[64] 1982 Anayasası md. 128/1.
[65] 1961 Anayasası, md. 117/b
[66] 1982 Anayasası md. 129.
[67] 1961 Anayasası md. 118.
[68] Ancak 2010 yılında yapılan değişiklikte (129. md. değişik üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." hükmü Anayasaya eklenmiştir.
[69] 1961 Anayasası, md. 119.
[70] 1982 Anayasası 53. Md. (Ek fıkra: 7/5/2010-5982/6 md.)

yetkilerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla Bakanlar Kuruluna yetki veren yasa 17.06.1982'de kabul edilmiştir.[71] Bu yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından Devlet Personel Dairesinde *Personel Rejimi Komisyonu* kurulmuştur. Komisyonun kurulma amacı, devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu kesiminde uygulanan ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak olarak belirlenmiştir. Komisyon, bir *Devlet Memurları Kanunu* tasarısı hazırlayarak hükümete sunmuştur. Ancak 6 Kasım 1983'te milletvekili seçimlerine kadar sonuçlandırılamadığı için tasarı kanunlaşamamıştır (Canman, 1985:4-5).

Bu süreçte personel rejimini ilgilendiren oluşumlardan biri de Devlet Personel Dairesinin kuruluşunun yeniden düzenlenmesidir. 1960 yılında kurulmuş olan Devlet Personel Dairesinin görev ve çalışma alanları yeniden düzenlenerek 1984 yılında çıkarılan bir KHK[72] ile Devlet Personel Başkanlığı (DPB) yeniden kurgulanmıştır. Kararnamenin amacı 1. maddede şu şekilde belirtilmektedir:

> Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, müessir ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için; Devlet Personel rejiminin temel ilke ve politikasının, Devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilât, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerimin; memleketin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel

[71] Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu, R.G.: 19.06.1982, Kanun No:2680.

[72] Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No:217, Karar Tarihi:08.06.1984. 18435 sayı ve 18 Haziran 1984 tarihli Resmi Gazete.

rejimleri arasında uyum. denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek aksaklıkların giderilmesi mevzuatın değişen şartlara göre geliştirilmesi, kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın takip ve denetlenmesi; kullanılan idari usul ve metotların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının ilmi ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesinde görevli ve yetkili olmak üzere Başbakana bağlı Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasına, teşkilât ve görevlerine dair esasları düzenlemektir.

Devlet Personel Başkanlığı kamu yönetimi reform çalışmalarında bundan sonraki süreçte etkin olarak görev almıştır. Bu çalışmalara örnek olarak 1997 yılında Başkanlık tarafından hazırlanan kanun tasarısı ve 1998 yılında hazırlanan taslak çalışması gösterilebilir. 1980'lerden bu yana kamu kurum ve kuruluşlarının kaldırılması, özelleştirilmesi veya bazı kadroların iptal edilmeleri durumunda açığa çıkan personelin diğer kamu kurumlarına atanması da bu Başkanlık tarafından yapılmaktadır. Ayrıca 1999 yılında *Devlet Memurları Sınavı* ve 2002 yılında *Kamu Personeli Seçme Sınavı* sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmiş ve bu objektif sistemin uygulama ve takibi Devlet Personel Başkanlığına bırakılmıştır (www.dpb.gov.tr).

1980'lerin sonlarına doğru kamu yönetiminde gereksinim olarak görülen düzenlemelerle ilgili çalışmalardan biri olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ile "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene

kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için" kamu kuruluşlarında görülen aksaklıkları saptamak ve gerekli önerilerde bulunmak amacı güdülmektedir. Proje kapsamına merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra ve yurtdışı örgütleri ve yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler) alınmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) araştırmanın dışında tutulmuştur (KAYA Projesi, 1991:3). Bu amaçlarla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1988 yılında TODAİE'den[73] bu yönde bir çalışma yapılması istenmiştir. Çalışma 1991 yılında tamamlanarak rapor şeklinde yayımlanmıştır.

KAYA projesinde, personel rejimi de araştırma kapsamına alınmış ve sistemin aksayan yönleri araştırılarak maddeler halinde önerilerde bulunulmuştur. Bu kapsamda personele sağlanan ücretlerin yetersizliği, ücret sisteminde karmaşıklık ve sosyal hak ve yardımların dağılımda dengesiz oluşu, sınıflandırma, yükselme olanağı ve ölçütleri, kadro, iş analizleri, yerinde istihdamın aksak taraflarının olduğu, gizli sicil sistemi, iş başarısını ölçecek nesnel ölçütlerin bulunmadığı ve personelin hizmetiçi eğitimlerine yeterince önem verilmediği gibi sorunlara dikkat çekilmiştir. Sorunların çözüm yolları için 16 maddelik öneri dizisi belirlenmiştir. Buna göre; kurumlara açıktan personel alımında merkezi sınav sistemi uygulanmalıdır. Sınıflandırma sistemi sorunludur, o nedenle rasyonel bir sınıflandırma sistemi oluşturulmalı ve her sınıf için güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmelidir. Sınıflandırmayla gerçekleştirilmek istenen amacın (eşit işe eşit ücret vermek ya da hizmete almada bir örnekliği sağlamak) ortaya konulmalı ve devamında buna uygun

[73] Çalışma Prof. Dr. Nuri Tortop başkanlığında sekiz akademisyen tarafından gerçekleştirilmiştir.

olarak ücretlendirme düzenlenmelidir. Kamu çalışanlarına çeşitli adlar altında verilen tazminat ve zamların tümü kaldırılarak yerine güçlük, sorumluluk ve risk derecelerine göre değişen bir ödenek konulmalıdır. Personel değerlemesi konusunda modern performans ölçütleri oluşturularak, aynı görevleri yapan personelin birbiriyle karşılaştırmasına olanak sağlanmalıdır. Aynı düzeyde ve aynı nitelikteki personel arasında mesleki yeterlik, verim, yetenek ve öteki farklılıkların gerçekçi biçimde açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

KAYA Projesinin 5. bölümünde kamu örgütlerinde halkla ilişkiler ve enformasyon alanında da saptamalarda bulunulmuştur. Bu konuda önemli eksikliklerin olduğu vurgulanarak şu belirlemeye yer verilmiştir:

> Bu konudaki ciddi eksikliklerin başında; bütün kamu kuruluşlarına konu ile ilgili danışmanlık yapabilecek, halkla ilişkilere ilişkin yurt içindeki ve dışındaki gelişmeleri ve buna bağlı olarak yeni anlayış ve teknolojilerden yararlanma olanaklarını ilgili kurumlara duyuracak ve halkla ilişkiler hizmetinin ana ilke ve kuralları ile belirlenmesini sağlayacak merkezi düzeyde bir örgütsel modele duyulan gereksinim gelmektedir. Nitekim eksikliğin sonucu olarak, halkla ilişkiler uygulamasında her kurum ayrı bir anlayışın sahibi bulunmakta; konuya ilişkin yeni gelişme ve teknolojilerden yararlanma olanakları son derecede sınırlı kalmakta ve konuyla ilgili kurumlar arası etkileşim en alt düzeyde gerçekleşmektedir. Sonuçta, halkla

ilişkiler konusu ile ilgili uygulamalar, birbirlerinden kopuk ve ayrı bir görünüm sergilemektedir.[74]

2000'li yıllar Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ve dolayısıyla personel rejimiyle ilgili tartışmaların en çok yapıldığı bir dönemdir. Bu döneme ilişkin ilk çalışma 05 Nisan 2003'te kamuoyuna sunulan ve 29 Aralık 2003 tarihinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu[75] (KYTK) adıyla TBMM'ye gönderilen tasarıdır.[76] Yoğun bir toplumsal dirençle karşılanan tasarı daha sonraki süreçte ortaya çıkan kamu personel rejimiyle ilgili taslak metnin de temel felsefesini oluşturmuştur.

Kanunun kabul edilmemesine karşın içerdiği konular ve sonraki çalışmalara kaynaklık etmesi açısından irdelenmesi gerekmektedir. KYTK'nın genel gerekçesinde; "küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri ile etkinliğin kapsamlı ve katılımcılık ekseninde" ayrıntılı bir kamu yönetimi yapılanmasının gündeme geldiği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda çerçevesi geniş ve uzun soluklu bir bakış açısı içinde, merkezi idare ve yerel yönetimlerde iyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesinin hedeflendiği vurgulanmış; bu yeni yönetim anlayışının "mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır nitelikte"

---

[74] KAYA Projesi kapsamında halkla ilişkiler konusundaki durum değerlendirmesi için ilk bölüme bakılabilir.

[75] Tasarı, gerekçelerini ve kapsamını anlatan bir kitap olarak iki cilt halinde yayınlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Taslak halindeyken basılan çalışmanın ilk cildinde tasarının temel felsefesi ve kamu yönetimi açısından durum değerlendirmesi yer almaktadır. İkinci ciltte ise yasa tasarısı maddelerine gerekçeleriyle birlikte yer verilmiştir.

[76] Kanun, 15.7.2004 tarihinde 5227 Sayılı kanun numarası ile *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ile Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun* başlığı altında kabul edilerek 21 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak, 3 Ağustos 2004 tarihinde sözkonusu kanun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. Uzun bir süre kamuoyunu meşgul eden kanun, daha sonra tekrar Meclis gündemine alınmayarak kadük olmuştur.

olduğu ifade edilerek yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik bir uygulamaya gidilmekte olunduğu dile getirilmiştir. Bu sistem değişikliğine ilişkin reform çalışmalarının daha önce Devlet Personel Başkanlığı ve diğer bazı kuruluşlar tarafından hazırlıklarının yapılmış olduğu ancak yaşama geçirilemediği vurgulanarak yeni çalışmayla belirlenen temel yaklaşım şu şekilde özetlenmiştir:

> Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek; göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek; maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecek; orta vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecek; kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacak; devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenler dışındakiler İş Kanununa göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecek; istihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacak; müsteşarların ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlanacaktır."

Burada sözü edilen esnek çalışma, performans sistemi uygulaması, kadro karşılığı sözleşmeli çalışanların sayısının azaltılması, asli ve sürekli çalışanların belli bir oranda tutulması ve müsteşarlarla bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresinin sınırlı tutulması gibi ifadelerle 1980'ler sonrası gelişen yeni kamu personel rejimine yönelik olarak devletin küçültülmesi, kamu sektörünün özel sektöre yakın

bir çalışma sistemine geçmesi ve memurluk sisteminin aşındırılarak güvencesiz bir yapıya kavuşturulması gibi temel göstergeler işaret edilmektedir.

Kanun tasarısının 46. maddesinde *İnsan Kaynakları Yönetimi* başlıklı bölümde kamu personeli ile ilgili dönüşüm araçları olarak kullanılan argümanlar şu şekilde düzenlemeye tabi tutulmaktadır:

> Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır. Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir.
>
> Hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni atama ya da görevlendirme yapılıncaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar…

Sözkonusu kanun tasarısı her ne kadar uygulamaya girmemiş olsa da, memurluk sisteminin çözülmesi noktasında merkezi idarenin bakış açısını göstermesi açısından anlamlı ve sorunludur. Kamu görevliliği temelde vazgeçilemez ve ertelenemez toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle devletin ihtiyaçlarını karşılayan özel bir konumu ifade etmektedir. Bu nedenle özel sektörden farklı olarak kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, kariyer, hizmette ömür boyu bağlanmanın özel bir önemi vardır. Dolayısıyla personel yapısının parçalanması vatandaşların sosyal-ekonomik ve siyasal haklarının ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte kamuda sözleşmeli istihdamın KİT'lerden başlanarak uygulamaya girdiği açıkça görülmektedir (Güler, 2003:31). Çalışma sistemi bir taraftan sözleşmeli eleman istihdamı ve esnek çalışma sistemiyle dönüşürken, diğer taraftan özel sektörden beslenen bir yapı olan taşeron çalışma sisteminin devreye sokulması uygulamaları ön plana çıkmaktadır.

Yeni kamu personel rejimiyle ilgili önemli bir metin de Ağustos 2004 tarihli Kamu Personel Kanunu[77] (KPK) Taslağı'dır. 145 maddeden ve memur kadroları ile sözleşmeli personelin standart unvanlarını içeren 2 ekli listeden oluşan taslak, kamu istihdam biçimleri ile ilgili bölümde kamu personel rejimi kapsamında memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel, diğer kamu görevlileri ve işçiler olmak üzere 5 temel istihdam tipi öngörmüştür. Taslakla, memur kadroları sınırla sayıda üst yöneticiye, uzman ve araştırmacılar ile müfettiş ve denetçilere ayrılmış, bunların dışındaki pek çok memur kadrosu listeye dahil edilmeyerek oldukça geniş sayıda memur kesiminin sözleşmeli pozisyona geçirilmesi öngörülmüştür.

[77] Ağustos 2004 tarihinde kamuoyu gündemine yansıyan bu yasa taslağı sivil toplum kuruluşları ve kamu kuruluşlarının, üniversitelerin yoğun eleştirisi nedeniyle hükümet tarafından geri çekilmiştir.

Kanun taslağının genel bir değerlendirilmesi yapılacak olursa, memur kadrosu ile sözleşmeli personel pozisyonu arasındaki temel farkın, statü hukukunun geleneksel özelliği olan istihdam güvencesinin sözleşmeliliğe geçişle ortadan kaldırılması olduğu görülmektedir. Sözleşmelilerin istihdam şekilleri memurlarla örtüşür biçimde bu taslakla belirlenirken, istihdam güvencesi noktasında memurlar sözleşmelilerden ayrılmaktadır. Taslağın 6. maddesinde bu durum sözleşmeli personel pozisyonlarının bu çalışanlara iş sürekliliği sağlamayacağı açıkça ifade edilmektedir. Böylece kamuda çalışan memur sayısının süreçle birlikte azaltılma yoluna gidilmesi öngörülmektedir (Erdoğdu, www.bagimsizsosyalbilimciler.org).

2005 yılına gelindiğinde kamu personeliyle ilgili hazırlanan 14 Ekim 2005 tarihli *Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı*[78],[79] (KPKT) dikkat çekmektedir. Taslağın 5. maddesinde "istihdam şekilleri" başlığı altındaki bölümde sözleşmeli personelin "tam zamanlı" ve "kısmi zamanlı" personel şeklinde iki ayrı kategoride değerlendirilmesine yapılan vurgu, bu çalışma statüsünün kamu personel rejimi içerisindeki yeni ve önemli bir statü olarak yer alacağına işaret etmektedir. Aynı maddenin devamında "Sözleşmeli personel istihdamını gerektiren hizmetlerden mevcut personel eliyle yürütülmesi mümkün olmayan, belirli bir sürede sona ermesi öngörülen ve personel istihdamına ilişkin koşul ve kurallar çerçevesinde temin edilemeyen nitelikli ve özel hizmetler, hizmet satın alınması yoluyla da gördürülebilir." açıklaması 1988'de bir KHK ile konulan "bazı hizmetlerin üçüncü

[78] Bu kanun tasarısı taslağı görüş alınmak üzere Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü kanalıyla üniversitelere, kamu kurum ve kuruluşlarına, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, sendikalara ve çeşitli işveren örgütlerine gönderilmiş, ancak çeşitli örgütlerin yoğun eleştirisi üzerine hükümet tarafından geri çekilmiştir.

[79] Kanun Tasarısı Taslağının tam metni için bkz. http://www.ttb.org.tr/data/kisa_haber/ekim05/taslak.php

şahıslara gördürülebilmesi"ne olanak tanıyan yasa ifadesiyle hemen hemen benzer bir şekilde yer alması da kamuda taşeronlaşma uygulamasının önemsendiğine işaret etmektedir. Dolayısıyla bu durum süreç içinde kamu personelinin kapsamının daraltılacağı ve azaltılacağının bir göstergesi olarak okunabilir.

Tasarıya ilişkin en önemli tespit, memur kadrolarının dar tutularak kimi işçi pozisyonlarının da sözleşmeli pozisyona aktarılmasıdır. Bu durum esnek çalışma sistemine doğru dönüşümü açıkça ortaya koymaktadır. Sözleşmeliler, genel olarak memurlarla aynı hak ve görevlerle donanırken istihdam güvencesi açısından memurlardan ayrılarak güvencesiz bir yapı öngörülmektedir.

> Dünya ölçeğinde genel bir eğilim olarak kamu çalışanları için sözleşmeli çalışma koşullarının giderek geçerli olmaya başladığı da açıktır. Bu kapsamda kamu personeli açısından bu durum "performans değerlendirme", "sözleşmeli istihdam", "yarı zamanlı çalışma" ve benzeri uygulamaları gündeme getirmektedir. Ancak memur güvencesi, memurun idareye ve üçüncü kişilere karşı korunmasıdır. Bu tür bir güvencenin varlık nedeni memurun siyasal ve yönetsel keyfiliğe karşı korunmasıdır. Belli koşullar dışında memurun görevine son verilemez ve keyfi olarak görevi ve görev yeri değiştirilemez. Memura tanınan güvence ayrıcalık değil, hizmetin gereklerinden doğar. İşini yitirme tehlikesinde olan bir kişinin devlet hizmetini verimli yapması beklenemez. Kısaca, memur güvencesiyle amaç kamu hizmetinin adil sunulmasını, iyi işlemesini, istikrarını ve etkinliğini sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında sözleşmeli personel sözleşmesinin yenilenmeyeceği korkusuyla siyasal iktidar yandaşlığına yönelebilecektir. Bir başka husus ise kamu

görevlilerinde sözleşmenin yenilenmeme kaygısı iş stresine neden olup beklenenin aksine çalışanların performanslarını olumsuz etkileyebilir. Sözleşmeli statüde çalışanlar açısından bu sorunları gidermenin yolu, aksi sözleşmede belirtilmediği sürece, sözleşmelerin kendiliğinden yenilenmesi olabilir. Bu bağlamda sözleşmeli personelin görevi sözleşme süresinin sonunda sona ermemelidir. Sözleşmeler, aksi sözleşmede belirtilmediği sürece (belirli süreli bir sözleşme değilse) yenilenmelidir (Özsalmanlı vd., http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr).

Taslakta sicil kavramının yerini "personel ve başarı değerlendirmesi" uygulamaları almaktadır[80] ve bu duruma önceki kanunlara göre daha çok yer verilmektedir. Personel ve başarı değerlendirmesi iki defa üst üste olumsuz olan memur başka bir personel ve başarı değerlendirmesi amirinin emrine verilmekteyken sözleşmeliler bu kapsam dışında tutulmuştur. Bu şekilde gerçekleştirilecek bir uygulamayla devletin temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere işe alınan memurlar açısından kamu hizmetlerinin devamlılığı ve liyakat ilkeleri zarar görmüş olacaktır.

103. maddede yer alan "Memurları ve sözleşmeli personeli yetiştirmek ve verimliliklerini artırmak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, kurumlarca yürütülür. Hizmetiçi eğitim amacıyla eğitim merkezleri veya tesisleri açılamaz. Bu ihtiyaçlar hizmet satın alma suretiyle karşılanabilir." hükmü de çarpıcı bir şekilde "dışarıdan hizmet satın alınması" durumunu ortaya koymaktadır ki, bu durum da kamudaki bazı işlevlerin özel sektör kanalıyla gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

[80] Madde 70-77.

Tasarıda yer alan "memurların ve diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personelin sosyal hak ve ödemelerinin ay sonunda yapılacağı" hükmü sistemin tamamen İş Kanununa göre özel sektör mantığına uygun şekilde yürütüleceği anlamına gelmektedir.

Kamu personeliyle ilgili yakın tarihte en önemli değişiklik 2011 yılında gerçekleştirilmiş,[81] ancak bu değişiklikle yasanın özüne dokunulmamıştır. Yukarıda değerlendirilen süreç içerisinde özellikle kanunun kabul edildiği ilk dönem ve 2003 sonrası dönem başta olmak üzere çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Bu durum bir taraftan kamu personel rejimindeki dönüşüm süreci olarak okunabilirken diğer taraftan sistemde oldukça fazla eksikliğin gözlendiği ve parça parça değiştirilme yönüne gidildiğinin kanıtıdır. Özetle, özellikle 1980'li yıllardan sonra yapılan değişikliklerin yeni dünya düzeni veya küreselleşme olgusu, özelleştirme, yeni kamu işletmeciliği, kapitalizmin krizden çıkış noktası araması gibi kavramlarla ifade edilen sürece entegre olmanın bir uzantısı şeklinde değerlendirilebilir. Tarihsel ve yasal arkaplanı ortaya koyduktan sonra çalışmamızın bundan sonraki başlığı altında yeni kamu personel rejiminin Türkiye'de uygulanan örneklerinin nasıl gerçekleştiği ve sistemin nereye gittiği yönünde saptamalarda bulunulacaktır.

2.2.2.2. Yapısal Değişiklikler ve Uygulamalar

Yukarıda sözü edilen yasal düzenlemelerle 1980 sonrası yeni kamu personel rejiminin uygulamaya geçirilme sürecinde gerçekleştirilen birtakım önemli

[81] 6111 sayılı kanunla yapılan bu değişiklik torba yasa olarak adlandırılan "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" başlığıyla 13.2.2011 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş, Resmi Gazete'nin 27.2.2011 tarih ve 27857 (Mükerrer) sayısında yayımlanmıştır.

çalışmaların aşama aşama ortaya konulduğu gözlenmektedir. Bu dönemde başta geleneksel istihdam düzeninin bozulması ve parçalı yapıya geçiş ve esnek çalışma sistemi olmak üzere performans sisteminin yeniden düzenlenmesi, hizmet içi eğitimlerin özelleştirilmesi, ücretlerde yaşanan kırılmalar ve kamu personelinin sendikal haklarında keskin geçişler yaşandığı izlenmektedir. Sınırları halen net bir şekilde çizilmemiş olan kamu personel rejiminin neredeyse tamamen yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı ve kamu çalışanları için sorunların gittikçe arttığı ifade edilebilir. Bu noktalardan hareketle tezin son kısmını oluşturan halkla ilişkiler bölümü çalışanlarıyla yapılacak derinlemesine görüşmelerin altyapısını oluşturacak başlıklar ele alınarak konunun detaylarının ipuçları yakalanmaya çalışılacaktır.

2.2.2.2.1. İstihdam Düzeninin Bozulması ve Parçalı Yapıya Geçiş

Önceki açıklamalarda ifade edildiği gibi geleneksel kamu personel rejiminin yeni kamu personel rejimiyle birlikte aşındırılarak "yeni dünya düzeni"nin hegemonik zorlamalarına boyun eğmek zorunda kaldığı ve kaynağını uluslararası örgütlerden alan yeni kapitalist sistemin bu düzlemde farklı açılımlar sağlamaya çalıştığı görülmektedir. Bu dönemde kamu yönetiminin hantal ve geniş bir yapıya sahip olduğu, temelde etkin ve verimli işlemediği, kamu harcamalarının oldukça yüksek olduğu tezi sıkça işlenerek buna çözüm olarak "küçük ve etkin devlet" ilkesine uygun bir biçimde ekonomide devletin ağırlığının azaltılması, kamu harcama reformu yapılması, bu bağlamda kamu hizmetlerinde toplam kalite yönetimine geçilmesi, performans odaklı bir çalışma yapısının getirilmesi ve diğer bir deyişle kamu personel reformunun gerçekleştirilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir (Güler, 2003:26-AİD). Buradan hareketle kamudaki istihdam yapısının özelliklerine

geçmeden önce kamu harcamalarının bir bölümünü teşkil eden nüfus-personel ilişkisini bazı ülkelerle karşılaştırmalı bir şekilde vermek konuyu aydınlatmak açısından anlamlı olabilir. OECD rakamlarına göre, kamu görevlilerinin genel nüfus ve toplam istihdamdaki yeri 2001 yılı verilerine göre şöyledir:

Tablo 1. Kamu Görevlilerinin Genel İstihdam ve Nüfusa Oranı

Kamu görevlileri	**İstihdama Oran %**	**Nüfusa Oran %**
Finlandiya	24,3	10,4
Fransa	21,3	8,2
Macaristan	21,4	7,8
Kanada	17,5	8,1
İspanya	15,2	3,9
İtalya	15,2	3,9
Çek Cumhuriyeti	15,4	6,9
İrlanda	14,6	6,2
ABD	14,6	7,5
Almanya	12,3	5,3
Türkiye	**9,1**	**3,2**

(Kaynak: OECD Public Management Service)

Buna göre göre kamu görevlilerinin istihdam ve nüfusa oranlamasındaki payı en düşük olan ülke Türkiye'dir. Dolayısıyla kamu kaynaklarının çalışanlar tarafından en az kullanıldığı ülke Türkiye'dir. Finlandiya'da nüfusun yüzde 10'dan fazlası kamu görevlisi iken Türkiye'de bu rakam %3'ler civarında seyretmektedir. Bu

durum Türkiye'de kamu personel sayısının "aşırı şişkin" olma savını ortadan kaldırmaktadır. Öte yandan OECD'nin yaptığı ülke istatistiklerinde Türkiye'deki memur sayısının diğer ülkelerden fazla olmadığı görülmektedir. Verilere göre, Finlandiya'da her 10, Kanada'da her 12, ABD ve Macaristan'da 13, İrlanda'da 14, Almanya ve Hollanda'da 19, İspanya ve İtalya'da her 25 kişiden biri memur unvanını taşırken Türkiye'de ise ortalama her 26 kişiden ancak 1'i memurluk yapmaktadır.

Tablo 2. Çeşitli Ülkelerin Memur Sayısı ve Nüfusa Oranı

Ülkeler	**Memur Sayısı**	**Nüfusa Oranı**
Avusturya	441.560	5.44
Kanada	2.548.137	8.15
Çek Cumhuriyeti	715.858	6.96
Finlandiya	536.632	10.40
Fransa	4.819.300	8.18
Almanya	4.364.100	5.27
Yunanistan	270.897	2.56
Macaristan	791.436	7.80
İrlanda	235.326	6.19
İtalya	2.275.946	3.95
Hollanda	828.033	5.20
Yeni Zelanda	205.305	5.37
İspanya	1.552.838	3.88
Türkiye	2.197.152	3.34
ABD	20.572.000	7.46

(Kaynak: http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/118304.asp#BODY- erişim tarihi: 5.6.2014)

Tablo 3. Türkiye'de nüfus sayısı ve kamu personeli oranları

Yıllar	Nüfus[82]	Kamu personeli[83]	Personel-Nüfus Oranı	Nüfusa Oran
2013	76.667.864	3.139.221	24,4	4,1
2012	75.627.384	3.045.131	24,8	4,0
2011	74.724.268	2.949.139	25,3	3,9
2010	73.722.988	2.845.331	25,9	3,9
2009	72.561.312	2.841.973	25,5	3,9
2008	71.517.100	2.816.062	25,4	3,9
2007	70.586.256	2.585.047	27,3	3.6
2000	67.803.927	2.210.702	30.6	3,3

Kaynak: TÜİK, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı verilerinden türetilmiştir.

Türkiye'de kamu personeli rejimi profili son yasal düzenlemelerle birlikte memurlar, diğer kamu görevlileri,[84] sözleşmeliler, geçici personel ve işçiler olmak

[82] Nüfus verileri 2000 yılı için Genel Nüfus Sayımı sonuçları baz alınmış, 2007 ve sonrası yıllar için ise TÜİK'in yaptığı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları veri olarak kabul edilmiştir.

[83] Bu kapsamda kamuda çalışan memurlar, diğer çalışanlar, sözleşmeli personel, işçi (geçici işçiler dahil olmak üzere) ve geçici personeli kapsamaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin yanısıra KİT'ler, yerel yönetim, döner sermayeli kuruluşlar, üniversiteler ve özelleştirme kapsamndaki kamu kurumları ile %51'i kamuya ait kuruluşlar kamu personeli olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla bu rakamlar tüm kamu kuruluşlarını kapsamaktadır.

üzere dört kategoride gerçekleşmektedir. Sosyal haklar ve ödeme açısından memurlar ve diğer kamu görevlileri Emekli Sandığına tabi olarak çalışırken, sözleşmelilerin bir bölümü Emekli Sandığı bir bölümü Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) tabi olarak; geçici personel ve işçilerin ise tamamı SGK'ya tabi çalışmaktadırlar.

Memur olarak kamuda çalışanlar asli ve sürekli görevleri üstlenmiş olanlardır. Memur olan kişi kamu görevine bir kadro ile yaşam boyu bağlanmış, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir statüye sahip, devlet bütçesinden düzenli maaş alan, disiplin ve yargılanmaları belli ilkele bağlı olan kişilerdir. İstisnai memurluk[85] dışında hizmete alınması merkezi sistem sınavıyla atama[86] şeklinde gerçekleştirilmektedir.

---

[84] Diğer kamu görevlilerinden Türk Silahlı Kuvvetler Personeli, üniversite personeli ile Hakim ve Savcılar kendi yasalarına göre çalışmaktadır ve Emekli Sandığına tabidir. Bu kurumlarda çalışan personelin genel memur kavramı dışında oldukları ve kendi kurumlarına ait farklı yasaları olması nedeniyle çalışmamıza dahil edilmemiştir.

[85] İstisnai memurluk ilk defa 657 sayılı DMK'nın 59. maddesinde (KHK ile) 1974'te düzenlenmiştir. Bu sistem devletin bazı kademelerinde yönetimin doğrudan sınavsız bir şekilde göreve atanmasını öngörmektedir. Bu hüküm, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına, Başbakan Başmüşaviri, Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, uzman yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (uzman); Başbakan Müşavirliklerine, Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Başbakanlık ve Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Başbakanlık Basın Müşavirliğine, Bakanlar Kurulu Sekreterliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din İşleri Yüksek Kurulu üyeliklerine, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreterliğine, sözkonusu yasanın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın belirlenmiş derece aylığı ile memur olarak atanmasını öngörmektedir. Bu yöntemle atama yapılması kamu personel sisteminde kayırmacılığı getirdiği gerekçesiyle en çok eleştiri alan yöntemlerden biridir.

[86] Merkezi sistemle yapılan atamalar 1999 yılında Devlet Memurluğu Sınavı (DMS) adıyla başlamış olup daha sonra Kamu Memur Sınavı (KMS) ve son olarak Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) adıyla farklı kategorilerde olmak üzere yapılmaktadır.

Diğer kamu görevlileri, kuruluş ve işleyişi kendi kanunlarıyla belirlenen askeri, adli, akademik hizmet alanlarını kapsamaktadır. Özel alanlar olması nedeniyle kendi kurallarına göre işleyen bir sistemi ve işleyiş biçimi olmakla birlikte temelde *657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun* temel şartlarını taşımak atamalarda birincil koşul olarak sayılmaktadır.

Kamu personel rejiminde son dönem düzenlemelerinde en çok tartışmalara neden olan sözleşmeli personel, "statü rejiminin tersine, kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür." (Güler, 2005:89). 657 Sayılı Kanunun ilk yıllarında çok sınırlı bir uygulama alanı için öngörülen sözleşmelilik 1980 sonrası KİT'lerdeki özelleştirmelerle birlikte yaygınlaşmaya başlamıştır. KİT sistemi, 1984'te çıkarılan KİT Kanunuyla ve izleyen yıllarda yapılan değişikliklerden sonra 399 Sayılı Kanun olarak bilinen 1990 tarihli KHK ile yaygınlaşmaya başlamıştır. Dolayısıyla güvencesiz çalışma sistemine geçilerek çalışanları istenildiği zaman işten çıkarma ve emekli etme yöntemlerinden biri haline gelmiştir.

Bir yıldan az süreli ya da mevsimlik işlerde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen görev, sayı, ücret sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan geçici personel ise işçi sayılmamaktadır.[87] Sayılan bu üç tür dışında bir kategoriyi oluşturan işçiler *İş Kanununa* göre istihdam edilmektedirler. Bu yapı ile kamu personelinin ana çatısını oluşturan memurlar ve diğer kamu personeli dışında yer alan sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi statüsünde çalışanlar ana halkanın dışında kalmaktadırlar. İkinci grup *İş Kanununa* tabi olmaları nedeniyle kamu hukukunun dışında özel

[87] Kamu personel sisteminin dört farklı alanını karşılaştırmalı şekilde inceleyen ayrıntılı bir çalışma için bkz. Sayan, 2005.

hukuka doğru bir yapılanmayı ifade etmektedir ve bu yapı devletin küçülmesine hizmet eden en kırılgan alanı teşkil eden bölümü işaret etmektedir.

Yeni kamu personel rejimiyle birlikte memurluk rejiminin aşındırılması ve sözleşmeli çalışanlara doğru yönelimin bilinçli bir eğilim olduğu ve bu sistemin aslında personel rejimini güçlendirecek yerde parçalı ve karmaşık yapıya doğru evrildiği açıkça görülmektedir. Örneğin, hizmet sınıfları itibariyle memur kadroları ele alındığında 11 hizmet sınıfında kadro yapılanması 7 ayrı başlık altında yapılmaktadır: genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK), üniversiteler, ileri teknoloji enstitüleri, özel bütçeli diğer idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kefalet sandıkları, 190 sayılı KHK kapsamındaki diğer kamu idareleri. Bunların her biri için ayrı istihdam sistemi ve düzenlemeler yapılması memur kadroları arasında ücret, çalışma şekilleri, sosyal haklar gibi temel alanlarda bile çalışma barışı açısından sorun teşkil etmektedir. Bu bağlamda, Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi kurumlarda görev yapan çalışanların, kamunun diğer alanlarındaki çalışanlardan farklı ücret ve statüye sahip olmalarının tartışma konusu olması bu örneklerden yalnızca biridir.

Ancak, tekçi memur yapısını kıran temel unsurlardan biri sözleşmeli personel sayısının artırılması ve sözleşmeye dayalı personel (geçici çalışanlar) üzerine bir kamu personel sisteminin oturtulmasıdır. Personel sayılarıyla ilgili yapılacak analiz için çeşitli kurumlara ait veriler arasında farklılık olmasına karşın ortalama

rakamlarla yukarıda toplamını verdiğimiz kamu personel sayılarının kendi içinde dağılımını görmek rejimin yapısal dönüşümüyle ilgili daha somut bilgiler verecektir.

Tablo 4: İstihdam Türlerine Göre Kamu Personel Sayıları[88]

	Memur	**Diğer Kamu Çalışanı**[89]	**Sözleşmeli**	**İşçi**	**Geçici Personel**
1993	1.486.095	82.350	258.488	523.576	320.443
1999	1.588.816	87.252	237.728	377.741	455.558
2003	1.603.358	88.533	157.157	338.551	veri yok
2004	1.582.324	89.724	131.914	333.551	veri yok
2005	1.595.687	89.819	135.405	280.093	veri yok
2006	1.600.314	94.697	134.485	209.752	veri yok
2007	1.620.235	96.760	188.875	209.110	veri yok
2008	1.628.888	97.307	220.461	206.556	16.336
2009	1.671.410	104.209	271.915	214.522	16.989
2010	1.672.001	108.785	252.454	220.087	18.481
2011	1.676.442	114.415	260.231	146.453	21.872
2012	2.061.349	121.562	135.278	149.501	20.897
2013	2.149.254	129.509	148.513	159.279	22.772

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı verileri

[88] Devlet Personel Başkanlığı verilerinden türetilmiştir. 2003-2007 yılları arasında geçici personel sayısıyla ilgili rakamlar sözkonusu kaynakta bulunmamaktadır.
[89] Hakim-savcılar ve öğretim elemanları bu kapsamda değerlendirilmiştir.

Özellikle 1993 ve 1999 yılları arasındaki dönemde sözleşmeli personel, işçi ve geçici personel sayılarının yüksek olduğu, ancak 2000'li yıllarla birlikte kayda değer düşüşler yaşandığı görülmektedir. Bunun nedeni, özelleştirmeler sonrası KİT'lerde ortaya çıkan personel azaltımından ve yaygınlaşmaya başlayan taşeronlaşmadan kaynaklanmaktadır. KİT'lerin elden çıkarılması ile çok sayıda kamu çalışanı da emekli edilmiş, yerine yeni personel alımı yapılmamıştır. Bir diğer dikkat çeken nokta da genel olarak 2007-2010 yılları arasında memur sayıları durağan bir yapı gösterirken sözleşmeli personel sayısında önemli artışın gerçekleşmesidir. Ancak bu durum son iki yıl içerisinde yeniden memurlar lehine dönmüştür.

2.2.2.2.2. Ücret Sisteminde Kırılmalar

Personel rejimi çalışma ilişkilerinin önemli etkenlerinden biri olan ücret; genel bir tanımlamayla üretim sürecinde harcanan fiziksel ve düşünsel emeğin karşılığı olarak yapılan ödemeleri ifade etmektedir (Zaim, 1972:162; Güler, 2005:311). Diğer bir tanıma göre ise ücret "bir iş karşılığında işveren tarafından işçiye saat başına, gündelik, haftalık, on beş günlük ya da aylık olarak ödenen para ve para ile belirlenebilen malların ve hizmetlerin oluşturduğu bir gelirdir." (Talas, 1997:36). Dolayısıyla mal veya hizmet üretimine doğrudan ya da dolaylı şekilde katkıda bulunan tüm düşünsel ve fiziksel emek karşılığında ücret alma hakkı doğmaktadır. Ücret, bağımlı çalışanlar için tek gelir ve geçim kaynağı ve bu gelirin onların statülerini ortaya koyma aracı iken işverenler açısından ise ne kadar çalışana ücret ödeneceği konusu yani maliyet unsuru ön plana çıkmaktadır (Bingöl, 2006:367). Ücretin bir emeğin karşılığı olarak elde edilmesi kuşkusuz sendikalar, genel ekonomi ve birey olarak çalışanların motivasyon kaynağı olması noktasında da

önem arz etmektedir. Uygulamada "aylık" ya da "maaş" memurların, "ücret" ise daha çok işçilerin ve özel sektörde çalışanların hizmetleri karşılığı elde ettikleri geliri ifade etmektedir. Bu ayrım ücretlerin ödenmesi noktasında da ortaya çıkmakta, memurlara ücretleri çalışmadan önce verilirken İş Kanununa göre çalışanlara ay sonunda hak ettikleri karşılık olarak ödenmektedir. *4857 Sayılı İş Kanunu* ücreti, "bir kimseye bir iş karşılığında, işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutar" olarak tanımlarken 657 Sayılı DMK,[90] "memurlara hizmetlerinin karşılığında kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen para" belirlemesini yapmaktadır. Kısaca ifade edilirse maaş, bir kadro karşılığı peşin ödenirken, ücret ise kişinin yaptığı hizmete karşılık (Akgüner, 2009:219) gelmektedir ve çalışma sonunda ödenmektedir.

Ücret yapısı içerisinde "sosyal ücret" veya "aile ücreti", sistem üzerinde yaygın olarak tartışılan bir konu olarak kamuda çalışanların gördükleri hizmetin bir tür devamı niteliğindeki olguyu ifade etmektedir. Bu sistemle çalışanlar aileleriyle bir bütün olarak görülmekte bu nedenle "eşit işe eşit ücret" ilkesinden ayrılmakta ve daha çok sosyal devlet mantığına uygun, ücretin ihtiyaca uydurulması niteliği ön plana çıkmaktadır (Tuna ve Yalçıntaş, 1991:87). Diğer bir deyişle, her çalışanın aynı zamanda ailesine bakmakla yükümlü olduğu değerlendirmesi ve buna göre çalışanın bu yöndeki gelirinin desteklenmesi amaçlanmaktadır. Daha geniş bakıldığında sosyal ücret, eğitim, sağlık, sosyal hizmet, konut destekleri gibi devlet harcamaları yoluyla kişisel parasal gelire eklenen gelir olarak ifade edilmektedir (Güler, 2005:316).

[90] DMK, 147. madde.

Kamu sektöründe uygulanan ücret rejimi üzerinde değerlendirme yapılırken iki temel nokta üzerinden hareket edilecektir. İlkinde, Türkiye'de uygulanan memur ücretlerinin Cumhuriyet döneminde reel olarak ne kadar artış veya azalış gösterdiği sorusuna yanıt aranırken ikincisinde ücret rejiminin uygulanmasının karmaşıklığı ve hedeflenen "eşit işe eşit ücret" yaklaşımının uygulamada ne kadar geçerli olduğu ile düzenlemelerin geniş bir toplum kesimini kapsayan bir çerçeveden ele alınarak toplumda nasıl bir yansıma bulduğu tartışılacaktır. Bu bağlamda kamu personel rejiminin uygulanagelen yapısının işlevsel olup olmadığı ortaya konulacaktır.

Cumhuriyetin başından bugüne kadar geçen süre içerisinde memur gelirlerindeki reel artış/azalış durumları ücret durumlarına ilişkin önemli ipuçları verecektir. Bu değerlendirme yapılırken dönemsel etkileri, siyasal yapılanmaları ve ekonomik yapıdaki dalgalanma gibi unsurların etkisini dışlamak kuşkusuz mümkün değildir. Çünkü bir yönetim aygıtı olarak iktidarların örneğin bir ekonomik dalgalanma döneminde topladığı vergilerin personel giderlerini karşılama oranı azaldıkça ilk etki memur maaşlarında görülecektir. O nedenle bu çalışmanın genel çerçevesine ışık tutacağı varsayılarak, ayrıntılı bir tarihsel sürecin içine girmeden memurların sözkonusu dönemde reel olarak maaşlarındaki değişim oranları bağlamında değerlendirme yeterli görülmektedir.

1923-1929 dönemine bakıldığında toplam memur maaşlarının milli gelir içindeki payının ortalama 5.2 düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu durum, anılan tarihlerde memurların ulusal ekonomi içinde göreli olarak durumlarının korunduğu ve %8.5'lik bir büyümenin gerçekleştiği dikkate alınarak reel gelirlerde bir artma olduğu anlamına gelmektedir. Devletin yeniden inşası döneminde bu bakış açısının

memurların sisteme katkı sağladığı düşüncesinden kaynaklandığı varsayılabilir. 1945'lere kadar memurların ulusal ekonomi içindeki payı (1941'de %10 dışında) ortalama %7'lik bir artış göstermiştir. Bu değişikliklerin memur sayısındaki değişmelerle ilintisini kurarak maaşların reel düzeyine ilişkin tahminlerde bulunma imkanının olmamasına karşın, maaşlarda göreli istikrarlı bir gidiş olduğu ve milli gelir artışlarının yaşam standardı artışlarına yansımadığı düşünülmektedir. II. Dünya Savaşının etkisiyle 1944-45 yıllarında bu rakam tekrar eski düzeye düşerek %8'lerde seyretmiş, ancak Gayri Safi Milli Hasıla'daki (GSMH) düşmenin paralelinde olduğu için memurların yaşam standardında önemli değişikliklere yol açmamıştır (Makal, 2001:19; Boratav, 1997:290-291).

Anılan döneme ilişkin yapılacak bir değerlendirme de üst ve alt kademedeki memur maaşları arasındaki farkların dikkate alınmasıdır. Buna göre Osmanlı döneminden itibaren seyreden maaş yelpazesindeki açıklık 50 kat iken bu rakam 1929'da 15'e, 1945'lere gelindiğinde 5'e kadar düşmüştür (Aslan, 2012:313-314). Bu durum, maaş yelpazesinde eşitlikçi bir duruma yakın olma ve çoğunluğu oluşturan alt kademe memurlara verilen önem olarak değerlendirilebilir.

1950'li yıllarda çok partili yaşama geçişle birlikte özellikle tarımda gerçekleşen gelişme sonucu GSMH'da büyük artışlar görülürken 1953 yılında memurların payı %6.6 olarak gerçekleşmiş, bu oran 1960'lı yıllara kadar yükselerek % 9.5'i bulmuştur. Memur maaşlarındaki bu artışa karşılık kamuda çalışan işçilerde aynı düzeyde gerçekleşmemiş, ancak toplam istihdamda göreli yükselme görülmüştür (Boratav, 1997:324). Memur maaş yelpazesindeki açıklık ise 1947'de

5.3 olarak gerçekleşirken bu rakam 1977'ye kadar 5 civarında seyretmiştir (Aslan, 2012:314).

1960'lı yıllarda memur maaşlarında gerçek olarak önemli artışlar kaydedilmiştir. 1963 yılı 100 olarak kabul edilirse 1969 yılında gelindiğinde ortalama memur maaşında % 31.8'lik bir artış gözlenirken 1970 yılı karşılaştırıldığında bu rakam % 64 gibi yüksek bir oranı göstermektedir. Bu artış 1930'lu yıllardan sonra en yüksek gerçek yükselişi işaret etmektedir. 1970'li yıllarda gerçek maaşlarda ortaya çıkan düşüşlere karşın 1980'lerde yaşanan düşüşlere göre daha aşağıda kalmıştır. Kamu personel rejimi açısından önemli bir kırılma dönemi olan 1980'li yıllar aynı zamanda memur maaşlarında önemli düşüşlerin olduğu sürecin de başlangıcını göstermektedir. 1978-1988 yılları arasında ortalama memur maaşındaki düşüş %38.7'dir. Bu düşüşün sonucu olarak, memur kesiminin 1960'lardaki toplum içindeki statüsü hızla aşağıya doğru kaymaya başlamıştır (Aslan, 2011:120-127). Diğer taraftan 1977-1980 yılları arasında maaş yelpazesi arasındaki açıklık 2.7'ye düşerek Türk kamu personel rejimindeki en eşitlikçi maaş düzeni ortaya çıkmıştır (Aslan, 2012:314).

1980'lerde başlayan ve 1990'lı yıllarda enflasyon artışı ve kamu borçlanmalarının yüksek seyri bütçe açığının artmasına neden olmuştur. 1990 yılında bütçe açığının GSMH'ya oranı %3.0 iken bu oran 2002'ye gelindiğinde %14.4'e çıkmıştır. Bunun sonucu olarak kamunun faizleri karşılamak için iç borçlanmaya giderek piyasaya tahvil ve bono gibi menkul kıymetler ihracı gerçekleştirdiği görülmektedir. Bunun yanısıra sosyal güvenlik sisteminin çökme noktasına gelmesiyle bütçe açığı ve faiz harcamaları giderek büyük bir artış kazanmıştır.

Nitekim bu yıllarda merkezi yönetim bütçesi içinde faiz oranlarının 2001 yılında tavan noktası olduğu % 51.4'e kadar yükselmiştir. Buna karşılık aynı dönemde Merkezi Yönetim Bütçesinde (Konsolide Bütçe) personel harcamalarının %7-9 civarında gerçekleşmesi ile memurların ücretlerinin faiz harcamalarının baskısı altında olduğu görülmektedir. (Bahar ve Taş, 2004 www.mevzuatdergisi.com). Diğer bir deyişle merkezi yönetimin asli kaynaklarını faiz harcamaları için kullanmasıyla memur maaşlarında önemli düzeyde göreli azalmaların olduğu açıkça görülmektedir. Bazı Avrupa ülkelerindeki kamu personel harcamalarının GSMH'ya oranı Türkiye ile karşılaştırıldığında örneğin 1996 yılında Türkiye'de bu oran 6.6 iken Almanya'da 8.7, Yunanistan'da 9.6, Macaristan'da 10.7, İspanya'da 11.2 ve Fransa'da 13.8'dir (Eurosat, 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

Anılan dönem aynı zamanda küresel sermayenin etkisini büyük ölçüde hissettirdiği bir süreci göstermektedir. Aslan'ın (2011-129-130) değerlendirmesine göre:

> 1989 sonrası başlayan sermaye hareketlerindeki serbestleşme, küresel sermayenin ve küresel orta sınıfın devletin iç piyasaya ihraç ettiği bono ve tahvilleri yüksek faizler karşılığı satın alması ve vade sonunda baskılanan ve hareketsiz kılınan dövize çevirerek ülkeyi terk etmesi sürecini başlatmıştır. Yüksek iç borç faizlerinden yararlananlar, yatay ve dikey olarak geniş bir yelpazede farklı kesimleri içermiştir. Faiz bloğunun yerli ortakları, spekülatif finansal sermaye, sanayi sermayesi, küçük ve büyük esnaf, rantiyeler ve bankalar aracılığı ile "tasarruf ettikleri ücret ve maaşlarla" sisteme giren orta sınıftır. Yabancı ortakları ise, bir yandan spekülatif hareket eden küresel

finansal sermaye, diğer yandan, fonlar ya da bireysel olarak sisteme giren küresel orta sınıftır. 1990 ve 2000'lerde (bu durum) …ilerlemiş ve kamu bütçesinin büyük kara deliği olmuştur. Ayrıca ….Türkiye bu dönemde dünyada en yüksek gerçek faizi veren ülkelerden birisi konumundadır.

Tablo 5. Kamu Personel Harcamalarının GSMH'ye Oranı (%)

Yıllar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oran (%)	6.6	6.6	5.9	5.6	5	5.08	5.1	5.9	5.6	5.6	5.7

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri

2000'li yıllar itibariyle personel harcamalarının GSMH içindeki payı Maliye Bakanlığının verilerine göre değerlendirildiğinde, genelde aynı trend görülmekle birlikte 2006 yılı en düşük seviyededir (www.bumko.gov.tr). Oysa aynı dönemde bu oran Avrupa ülkelerinde ortalama %10 seviyesinde seyretmektedir (Eurosat, 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu). Bu durum 1990'lı yıllarda enflasyonist baskılarla maaşların düşük tutulmakta olduğu ve bu nedenle kamu personel maaşlarında gerçek anlamda düşmeler olduğunu gösterirken, 2000'li yıllarda da aynı sürecin devam ettiği anlamına gelmektedir. Nitekim 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) enflasyonu aşağıya çekmiş olmasına karşın maaşlar gerçek anlamda enflasyonun yine altında bir seyir izlemiş ve kamu personelinin gelir paylaşımındaki olumsuzluk sürmüştür. Türkiye'nin 2000'li yıllarda büyüme trendinde olduğu (2009 yılı hariç) dikkate alındığında enflasyonla birlikte büyümenin etkisi ve refah payı

(AKP hükümetinin memurların enflasyona ezdirilmemesi amacıyla belirlediği %1'lik ek artış) dikkate alınarak maaşların gerçekçi hale getirilmesi gerekmektedir.

Bir sendikanın TÜİK'in verilerinden hareketle yaptığı çalışmaya göre;[91] yıllık gerçekleşen enflasyon, ekonomik büyüme ve gelir dağılımındaki adaletin sağlanması, dağılımda en yüksek payı alan kesimle en az pay alan kesim arasındaki farkın kapatılarak OECD ülkeleri ortalamasına yaklaştırılabilmesi için memur maaşlarının %27.6 oranında daha artırılması gerekmektedir.

Tablo 6. Yıllık %1 Refah Payı Uygulanması Durumunda Olması Gereken Memur Maaş Endeksi

Yıllar	Memur Maaş Endeksi (gerçekleşen)	Olması Gereken (TÜFE+Büyüme+Refah Payı)
2002	100	100
2003	114,5	125,9
2004	128,6	152,1
2005	142,1	179,4
2006	168,4	212,3
2007	184,4	242,9
2008	228,8	271,9
2009	248,5	278,5
2010	264,4	326,8
2011	302,4	395,6
2012	351,1	448,0

Kaynak: Türk Bürosen

Öte yandan IMF'nin küresel bir güç olarak yönlendirici politikaları nedeniyle kamu personel rejimine müdahale eden temel aktörlerden birisi olduğu

[91] Türk Büro Sen tarafından 2012 yılında hazırlanan bu rapor AKP hükümetine sunulmuştur.

görülmektedir. Özellikle IMF'nin doğrudan yönetiminin olduğu yılların maaş düzeni ve ekonomik düzen açısından da kırılma noktalarını oluşturduğu görülmektedir. Nitekim maaşlardaki en büyük düşüşler de bu dönemlerde ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası IMF'nin etkin olduğu zamanlarda memur maaşlarında gerçek olarak %41.5'lik bir düşüş yaşandığı dikkat çekmektedir (Aslan, 2011:137).

Ücret başlığı altında ikinci değerlendirilecek nokta, Türkiye'de kamuda uygulanan ücret rejiminde görülen karmaşık yapı ile kurumlar arasında ücret skalasının farklılığı ve bu yapının getirdiği sorunlardır. 1965 yılında kabul edilen ancak 1970'lerde uygulamaya geçilen DMK'dan önce uygulanan barem sisteminde yer alan barem içi, barem dışı ve yevmiyeli personel gibi çeşitli statülerle kamu personeli ücretlendirmeye tabi tutulmaktadır. DMK, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm memurların ve diğer kamu görevlilerinin almakta oldukları ücretler ve diğer yan ödemeler açısından bir denklik sağlamayı amaçlamış; ancak, bu düzenleme ücretlerdeki dengesizliği ve adaletsizliği önleyememiştir. DMK'nın uygulamadaki aksaklıkları ve sorunu çözmede yetersizliği pek çok eleştiriye maruz kalmış, bu nedenle sürekli yeni eklemelerle geçici çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Bütün eleştirilere karşın yeni kamu personel rejimine geçilmeden önceki yapı genel olarak değerlendirildiğinde maaş rejiminin tek biçimli, dayanışmacı, nispeten eşitlikçi olduğu ve bütün memurlar için ortak bir sistemi kapsadığı görülmektedir. Maaş, kıdem ve eğitim temelinde idare tarafından tek taraflı ya da göreli olarak sendikalarla toplu görüşmelerle ve genel işgücü istihdamına göre belirlenmektedir. Alt ve üst kademe çalışanları arasında maaş yelpazesi göreli bir eşitlik göstermektedir (Akgüner, 2009:221).

Yeni kamu personel rejimiyle oluşturulmaya çalışılan düzende ise kıdem ve eğitim, maaşların düzenlenmesinde yeterli sayılmayarak "başarı" kriterine göre belirlenmesi noktasına doğru kaymaya başlamıştır. Böylece iş odaklı ücretlendirmenin tekdüze, katı, çağdaş iş yapısına uygun olmadığı eleştirileri (Benligiray, 2003:113-117) dikkate alınarak kişi bazlı sisteme geçilmiştir. Farklı kurumlar için DMK temelinde ayrı yasalarla düzenlemeler yapılarak ücret dengeleri gittikçe bozulmalara neden olmaya başlamıştır. Bununla birlikte memurlar arasında, statü ve kurumsal farklılıklardan kaynaklanan nedenlerle ücret dengesizliği bulunmaktadır. Üstelik aynı kurumda çalışan memur, sözleşmeli, işçi kadrolarında aynı işi yapmalarına karşın ücretler farklılaşmaktadır (Akgüner, 2009:221-22). Genelde KHK'larla yapılan bu düzenlemelerle aslında memurluk sisteminden sözleşmeli sisteme geçişin özendirilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Çünkü neoliberal yapının arkasında yatan özelleştirmeler kapsamında elden çıkarılan pek çok KİT'lerde çalışanların yavaş yavaş memurluktan koparılması düşüncesi bulunmaktadır. Bu durum güvenceli memurluk sisteminin, güvencesiz sözleşmeli ve işçi çalıştırma şeklinde konumlanmaya başladığını göstermektedir.

Öte yandan ücret dengesizliğini körükleyen etkenlerden biri de düzenleyici kurumlardır. Bağımsız İdari Otoriteler[92] (BİO) olarak nitelenen bu kurumların işe alma yetkileri olması ve geniş takdir yetkilerine sahip olmaları sözkonusu kurullarda çalışanların diğer kamu kuruluşlarında çalışanlardan ücret anlamında da farklılık göstermesi, kamudaki ücret dengesizliğinin bir parçasını oluşturan unsur olarak değerlendirilmektedir (Al, 2007:217).

[92] BİO'larla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Al, 2007:206-225.

Kısaca ifade etmek gerekirse, yeni kamu personel rejimiyle çalışanların verdikleri hizmet bir meta haline getirilerek bunun karşılığında bir bedel ödeneceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum, geleneksel yapıda sıkça eleştirilen ücret rejiminin farklı bir eksene kayarak kamu personelinin "iyi çalıştıkları" sürece var oldukları, rekabet ettikleri oranda varlıklarını korudukları, işi doğru, hakkaniyetli yapmalarından çok ne oranda yaptıklarıyla ödüllendirildikleri insan boyutunu öteleyen bir kurguyu resmetmektedir.

2.2.2.2.3. Hizmet İçi Eğitim

Türk kamu yönetiminde hizmet içi eğitime ilişkin hedefler ilk olarak planlı döneme geçilmesiyle birlikte ele alınmaya başlamıştır. Bu hedef ilk kalkınma planında (1963-1967) genel anlamda yer alırken daha sonraki planlarda kamu kesimini de içine almıştır (Peker, 1991:77). Hemen sonrasında DMK'da *Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi*[93] başlığı altında memurların hizmete alınmalarından sonra nasıl bir eğitime tabi tutulmalarının gerektiğine ilişkin ayrıntılı hükümler belirlenmiştir. Sözkonusu maddede hizmet içi eğitim "Devlet memurlarının yetişmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak" bir süreç olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda merkezi eğitim birimlerinin kurulması ilkesi benimsenmiştir. Çünkü, kamu idarelerinde çalışanların bilgili ve nitelikli olmaları, personelin hem verimliliğini artıracak hem de idareye saygınlık, hareketlilik ve esneklik sağlayacaktır (Akgüner, 2009:121). Dolayısıyla hizmetiçi eğitimin birey açısından kendini yetiştirmesi ve mesleğini daha etkili yapabilmesini sağlarken, kurumun verdiği bu eğitimle hem çalışanlara karşı

[93] DMK, 214. madde.

sorumluluğunun gereğini yerine getireceği, hem de kurumsal amaçlara daha etkili şekilde ulaşabileceği düşünülmektedir (Uluğ, 2011:326).

Çalışanlara yönelik eğitimler, hizmet öncesi eğitim ve hizmet içi eğitim sürecini kapsamakta ve ilki yetiştirme, ikincisi geliştirme amacı taşımaktadır (Kayar, 2011:318). Bununla birlikte "uzun süren mesleki geliştirme sürecinin ayrılmaz parçası" (O'nuallain, 1987:31) olarak nitelenen yöneticilerin üst düzeylere hazırlanması konusu da hizmet içi eğitimlerin önemli bir unsuru olarak görülmektedir. Kamu görevlilerinin yetiştirilmesinde belirleyici en önemli kaynak, DMK doğrultusunda hazırlanan *Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı*'dır. Bu planda asil memurların eğitimi bilgi yenileme ve değişikliklere uyum kapsamında verimliliği artırma eğitimi; üst görev kadrolarına hazırlama eğitimi ve üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesi olarak 3 başlık altında değerlendirilmiştir. Plana göre, üst kademe yöneticileri dışındaki yöneticilerin yetiştirilmesinden her kurum kendisi sorumlu iken, kamu personelinin eğitiminden Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, kurumların personel birimleri, kurumlar arası eğitim merkezleri ve diğer eğitim kuruluşları sorumludur.

Programların uygulamasında yaşanan sorunlar şu başlıklar altında belirlenmiştir: İlk olarak kurumlara uygulanan yetiştirme programları, program geliştirme, yöntem ve gereklerine göre hazırlanmadığı için eğitimler, nitelikli personel açığını giderecek etkililikte gerçekleşmemektedir (Canman ve Öktem, 1992:53) İkinci olarak, eğitim merkezi olanlar dışındaki kurumların eğitim ortamlarının yetersiz olması nedeniyle eğitimler sağlıklı yürütülememektedir. Üçüncü olarak, öğrenime yardımcı destek materyallerin yüzeysel olması nedeniyle

etkililik düşüktür. Dördüncü olarak, eğitim verecek nitelikli eğiticiler bulunması konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Son olarak, bu programlara katılanların başarı düzeylerini uygun şekilde belirleyecek nitelikte gelişmiş ölçme araçları bulunmamaktadır (Uluğ, 2011:334-336). Tüm bu sorunları değerlendirdiğimizde kamu personelinin hizmet içi eğitimlerinin etkinliği tartışmalıdır. Öte yandan hizmet içi eğitim, kurumlara zorunlu tutulmuş gibi görünse de kurumların bu çalışma için yeterli bütçeye sahip olmamaları sözkonusu eğitime yeterince önem verilmediğinin göstergesidir (Ekinci, 2008:181).

Hizmet içi eğitimin piyasalaşması da konunun farklı ve önemli bir boyutunu ortaya koymaktadır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kamu personel rejiminin dönüşümüyle birlikte eğitimlerin özel sektörden satın alınması şeklinde yürüyen bu süreç kamu kurumlarının bu eğitimlerine değer ilişkisinin egemen olması, toplam kalite yönetimi, toplantı yönetimi, zaman yönetimi gibi popüler kavramlarla kamu kurumlarına pazarlanması ile başlamıştır. Bu alana yönelik kurulan firmalar, kamu kurumlarını para kazanma noktasında bir pazar olarak gördükleri için hizmet içi etkinlikleri ele geçirmeye ve bu alanı "sömürmeye" çalışmaktadırlar. Konunun diğer bir boyutunu da işletmeci yönetim tarzı ve özel sektör zihniyetinin kamuya taşınması oluşturmaktadır. Denilebilir ki, bu anlayış, kamu yararı ilkesi yerine, kar, rekabet gibi değer ilişkisi düşüncesini bürokrasi içerisinde yaygınlaştırma ve bu doğrultuda bir anlamda bürokrasiyi eğitme hedefine yöneliktir. Dikkat çekilmesi gereken nokta, hizmet içi eğitimin metalaşması aynı zamanda, kamu personel rejiminin iç süreçlerinin metalaşmasının da ilk basamağını oluşturuyor olmasıdır (Aslan, 2012:501). Başta İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde kurulan eğitim firmalarının kıyasıya rekabeti ile gerçekleşen bu durum eğitimden çok, kar elde etme

çabasının bir göstergesi şeklinde ifade edilebilir. Bu noktadan hareketle, sözkonusu eğitimlerin gerçek anlamda uzman kişiler tarafından kamu yararı gözetilerek ve etkin bir planlama ile gerçekleştirilmesi ve eğitim sonuçlarının ölçümlenmesi zorunlu görünmektedir.

2.2.2.2.4. Performans Yönetimi ve Değerlendirme

Performans kavramı genel anlamda bir işi yapan bireyin, grubun ya da örgütün o işle amaçlanan hedefe ne kadar ulaşabildiğinin ve neleri gerçekleştirebildiğinin nitel ya da nicel anlatımıdır (Karakaş ve Ak, 2003:338). Diğer bir anlatımla belirlenmiş hedefler doğrultusunda yapılan çalışma sonrası gerçekleşen durumun sayısal ve kalite anlamında değerlendirilmesidir. Dolayısıyla bu durum bazı ölçütler ve unsurlardan hareketle gelişen bir süreci içinde barındırmaktadır. Çağdaş kamu yönetimi anlayışında bu unsurlar tutumluluk, verimlilik ve etkinlik kapsamında değerlendirilmektedir. Tutumluluk, hizmetlerin en az maliyetle ve uygun zamanda, belirlenmiş hedefler yönünde gerçekleşmesini ifade ederken, verimlilik, kullanılan kaynaklarla üretilen ve sunulan çıktı arasındaki ilişkiyi işaret etmektedir. Etkinlik ise kurumun belirlenen hedefler doğrultusunda istenilen duruma ne kadar ulaşıldığını belirtmektedir (Köseoğlu, 2007:325).

Özel sektör kaynaklı bir yönetim tekniği olan performans değerlendirmesi 1980'li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi bağlamında değerlendirilmeye başlanmış, bu şekilde kamu personel rejiminin bir parçası haline getirilmeye çalışılmıştır. Performans yönetiminin Türkiye'de uygulanması yönünde çalışmaların başlaması da 1980'li yılların sonlarına denk gelmektedir. Bu yöndeki temel yasal düzenlemelere kaynaklık edecek olan çalışmalar arasında şunlar sayılabilir: 1989

yılında DPT tarafından yürütülen *Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının ilgili maddeleri, 2002 yılında itibaren *Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi* (BEPER), 2003 tarihli *Kamu Yönetimi Temel Kanunun Tasarısı,* 2003'te kabul edilen 5018 Sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, 2004 tarihli *Büyükşehir Belediye Kanunu*, 2004 yılında *Sağlık Bakanlığı Sağlıkta Performans Yönetimi Sistemi*, 2005'te çıkarılan 5393 Sayılı *Belediye Kanunu* ve 5302 *Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun* çeşitli maddeleri, 2006 tarihli *Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması* (Çevik vd. 2008:106-122; Eren ve Durna, 2007: 128-132; Köseoğlu, 2007:331-335; DPT, 2000:237). Ayrıca 2006 yılında hazırlanan *Devlet Memurları Kanun Tasarısı* taslağında ve *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında* da kamu personel yapısında performans değerlendirmesi öngörülmüştür. Ancak performans değerlendirmesinin yapılması konusunda sürecin ayrıntılarının ne olacağı yönünde bir çalışma görülmemektir.

Performans değerlendirmesinde açıklık, öğrenme, değerlendirme ve onaylama şeklinde unsurların göz önüne alınmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Ancak yapılan çok sayıda görgül araştırmalarla performans ölçümünün olumlu yanlarına karşın olumsuz durumlara da yol açtığı ortaya konulmuştur. Olumlu etkileri içinde sözkonusu değerlendirmelerde ölçümün açıklığı sağladığı, etkinlikle ilgili çıktılar üzerinde güdüleyici bir özelliğe sahip olduğu, bireysel ve kurumsal bağlamda sorumluluğun şekil kazanmasında önemli belirleyici olduğu sonucuna varılmıştır. Buna karşılık performans değerlendirmesinin çalışanları bir anlamda oyun oynamaya yönlendirdiği; çok sayıda prosedür uygulanması nedeniyle iç bürokrasinin arttığı; standart bir yapının performansı daha kolay sağlayacağından

hareketle yeniliklere engel olacağı; farklı kurumlarda ölçüm göstergelerinin nicel olarak yapılması nedeniyle bir kısım çalışanda bilginin göz ardı edilebilmesinin görüleceği; güçlü bir rekabet ortamı nedeniyle gerek bireysel gerekse kurumsal anlamda genel sistemle paylaşımın azalacağı konularında olumsuzlukların ortaya çıkabileceği belirlenmiştir (Öztürk, 2006:87-88).

Türkiye'deki kamu personelinin çalışma ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde performans ölçümüyle ilgili önemli sorunların yaşanacağı düşünülmektedir. Bu noktada ilk olarak 1980'lerin sonlarında Türk kamu personel rejiminde uygulanması istenen performans değerlendirmesinin kim tarafından ve ne şekilde yapılacağının açık olmaması nedeniyle sorunlu görülmektedir. Vatandaş odaklı olarak belirlenen yeni rejimin uygulamasında vatandaşların aynı zamanda bir piyasa alıcısı olarak görülmesi nedeniyle başarı ölçütü özel sektördeki nicel çıktıların değerlendirilmesine karşılık gelmemekle birlikte uygulamada yer alan kamu personelinin kişisel performans ölçümünün yapılmasının hangi şekilde yapılacağı sorusu yanıt beklemektedir. Diğer bir anlatımla özel sektörde bir çalışan ne kadar satış yaparsa veya üretirse buna karşılık başarılı sayılmaktadır. Ancak kamu hizmetlerinde kamu yararı gözetilerek kar amaçlı olmayan bir organizasyonda hizmetlerin bir meta olmadığı ve karşılığının nicel olarak belirlenemeyeceği ortadadır. İkinci olarak, performans değerlendirmesinde başarılı olanların daha yüksek ücret alması veya yükselmesi gibi sonuçların ortaya çıkması nedeniyle oldukça yoğun bir rekabet ortamı oluşturulmaktadır. Bu da personelin yalnızca kendini düşünen ve tamamen sonuçlara odaklı bir şekilde çalışması ve dolayısıyla diğer çalışanlardan kopması şeklinde bir sonucu doğurmaktadır. Üçüncü olarak, değerlendirmenin ağırlıklı olarak amirler üzerinden yürütülmesi nedeniyle

çalışanların amirlerin doğru veya yanlış her istediğini yerine getirmesine yol açacaktır. Bu durum özellikle çalışanların iş güvencesini tehdit eden bir süreci işaret etmektedir. Özellikle son yirmi yıl içinde memur sayısının azaltılarak sözleşmeli çalışanların artmasıyla birlikte bu durum daha da önem kazanmaktadır.

Kısaca ifade etmek gerekirse, yeni kamu personel rejimiyle koşut olarak kurgulanmaya başlanan kamuda performans değerlendirmesinin nesnel, tarafsız ve etik bir çalışma ortamı oluşturmasının Türkiye gibi kayırmacı ve otoriter yapıya sahip bir ülkede uygulanması zor görünmektedir.

2.2.2.2.5. Esnek Çalışma Sistemi ve Taşeronlaşma Süreci

Birçok şekilde tanımı yapılan esneklik, genel olarak bir merkezi büroda yoğunlaşan işgücünün kullanımına ilişkin geleneksel yaklaşımlara karşı alternatif çalışma sistemlerinin geliştirilmesini ifade etmektedir (Özgener, 2005:53). Bunlar, işyerinin esnekleştirilmesi (işlerin bölünmesi, küçülmesi, bağımsız birimlere ayrılması, taşeronlaştırma vb.), işin ve işçinin esnekleştirilmesi (nakil, tayin, iş değişikliği, kısmi çalışma, geçici çalışma vb.), çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi (yarı zamanlı çalışma, sıkıştırılmış iş haftaları vb.), ücretin esnekleştirilmesi ve çalışma yaşamına ilişkin yasal düzenlemelerin esnekleştirilmesi gibi uygulamalarda ortaya çıkmaktadır (Seymen ve Çeken, 2004:71). Devlet Planlama Teşkilatı'nın 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında esneklik, devletin işgören-işveren ilişkilerinde giderek daha az rol almasını, çalışma düzenlemelerinin katı ve ayrıntılı hükümlerden arındırılmasını, sosyal taraflara iş sözleşmeleri ve hizmet sözleşmeleriyle çalışma şartlarını düzenleme serbestisi tanımasını öngören bir sistem olarak ifade edilmiştir (DPT, 2001:38).

Temelde özel sektör çalışma sisteminde kabul gören esnek çalışma sisteminin daha eski bir döneme ilişkin kavram[94] olmasına karşın küreselleşme ve neoliberal sistemin bir parçası olarak 1980'li yıllardan itibaren dünya gündemine yerleştiği, dolayısıyla Türk personel sistemine de yansımasının olduğu görülmektedir. Kutal, (www.journals.istanbul.edu.tr) küreselleşme sürecinde çok uluslu şirketlerin 1970'li yıllarda yatırımlarını gelişmiş ülkelere yöneltirken özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren ağırlıklı olarak sosyal hakların gelişmediği, sendikaların zayıf, ücretlerin düşük olduğu ülkelere yönlendirdiklerini ve bu kapsamda emek maliyetlerini düşürebilmek için sözkonusu şirketlerin çalışma yaşamında esneklik sağlayacak uygulamaların öncülüğünü yaptığını ifade etmektedir. Nitekim, çok uluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde uyguladıkları "sayısal esneklik" ve "fonksiyonel esneklik gibi üretim yönetimi uygulamaları ile tam gün çalışma sistemi yerini daha çok "belirli süreli sözleşme", "kısmi çalışma" gibi daha önce de bilinen ancak sınırlı bir kullanım alanı olan esnek çalışma biçimlerine bırakırken "ödünç iş ilişkisi", "çağrı üzerine çalışma" ve "tele çalışma" gibi yeni çalışma biçimleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yöndeki örneklerin Türkiye'de de özellikle son dönemlerde hızla çoğalmaya başladığı görülmektedir.[95]

Türkiye'de iş yaşamında esnek çalışmaya geçilmesiyle ilgili ilk resmi düzenleme 2003'te 4857 Sayılı *İş Kanunu*[96] ile belirlenmiş olmasına karşın aslında 1980'li yıllarda bu durumun çeşitli şekillerde düzenlenmesi için zemin

---

[94] 1960'larda uluslararası düzlemde tartışılan esneklik konusu, ilk olarak Uluslararası Çalışma Bürosu'nun farklı ülkeleri ele alarak hazırladığı incelemeye dayanmaktadır. Bu çalışmayla ilgili ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Gülmez, 1984.

[95] Esnek çalışma bağlamında sözkonusu bu tür istihdam biçimleri ve sorunlarıyla ilgili Türkiye'ye yönelik ayrıntılı bir çalışma için bkz. Yücesan Özdemir, 2014.

[96] 4857 Sayılı yasa, 10.03.2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Kanunun ilk fıkrasında kısmi süreli çalışma şekli tanımlanmaktadır.

hazırlanmıştır. Aslan'ın (2012:463-468) saptamasına göre, 1980'ler sonrası geleneksel kamu personel rejimi parçalanarak esnek kamu personel rejiminin inşası sürecine geçilmiştir. Bu sürecin üç temel uğrak noktası ise geleneksel kamu personel rejiminin aşındırılması, esnek kamu personel rejiminin bütünsel olarak kurulması ve kamu personel rejimini düzenleyici küresel aktörlerin etkilerinin görülmesidir.

Geleneksel kamu personel rejiminin aşındırılması 1970'li yıllarda kamuda sözleşmeli personel çalıştırılmasına yönelik çalışmalarla başlamakla birlikte 1980'li yıllarda sözleşmeli personel statüsünün memurluk sistemine alternatif bir yapı olarak ortaya konulması ile yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Özellikle "devletin küçültülmesi" savından hareketle kamu sektöründe özelleştirmelerin başlamasıyla bir yandan KİT'lerde çalışan sayısının azaltılması hedeflenirken diğer yandan KİT'lerdeki memurların sözleşmeli personel statüsüne geçmesi özendirilmiştir. Yürürlükteki yasal düzenlemelerde sözleşmeli personel uygulaması, zorunlu ve istisnai durumlarda gerek duyulan geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılan kamu görevlisi olarak belirlenirken, uygulamada tam tersi olmuş, sözleşmeli personel istihdamı hem kadro karşılığı olarak hem de yaygın bir biçimde uygulanmıştır. Özellikle KİT'lerde memur statüsünden sonra işçi statüsünün de aşındırılarak sözkonusu personelin sendika, toplu sözleşme ve grev haklarından yasaklı olmalarının yanısıra memurlara tanınan genel güvencelerden de yoksun olmaları (Yayman, 2000:152-53) kamudaki esnek sisteme geçişin ilk adımının işareti olmuştur. Bu uygulamanın önünü kesen 1989 tarihli Anayasa Mahkemesinin sözleşmeli personelin statüsüyle ilgili kararı sonrası sözleşmeli personel ve memur arasındaki farkın azalmasıyla yönetim tarafından bu tür çalışma biçimini özendirici ücret politikasından vazgeçilmiş, ancak esneklik uygulamaları geçici işçilik

üzerinden yürümeye devam etmiştir (Şaylan, 2000:46). Bu aşamadan itibaren geçici işçilik de özellikle yerel yönetimlerde esnekliğin uygulama alanı olarak kendini göstermiştir. Ayrıca 1988'den itibaren yardımcı hizmetler sınıfındaki personel azaltımı bu sınıfın yerine getirdiği işlerin metalaşması şeklinde doğrudan piyasaya verilmeye başlanmıştır (Aslan, 2012:464). Bu süreci destekleyen bir yapılanma olarak gösterilebilecek diğer bir alan da 1990'ların ikinci yarısından itibaren düzenleyici kurulların oluşturularak buralarda çalışanlara memur rejiminden farklı ücret ve hakların verilmesidir. Bu kurulların çalışma sistemi özerk ve kendi çalışma sistemlerine uygun sözleşmeli personel alımını öngörmektedir.

Esnek kamu personel rejiminin bütünsel olarak kurulmasının 2000'li yıllarda hız kazandığı ve yasal düzenleme yapılmasına yönelik eğilimlerin arttığı görülmektedir. Bu bağlamda 2002 yılında iktidara gelen AKP'nin hazırladığı 2003-2004 ve 2005 tarihli *Devlet Memurları Kanunu* taslakları rejimin yeniden düzenlenmesi yönünde atılan önemli adımlar olarak nitelenebilir.[97] Aynı dönemde 2003 yılında çıkarılan 4857 Sayılı *İş Kanunu* da[98] bu kapsamda önemli düzenlemeler getirmiştir. Kanunun 13. maddesinde işçilerin esnek çalışma sistemiyle ilgili düzenlemeler yapılarak kamuda çalışan işçilerin de bu kapsamda değerlendirilmesi hükmü getirilmiştir.

Kamuda esnekliğin sağlanması noktasında 1980'li yıllardan sonra küresel aktörler olan IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği (AB) ve OECD'nin kayda değer

---

[97] Bkz. s. 81-87.

[98] 4857 Sayılı yasanın ikinci maddesinde taşeronluk (alt işverenlik) şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir."

etkileri görülmektedir. IMF, 1994, 1999 ve 2002 Niyet Mektupları ve bunlara koşut olarak yapılan stand-by düzenlemeleriyle kamu personel reformlarının gerçekleştirilmesi yönünde yönlendirmeler yapmıştır. Ana niyet mektuplarında personel maaş ve ücretlerini düzenlemek, ödemelerin enflasyona endekslenmesine son vermek, personel azaltımına gitmek ve yeni personel almamak gibi ön koşullar öne sürülmektedir. Kamu yönetimi reformu konusuna en yakın ve kapsamlı müdahaleci durumunda olan Dünya Bankası ise 1995, 2000, 2001 ve 2002 tarihlerinde imzalanan kredi anlaşmalarıyla "kamu yönetişimi", "merkezi yönetim reformu", "fonksiyon analizi" başlıklarıyla müdahale etmektedir. Ayrıca OECD de Türkiye'ye ilişkin raporlarında hükümeti, işvereni, sendikaları Paris'te toplayarak etkileme yoluna gitmektedir (Güler, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr).

1990'lı yıllarda kamu personel rejimi içerisinde esnekliğin uygulanmasında etken olarak yaygınlaşan bir olgu da taşeronlaşmadır.[99] Literatürde "despotik emek rejimi olarak" (Özdemir, 2010:35) kavramsallaştırılan taşeronluk uygulamasının Türk kamu personel rejimindeki ilk örneği 1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfında temizlik, bahçe bakımı gibi işlerde görülmektedir. Özellikle KİT'lerdeki personel sayısının sınırlı tutulması politikaları doğrultusunda yeni eleman alınmayışı ya da sınırlı sayıda eleman alınışı ile yaygın bir alan olarak kullanılmaya başlanmıştır. Uygulama, işin ihalesi değil, işçi ihalesi şeklinde yapılmakta ve müteahhit firma aracılığı ile personel sağlanması yoluna gidilmektedir (Şaylan, 2000:82). Daha sonra yerel yönetimlerde de uygulanmaya başlanan bu sistem, 2000'li yıllarda yukarıda

[99] Uzaklaştırma stratejileri olarak değerlendirilen ve alt sözleşme olarak da tanımlanan taşeronlaşma, üretim yerinde işin bir bölümünün farklı bir işverene bağlı işçilere yaptırılması ya da üretim ara mal ve hizmetlerinin bir kısmının ya da tamamının başka işletmelerde üretilmesi şeklinde uygulanabilmesidir (Enerji –Yapı Yol Sen, 2001).

belirtilen işler dışındaki alanlarda da yaygınlaşmaya başlamıştır. 2003 yılında çıkarılan bir kanunla[100] sözleşmeli sağlık görevlilerini alınabileceğinin yanısıra Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri sınıfına ilişkin olarak gerekli görüldüğü hallerde piyasadan hizmet satın alma yoluna gidilebileceği hükmü[101] konularak taşeronlaşmayla bu alandaki memurluk statüsünün aşındırılmasının yolu iyice açılmıştır.

2014 yılı Şubat ayında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in verdiği bilgiye göre Türkiye'de halen kamuda 585 bin 788 taşeron personel çalışmakta, bunların 16 bin 184'ünü sağlık personeli, 471 bin 442'sini temizlik personeli, 117 bin 541'ini güvenlik personeli ve 34 bin 621'ini dağıtım personeli oluşturmaktadır (http://www.medya365.com/ekonomi).

Özdemir, (2010:42-43) taşeron çalışma sisteminin çıktılarını şu şekilde değerlendirmektedir: Bir despotik emek rejimi olarak belirlenen bu çalışma sisteminde iş değiştirme hızı yüksek, ücretler düşük, çalışma koşulları ağır, sosyal güvencesizlik yaygın, iş sağlığı ve iş güvenliği önlemleri çok düşük ve ciddi sosyal hak kayıpları yaşanmaktadır. Taşeron çalışma, üretim süreci parçalanmasının bir ürünüdür. Bu parçalanma, ana firma ile taşeron firma arasında bir bağımlılık ilişkisi; bağımlılık ilişkisi ise baskı koşullarını yaratmaktadır. Taşeron firma, ana firmanın verdiği işi alabilmek için ücretleri, çalışma saatlerini ve çalışma koşullarını en sert biçimde uygulamaktadır. Taşeron çalışma, işçi sınıfı içerisinde katı bölünmeler yaratmakta ve hiyerarşik baskı koşullarını yeniden üretmektedir. Üretim sürecinin

[100] Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 4924, Resmi Gazete: 24.07.2003, 25178.
[101] 4924 Sayılı Yasa, md. 11.

parçalanması, bölünmeler ve hiyerarşi emek sürecinin örgütlenmesini de sekteye uğratmakta ve örgütsüzleşmeye neden olmaktadır.

Buradan hareketle kamuda esnek çalışma sistemi ve onun bir alt kümesi olan taşeronlaşma olgusu, çalışma yaşamını tehdit eden, bölünmeler oluşturan, az ücrete rıza gösteren bir çalışan tipi oluşturması yönüyle sermayenin daha da büyümesine olanak yaratmaktadır denilebilir.

2.2.2.2.6. Kamu Sendikalarına Üyelik ve Haklar

Dünyada daha eski tarihlere gitmekle birlikte Türkiye'de kamu sendikacılığının miladı 1961 Anayasasına dayanmaktadır. Genel işgücüne sendikal hakların[102] 1947'de verilmesinden yaklaşık 14 yıl sonra gerçekleşen memurlara sendika hakkının verilmesi sözkonusu anayasanın özgürlükçü yapısının getirdiği önemli bir yeniliktir. Anayasanın *Sosyal ve İktisadi Haklar* başlığını taşıyan bölümde, sosyal devlet anlayışı içerisinde; sendikal örgütlenme, toplu pazarlık, grev, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, çalışma hakkı ve ödevi, çalışma şartları, dinlenme hakkı, ücrette adalet sağlanması, sosyal güvenlik hakkı gibi önemli düzenlemeler yer almıştır. Bu hukuksal düzenlemeler, çalışma ilişkilerine yepyeni boyutlar kazandırarak, çalışanların örgütlenmesi ve toplu pazarlığının sağlanmasının yanısıra emeğin mücadele araçları olarak grev ve lokavtın kurumsallaşmış olması ile sendikacılığın ufkunu açmıştır (Makal, 2003:11). Anayasal düzenlemenin bir devamı olarak 1965 yılında bu hakkı sınırlayıcı bazı hükümler olsa da 8 Haziran 1965'te çıkarılan 624 Sayılı *Devlet Personeli Sendikaları Kanunu* ile memur

[102] 1947 tarih ve 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun.

sendikalarının önü açılmıştır[103] (Tuncay, 2007:161). Ancak bu haklar bir süre sonra yaşanan siyasal istikrarsızlık ve amacın dışında faaliyetlerde bulunulması nedeniyle (Mutlu, 2001:42) uzun sürmemiş, 12 Mart 1971 döneminde yapılan değişiklikle "çalışanlar" yerine "işçiler" ifadesi konularak memurların sendika hakkı ellerinden alınmıştır. Anayasada yapılan bir değişiklikle bu hakkı düzenleyen 22. madde 2 sayılı KHK ile 1972'de böylece tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Tutum, (1974:56) ifadenin bu şekilde değiştirilmesinin aslında memurlar açısından hakkın bütünü ile ortadan kalktığı anlamına gelmediğini ve kanun koyucunun hatalı olduğunu belirterek "Çünkü, anayasada sadece örgütlenmenin sendika biçiminde olması yasaklanmıştır. Örgütlenme hakkı ortadadır" eleştirisini kanun koyucunun kararsızlığına bağlamaktadır.

1983 Anayasasında[104] işçi ve işverenlerin sendika kurma hakkına sahip oldukları belirtilerek memur ve diğer kamu görevlilerinin böyle bir hakka sahip olup olmadığı yönünde bir ilke belirlenmemiştir. Kesin bir yasal düzenleme olmadığı için bu süreçte kurulan memur sendikalarının geçerliliği konusunda çeşitli tartışmalar[105] yaşanmıştır. 1992'de hazırlanan K*amu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunmasına ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesinin* bir kanunla TBMM'de onaylanıp 1993'te yürürlüğe konulmasıyla memurlara sendika yolu açılması yönünde önemli bir adım atılmıştır (Tuncay, 2007:162). Bu arada aynı dönemlerde sivil toplum kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ve 20 Ekim 1991 Genel Seçimleriyle iktidara gelen

[103] Bu kanuna dayanarak 1965 yılında 202 personel sendikası kurulmuştur. Bu sayı 1967'de 383'e, 1968'de ise 453'e çıkmıştır (Mutlu, 2001:26-27).
[104] 1983 Anayasası, 51. mad.
[105] Bu konuda tartışmalar için bkz. Gülmez, 1990; Sağlam, 1999; Kırca, 1994; Aktay, 1993.

koalisyon hükümetinin memur sendikacılığına yeşil ışık yakmasıyla dikkatler sıkça bu konu üzerinde yoğunlaşmıştır (Mutlu, 2001:29).

Bütün bu çalışmalar ve tartışmalar sonrası 1965'ten sonraki ikinci yasal düzenleme 2001[106] yılında yapılmıştır. Toplam 46 madde ve 8 geçici maddeden oluşan bu yasanın birinci bölümünde sendikaların kurulabileceği, hizmet kolları, tüzüklerin niteliği; ikinci bölümünde sendika organlarının seçimleri; üçüncü bölümde üyeliğin nasıl gerçekleştirileceği; dördüncü bölümde faaliyetler, yasaklar ve yönetime katılma; beşinci bölümde sendika ve konfederasyonların gelir, gider ve denetimleri; toplu sözleşme hükümleri ve nasıl gerçekleştirileceği ile ilgili hükümler yer almaktadır. Kanunda 2003 yılından 2012 yılına kadar birtakım değişiklikler yapılmıştır. Özellikle 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referanduma paralel olarak 4 Nisan 2012'de kanunun adı *Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu* olarak değiştirilmiş ve birçok maddede yapılan değişiklikler içinde kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı verilmesi de hükme bağlanmıştır. Sözkonusu yasayla kamu görevlilerini temsil eden sivil toplum kuruluşlarının, karar alma süreçlerine katılımı sağlanmış, daha önce kullanılan toplu görüşme sistemi yerine toplu sözleşme sistemi getirilmiştir. Uzlaşmazlık durumunda ise kamu işveren heyeti ile sendikaların temsil edildiği *Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun* karar vermesine olanak tanınmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2012:5).

Sendikal haklar üç önemli parçayı bir arada tutan yapıyı öngörmektedir. Bunlar, sendika kurma, toplu pazarlık ve grev hakkıdır. Birbiriyle bağlantılı bu haklar aynı zamanda birbirini tamamlayan öğelerdir. Yani bunlardan biri olmazsa

[106] 4688 Sayı ve 25.06.2001 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, RG:24460, 12.07.2001.

gerçekçi bir sendikal haktan söz edilemez (Talas, 1990:14). Oysa göreli olarak iyi bir gelişme olduğu kabul edilen 2012'de yapılan son değişikliklere bakıldığında bile grev hakkı ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bu durum sendikal hakların bir ayağının eksik olduğunu açıkça göstermektedir. Diğer taraftan, yine aynı düzenlemede yer alan toplu sözleşmelerin uyuşmazlıklarla sonuçlanması durumunda son noktada *Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna*[107] gidileceği ve bu kurulun oy çokluğu ile kesin kararı vereceği belirlenmiştir. Bu kurulda yer alanların ağırlığının sözleşmenin bir tarafı olan merkezi yönetimde çalışan bürokratlardan oluşması toplu sözleşmenin adil olmayacağı sonucunu doğurmaktadır. O nedenle verilen toplu sözleşme hakkının da gerçekçi bir sendikal hak olduğu savı geçersiz kalmaktadır.

Yeni kamu personel rejimiyle bir yandan "ücretli ve maaşlı çalışanların her geçen gün azaldığı esnek ve kuralsızlaştırılmış emek piyasasında, sendikaların örgütlenmesi için nesnel temeller aşındırılırken" (Özdemir, 2009:20) diğer yandan ILO'nun ve çalışanların baskılarıyla bir miktar genişletilen sendikal haklar konusu, grev hakkı olmadığı ve gerçekçi bir toplu pazarlık özelliği taşımadığı için konunun yalnızca üç ayağından birinin yerine getirildiği alan olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'deki sendikalı kamu personeli sayısal olarak OECD ortalamalarında görünse

[107]2012 değişikliğiyle Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için şu şekilde oluşturulmaktadır: "a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkanı, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye, b) Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye, c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla, en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye, d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye, e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye olmak üzere onbir üyeden oluşur. ….Kurul kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir (Madde 34).

de[108] kamusal alandaki uygulamalar bu gerçeğin tam tersi yönde ortaya çıktığını gözler önüne sermektedir.

2.3. Türkiye'de Kamuda Halkla İlişkiler Bölümlerinin Örgütlenmesi

Çağdaş kamu yönetimi anlayışında kurumların tanıma ve tanıtma işlevleri bir zorunluluk olduğuna göre bu işlevleri yerine getirecek birimlerin statülerinin de ona uygun kurgulanması gerekmektedir. Bu kapsamda halkla ilişkiler birimlerine yüklenen sorunların çözümünde proaktif ve reaktif çalışma akışının sağlanması, bu birimlerin kendi başlarına karar verebilme ve yönetimi uyarma/uyarabilme yetkilerinin olması anlamına gelmektedir. O nedenle, literatürde halkla ilişkilerin temel kurumsal gelişimin sağlanması için kendine yönelik amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için üst kademe yönetimle[109] bağlantılı çalışmaları önerilmektedir. Bu ilişki, kurumun halkla ilişkiler düzeyi ve organizasyon şemasında yeri açısından önemli olduğu gibi bağlı çalışılacak yönetici açısından da önemlidir (Uysal, 1998:143). Örgüt şemasında örneğin bir Bakanlıkta üst yönetime bağlı halkla ilişkiler birimi yönetimle anlık iletişim sağlama ve özellikle kriz durumlarında hızlı karar verebilme ile birlikte kamuoyuna açıklama yapma kolaylığını sağlamaktadır. Halkla ilişkiler birimlerinin çağdaş yönetim anlayışında kurumun içe ve aynı zamanda dışa dönük yüzü olması nedeniyle diğer birimlerden daha farklı bir statüde olması doğal karşılanmalıdır. Bu durum, doğal olarak söz konusu birimin yetki sınırı tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Oysa birim tarafından verilecek kararların

[108] Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2012 yılı verilerine göre kamuda sendikalaşma oranı %68.17 olarak görülmektedir (CSGB, 2012:44). Bu rakamların yüksekliğinin nedeni, sendikaların yüzde 10'luk işkolu barajını aşmak ve toplu sözleşme hakkı elde edebilmek amacıyla üye sayılarını yüksek gösterme eğiliminde olmaları şeklinde açıklanabilir (Özdemir, 2009:17).

[109] Acar'ın (1994:13) araştırmasına göre, 109 kuruluşta yer alan birimlerin yüzde 49.7'si en üst düzey yöneticiye, yüzde 23.35'i üst düzey yönetici yardımcısına, yüzde 11.38'i daire başkanlığına bağlı bulunmakta, yüzde 15.7'sinin bağlı olduğu yönetici ise diğer olarak belirtilmektedir.

mutlaka onaydan geçmesi söz konusu olduğuna göre esasen yöneticinin anlayışının kamuya aktarılması durumunun görüleceği daha gerçekçi bir yaklaşım olarak varsayılabilir. Bu durumda üst yöneticinin vereceği kararların çoğunlukla siyasal niteliğinin olması nedeniyle kurumsal yapının dışında bir anlayışın uygulamada sıkça görüleceği öngörülebilir. Bu açıdan, yapılacak değerlendirmelerde halkla ilişkilerin çerçevesini çizerken yukarıda üzerinde durulan ideolojik ve yönetim işlevi kavramları değerlendirmeler yapılırken dikkatten uzak tutulmamalıdır.

Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler birimleri açısından bakıldığında, basın müşavirliği, basın ve halkla ilişkiler müşavirliği, basın ve halkla ilişkiler müdürlüğü gibi çeşitli adlar altında[110] yasal mevzuatla kurgulanan halkla ilişkiler birimleri müşavirlik (danışma) veya yardımcı birimler olarak hizmet vermektedir. Müşavirlik olarak organizasyon şemasında yer alan birimlerde yönetime yakınlık söz konusu iken basın ve halkla ilişkiler şube müdürlüğü şeklinde organizasyon şemasında yer alan birimlerin kuşkusuz hiyerarşik olarak üst yönetime yakın olduğu söylenemez. Birimin alt düzeyde kurgulanması "hem örgütü etkilemek, hem örgütün ve halkla ilişkilerin amaçlarını gerçekleştirebilmesi açısından yetersiz birimler" (Uysal, 1998:143) olarak algılanmasını beraberinde getirmektedir. Bakanlıklar düzeyinde bakıldığında tüm bakanlıklarda yasal mevzuata uygun olarak "basın ve halkla ilişkiler müşavirliği" şeklinde bir örgütlenme bulunmaktadır. 1994'te yapılan bir araştırmaya göre, (Acar, 1994:12) birimlerin Bakanlıkların dışında örneğin

[110] Ertekin yaptığı araştırmada halkla ilişkiler birimlerinin şu adlar altında görev yaptığını belirlemiştir: Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı, Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Bürosu, Tanıtma Servisi, Eğitim ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Tanıtım ve Çalışma Grubu, Eğitim Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Basın Halkla İlişkiler ve Enformasyon Şube Müdürlüğü, İdari İşler Dairesi Başkanlığı, Organizasyon, Basın ve Halkla İlişkiler Şubesi, Eğitim, Basın ve Halkla İlişkiler uzmanlığı (Ertekin, 1990:47).

valiliklerde "basın ve halkla ilişkiler müdürlüğü", belediyelerde "basın yayın ve halkla ilişkiler müdürlüğü" ve üniversitelerde "halkla ilişkiler koordinatörlüğü" adı altında farklı şekillerde örgütlendiği görülmektedir. Bu durum günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Halkla ilişkilerin kurumsallaşma sürecinin ilk dönemlerinde (1970'li yıllar) halkla ilişkiler ve basınla ilişkiler iki ayrı birim olarak değerlendirilmekte ve basınla ilişkiler daha çok "siyasal kimlikli" üst yöneticiye bağlı olması eğiliminde görülmektedir. Uysal'ın (1998:145) bu döneme ilişkin yaptığı çalışmada "halkla ilişkiler birimlerinin siyasal kimlikli ya da ülkemizde genel müdürlük, valilik gibi yarı siyasal niteliği olan makamlara bağlı olduklarını, bu durumun söz konusu birimlerin etkinliklerinin propagandaya yönelmesine yol açacağını, bunun ise halkla ilişkiler uygulamasının nesnel olma kuralı ile bağdaşmayacağını" ifade etmektedir.

Diğer taraftan günümüzde Bakanlıkların Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği birimlerinin yasal durum gereği oluştuğu, ancak söz konusu birimlere atanacak müşavirlerin *istisnai kadro*[111] ile alınması sonucunda aslında durumun yöneticilerin beklentilerine uygun çalışan ve bağlılığının olması nedeniyle "siyasal kimlikli" yapının değişmemiş olduğu söylenebilir. Çünkü, örneğin bir Bakanla gelen müşavir kurumun amaç ve etkinliklerinden çok Bakanın halkla ilişkilerini yapmak durumunda kalmakta veya onun ideolojisini yansıtmaktadır. Bunun yanı sıra istisnai kadrolarla eleman alımı siyasal nitelikli yapının çevre kadrosu oluşturma niteliğine de sahip olmaktadır. Nitekim, bakanlıklardaki Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri, yönetimdeki bakanın isteği doğrultusunda açıktan atama ile alım

[111] İstisnai kadrolarla ilgili detaylı bilgi için bu çalışmanın Türkiye'de Kamu Personel Rejimi bölümüne bakılabilir.

yapıldıktan bir müddet sonra çalışanın farklı birimlere kaydırılması şeklinde de gerçekleşmekte, bu durum kamu çalışanları arasında eşitliği zedelemektedir. Buna örnek olarak 2011 yılında kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde 2014 yılı Temmuz ayına kadar 5 ayrı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirinin açıktan atama şeklinde göreve başlamış olması gösterilebilir. Bunun örnekleri belediyeler ve valiliklerde de gözlenmektedir. Oysa "kamu örgütünde esas olanın halkla ilişkilerin kuruma yönelik olmasıdır. Başka deyişle bir bakanlıkta bakana değil bakanlığa, yerel yönetimde belediye başkanına değil, belediyenin kendisine yönelmelidir." (Uysal, 1998:145).

Halkla ilişkiler birimlerinde çalışan personel sayısının hizmeti yerine getirecek yeter sayıda olmadığı görülmektedir. Kuşkusuz personel sayısı değerlendirme için tek ölçüt olmamalıdır, ancak iç ve dış hedef kitleyle iletişim kurmak durumunda olan bir birimin çalışan sayısının da toplam çalışan sayısına ve kurumun halkla ilişkiler çabasına göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Acar, (1994:74) araştırmasında kamu kurumlarındaki halkla ilişkiler birimlerinin yüzde 18'inde birim yöneticisi dahil 1 personel, yüzde 19'unda 2 personel, yüzde 11'inde 3 personel, yüzde 10'unda 4 personel, yüzde 5'inde 5 personel, yüzde 8'inde 6 personel, yüzde 20'sinde ise 7 veya daha fazla personelin görev yaptığını ortaya koymuştur. Yakın döneme ilişkin bir çalışma olmadığı için personel sayısıyla ilgili güncel bilgiler mevcut olmamakla birlikte Bakanlıklarla yapılan görüşmelerde alınan bilgiye göre bu rakamlar son dönemde artış trendindedir. Örneğin 2014 yılı ortalarında Kalkınma Bakanlığı Basın Müşavirliğinde yönetici dahil 11 personel, Çevre ve Şehircilik Bakanlığında 19 personel, Ulaştırma ve Denizcilik Bakanlığında 12 personel görev yapmaktadır.

Uysal'ın (1972) ve Acar'ın (1994) yaptığı çalışmalar sırasında halkla ilişkiler birimlerinde çalışanların kamu personeli olduğu bilinmektedir. Ancak günümüzde önemli bir değişimin söz konusu olduğunun altını çizmek gerekmektedir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra yeni kamu personel rejimi çerçevesinde kurumların diğer birçok alanda olduğu gibi halkla ilişkiler birimlerinde de taşeron firma kanalıyla eleman istihdam ettiği görülmektedir. Bu şekilde çalışan personelin kurum personel envanterinde gözükmediği ancak çalışmalarda aktif olarak yer aldığı görülmektedir. Buna örnek olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığında çalışan 15 halkla ilişkiler personeli dışında zaman zaman değişimler olsa da ortalama 3-4 personelin taşeron firma elemanı olarak görev yaptığı saptanmıştır. Yine aynı Bakanlığın ilgili kuruluşu olan İller Bankası Anonim Şirketinde de 2014 yılı Ağustos ayı itibariyle kurum personel listesinde görülen çalışanlar dışında 2 personel taşeron firma elemanı olarak görev almaktadır. Bu konudaki bilgilerin daha sağlıklı olabilmesi için bu alanda çalışma yapılması halkla ilişkiler birimleri çalışmalarının geleceği açısından önemlidir.

2.3.1. Halkla İlişkiler Ajanslarıyla Dışarıdan Hizmet Satın Alımı Yoluyla Çalışma

Halkla ilişkiler birimlerinin çalışma alanları gün geçtikçe genişlemekte farklı uzmanlık gerektiren yönler devreye girmektedir. Özellikle 1990'lı yıllara kadar halkla ilişkiler birimlerinin basına yönelik çalışmaları ön planda iken bu yıllardan itibaren kamu yönetiminin yeni gereksinimlerine istinaden alanda tanıtıcı

çalışmaların ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu çalışmalar içinde, sponsorluklar[112], açılış ve törenler, fuar organizasyonları, internet uygulamaları (web sayfası, sosyal medya, bloglar vb.), sorun yönetimi, yurttaşlarla ilişkilerin yönetimi, kurumsal itibar yönetimi, finansal halkla ilişkiler sayılabilir. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, bu alanların kamu kuruluşlarında ne kadar gerekli olduğu tartışmasıdır. Çünkü kamu kuruluşları ticari amaçla faaliyet gösteren kuruluşlar değildir. Ancak, son yıllarda kamu kuruluşlarının yaptıkları işleri yurttaşlara tanıtma bağlamında gündeme getirdikleri görülmektedir. Bunun nedeninin yeni kamu yönetimi anlayışıyla minimalize edilmeye çalışılan devlet aygıtının aynı zamanda özel sektör mantığıyla hareket etme güdüsünün gelişmeye başlaması olduğu söylenebilir. Bu bağlamda özellikle seçilmiş yöneticilerin ön plana çekilerek yapılan çalışmalar sürekli gündemde tutulmaya çalışılmaktadır. Örneğin, yapılan yeni bir yolun açılışının görkemli bir şekilde sunulması, bir hizmetin bütün görselliğiyle organize edilerek kalabalık kitlelere mesajlar verilmesi yeni kamu yönetimindeki halkla ilişkiler çabasının önemli bir göstergesi olarak görülebilir.

Tanıtma etkinliğinin değişen bu yeni yüzünün gerçekleştirilmesinin kurumun halkla ilişkiler birimlerindeki birkaç kişinin çabasıyla olamayacağı ortadadır. O nedenle özellikle 2000'li yıllarda kamu kurumlarının da özel sektör firmaları gibi dışarıdan hizmet satın alımı yöntemiyle halkla ilişkiler ajanslarıyla sözleşmeler imzalayarak bu yönde çalışmalar yapmaya başlamışlardır. Böylece "kurumun tüm halkla ilişkiler faaliyetleri bu ajans tarafından planlanıp geliştirilir, … yani hem kurum içi halkla ilişkiler bölümü, hem de ajans görevlendirilmişse, bu birimler

[112] Sponsorluk faaliyetleri Bakanlıklar dışında özellikle kamu bankaları ve anonim şirket statüsünde örgütlenen kamu kurumlarında ve belediyelerde sıklıkla görülmektedir.

birbirlerinin eksikliklerini tamamlayarak kuruluşun başarısı için birlikte faaliyet gösterirler." (Okay ve Okay 2012:73). Birlikte çalışılacak ajansların hemen her bakan değişiminde veya üst düzey yönetici değiştiğinde yenilenmesi, yeni anlaşma yapılan ajansın kurumun iç işleyişini öğrenmesi ve beklentilerini gerçekleştirmesi açısından belli bir süreç alacağı için sonucun ne kadar beklentilere uygun olduğu tartışılabilir. Diğer taraftan halkla ilişkiler ajansları danışmanlık ve uygulama boyutuyla her alanda yeni fikirler geliştirmeli ve yönetime sunmalıdır. Bu durumda yöneticinin kararlarıyla birlikte ajansın sunacağı bilgi ve vizyonu önem kazanmaktadır.

Dışarıdan ajans hizmetinin alınması yapılan organizasyonların büyük oranda gösteri boyutuna indirgenmesi şeklinde ortaya çıkarken diğer bir boyutuyla kamu yönetimine ciddi anlamda maliyet getirmektedir. Özel sektörün piyasa temelli bakış açısının bir boyutunu gösteren bu uygulamada zaten az sayıda olan kurum personelinin çalışmayı iyi değerlendirmesi ve takip etmesi hatta iyi yönlendirmesi gerekmektedir. Bu da ancak uzman halkla ilişkiler personeli sayesinde olabilecektir. Buna karşılık bu yönde hizmet alımı yapan kurumlarda hizmetin zaten ajanslar kanalıyla gerçekleştirildiği için kendi personeline yatırım yapılması, hatta söz konusu personelin uzmanlığının geliştirilmesi gibi bir bakış açısı büyük oranda değerlendirme dışında kalmaktadır. Bu durumun, gelecekte az sayıda ve yetersiz personelle örgütlenen bir halkla ilişkiler biriminin kendini yenileyememesi ve tamamen dışarıya bağımlı kalmasına yol açacağı düşünülmektedir. Güncel bir veri olmamasına karşın Acar'ın (1994:75) yaptığı araştırmaya göre, genel olarak kurum dışı kuruluşlarla işbirliği ve ortak çalışma yapanların oranı yüzde 48, kurum dışı uzmanlardan yararlananların oranı yüzde 21, halkla ilişkiler hizmetleriyle ilgili

olarak kurum dışından hizmet satın alanların oranı yüzde 22'dir. Bu verilerin güncel çalışmalarla desteklenmesi gerekmekle birlikte bu tezin araştırma bölümünde görüşme yapılan kurumların ne kadar dış hizmet alımı yaptıkları hakkında bir bilgi sağlanmış olacaktır.

2.3.2. Çalışanların Nitelikleri ve Çalışma İlişkileri

Halkla ilişkiler birimlerinde çalışanların etkinliklerin gerçekleştirilmesinde yetkin ve uzman olması gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için başarıya giden yolda gereken, öncelikle söz konusu birimlerde çalışanların eğitim durumları, sosyal güvence, ücret, çalışma koşulları ve performans ölçütlerinin nasıl belirlendiği ve yeni kamu personel rejimiyle bağlantılı olarak ne şekilde kurgulandığı ele alınmalıdır.

Bilgin'in (1994:55-58), Başbakanlık ve 17 Bakanlık[113] örgüt yapılarında yer alan halkla ilişkiler birimleri üzerinde gerçekleştirdiği bir çalışmaya göre, bu birimlerde toplam 168 kişi çalışmakta; bunların 9'u ilkokul, 10'u orta okul, 53'ü lise, 86'sı üniversite ve 10'u yüksek lisans mezunudur. Buna göre bu kişilerin yarıdan fazlası üniversite ve yüksek lisans öğrenimi görmüş kişilerden oluşmaktadır. Bu durum olumlu görülmekle birlikte, ankete katılanlardan yalnızca 21 kişinin yani yüzde 12.5'inin halkla ilişkiler eğitimi almış olması düşündürücüdür. Oysa halkla ilişkiler çalışanının yapacağı iş gereği sosyal bilimlerin pek çok alanıyla ilgili bilgi sahibi olması gerekmektedir. Nitekim, üniversitelerin halkla ilişkiler bölümlerinin programında alan dersleri dışında hukuk, siyaset bilimi, sosyoloji, istatistik ve

[113] Çalışmaya katılan bakanlıklar şunlardır: Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı.

ekonomi gibi başlıklar dersler programlarında yer almaktadır (Yamanoğlu, 2013: 230-237-ekler bölümü). Buradan hareketle büyük bir bölümü farklı alanlardan gelen çalışanların alanla ilgili yetersiz olduğu açıklıkla söylenebilir. Ayrıca bunun nedeni olarak yöneticilerin halkla ilişkilere verdikleri önemin düzeyinin de düşük olduğu varsayılabilir.

Çalışma hayatına başlayan personelin kendilerini geliştirebilmeleri için verilen hizmet içi eğitimler de yönetimin halkla ilişkilere verdikleri önemin bir göstergesidir. Acar'ın (1994:75-76) yaptığı araştırmaya göre, halkla ilişkiler alanında seminer, kurs, konferans vb. gibi eğitim programı düzenleyenlerin kamu kurumlarının oranı yalnızca yüzde 23, başka bir hizmet içi eğitim programında halkla ilişkiler programına yer veren birimlerin oranı ise yüzde 36'dır. Halkla ilişkiler birim yöneticilerinin kendi konularıyla ilgili kurs, seminer, konferans gibi etkinliklere ne oranda katıldıklarına ilişkin bulguya göre yüzde 35'inin bu türden hiçbir etkinliğe katılmadıkları, yalnızca yüzde 27'sinin katıldıkları belirlenmiştir. Bu veriler, kamu yönetiminde halkla ilişkiler personelinin alanlarında yeterince kendini geliştirme fırsatı elde edemediklerini işaret etmektedir. Oysa teknoloji çok hızlı bir şekilde ilerlemekte ve sürekli yeni bilgiler ortaya çıkmaktadır. Bunun değerlendirmeye alınmaması Türk kamu yönetimi içinde halkla ilişkiler personelinin eğitim konusunda yeterli olmadığı ve bu konuya yeterince ilgi gösterilmediğinin kanıtı olarak görülmelidir.

Çalışma koşullarına bakıldığında halkla ilişkiler birimlerine yeterince kaynak ayrılmadığı hatta bazı kuruluşlarda birime ilişkin hiçbir bütçe payı ayrılmadığı görülmektedir. Bununla birlikte araç, gereç açısından genel olarak iyi bir durumda

olmakla birlikte, çağdaş araçlar açısından genel bir yetersizlik ve kendi içlerinde dengesizlik olduğu dikkat çekmektedir. Birimlerin önemli bir bölümünde arşive sahip olunmadığı bile gözlenmektedir. Bu durum, yönetimin halkla ilişkilere örgütsel verimlilik ve etkililik boyutunda bakmadığını ve onu bir uzmanlık alanı olarak görmediklerinin bir göstergesi sayılabilir (Uysal, 1998:140-141).

Ücret durumları açısından değerlendirildiğinde, farklı birimlerden görevlendirilen personel arasında ücret farklılıklarının olması olasıdır. Ayrıca halkla ilişkiler alanına özgü eleman alımı genel olarak uzman yardımcısı düzeyinde olmayıp memur statüsünde ele alındığında yine diğer birimlerdeki çalışan uzman ve uzman yardımcılarıyla ücret farkı ortaya çıkmaktadır. Diğer önemli bir nokta da, taşeron firma kanalıyla eleman istihdamı yapıldığında bu şekilde çalışanların hem bir iş güvencesinin olmaması hem de ücretlerin asgari ücretin biraz üzerinde seyretmesi aynı işi yapan çalışanlar arasında olumsuz etki yaratmaktadır. Ayrıca, bu şekilde çalışan personelin kurum personeli görünmedikleri için sınırlı sayıda düzenlenen hizmet içi eğitimlere katılımlarının sağlanmadığı görülmektedir. Bu personelin sosyal güvencelerinin olmaması nedeniyle işgücü devir hızlarının yüksek olduğu ve böylece kurumsal aidiyetin sağlanamadığı söylenebilir.

Sosyal güvence açısından da çalışanlar arasında çeşitli eşitsizliklerin olduğu görülmektedir. Yeni kamu personel rejimiyle birlikte memur, sözleşmeli, işçi ve taşeron firma çalışanı şeklinde farklı statülerle işe alınan çalışanların önemli bir bölümünün sosyal güvence sorunu yaşamaları kaçınılmazdır. Çünkü, her Bakanın veya yöneticinin değişimiyle farklı personelin iş ortamına dahil edilmesi, diğer birimlerden daha çok halkla ilişkiler birimlerinde görülmektedir. Bunun nedeninin

ise diğer birimlerin uzmanlık gerektiren alanlar olduğu, ancak bu birimin uzmanlık gerektirmediği algısının yönetimlerce varsayıldığı düşünülmektedir.

Söz konusu bu durumlarla birlikte yeni kamu personel rejiminin son yıllarda ön planda tuttuğu performans sisteminin uygulanmasında sorunlar yaşanması doğal bir durumdur. Çünkü, genel anlamda performans ölçütlerinin olmaması bir yana, örneğin dışarıdan hizmet alımı yapılan kurumlarda çalışanların neye göre performansının değerlendirileceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Başarının ölçütünün ne olduğu veya başarıyı kimin elde ettiğinin tespiti zorlaşmaktadır.

Özetle ifade etmek gerekirse, kamu kurumlarında halkla ilişkiler birimlerine ve çalışanlarına yeterince önem verilmediği ve belirtilen noktalarda eşit ve adil ölçütlerin olmadığı görülmektedir. Bu durumun çalışma ilişkilerini doğrudan etkilediği, böylece kurumsal aidiyet ve verimlilikten söz etmenin mümkün olamayacağı açıktır. Çalışmanın araştırma bölümünde elde edilen veriler ışığında Türkiye'deki kamu sektöründe halkla ilişkiler birimlerinde çalışanların ve birimlerin nasıl bir düzenlemeyle çalıştığı ve çalışma ilişkilerinin yukarıda belirlenen ölçütlere göre nasıl gerçekleştiği ortaya konulacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUDA HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ÜZERİNE BİR ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. Araştırmaya İlişkin Bilgiler

3.1.1. Araştırmanın Amacı

Tezin ilk iki bölümünde kamu yönetimindeki dönüşüm ve bu dönüşümün Türk kamu yönetimine yansıması ile halkla ilişkiler bölümlerinin bu kapsamda yapısal ve düşünsel bağlamda nasıl etkilendiği irdelenmiştir. Bu bölümde ise, yapılan alan araştırması kapsamında Türkiye'de kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerinde hizmet verenlerin çalışma koşulları, işe alınma, hizmet içi eğitim, kariyer, statü, performans yönetimi, gelecek beklentileri, ücret yapısı, çalışan-çalışan ilişkileri, çalışan-yönetici ilişkileri gibi konuların incelenerek halkla ilişkiler mesleğinde hizmet verenlerin çalışma ilişkilerinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Buradan hareketle yeni kamu personel rejimi sürecinde, kamudaki diğer birimlerden farklı olarak üst yönetime bağlı bir birim olan halkla ilişkiler bölümlerinde çalışanların, alanın işlevleri bağlamında ne tür sorunlarla karşılaştıkları ve çözümün ne olması gerektiği tartışılacaktır.

Halkla ilişkiler alanında bugüne kadar yapılan çalışmalarda ağırlıklı olarak halkla ilişkilerin özellikleri, propaganda, tanıtma, iletişim kuramları ve kurumlarda halkla ilişkiler birimlerinin incelendiği görülmektedir. Nitekim, Yüksek Öğretim Kurumu veri tabanından yüksek lisans ve doktora tez çalışma başlıkları incelendiğinde halkla ilişkiler bölümlerinde çalışanları merkeze alan çalışmanın

yapılmadığı bulgusu elde edilmiştir. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında kamudaki halkla ilişkiler bölümlerinin de diğer birimler gibi özel işletmelere benzer uygulamalarda çalışanların konumlanışı, taşeronlaşma, çalışanların statü farklılıkları, ücretler, hizmet içi eğitim, performans gibi konuların ele alındığı ilk çalışma olması nedeniyle çalışma daha da önem kazanmaktadır. O nedenle bu araştırma, sözkonusu alanda örgütlenme ve çalışanlarla ilgili sorunların tartışılması ve çözüm önerilerinin ortaya konulması için elde edilecek yeni verilerle akademik alana katkı sağlama amacını gütmektedir.

3.1.2. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın kapsamı Güler'in (2005:104) yaptığı kamuda yönetim alanlarına göre sınıflandırma üzerinden belirlenmiştir. Buna göre kamuda üç temel istihdam sisteminin gerçekleştirildiği kurumlar olarak Bakanlıklar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve yerel yönetimlerdeki bölüm yöneticileri ile çalışanları üzerinde ortalama 40 kişi ile yüz yüze görüşmenin yapılması planlanmıştır. Planlama yapılırken amaçlı örneklem seçilmesine özen gösterilmiştir. Öncelikle Türkiye'de halkla ilişkiler birimlerinin kurumsal anlamda koordinasyonu ile görevli olan ve Başbakanlık İletişim Merkezini (BİMER) içinde barındıran ana kurum olarak Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı ile görüşme yapılmıştır. Diğer kurumlar olarak özellikle çağrı merkezlerini bünyesinde barındırması ve kriz dönemi halkla ilişkilerin yoğun görüldüğü Sağlık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Büyükşehir Belediye başkanlığı; çalışanlarla doğrudan ilişkili bakanlık olduğu için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; 2011 yılında kurulmasına karşın geniş çaplı basın ve halkla ilişkiler çalışmalarıyla gündeme geldiği için Çevre ve

Şehircilik Bakanlığı; halkla ilişkilerin nüvesini oluşturan Devlet Planlama Teşkilatını içinde barındırması nedeniyle Kalkınma Bakanlığı; vatandaşlarla birebir iletişimin yoğun olarak gerçekleştiği Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı özellikle görüşme listesine alınmıştır. Buna karşılık Milli Eğitim Bakanlığı ile BİMER üzerinden yazışma yapılmış olmasına ve olumlu yanıt alınmasına karşın devamında telefonla görüşme süreci gerçekleşmiş, ancak yüz yüze görüşme için randevu alınamamıştır. Aynı şekilde Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı ile yazışmalar yapılmasına ve telefonla görüşmeler yapılmasına karşın görüşme randevusu sağlanamamıştır.

Ayrıca kamu bankalarının da örneklem olarak alınması planlanmış olmasına karşın İller Bankası dışında Vakıfbank, Halkbank ve Ziraat Bankası gerekçe belirtmeksizin görüşme için olumlu yanıt vermemiştir. Diğer kamu kurumları belirlenirken özellikle yurttaşlarla iletişimi yoğun olan kurumlarla görüşme yapılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO), Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü (TCDD), Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü (BOTAŞ), Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ), Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), Rekabet Kurumu, Anadolu Ajansı ve Yenimahalle Belediye Başkanlığı ile randevular uzun görüşmeler sonucunda sağlanabilmiştir. Altındağ Belediyesi ve Keçiören Belediyesi ile çeşitli tarihlerde telefonla görüşmeler yapılmasına karşın randevu alınamamıştır. Görüşmelerde çalışan sayısı ve birimin etkinliği dikkate alınmış; mümkün olduğunca halkla ilişkiler yöneticisi ve 2-4 çalışanla görüşülmüştür. Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanıyla özellikle görüşme

yapılmak istenmesine rağmen yoğunluğu nedeniyle alt yöneticiye yönlendirmiş ve diğer çalışanlarla görüşülmüştür. Görüşmeler 18 Temmuz – 23 Kasım 2014 tarihleri arasında çalışma ortamlarında gerçekleştirilmiştir. Böylece toplamda 41 adet görüşme yapılan örneklem değerlendirildiğinde aynı özellikleri gösteren diğer kurumlarla benzerlik oluşturması nedeniyle yeterli bilginin elde edildiği kanaatine varılmıştır. Yani önce 40 civarında kişi sayısı olarak belirlenen çalışma projesinde 41 kişiye ulaşıldıktan sonra veri doygunluğunun sağlandığı gözlenmiştir. Sonlara doğru elde edilen bilgilerin benzer nitelikte olmaları nedeniyle veri doygunluğu oluştuğu gözlenmiş, bu süreçten sonra görüşmeler kesilmiştir.

Görüşme planı yapılırken öncelikle bakanlıklar dikkate alınmış daha sonra bağlı kurum ve kuruluşlarla görüşmeler yapılmıştır. Buna göre Başbakanlık ile birlikte 8 Bakanlık ve 10 kamu kurumunda görüşme yapılan kişilerin bağlı bulundukları kurumlar şu şekildedir:

Tablo 7. Bakanlıklar ve Başbakanlık'ta Görüşme Yapılan Yönetici ve Çalışanlar

Bakanlık adı	**Yönetici**	**Çalışan**
Başbakanlık	1	2
Sağlık Bakanlığı	1	1
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	1	2
Kalkınma Bakanlığı	1	3
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	1	2

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	-	2
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	-	2
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	-	2

Tablo 8. Kurumlarda Görüşme Yapılan Yönetici ve Çalışanlar

Kurum adı	**Yönetici**	**Çalışan**
Rekabet Kurumu	1	1
İller Bankası A.Ş.	-	1
BOTAŞ	1	1
TPAO	1	2
TCDD	1	-
DHMİ	1	2
TMO	1	-
Anadolu Ajansı	1	-
Ankara Büyükşehir Belediyesi	1	2
Yenimahalle Belediyesi	1	2

Görüldüğü gibi 4 kurumun yöneticisi ile görüşülememiş, yalnızca çalışanlarla görüşülmüştür. Buna karşılık üç kurumda yalnızca yönetici ile görüşme yapılabilmiştir.

3.1.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmanın ortaya konulabilmesi için öncelikle araştırma soruları ortaya konulmuştur. Soruların özelliğine uygun olarak yarı yapılandırılmış görüşme tekniği uygulanmıştır. 41 kişi ile çalışma ortamlarında yapılan görüşmelerden sonra veriler analiz edilerek sonuçların ortaya konması hedeflenmiştir.

3.1.3.1. Araştırma Soruları

Araştırma için öngörülen sorular şunlardır:

1. Türkiye'de 1980'ler sonrası kamudaki halkla ilişkiler sektörünün özel sektör uygulamalarıyla paralel bir bakış açısıyla sürdürülmeye çalışılması nasıl gerçekleşmiştir?

2. Türkiye'deki kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerinde çalışma ilişkilerinde siyasal yönetim anlayışının etkileri nasıl yansımaktadır?

3. Kamu sektöründe halkla ilişkiler bölümlerinde çoklu yapı şekline dönüştürülen pozisyon farklılıkları nasıl bir sonuç ortaya çıkarmaktadır?

4. Halkla ilişkiler bölümlerinde yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında hizmet içi eğitim, performans yönetimi, ücret ve motivasyon yönetimi nasıl gerçekleşmiştir?

5. Kamu personel sistemindeki dönüşüm ve halkla ilişkiler işlevlerinin yerine getirilmesi konusu birlikte değerlendirildiğinde çalışanlara yansıması ne şekilde olmuştur?

3.1.3.2. Veri Toplama Yöntemi

Çalışmada niteliksel araştırma yönteminin yarı yapılandırılmış görüşme tekniği uygulanmıştır. Uygulama çalışmasıyla ilgili bilgi vermeden öncelikle nitel araştırma yöntemlerini tanımlamak ve nitelikleri üzerinde durmak gerekmektedir.

Sosyal bilimlerde olayların ve olguların geniş bir alan içinde ortaya çıkması ve bu kapsamda pek çok durumun değerlendirilerek birtakım anlamlı sonuçların ortaya konabilmesi için nitel araştırma yöntemleri kullanılmaktadır. Frankel ve Warren'in (2000:669) anlatımıyla nitel araştırmayı "araştırmacının kendiliğinden, doğal bir şekilde ortaya çıkan olguları tüm iç içe geçmişliği içinde incelemesi ve tartışması" olarak değerlendirmek mümkündür. Nitel araştırma araştırmacının katılımcılar tarafından düzenlenen anlamları ortaya koymak ve kendi şartları içinde dünyayı yorumlama ve anlama yollarından biridir. Yani olay ve konunun kendisini ne şekilde ifade ettiğine önem verir (Daymon ve Halloway, 2011:7).

Nitel araştırma ile ilgili tek bir tanım yapma güçlüğü bulunmaktadır. Bunun nedeni ise nitel araştırma kavramının bir şemsiye kavram olarak kullanılmasından ve bu kapsamda yer alan birçok kavramın değişik disiplinlerle olan ilişkisinden ileri gelmektedir. "Kültür analizi", "antropoloji", "durumsal araştırma", "yorumlayıcı araştırma", "eylem araştırması", "doğal araştırma", "içerik analizi" gibi kavramları bu kapsamda ele alabiliriz. Bu kapsam genişliğine karşın nitel araştırmayı, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı kuram oluşturmayı temel alan bir anlayışla toplumsal olguların bulundukları çevre içerisinde araştırma ve anlamayı öne çıkaran bir yaklaşım olarak değerlendirmek mümkündür (Yıldırım ve Şimşek, 2013:45). Nitel araştırmanın bir araştırmada ne

zaman gerekli olduğu konusunda değerlendirmede bulunan Maxwell'e göre araştırmacı olay ve durumların ortaya çıktığı süreçleri anlamak ve bu etkileri gözlemlemek; bu süreç ve olaylarla ilgili derinlikli açıklamalar ortaya koymak istiyorsa işte o zaman en uygun yöntem olarak nitel araştırma yöntemi kullanılmalıdır (Maxwell, 2005:48-49).

Yukarıda belirtildiği üzere nitel araştırmada gözlem, görüşme ve doküman analizi veri toplama teknikleri kullanılmaktadır. Görüşme bu tür araştırmalarda en çok kullanılan veri toplama aracı olarak ön plana çıkmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2013:147). "Nitel araştırmalarda görüşme yöntemi farklı amaçlar için kullanılsa da esas olarak insanların geçmiş, şimdi ya da gelecekle ilgili tutum, görüş ve davranışları ile ilgili bilgi almak amacıyla yapılmaktadır" (Güler vd., 2013:112). Görüşme, araştırılan konunun bütün boyutlarını kapsamalı, çoğunlukla açık uçlu sorular sorularak ayrıntılı yanıtların alınmasına imkan vermeli ve yüz yüze gerçekleştirilmelidir (Tekin, 2006:101). Görüşmede her iki tarafın da konuya katılımı ve karşılıklı özgürleştirici bilgi alışverişi gerçekleşmektedir. Araştırma, yalnızca görüşme yapılan üzerine değil, araştırılan için de bir araştırmadır. Dolayısıyla her iki taraf görüşmede birtakım bilgilere ulaşmaktadır (Özdemir, 2009:28).

Görüşmeleri yapılandırılmış, yarı yapılandırılmış ve yapılandırılmamış olarak üç kategoride değerlendirmek mümkündür. Buna göre yapılandırılmış görüşmede, araştırmacı soruları önceden belirler ve buna uygun olarak daha çok kapalı uçlu sorularla kontrolü elinde tutar. Amaç, her görüşme yapılan kişiden aynı şekilde ölçüm yapabilmek ve standart cevaplar alabilmek için azami gayret göstermektir. Araştırmacı sorularla ilgili yorum yapmaktan kaçınır. Yarı yapılandırılmış veya

derinlikli görüşme olarak adlandırılan görüşmede ise araştırmacı baştan sorular belirler, ancak açık uçlu sorularla konunun detaylandırılması ve görüşme yapılan kişinin konuyla ilgili olabildiğince derin açıklamalarda bulunmasını sağlamaya çalışır. Yani bu tür görüşmede her ne kadar sorular baştan hazırlanmış olsa da sonuçta ne tür bir bilginin ortaya çıkacağı bilinemez, konunun hangi boyutlarda gelişeceğini kestirmek mümkün olamamaktadır (Güler vd., 2013:112-115; Türnüklü, 2000:546-547; Yıldırım ve Şimşek, 2013:147-155). "Bu yönüyle derinlemesine görüşme, sınırları baştan belirlenemeyen, görüşme süresince yeni sorularla yeni açılımlara imkan veren, kendisini sürekli yenileyen bir süreçtir" (Tekin, 2006:103) Görüşmecinin samimi ve katılımcı bir şekilde yaptığı görüşme sonucu "çok miktarda örnekler, alıntılar ve detaylı tartışmalar ile sayıların dile getiremeyeceği "gerçek hikaye"yi anlatmaktadır. Ayrıca derinlemesine görüşmelerin incelenmesi, istatistiksel göstergelere değil de, anlamlı alıntılara dayanmaktadır (Özdemir, 2009:28). Yapılandırılmamış görüşmede ise, temelde araştırmacının kafasında bir plan varsa bile, görüşme daha çok doğal bir şekilde gelişir. Konu, görüşülen kişinin verdiği cevaplara göre çok farklı yönlere doğru gidebilir.

Bu çalışmada derinlemesine görüşme tekniğinin tercih edilmesinin birincil nedeni, ortaya konulan sorular ve halkla ilişkileri birimleri çalışanlarının bu sorulara verecekleri yanıtların nitel görüşme ile ancak daha dolaysız bir şekilde anlatılabileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Özdemir'in de (2009:28) ifade ettiği gibi görüşmede her iki tarafın konuya katılımı ve karşılıklı özgürleştirici bilgi alışverişi gerçekleşmektedir. Ayrıca çalışmayı gerçekleştirenin bu alanda çalışıyor olması da bu görüşmeyi kolaylaştıran ve söz konusu özgürleştirmeyi geliştiren bir etmen olmaktadır.

İkinci olarak halkla ilişkiler çalışmalarını gerçekleştiren ana aktör olarak çalışanların bu araştırmada merkeze alınması ile çalışanların yaşadıkları sorunların derinlemesine görüşme tekniği sonucunda rahat bir şekilde ortaya konulabileceği düşüncesinden hareket edilmiştir. Böylece hem gözlem hem de duruma uygun açık uçlu soruların rahatlıkla geliştirilebilmesi ile çalışanların sıkıntılarının belirlenerek sonuçta onların sesini duyurmanın ve böylece birimlerin geleceğine ışık tutmanın önemli olduğu düşünülmüştür.

Üçüncü olarak daha önceki çalışmaların büyük bir bölümünde anketler yapılarak nicel araştırma tekniğinin kullanıldığı dikkate alınarak bu çalışmada derinlemesine görüşme tekniğiyle konunun çalışanlar tarafından rahatlıkla ortaya konulabileceği ve özgür bir ifade ortamının oluşturulabileceği varsayılmıştır. Böylece nicel görüşmelerde ortaya konulan sayısal verilerden çok nitel görüşme teknikleriyle daha ayrıntılı ve soruların çeşitlendirilerek daha fazla zenginleştirilmesi şeklinde doğru anlatıya ulaşılabileceği düşünülmüştür.

Bu düşüncelerden hareketle çalışmada yarı yapılandırılmış görüşme tekniği uygulanmıştır. Görüşmede açık uçlu sorulara yer verilmiş ve görüşmenin durumuna göre yeni sorularla, örneklerle konu aydınlatılmaya çalışılmıştır. Sorular her zaman hazırlanan sıraya göre sorulmamış, duruma göre değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır. Böylece görüşme yapılan kişilerin istedikleri bilgileri özgürce vermelerine olanak sağlanmıştır.

Görüşme öncesinde halkla ilişkiler bölümü yöneticilerine ve çalışanlarına ayrı soru formları oluşturulmuştur. Bu formlarda derinlemesine görüşme tarihi, görüşülen

kişi ve görevi, görüşmenin gerçekleştirildiği mekan bilgileri ile birlikte araştırıcının izlenim ve görüşleri yer almıştır.

Soru formunda görüşülen kişi ile ilgili bilgilerden sonra önceki çalıştığı yer, eğitim durumu, işe giriş şekli, hizmet içi eğitim durumu, iş ve iş yoğunluğu, çalışma koşulları, ücretler, denetim, yöneticilerle ilişkiler, işyeri hakkında bilgiler, çalışanlarla ilişkiler ve çalışanların örgütlülüğü üzerine açık uçlu sorular yer almaktadır. Görüşmeler ses kayıt cihazına kaydedilmiş, daha sonra bu görüşmeler deşifre edilerek çözümlenmiş ve analiz edilerek değerlendirmeye alınmıştır.

3.1.3.3. Verilerin Analizi

Toplam 41 kişi ile yapılan görüşme sonrası kayda alınan veriler çözümlenerek yazıya dökülmüştür. Daha sonra veriler ana başlıklar etrafında organize edilmiş ve sistematik hale getirilmiştir. Aynı alanda farklı görüşmecilerin yaptıkları değerlendirmelerde birbiriyle ortak noktalar ortaya konulmuş, alternatif bakış açıları ve olumsuz durumlar da ayrıca değerlendirmeye dahil edilerek konunun birçok boyutuyla ele alınması hedeflenmiştir. Bu şekilde analizi yapılan veriler belli bir mantık çerçevesinde yazılı hale getirilmiştir.

Çalışmada yöneticiler ve çalışanlar için ayrı ayrı soru formları oluşturulduğu için verilerin analizi de kendi kategorileri içinde yapılmış, değerlendirme ve sonuç bölümünde birlikte alana ait değerlendirmeler olarak bir araya getirilmiştir. Yukarıda nitel araştırmayla ilgili olarak belirtildiği üzere çalışmada sayısal verilerden çok anlamlı doğrudan alıntılar verilmiştir. Bu alıntıların genel eğilimi gösteren veriler olmasına dikkat edilmiştir. Ayrıca alan araştırmasına gözlem tekniği de katılarak verilerin anlamlı bir bakış açısı haline gelmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu nedenle

ortaya çıkan alan araştırmasının diğer aynı özellikteki kurumlarla benzer sonuçları ortaya koyacağı varsayılabilir.

3.1.4. Araştırmanın Sınırlılıkları ve Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler

Öncelikle belirtilmesi gereken nokta, araştırma Bakanlıklar ve kamu kurumlarını kapsamaktadır. Buradan hareketle araştırmanın örneklemi, Bakanlıkların ve kamu kurumlarının genel müdürlüklerinin bulunduğu il olarak Ankara seçilmiştir. Bu durum belediye örneklemi seçilirken de aynı şekilde uygulanmış, dolayısıyla Ankara dışındaki belediyelerle görüşme yapılmamıştır. Her ne kadar genel müdürlükleri Ankara dışında olan kamu bankalarıyla bağlantı kurulmaya çalışılsa da olumsuz yanıt alındığı için bankalarla ilgili örneklem de aynı sınırlılık kapsamında değerlendirilebilir. Diğer bir sınırlılık olarak da 8 Bakanlık ve 10 kamu kurumu ve yerel yönetimlerle görüşmenin yapılması toplamda 18 kurumla görüşme şeklinde gerçekleştirilmiş olmasıdır. Ancak, örneklem seçilirken gerek çalıştırdığı personel sayısı gerekse çalışma alanının genişliği dikkate alınarak görüşme yapılan kamu kurumlarında çalışanların büyük oranda geneli yansıttığı söylenebilir. Çünkü görüşmelerde elde edilen bilgilerin bir aşamadan sonra aynı noktalar üzerinde yürüdüğü görülmüş, o nedenle örneklem sayısı yeterli kabul edilmiştir. Öte yandan bakanlıkların Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirleri genellikle Bakanla birlikte hareket halinde oldukları için bazı bakanlık basın müşavirleri ile randevulaşıldığı halde görüşme sağlanamamıştır. Bu durum çalışmanın güçlüğünü gösterirken kamuda çalışanların memur statüsünde olmaları nedeniyle bazen bilgi vermekte zorlandıkları da ayrıca gözlemlenmiştir. Çalışmanın her ne kadar akademik bir çalışma olduğu belirtildiyse de her görüşmecide konunun detayına inilme şansı yakalanamamıştır.

Bütün bu sınırlılık ve güçlüklere karşın çalışmanın büyük oranda halkla ilişkiler bölümlerine yansıtılabileceği varsayılabilir. Maliyeti ve zaman kısıtının ortadan kaldırılarak tüm kamu kurumlarıyla görüşmelerin yapılması halinde daha sağlıklı verilerin ortaya konulabileceği düşünülebilir.

3.2. Araştırmaya İlişkin Bulgular

Yapılan görüşmelerde aynı birim yöneticisi ve çalışanlar ele alındığı için öncelikle üst yönetimin bakış açısıyla ilgili sorular Basın ve Halkla İlişkiler müşavirlerine sorulmuş, bölümün yapılandırılması ile ilgili sorularda iki tarafın da değerlendirmeleri alınmıştır. O nedenle aynı birim çalışanları olmaları nedeniyle yönetici ve çalışanlar birlikte değerlendirilmiştir.

3.2.1. Halkla İlişkiler Bölümlerinin Yapılanması ve Üst Yönetimle İlişkiler

Kamuda Basın ve Halkla İlişkiler bölümlerinin yapılanmasında farklı bakış açılarından hareket edildiği ve buna uygun olarak yapılandırmanın gerçekleştirildiği görülmektedir. Buna göre bazı kurumlarda Basın Müşavirliği ve Halkla İlişkiler Müşavirliği organizasyon şemasında ayrı ayrı konumlandırılmıştır. Örneğin, Başbakanlık ve Sağlık Bakanlığının teşkilatlanmasında Basın Müşavirliği ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı şeklinde ikili bir yapı bulunmaktadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında ise resmi bir ayrıma tabi tutulmamış olmakla birlikte iki ayrı birim olarak uygulamada yer almaktadır. Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığında alan daha geniş kapsamlı tutulmuş, Basın Yayın ve Halkla ilişkiler Dairesi Başkanlığı şeklinde örgütlenme gerçekleşmiştir. Diğer kamu kurumlarında ise Basın ve Halkla ilişkiler Müdürlüğü veya Kurumsal İletişim Müdürlüğü adları altında

görülmektedir. Örgütlenmedeki bu durum Basın Müşavirliğinin üst makama daha yakın olması nedeniyle büyük oranda yönetici iletişimini gerçekleştirirken, Halkla İlişkiler Dairesi başkanlıklarında ise ağırlıklı olarak BİMER ve bilgilendirme konusu ile ilgili çalışmalar görülmektedir. Dolayısıyla geniş kapsamlı bir halkla ilişkiler faaliyetinden çok yöneticilerin bakış açısına göre ve dar bir yapıda halkla ilişkiler yapıldığı söylenebilir. Bu durum özellikle alanla ilgili eğitim görmüş çalışanlarda rahatsızlık yaratmaktadır. İller Bankası personeli H.S.Tuğan, kamuya ait hantallığın birime de yansıdığını belirterek "Yani çok basınla ya da diğer kurumlarla ilgili bakış açısı yok, bir müşteri tanımı yok, bir hedef kitle yok." serzenişinde bulunmaktadır. Yöneticinin değişmesiyle kurumsal bakış açısının ve işleyişin de değiştiğine dikkat çeken Tuğan bu durumun sonuçlarını şu şekilde ortaya koymaktadır:

> Yani aslında kurumun halkla ilişkileri değil, yöneticinin, genel müdürün veya yönetim kurulunun halkla ilişkilerini yapıyoruz. … Eğer önemsenen veya dışa açılma şeklinde bir bakış açısı varsa bu hareketli bir döneme sokuyor bizi, ama hayır biz basından uzak durmak istiyoruz, gibi bir bakış açısı varsa bununla bütünleşiyor. O yüzden de çok büyük bir iş potansiyeli olabilecekken çok sınırlı ve kısır bir döngüde ilerliyor yaptığımız işler (H.S. Tuğan, İller Bankası A.Ş).

Bakana doğrudan bağlı çalışan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri S. Güder, basın ve halkla ilişkilerin temelde ayrıştırılmasının gerekli olduğunu ifade etmekte ve çağrı merkezinin halkla ilişkiler bölümü altında hizmet verdiğine dikkat çekmektedir. Ona göre bu durum hizmetin kalitesi ve sunumu açısından önemli bir durumdur:

Makamla birebir çalışıyoruz. Halkla ilişkilerin gerekliliğine herkes inanıyor, ancak bunun ne şekilde yürütülmesi gerektiği hususunda ayrışıyor. Siyasetle uğraşanlar için halkla ilişkilerin olmazsa olmazlardan olduğunu düşünüyoruz. Çağrı Merkezi ve Beyaz Masamız var. Bunlarla halkımızın şikayetlerini dinlemek ve çözmek durumundayız (S. Güder, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı).

Kalkınma Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri S. Uyanık birimin görevlerini şu şekilde sıralamaktadır:

Basınla ilişkiler, kurum içi ve kurum dışı halkla ilişkiler, bilgi edinme hakkının kullandırılmasına yönelik faaliyetler, yazılı ve görsel basının takibi, sosyal medya yönetimi ve takibi, kurumun görsel arşivinin tutulması gibi görev ve sorumlukları yerine getirmekteyiz. Kamuoyu nezdinde kurumsal itibarın artırılması ve sürdürülebilir kılınması (S. Uyanık, Kalkınma Bakanlığı).

Kalkınma Bakanlığında bölümün Müsteşar Yardımcısına bağlı olduğunu ifade eden ve genel anlamda işleyiş sistemini eksik bulan S. Uyanık, basın ve halkla ilişkilerin iki ayrı kurumsal çıktı olduğunu ve bu birimlerin doğrudan yönetime bağlı çalışması gerektiğinin altını çizmektedir:

Kamuda halkla ilişkiler, özellikle basınla ilişkiler uygulamalarında daha açık, bürokratik süreçlerin azaltılmasından yanayım. İdarenin şunu kabul etmesi lazım: "Basın ve Halkla İlişkiler idarenin temel fonksiyonudur". Diğer bir deyişle yapılan işin kamuoyunu/halkı/hedef kitleyi ilgilendiren kısmı neresidir. İdare/idareci bu soruyu kendisine sormalıdır. Yapılan iş kurumun itibarını zedeler mi, artırır mı? İdare çoğu zaman bunu kaçırmaktadır.

> Vatandaş memnuniyeti odaklı yönetim/yönetişim ilkesi temel ilke olmalıdır. Önemle ifade etmeliyim ki, idarenin temel fonksiyonu sayılması gereken basın ve halkla ilişkiler birimleri yönetim ve anlayış bakımından en üst yöneticinin hemen yanında olmalıdır. Bu işleri yapan birimlerin üzerinde aşırı kademe olması bilgi/haber süreçlerini aksatmaktadır (S. Uyanık, Kalkınma Bakanlığı).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri K. Ünal'ın değerlendirmesine göre geniş kapsamlı bir halkla ilişkiler çalışması yaptıklarını ancak, uzman eleman yetersizliği olduğunu ifade etmektedir.

> Eksikliklerimiz tabii ki vardır; ama birim olarak halkla ilişkilerle ilgili birçok şeyi yaptığımızı düşünüyorum. Halkla ilişkilerin temel işlevleri noktasında sosyal medyayı kullanmak, organizasyonlar, fuarlar, açılışlar yapmak, basın bültenleri yayınlamak gibi tüm bunları gerçekleştiriyoruz. Fakat uzman eleman yeterli değil, uzmanlaşma yok. Türkiye'de birçok halkla ilişkiler faaliyeti el yordamıyla yapılıyor. Balonlu açılışlar, kanepeli kokteyller, süslü davetiyeler halkla ilişkiler faaliyeti olarak görülüyor fakat halkla ilişkiler yalnızca bu değil (K. Ünal, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

Prosedür olarak Müsteşara bağlı olarak hizmet veren Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği uygulamada Bakana bağlı olarak çalışmaktadır. Görüşme yapılan Şube Müdürü F. Sucu, bu durumun çalışmalarda bir sıkıntı yaratmadığını vurgularken bölümün basın ve halkla ilişkiler olarak ayrı bir şekilde kurgulanması gerektiğini belirtiyor. Sucu:

> Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin halkla ilişkiler kısmında hem bilgi edinme hem halkla ilişkiler hem de BİMER var, basın kısmında ise Bakan beyin basınla olan ilişkileri düzenleniyor. Teşkilatta böyle bir şube ayrımı yok, fakat bu şekilde çalışmak daha uygun oluyor. Birbirimizi tamamlıyoruz (F. Sucu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı)

Esasında basın ve halkla ilişkilerin ayrı kurgulanması düşüncesi görüşme yapılan kişilerin önemli bir bölümünde yer almaktadır. Bunun nedeninin basın müşavirliğinin doğrudan üst yöneticiyle birebir çalışması ve yönetici iletişimini sağlaması beklentisinden kaynaklandığı söylenebilir:

> Halkla ilişkiler önceden bize bağlıydı, ancak halkla ilişkiler adına hiçbir şey yapılmadı Bakanlıkta, küçük bir birim kurulmuştu. Orada sadece gelen şikayetler değerlendiriliyordu. Yani halkla ilişkiler sadece şikayet değerlendirilmesi gibi algılanıyordu. Uzun yıllar böyle devam etti. Ama şimdi Sağlığın Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü biraz daha promosyon kısmı ve tanıtım kısmı ile ilgileniyor. 2011'de Bakanlığı teşkilat yapısı değişince daire başkanlığı genel müdürlük oldu, altına Sağlık İletişim Daire Başkanlığı kuruldu. Halkla ilişkiler faaliyetlerinin bir kısmını orası yapıyor. Biz, bakan ve bakanlığın iletişimini yapıyoruz. Yani yönetici iletişimi diyebiliriz." (G. Akın, Sağlık Bakanlığı)

> Sağlık Bakanlığı Basın Müşavirliği tam anlamıyla bir haber merkezi havasında bir yer. Buradaki arkadaşlar da gazeteci iştahıyla çalışan insanlar. Bakanlığımızın bu koridoru gazeteci arkadaşlara sonuna kadar açıktır, günün her saatinde gelip bilgi alabilirler (U. Yener, Sağlık Bakanlığı).

Biz daha çok Başkanla ilgili basın çalışması yapıyoruz. Bence basın yayın ve halkla ilişkiler ayrılmalı, çünkü halkla ilişkiler de başlı başına bir birim, basın yayından bağımsız olmalı. Bu mevcut haliyle hepsine birden hakim olmak daha zor, personele de çok fazla iş yükü getiriyor (H. Daye, Yenimahalle Belediyesi).

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı olarak biz genel sekreter yardımcılarından birine bağlıyız. Belki doğrudan başkana bağlı olmamız daha uygun olurdu diye düşünüyorum. Çünkü bizim tüm işlerimiz başkan beyle, uygulamada doğrudan başkan beyle iletişim kuruyoruz. Herhalde evrak sirkülasyonu çok olduğundan ve her evrakı başkan beyin imzalaması zor olacağı için idare genel sekreterliğe bağlı olmamızı uygun görmüştür (A.R. Tekcan, Ankara Büyükşehir Belediyesi).

Kurumların kamuda halkla ilişkiler faaliyetleri yüzde 80 genel müdür veya üst yönetici bakışıyla ilintilidir. Ayrıca dönemseldir. Çok yerleşik hale gelmiş teamüller henüz oluşmuş değildir. Kurumsal öngörü, alışkanlık ve gerekliliğin dışında yasal olarak zorunlu faaliyetlerdir. Bilgi edinme, süresi içinde cevaplandırma gibi. Bizim kurumumuzda iyi ve hızlı işleyen, mekanizması şekillenmiş bir halkla ilişkiler mevcut (V.N. Aksu, DHMİ).

Kamusal hizmet dışında özel sektör mantığıyla hareket eden kurumlarda halkla ilişkilere bakış açısı daha geniş kapsamda bir anlamda özel sektör halkla ilişkileri şeklinde ele alınmaktadır. Bu bağlamda kamudaki birtakım yasal zorunluluklar nedeniyle çalışma alanı daraltılmaktadır.

..(K)amunun getirmiş olduğu bürokratik ve yasal engellerden dolayı PR'ın kreatif yönünü ne yazık ki kamuda uygulamak çok zor. Özel sektörle karşılaştırdığımızda bizim gibi aynı petrol sektöründe iş yapan Shell, BP gibi firmalar özellikle halkla ilişkiler ve reklamın kreatif yönünü çok fazla öne çıkarıyorlar. Ancak biz kamuda reklam ve ilan durumunu belirleyen Başbakanlık Tasarruf Genelgesi uyarınca, onlarla aynı kulvarda olmamıza rağmen eşit şartlarda yarışamıyoruz. Bizim ne yazık ki bir kamu şirketi olmamızdan dolayı reklam, ilan, sponsorluk, sosyal sorumluluk gibi faaliyetlerde kendi başımıza karar alamıyoruz. Bunun için Başbakanlık'a doğrudan bir yazı yazıyoruz ve o süreç de çok uzun bir süreç. Bu da bizim aklımızdaki planları bozuyor. Bu konuda biraz yumuşama olursa ben inanıyorum ki, Türkiye'de birçok kamu kurumu PR anlamında çok daha iyi işler yapacaktır (M. Güçlü, TPAO).

… Başbakanlık Tasarruf Genelgesi kapsamına girdiğimiz için genelde reklam veremiyoruz, ama istenirse yarım kapak veya tam kapak kendimiz hazırlıyoruz ve yayınlanmasını sağlıyoruz (A. Akdağ, BOTAŞ).

Basın ve halkla ilişkiler alanındaki örgütlenme sıkıntısı olarak ana yapı belirlenmiş olmakla birlikte alt birimlerin örgütlenmesi ve sorumlulukların belirlenmemiş olması gösterilebilir. Bu nedenle hemen hemen tüm kurumlarda ya tamamen göreve gelen yöneticinin talimatıyla halkla ilişkiler bölümleri kurgulanmakta veya günlük sorunların ötelenmesi ve zaman zaman kendine özgü pratik çözümlerin bulunmasıyla ortaya konulmaktadır:

> Ben 20 yıl önce mezun olurken tüm Bakanlıklarda bir halkla ilişkiler birimi olacak, o birimde sadece bu bölüm mezunları çalışacak diyorlardı. 20 yıl geçti hala basın ve halkla ilişkiler müşavirliğinin ne iş yapacağına, amacının ne olduğuna ve kimlerin çalışabileceğine dair yazılı bir mevzuat yok. Siyasilerin bakışının burada çok önemli olduğunu düşünüyorum. Ben dört yıldır buradayım, dört yönetici değişti. Yöneticilerin kalıcı olması, işinde uzman olması, alanı iyi bilmesi yönüyle düşünmüyorlar. Bu birimleri daha çok medyanın tanıdığı, birilerinin atlama tahtası olarak kullanabileceği bir birim olarak görüyorlar. … Belirli birimler oluşturulabilir, bir mevzuatla basın ve halkla ilişkiler müşavirliklerinde kimlerin, hangi amaçla çalışacağı, görevlerini iyi yapıp yapmadıklarının kontrolü gibi bir sistem geliştirilebilir. .. İkinci olarak bölümün kağıt üzerinde tanımlanmaya ihtiyacı var. Buraya alanından uzman kişilerin atanması gerektiğini düşünüyorum. Partilerden yetişip gelmiş kişiler burayı da bir parti gibi değerlendiriyorlar ve çalışanların huzuru kalmıyor (S. Özay, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

Kısaca belirtmek gerekirse, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri her bakanlık ve kamu kurumunda yöneticinin beklentilerine uygun örgütlenmekte, müşavir ona göre belirlenmektedir. Bölümün bağlı olduğu üst yönetimler farklı farklı kurgulanmakla birlikte beklenti ortak olmaktadır. Bölüme ilişkin ortak görev ve sorumluluk tanımı bulunmamaktadır. Bu da çalışanların verimini düşüren önemli bir etken olmaktadır. Ayrıca, özellikle özel sektörle rekabet halinde olan kamu kurumlarında daha geniş bir halkla ilişkiler etkinliği düzenleme beklentisi oluşurken diğer kurumlarda gelişigüzel hareket edilmekte, tamamen yönetici odaklı yürütülmektedir. Bu özellikler, çalışmanın teorik bölümünde ele alınan halkla

ilişkiler bölümlerinin yöneticilerin niteliklerine göre kurgulandığı ve işlevsel hale geldiği varsayımını destekler niteliktedir. Yeni kamu yönetimi sürecinde yasal ve yapısal pek çok değişiklikler olmasına karşın sözkonusu bölümlerin kurgusunun neredeyse aynı bakış açısıyla yürüdüğü sonucuna varılabilir.

3.2.2. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışanların Nitelikleri: Eğitim, Vasıf ve Beceri

Eğitimle ilgili düşüncelerin aktarılmasından önce görüşme yapılan kişilerin eğitim düzeylerinin sayısal görünümünü ortaya koymak ve daha sonra elde edilen verileri incelemek daha anlamı olabilir. Görüşme yapılan yönetici ve çalışanlar eğitim düzeyleri açısından incelendiğinde dağılım şu şekilde görülmektedir:

Tablo 9. Çalışanların Eğitim Düzeyleri

Eğitim Düzeyi	Yönetici	Çalışan	Toplam
Lise ve dengi okullar	2	1	3
Önlisans	-	3	3
Lisans	9	21	30
Yüksek Lisans	1	3	4
Doktora	1	-	1

Eğitim düzeyleri ile ilgili bu veriler ışığında halkla ilişkiler bölümlerinde çalışanların büyük bir çoğunluğunun lisans ve üzeri eğitim aldıkları, ancak 2 yönetici ve 4 çalışanın lise veya ön lisans mezunu olduğu görülmektedir. Bu durumda bölümlerin yöneticilerinin büyük bölümünün lisans mezunu oldukları dikkati çekmektedir. Ancak bölümün halkla ilişkiler alanı üzerine olduğu düşünüldüğünde

alana ilişkin formasyonu olan çalışan sayısının durumunu diğer alanlarla kıyaslama gereği ortaya çıkmaktadır. Bu noktada İletişim Fakültesi ve diğer sosyal bilimler ile fen ve matematik alanlarından mezun olan çalışanları karşılaştırdığımızda ortaya şu sonuçlar çıkmaktadır:

Tablo 10. Çalışanların Mezun Olunan Bölümlere Göre Dağılımı

Mezun olunan bölümler (Lise mezunları hariç)	**Yönetici ve çalışanların sayısı**
İletişim Fakültesi	15
Diğer Sosyal Bilimlerle ilgili bölümler	20
Fen ve Matematik ile ilgili bölümler	3

Bu veriler halkla ilişkiler alanında iletişim fakültelerinden mezun çalışanların sayısının geçmişe göre arttığını göstermekle birlikte toplam kişi sayısı içerisindeki oran %50'yi bulmamaktadır. Yine bu verilere göre görüşme yapılanların büyük bir bölümünün lisans mezunu ve daha üst eğitim düzeyine sahip olmalarına karşın halkla ilişkiler formasyonuna sahip olmadıkları görülmektedir. Bölüme eleman alımlarında beklentinin alana uygun kişiler olmasına karşın gerek eğitimlerinin bu alanda olmaması, gerek kurum içinde yatay geçişle herhangi bir birimden alım yapılması, gerekse iletişim alanından mezun olmasına karşın deneyimli olmamaları yetişmiş eleman sorununu ortaya koymaktadır. Bunun nedeninin halkla ilişkiler bölümlerine kamu yönetimi nezdinde yeterince önem verilmediği ve bir uzmanlık alanına sahip olmayan, hatta vasıfsız herhangi birinin de bu alanda hizmet verebileceği varsayımından hareket edilmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu noktadan hareketle siyasal aktörlerin rahatlıkla bu bölümleri istedikleri gibi kullandıkları açıkça görülmektedir:

Basın müşavirlikleri 657 Sayılı Kanun gereği istisna bir kadro olduğu için hiçbir nitelik, hiçbir eğitim durumu aranmadan buraya insan alınabiliyor. Genelde Türkiye'de basın müşavirlikleri, istisna kadrodan tanıdığıma bir kadro vereyim şeklinde oluşturuluyor, hiçbir sınava veya kurala tabi tutulmadan bir bakanın onayıyla alınıyor. Ayrıca Basın Müşavirliğinin altında çalışan kadronun herhangi bir sayısal veya niteliksel özelliği belirtilmemiş. Dolayısıyla biz burada eli yatkın, aklı çalışan kişilerden bir birim oluşturmaya çalışıyoruz (K. Ünal, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

Türkiye'de kamu istihdamında insanlar o işi gerçekten dört dörtlük yaptığı için oraya geliyor değil, bir nevi işsizlik sigortası olarak çalışıyor. Ben, özel sektörde çalışma becerisi gösteremeyen kişinin kamuda istihdam edilmesine karşıyım. Ama Türkiye'nin toplumsal yapısı ve genç nüfusun fazla olması nedeniyle kamuda istihdam böyle işliyor. Formel eğitim sadece diploma veriyor. Siz alanınızla ilgili beslenmiyorsanız, bir şeyler öğrenemiyorsanız, gelişmeleri takip etmiyorsanız, ufkunuz açık değilse sadece diplomanız kalıyor. Bazen İletişim mezunu olmayan birinden metin ve bakış açısından İletişim mezununa göre daha çok faydalandığımız oluyor. .. Kamunun personel alım yöntemi belli, ya kurum içinden kendi biriminize personel kaydıracaksınız ya da KPSS ile alacaksınız (M. Aycı, TCDD).

Halkla ilişkiler bölümleri genelde herkesin rahatça çalışabileceği bölümler olarak görülmektedir. Bu nedenle bazen vasıfsız, niteliksiz çalışanların toplandığı yer olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan deneyim olmadığı halde siyasal kararlarla bu bölümlere çalışan verilmesi de sıklıkla görülen bir husustur:

> Talebin yoğun olduğu bir alan… Sanki kolay yapılırmış gibi algılanıyor. Genelde de bu yüzden gereksiz ve niteliksiz yığılma yaşanabilir. Nitelikli olmasına rağmen yeni mezunların bu alanda iş bulmaları da gerçekten zor bir süreç. Ya güçlü bağlantılara referans demek daha doğru olur ya da üstün deneyim ve niteliklere sahip olmak gerekiyor. Yoksa bu alanda başarılı olmak gayet zor (H. Güç, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Son dönemlerde özellikle Bakanlıkların çağrı merkezlerinde İletişim Fakültesi mezunları tercih edilmekle birlikte bu alan stresli ve mesleğin tam olarak ortaya konulamaması nedeniyle sıkıntılar yaşanmakta, işgücü devir hızı yoğun olmaktadır.

> Mavi Masa ve çağrı merkezine yüksek okul mezunlarını alıyoruz, halkla ilişkiler ve iletişim mezunlarını tercih ediyoruz, bu şartlar sağlanmazsa halkla ilişkiler dersi aldırmak mecburiyeti koyuyoruz. Çalışanlar taşeron firma elemanı olduğu için işten ayrıldıklarında yerine yenilerini alıyoruz (A.R. Tekcan Ankara Büyükşehir Belediyesi).

> (Başbakanlık) BİMER'de halkla ilişkiler alanında eğitim görmüş ve halka hizmet etmekten mutluluk duyanları seçmekte titizlik gösterilmektedir (H. Tanrıkulu, Başbakanlık).

Son dönemlerde kamuda halkla ilişkiler bölümlerinde İletişim Fakültesi mezunları tercih edilmeye başlanmakla birlikte alanın bir meslek grubu olarak görülmemesi nedeniyle KPSS ile atamada memur şeklinde alım yapılması konuyla ilgili başka bir sorunu ortaya koymaktadır. Sağlık Bakanlığı ve Enerji ve Tabii Kaynakları Bakanlığında iletişim uzman yardımcısı meslek grubu için talep ortaya

konulmuş olmakla birlikte bu yönde henüz sonuca gidilememiştir. Bu durum çalışanların kariyer planlaması açısından önemli bir konudur. İşletme, iktisat gibi diğer sosyal bilim alanlarından mezun olanların kurumlara uzman yardımcısı olarak girerek daha yüksek ücret ve konum elde etmelerine karşın iletişim mezunları için bu yönde geniş çaplı bir çalışma ortaya konulamamıştır. O nedenle alanda eğitim almış kişilerin mağduriyetleri açık bir şekilde görülebilmektedir:

> Mesleki olarak bir tanımımız yok. Normalde bizler iletişim uzmanıyız, ama böyle bir kadro yok. Bir iletişim uzmanı olduğunuzda maddi olarak da daha avantajlı olursunuz (Y. Yalçın, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

> Kamu yönetiminde uzmanlaşma eğilimi, uzman personel istihdamı yaygınlaşmaktadır. Öncelikle basın ve halkla ilişkiler birimlerinin kariyer uzmanlığına açılması gerekmektedir. Doğru olanı da budur. Kamu kurumlarında yapılacak yasal düzenleme ile Basın ve Halkla ilişkiler birimleri yeri ve buralarda çalışacak personel statüleri yeniden tanımlanmalı; iletişim fakültelerinin ilgili bölümlerinden mezun kişilerin uzman yardımcısı olarak başlatılarak uzmanlığa terfi ettirileceği bir sistem getirilmelidir. Özetle, basın ve halkla ilişkiler birimlerinde unvanlar "diplomalı meslek" (doktor, mühendis, avukat..) diyebileceğim meslek statüsüne getirilmelidir (S. Uyanık, Kalkınma Bakanlığı).

> Kadrom uzman yardımcılığı, ama iletişim uzman yardımcılığı değil, genel olarak uzman yardımcılığı, Türkiye'de iletişim fakültesi mezunları açısından büyük bir sorun. Devlet ne yazık ki, iletişimi bir kadro olarak görmüyor. Ayrıca iletişim fakültesinin iktisadi ve idari bilimler fakültesiyle özellikle de

> işletme bölümüyle ortak yanları olmasına rağmen ne yazık ki A grubu kadro çok sınırlı veriliyor, her yıl 20'yi geçmiyor. O yüzden büyük bir dezavantaj ve adaletsizlik var. Bu, kamunun halkla ilişkileri bir meslek olarak görmemesinin bir sonucu (M. Güçlü, TPAO).

> 4 yıl okuyoruz, sahada çalışma alanlarımız var. Elbette (iletişim) bir meslek yani. İletişim Fakültesi mezunları olarak çok itildik kakıldık, hiçbir sınava giremedik, görevde yükselme ve unvan değişikliklerinde bizim adımız hiç geçmedi. Meslek olarak görülmediği için kurumlarda unvanımızın kadro karşılığı yok, diyorlardı (G. Akın, Sağlık Bakanlığı).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavir K. Ünal konunun başka bir yönüne, kamuda memur olarak çalışan iletişim mezunlarının iş tatmini sağlayamadıklarına dikkat çekmektedir:

> İletişim Fakültesi mezunu olsun istiyoruz. Ama her okulda teori ve pratik birbirine uymadığı için iletişim fakültesinden mezun birini memurluk yapmak tatmin etmiyor. İletişim Fakültesi mezunu kişi kendini daha çok iletişimci olarak görüyor, ama burada idari memurluk gibi iş ve işlemler var. Burada benimle çalışan arkadaşlar eli, gözü yatkın kişilerden seçiyoruz. Örneğin burada fotoğraf çeken kişi, bir dönem hafta sonları düğünlerde fotoğraf çeken arkadaştan devşirmedir (K. Ünal, Çalışma Bakanlığı).

Bu değerlendirmenin iletişim mezunlarının yıllardır memur kategorisinde değerlendirilmesi algısından kaynaklandığı öne sürülebilir. Oysa yukarıda belirtildiği gibi iletişim, bir uzmanlık alanı ve meslek grubu özelliği kazanmalıdır denebilir.

3.2.3. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Oryantasyon ve Hizmet İçi Eğitim

Oryantasyon eğitimleri çalışanların işe başlarken aldığı kurumun ve bölümün gerçekleştirdiği işlerin tanıtıldığı eğitimlerdir. Bu eğitimler çalışanların yaptıkları işe ve kuruma rahat adapte olabilmeleri sağlaması açısından önemlidir. Hizmet içi eğitimlerle ise çalışanların kendilerini geliştirmeleri, böylece kurum çalışanlarının daha verimli ve etkin olmasının amaçlandığı eğitimlerdir. Görüşmelerde bazı kurumlarda oryantasyon eğitimi ve hizmet içi eğitimlerin düzenli olmasa da belirli oranlarda yapıldığı, ancak yeterince verimli olmadığı görülmektedir. Bazı kurumlarda ise hiçbir şekilde oryantasyon eğitimi verilmediği gözlenmiştir. Verilen eğitimlerin de büyük oranda halkla ilişkiler birimlerine odaklı olmadığı ve diğer birimlerle bağlantılı konularda verildiği görülmüştür. Bunun nedeninin büyük oranda basın ve halkla ilişkiler bölümlerinin çalışan sayısının az olması ve farklı birimlerden çalışan transferi ile olmasından kaynakladığı söylenebilir.

Görüşmelerin yarıyı yakın bir kısmı hiçbir oryantasyon ve hizmetiçi eğitim almadığını ifade etmektedir.

> İşe başladığımda oryantasyon eğitimi almadım. Basın Müşaviri tarafından ikinci gün ağır bir çalışma ortamında buldum kendimi. Kurumumda Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ile ilgili olarak ben bir eğitim almadığım gibi alanı da görmedim (V. Yıldız, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

> Hayır, oryantasyon eğitimi almadık. Hizmet içi eğitim de yok. Hizmet içi eğitimlerin gerekli ve önemli olduğunu düşünüyorum (N. Yorulmaz, Yenimahalle Belediyesi).

Hizmet içi eğitim almadım. Hizmet içi eğitimler hepimiz için gerekli, çünkü her geldiğimiz yerde sıfırdan başlıyoruz. Farklı şeyler öğrenmemiz için de değişen şartlara uyum sağlamamız için de hizmet içi eğitim gerekli. Bakanlığın kendi alanıyla ilgili bütçe, denetim gibi konularda eğitim var, bizim alanımızla ilgili yok (S. Özay, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

Bilgi işlem, bilgisayar gibi eğitimlere kurum içinden arkadaşlarımız katılıyorlar, fakat halkla ilişkilere yönelik bir eğitim olmadı (V.N. Aksu, DHMİ.

Basın ve halkla ilişkiler bölümünde en azından ben başladığımdan beri böyle bir eğitim olmadı (E. Başsoy, DHMİ).

Kurumsal iletişim alanında almadım, ben geldiğimde müdürlük çok yeniydi ve çok az kişiden oluşuyordu. Neler yapıldığını bana çalışanlar anlattı, yani resmi bir oryantasyon eğitimi almadım (G. Kut, TPAO).

Bazı kurumlarda oryantasyon eğitimi alınmamasına karşın hizmet içi eğitimler veriliyor. Ancak bu eğitimler de kurumun diğer birimleriyle bağlantılı olduğu için verimli olmadığı düşüncesi ortaya çıkmaktadır.

Oryantasyon eğitimi almadım. Bakanlığın tüm hizmet alanlarına ilişkin görev yapan personele yönelik hizmet içi eğitimler yapılmaktadır. Fakat eğitimlerin içerik açısından yeterli olmadığını, katılımcıların daha çok iş yerinde uzaklaşmak amacıyla katıldığını, bu nedenle de amacına ulaşmadığını düşünüyorum (Z. Dağ, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı).

Oryantasyon eğitim almadım. (Hizmet içi eğitim) senede bir belki. O da iç işleyişi daha doğrusu hiyerarşiyi netleştirmek, iş süreçlerini bu yolla hızlandırmak gibi bir amaçla yapılıyor. Daha çok yetki, sorumluluk ve yükümlülükler üzerine. İşte başvurulara (Bilgi edinme, BİMER) nasıl ve ne şekilde cevap verileceği, cevap verilmezse veya cevap gecikirse doğan sorumluluklar üzerine. O da hane olmasa da olur bağlamında bir eğitim. Maalesef bu konuda yoğun bir eksiklik bulunuyor (H. Güç, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Oryantasyon eğitimi almadım. Buradaki arkadaşlar işin nasıl yapıldığını anlattılar, işleri devralmam yaklaşık 1 hafta sürdü. Bakanlık bünyesinde bazı eğitimler oluyor, fakat biz iş yoğunluğu nedeniyle gidemiyoruz. Zaten bu eğitimler doğrudan basın ve halkla ilişkiler birimiyle ilgili eğitimler değil (M. Çelik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

Oryantasyon eğitimi olmuyor. Hizmet içi eğitimler yapılıyor, fakat bizimle ilgili eğitimler değil. Genelde diğer birimlere yönelik eğitimler var. Mesela, zabıtalara yönelik eğitimler var, mali işlerle ve bütçeyle ilgili eğitimler var, ama basın yayın konusunda yapılan bir eğitime ben rastlamadım (H. Daye, Yenimahalle Belediyesi).

Eğitimler oluyor, ama bizim birime has eğitim olmuyor. Ama dışarıdaki eğitimlere de açık bir kurum. Örneğin, bir arkadaş gelip fotoğrafçılık kursuna gitmek istiyorum derse kurum gönderir (B. Özgan, Rekabet Kurumu).

Oryantasyon eğitimi dışında gerçekleştirilen çok fazla hizmet içi eğitim yapılmıyor. Bu işe bütçeden ayrı bir kalem ayrılması hizmet içi eğitim sayısını artıracaktır (E. Sözer, Kalkınma Bakanlığı).

Hizmet içi eğitimlerin verildiği bazı kurumlarda özellikle çağrı merkezi ve BİMER gibi alt bölümler için ağırlıklı olarak eğitimler düzenleniyor. Bu durumun vatandaşlarla birebir iletişim veya yazılı cevap verme niteliğinden kaynaklandığı söylenebilir. Yani özel sektör mantığının geçerli olduğu taşeron firma çalışanları için ve vatandaşların sorun ve şikayetlerinin yazılı olarak cevaplanması gerektiği pozisyonlarda çalışanlar daha çok eğitime tabi tutuluyor. Ancak basınla ilgili alanda gereken eğitimler verilmiyor.

Evet, sadece birime özgü hizmet içi eğitimler var. Bakanlığın eğitim müdürlüğü her yıl yapılacak eğitimleri planlıyor. Biz de bununla ilgili olarak iletişim, halkla ilişkiler, kişisel gelişim, bilgi edinme hakkı kanunu gibi taleplerimizi iletiyoruz. Onlar da bu eğitim planları içerisinde bizim taleplerimizi değerlendiriyorlar. Biz ayrıca bilgi edinmeyle ilgili eğitimimizi de dönem dönem diğer bağlı kuruluşları da kapsayacak şekilde yapıyoruz. Hizmet içi eğitimlerin bilgi edinmeyle ilgili olanların çoğunu ben veriyorum (F. Sucu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı).

Evet, bazı eğitimler düzenleniyor, fakat bu eğitimler daha çok halkla ilişkiler biriminde yapılıyor, ama salt basınla ilgili bir eğitim programı yok (N. Alganatay, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı).

Evet, yapılıyor. Örneğin şu anda belediyenin yapmış olduğu ikna, öfke kontrolü gibi bilgilendirici eğitimler yapılıyor. Bu birimlerden her gün 40

çalışan, kendileriyle ilgili konularda belediyenin kongre salonunda eğitim alıyorlar. Çağrı merkezi de halkla ilişkiler birimine bağlı. Çağrı merkezinde daha çok telefonla iletişime geçildiği için burada çalışan arkadaşların diksiyon, hitabet, öfke kontrolü ve ikna kabiliyeti eğitimi almaları lazım. Bu yüzden her yıl iki defa, biri belediye tarafından biri ihale yöntemiyle eğitim veriyoruz. Eğitimlerimiz her yıl güncelleniyor. Halkla ilişkiler eğitimi, halkla ilişkiler mesleğinin olmazsa olmazı (A.R. Tekcan, Ankara Büyükşehir Belediyesi).

Çağrı merkezimizin yenileme eğitimleri vardı. 1 haftalık bir süre içinde eğitimlerimizi yaptık. Genel Müdürlüklerimizden yetkilileri ve uzmanları çağırdık, bir program dahilinde, personele eğitimlerini verdik. Yararlı olduğunu gözlemledik (S. Güder, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı).

Bazı kurumlarda hizmet içi eğitimler dışarıda gerçekleştirilen eğitimleri takip etme şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Eğitim konusunda kurumumuz iyi bir kurumdur. Gerek yurtiçi gerek yurtdışı her türlü eğitimi alabiliyoruz. Yurtdışı da dahil olmak üzere arkadaşlarımızın talepleri mevcut, örneğin geçen sene Galatasaray Üniversitesinin bu konuda yaptığı bir çalışma vardı, buna bir arkadaş gönderdik. Sivil toplum örgütlerinin yaptığı faaliyetleri, eğitimleri takip edebiliyoruz. Yani bizim özelimizde çok fazla eğitim yok, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerine katılıyoruz (K. Olcay, TPAO).

Hizmet içi eğitimler yapılmıyor. Ancak dış kaynaklı eğitim ve seminerlere katılım sağlanıyor (Y. Yılmazer, Kalkınma Bakanlığı).

Görüşme yapılan kişilerden yalnızca Sağlık Bakanlığında çalışan G. Akın tarafından basınla ilgili eğitimlerin verildiği ifade edilmiştir. 26 yıldır aynı bölümde çalışan Akın tarafından aynı zamanda hizmet içi eğitimlerin kurumsal anlamda geçmişten günümüze evrilen süreç de şöyle değerlendirilmektedir:

> Benim başladığım dönemde Bakanlıkta böyle bir eğitim yoktu, ben yaşayarak öğrendim. Şimdilerde var, en azından hizmet içi eğitimlerin sayısı ve niteliği arttı. Doğrudan birime yönelik hizmet içi eğitimler var, sosyal medyanın kullanımıyla ilgili, basın açıklaması nasıl yazılır, medya nasıl takip edilir, medya okur yazarlığı gibi konularda eğitimler yapıyoruz (G. Akın, Sağlık Bakanlığı).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri K. Ünal da birime özel eğitimlerin olmamasına karşın diğer birimlere kendi alanlarıyla ilgili eğitimler verdiklerini vurgulamaktadır:

> Hizmet içi eğitimi deneyimli kişilere yaptırıyoruz. Eğitimi önce ben sonra da buradaki tecrübeli arkadaşlar veriyor. Bakanlığa yeni gelen tüm memurlara birimin ne yaptığıyla ilgili biz bilgi veriyoruz. Örneğin müfettiş yardımcılarına, basın müşavirliği nedir, ne iş yapar, ne kadar önemli ve gereklidir gibi eğitimler veriyoruz. Fakat doğrudan birimle ilgili çok spesifik eğitim yok (K. Ünal, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı çalışanı Y. Yalçın ise, hizmet içi eğitimin yeterli olmadığını vurgulayarak aslında yöneticilerin birimle ilgili bilgi eksikliğine sahip olduğunu savunmaktadır:

> Evet, hizmet içi eğitimler yapılıyor. Ama yeterli değil. Burada çalışan arkadaşların büyük bir kısmı iletişim fakültesi mezunu. 15 kişinin %80'i iletişim mezunu. Kamuda mesela mühendislik alanındaki hizmet içi eğitimler çok daha verimli, çok donanımlı kişiler ders veriyor. Fakat iletişim alanında çok az istihdam var. Kurumlarda iletişimcilere yönelik bir kurumsal hafıza yok. Bu birimdekiler tam olarak ne yapıyor, pek bilinmiyor. Kamuda yöneticilere iletişimle ilgili brifing verilmesi gerekiyor (Y. Yalçın, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

Görüşmelerde ortaya çıkan ortak nokta, basın ve halkla ilişkiler birimlerine özgü hizmet içi eğitimlerin az veya hiç olmadığı; olanların da uzman kişilerce verilmediği şeklindedir. Bunun nedeninin de yönetimin genelde eğitime özelde halkla ilişkiler bölümlerine bakışından kaynaklandığı düşünülebilir. Ayrıca eğitimlerin vatandaşla birebir iletişim sağlayan veya yasal durum nedeniyle yazılı yanıt vermek durumunda olan bilgi edinme ve çağrı merkezi birimleri üzerinden ağırlıklı olarak yürüdüğü görülmektedir. Bu durum yeni kamu yönetimindeki kamu hizmetlerinin özel sektör mantığıyla verilmesi düşüncesini desteklediğini ortaya koymaktadır. Gerçekten de özellikle çağrı merkezleri taşeron çalışan istihdamı ağırlıklı olarak yürütülmektedir.

3.2.4. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışma Ortamı

Çalışanların motivasyonunu etkileyen önemli etkenlerden bir tanesi çalışma ortamı ve teknik ekipmanların yeterli olmasıdır. Gününün en az sekiz saatini bu ortamlarda geçiren çalışanların rahat ve verimli olması için oda sayısının yeterli olması, odalara çok fazla kişinin oturtulmaması, oturduğu koltuğun ergonomik

olması, havalandırma, ışık gibi faktörlerin yanısıra fotoğraf makinesi, bilgisayar, TV, kamera gibi teknik ekipmanların kullanıma uygun olması gerekmektedir. Tüm görüşmeler çalışma ortamlarında yapılmış ve dikkat çekici iki nokta gözlenmiştir. Birincisi, basınla ilişkileri önceleyen bölümler ağırlıklı olarak üst yöneticiye bağlı olmaktadır ve üst yöneticilere yakın alanlarda çalışma ortamı sunulmaktadır. Bu şekilde çalışanların ortamlarından memnun olduğu gözlenmiştir. İkincisi, daha geniş kapsamlı etkinlikler gerçekleştiren basın ve halkla ilişkiler bölümlerinde halkla ilişkiler ikinci planda düşünüldüğü için üst yöneticilerden daha uzak bir yerde ve diğer herhangi bir birim şeklinde kurgulanmıştır. Bu durum büyük oranda yöneticinin tutumuyla paralel bir bakış açısından kaynaklanmaktadır. Bölümün örgütlenmesi halkla ilişkilerle birlikte veya yalnızca halkla ilişkiler bölümü olarak gerçekleştirilmişse ortamın daha olumsuz olduğu gözlenmiştir.

Görüşmelerde kurumların büyük bir bölümünün basını önceleyen bir örgütlenme modeli kurguladıkları için bu birimlerde çalışanların büyük oranda memnun oldukları görülmektedir:

> En şanslı olduğumuz konu bu. Her zaman Bakana yakın çalışıyoruz, Bakanın olduğu katta çalışıyoruz, daha nezih bir ortamdayız. Bakanlığın diğer birimlerinde kalabalık odalarda oturuyorlar. Burası hem Bakan katı olduğu için hem basınla temas edilen, bazı canlı yayın ve röportajların yapıldığı bir yer olduğu için mekan olarak daha şanslı (G. Akın, Sağlık Bakanlığı).

> Basın müdürlükleri kurumda her zaman daha önde olan, gözde ve popüler birimlerdir. Çünkü kurumu hem temsil eden hem de kurumun tanıtımını sağlayan bir birim. Yani buradaki şartların daha iyi olması gerekir. Örneğin

çalışma ortamı, odalar daha büyük ve rahat olmalıdır. Bilgisayar, fotoğraf makinesi gibi teknik malzemeler tam olmasa da yeterli sayılabilir (L. Karakaş, DHMİ).

Nispeten daha iyi koşullar… Diğer birimler tam açık ofis. Bizim oda o konuda daha şanslı (M. Batıbay, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı).

Görüşmelerde çalışma koşullarını olumsuz olarak değerlendiren Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kalkınma Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, İller Bankası A.Ş.'nin ortak noktalarının basınla ilişkileri öncelemeyen veya doğrudan üst yönetime (örneğin Bakana, genel müdüre) bağlı olmayan bölümler olduğu görülmektedir. Bunlardan özellikle Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesinin Başbakanlık ana binadan uzak ve eski bir binada henüz tadilat yapılan bir ortamda çalışmalarını gerçekleştirdiği gözlenmiştir:

Çalışma mekanı yetersiz. Çalışma odalarının en fazla 3 kişilik olması gerektiğini düşünüyorum. Bilgisayarların daha hızlı sürümleri destekleyecek düzeyde olması gerektiğini düşünüyorum (A.G. Başbakanlık).

Fiziki şartlarımız yetersiz (M.A. Başbakanlık).

Çalışma mekanı olarak çalıştığım birime layık olmayacak şekilde konumlandırıldığımızı düşünüyorum (E. Özer, Kalkınma Bakanlığı).

Çalışma ortamımız yeterince ergonomik değil. Oda sayısı yetersiz (Y. Yılmazer, Kalkınma Bakanlığı).

Çalışma ortamının sık sık değiştirilmesi de bir sıkıntı konusu. Bu durumun yöneticinin bakışıyla paralel yürüdüğü ifade ediliyor:

> Birim olarak üç sene boyunca çok fazla yer değiştirme oldu, değişik yerlerde çalıştık. Her genel müdürün birime verdiği önemle ilgili olarak kendilerine yakın olma veya uzak olma durumları bizi sürekli oda değiştirme durumuna sevketti. Böylece iyi odalarda da çalıştık, çok kötü koşullarda da. Son yedi aydır herkesle hemen hemen aynı şartlarda çalışıyoruz. Ama birime baktığımız zaman bu birim dışa açılan ve bir tanıtım birimi olarak düşünüldüğünde çok daha iyi olması gerekir. Dışarıdan gelen gazeteci ya da basın olarak bizimle görüşmek isteyen birine bu algıyı çok daha iyi bir şekilde yansıtmamız gerektiğini düşünüyorum (H.S. Tuğan, İller Bankası A.Ş.).

Bölümün dağınık bir şekilde yapılanması da diğer bir sorun olarak çıkıyor.

> Birimlerimiz dağınık. O yüzden koordinasyon zor. Üç farklı yerde ve farklı katlardayız (H. Güç, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

3.2.5. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Ajanslar Yoluyla Dışarıdan Hizmet Satın Alımı

Halkla ilişkiler bölümlerinin kullandığı tanıtım araçları 2000'li yıllarda özel sektörde halkla ilişkilerin yoğun bir şekilde kullanılmasına karşın kısmi olarak çeşitlenmiş; ancak kamu sektöründe bu araçların kullanımı yeterli düzeye ulaşamamıştır. Fuar, sergi, çeşitli organizasyonlar, sosyal medyanın yaygınlaşması ve tanıtıcı materyallerin artması gibi çalışmaların yoğunlaşmasıyla birlikte kamu

sektöründe de bu yönde çalışmalar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Ancak bu etkinlikler az sayıda ve niteliksiz çalışanlarla gerçekleştirilemediği için dışarıdan halkla ilişkiler ajanslarından hizmet satın alımı yoluna gidilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda özellikle özel sektörde halkla ilişkiler ajanslarının yaygınlaşmasına paralel olarak kamudan bu firmalara talepler ulaşmaya başlamıştır. Yapılan görüşmelerde tanıtıcı hizmetlerin ancak bazı kamu kurumlarında dışarıdan hizmet satın alımı yönüyle gerçekleştirildiği, bazılarında ise kendi çalışanlarıyla çözme yoluna gidildiği veya bu hizmetlerin hiç yapılmadığı gözlenmiştir. Yine bu çalışmaların basın ve halkla ilişkiler bölümlerinin doğrudan kendi kapsamında ekonomik anlamda yeterli bütçe konmaması ve bölümlerin yönetime bağlı çalışması nedeniyle Destek Hizmetleri veya Kültür ve Sosyal İşler bölümleri kanalıyla alımının yapıldığı görülmektedir.

Halkla ilişkiler bölümlerinde en dikkat çekici dışarıdan hizmet satın alımı medya takip ajanslarından haber derleme şeklinde gerçekleşmektedir. Görüşme yapılan tüm kurumlarda bir medya takip ajansından hizmet alımı yoluna gidildiği görülmektedir. Bununla birlikte bazı kurumlarda farklı alanlarda da hizmet alınmaktadır:

> Dışarıdan hizmet alımı çok az. Medya takip için bir ajansla çalışıyoruz, ayrıca kamu spotu için bir ajansla çalıştık. Bunlar dışında pek hizmet satın alımı olmuyor. Ayrıca amaca yönelik çalıştığımız Dış İlişkiler Dairesi var, onlarla beraber paralel işler yapıyoruz. Onlar toplantı yapıyorlar, biz ona göre standımızı, broşürlerimizi, kitaplarımızı hazırlıyoruz (B. Özgan, Rekabet Kurumu).

İnterpress'ten medya takip hizmeti alıyoruz. Ayrıca özel toplantılarda otellerden konaklama hizmeti alıyoruz (G. Akın, Sağlık Bakanlığı).

Medya takibiyle ilgili Anadolu Ajansı ve İnterpress ile çalışıyoruz. Bunun dışında hizmet satın almıyoruz (N. Alganatay, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı).

Ona mevzuatımız müsait, örneğin medya takip hizmeti alıyoruz. Organizasyon vb. şeylerde Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına talepte bulunuyoruz, onlar yerine getiriyor. Kurumumuz hizmet satın alma konusunda çok fazla kısıtlamalarla karşı karşıya değil. İstediğimiz bir hizmet olduğunda satın alma imkanımız var (V.N. Aksu, DHMİ).

Dışarıdan hizmet alımı bizde yok, çünkü organizasyonlar bizde değil. Sosyal İşler Müdürlüğüne bağlı, dolayısıyla organizasyonlarla ilgili hizmet alımının ihalelerinin onlar yapıyorlar. Biz sadece fotoğraf baskıda hizmet alımı yapıyoruz (H. Daye, Yenimahalle Belediyesi).

Daha geniş kapsamlı çalışmalarda hizmet satın alımı gerçekleştirilen kurumlardan biri Ankara Büyükşehir Belediyesi. Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanı Dr. A.R. Tekcan aldıkları hizmetleri şöyle ifade ediyor:

Ankara'nın tanımıyla ilgili kitapların basımı, kent mobilyalarını (billboard afiş, vb.) kullanmak, çeşitli kullanım kılavuzlarının basımı gibi işlerde hizmet alıyoruz. Alo 153 ile ilgili çeşitli fuarlara katılıyoruz, o fuarlarda belediye hizmetlerinin tanıtımı gibi konularda dışarıdan hizmet satın alıyoruz (A.R. Tekcan).

Özel sektöre daha yakın çalışma sistemine sahip olan TPAO'da Kurumsal İletişim Müdürlüğü olarak 14 ay önce kurulan birimde ise dışarıdan ajanslar yoluyla hizmet satın alımı henüz yeni başlamış. Böylece bir eksikliğin giderilmeye çalışıldığı ifade ediliyor:

> Dışarıdan hizmet ilk defa geçen ay alındı. Bir iletişim danışmanlığı ihalesine çıktık ve aldık. Onun da amacı şu; bizler burada işleri yürüttük, ancak şunu gördük ki, dışarıdan bir bakış açısı ve profesyonel desteğe ihtiyacımız var. Çünkü bu birim 14 ay önce kuruldu ve ister istemez bürokratik ve yasal bazı sorunlarla karşılaşıldı. PR'ın diğer alanlarında eksik kaldığımızı fark ettik ve profesyonel bir bakış açısıyla ele alınması gerektiğine inandık ve kurumsal iletişimi kapsayan bir hizmet satın aldık, şu anda devam ediyor (M. Güçlü, TPAO).

Daha kapsamlı bir halkla ilişkiler faaliyeti yapılan Kalkınma Bakanlığında farklı alanlarda dışarıdan hizmet alımı yoluna gidiliyor. Kullanılan tanıtım araçları diğerlerine göre daha fazla:

> Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği birimlerinin ihtiyaçlarının medya takibi, prodüksiyon, yayın basımı gibi hizmetlerin özel teşebbüsten hizmet alımı yoluyla temin edilmektedir. Toplantı ve organizasyonlarda da özel teşebbüs imkanlarından yararlanılmaktadır. Kurumsal halkla ilişkilerin ihtiyaç duyduğu makine/ekipman/hizmet/personelin illa kamuda bulundurulması alışkanlığı doğru değildir. Çoğu zaman yönetim körlüğü, idari gelenekler, memur alışkanlıkları vb. nedenlerle hizmetin yürütülmesinde aksaklıklar oluşmaktadır. Özel teşebbüsten, tanıtım ve halkla ilişkiler ajanslarından

profesyonel katkının alınması daha doğru bir yaklaşım olacaktır (S. Uyanık, Kalkınma Bakanlığı).

Görüşmelerde halkla ilişkiler çalışmalarını kendi içinde diğerlerine göre daha kapsamlı, ama kendi içinde gerçekleştiren kurum olarak TCDD görülmüştür. Ancak bu kurumda halkla ilişkiler bölümünde 19 kişinin çalıştığı, yani diğer kurumların sözkonusu bölümlerine göre çalışan sayısının oldukça fazla olduğu dikkat çekmektedir. Kurumda, halkla ilişkiler alanına yönelik işleri yapacak hemen her alanda (grafiker, editör, fotoğrafçı, kameraman, muhabir vb.) eleman istihdam edildiği gözlenmiştir.

> Baskı işlerinde, organizasyonlardaki ses sisteminde zorunlu olarak dışarıdan hizmet satın aldığımız olabiliyor. Ama bunu zaten tüm kamu kurumları yapıyor. Bizim burada prodüksiyon yapabilecek kadar faaliyetimiz var. Arkadaşlarımızı kursa gönderdik, yetiştirdik. Kendi filmimizi kendimiz yapabiliyoruz. Medya ilişkileri ve halkla ilişkiler bağlamında ayrıca hizmet satın almaya gerek duymuyoruz; çünkü bu işin profesyoneli olduğumuzu düşünüyoruz (M. Aycı, TCDD).

Hizmet satın alma yoluna gidilmesine karşın yaşanan sıkıntılar da bulunuyor. İller Bankası A.Ş. belli dönemlerde hizmet alımı yoluna gitmekle birlikte sürekliliği olmadığı için sıkıntı yaşandığı ifade ediliyor:

> Evet, bazı şeylerde hizmet satın alma yoluna gidiyoruz. Kesinlikle bir ajansla anlaşılması gerektiğini düşünüyorum. Birtakım hizmetlerin özellikle teknik hizmetlerin daha profesyonel elde yapılması ve bu hizmetlerin dışarıdan alınması gerektiğini düşünüyorum. Bu anlamda bir ajans olmalı. Ama şu ana

kadar böyle bir kanaldan, doğru bir şekilde yürüyemedik. İşin şekline, boyutuna, maliyetine göre bir firma bulunmaya çalışılıyor, bu da tabii süreci zorlaştırıyor, yeni bir firmayla çalışma sıkıntısını gündeme getiriyor. Sanıyorum süreç, her işi yapan ve her alanda uzman büyük bir ajansla çalışmak şeklinde olmalı. Yani uzun süreli devamlılık sağlanmalı, her iş başında yeni bir ajans arayışı değil. Çünkü bu hem birimi hem de yönetimi yoran bir süreç. Bir sözleşme yapıldı, ama onda da çok sağlıklı bir ilerleme olmadı (H.S. Tuğan, İller Bankası).

Görüşmelerden elde edilen bulgulara göre, bazı kamu kurumlarında dışarıdan hizmet alımı yoluna gidilmekte, fakat bu durum sağlıklı olarak işlememektedir. Bazı kurumlar basın ve halkla ilişkileri yalnızca basın boyutuyla ele aldıkları için hemen hemen hiçbir halkla ilişkiler faaliyeti için destek almamaktadırlar. Bu durum da kurumun tanıtımında eksikliklere yol açabilmektedir. Buna karşılık çok sayıda personel çalıştırıp bu etkinliği büyük oranda kendi içinde çözen kurumlar da bulunmaktadır. Dolayısıyla bu durumun istihdam ve maliyet boyutuyla ele alınarak yapılacak detaylı bir veri analiziyle ortaya konulması gerektiği ortadadır.

3.2.6. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Ücretler: Taşeron Çalışanlar ve Diğerleri

Kamuda halkla ilişkiler bölümlerinde çalışanlar çoğunlukla farklı birimlerden iç transfer yoluyla oluşturulmakta veya taşeron firma çalışanıyla takviye edilmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi halkla ilişkiler alanının bir meslek grubu olarak görülmemesi nedeniyle farklı birimlerden gelen çalışanlar arasında doğal olarak kendi kadrolarıyla bağlantılı bir şekilde ücret farklılığı ortaya çıkmaktadır.

Örneğin, Sağlık Bakanlığında hemşire, teknisyen, memur gibi farklı kadrolarda çalışanların ücretleri farklı skalalarla değerlendirilmektedir. Aynı şekilde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında memurların yanısıra, işçi, mühendis ve basın müşaviri kadrosunda farklı pozisyonlarda çalışanlarda da ücret skalasında aynı farklılık sözkonusudur. Kamuda yasal durum gereği 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi çalışanların ücretleri yaklaşık olarak aynı aralıkta olmasına karşın sözleşmeli, kadro karşılığı sözleşmeli, işçi ve taşeron firma çalışanı şeklindeki farklılıklar aynı işi yapan bölüm içerisinde ücret skalasındaki farklılıkları açıkça ortaya koymaktadır.

Sağlık Bakanlığı Basın Müşavirliği çalışanı G. Akın, hemşire kadrosunda olduğunu, ücret olarak memur kadrosundan daha avantajlı olduğu için memur kadrosuna geçmediğini ifade etmekte ve bölümle ilgili diğer çalışanların ücret durumlarını şöyle özetlemektedir:

> Biz kendi kadrolarımızın ücretini alıyoruz, iletişimci olduğumuz için ayrıca bir ücret almıyoruz, kendi aramızda ücret skalası eşit. Kadroluların yanında bir de grafikerimiz var. İdari büroda çalışan arkadaşlarımız var, sözleşmeli aldığımız personellerimiz var. Yani kadrolu ve sözleşmeli olarak iki tip çalışan var. Sözleşmelilerle bizim aramızda çok ücret farkı yok. Ama gelecek olan uzman, uzman yardımcılarıyla aramızda uçurum olacak (Sağlık Bakanlığı).

Özel kanuna tabi kamu sözleşmelisi olarak İller Bankasında çalışan H.S. Tuğan aynı bölümde farklı pozisyonlarda çalışanların aynı işi yapmasına karşın kadrosu gereği farklı ücretler aldıklarını vurgulamaktadır.

> Yönetim personeli iken aldığım ücretin yaptığım işin karşılığı olduğunu düşünmüyordum. Aynı bilgi birikimi ya da deneyime sahip olduğum halde Bankanın diğer personelinden daha düşük ücret alıyordum. Uzman kadrosu aldıktan sonra bu karşılığın yeterli olduğunu düşünüyorum. Ücret, kamu kurumu olması nedeniyle personelin unvanına göre düzenleniyor, yönetim personeli, uzman yardımcılığı, uzman, şirket personeli, müdür gibi. Aynı düzeydeki herkes aynı ücreti alıyor. Fakat örneğin aynı işi yaptığımız taşeron firma çalışanı arasında ücret açısından ciddi bir uçurum var (H.S. Tuğan, İller Bankası A.Ş).

Aynı işi yapmalarına rağmen taşeron firma çalışanlarıyla diğer kadrolu çalışanlar arasında ücret farkı olduğunu ifade eden Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri S. Güder, doğru ücret politikasının olabilmesi için performansa dayalı bir ücretlendirmenin olması; bunun da belirgin kriterlere dayandırılması gerektiğini vurgulamaktadır. Aynı Bakanlıkta çalışan Z. Dağ ise taşeron firma çalışanlarının ücretlerinin düşük olduğunu dile getirirken, farklı unvanlarda olmasına rağmen, aynı işi yapan kişilerin arasında ücret farkının olmasının motivasyonu düşürdüğünü ifade etmektedir.

> Ücret sisteminin belli bir mantığı yok. Döner Sermayeden çalışanlar farklı, memurlarınki farklı. Memurlarınki ve bizim gibi sözleşmeli memurlarınki hizmet süremize göre. Birimde daha çok taşeron üzerinden işler yürüyor. Onlara bakarsak ücretim iyi, ama özellikle yöneticilere ve kariyer uzmanlarına baktığımda bu ücret düşük (H. Güç, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Aynı Bakanlıkta çalışan İletişim Fakültesi mezunu taşeron firma elemanı V. Yıldız, aldığı ücretin kesinlikle düşük olduğunu ve yaptığı işin karşılığı olmadığını belirtmekte ve "Ben iki yılı aşkın süredir çalışıyorum, neye göre bir düzenleme yapıldığını anlayamadım. Birimimde en düşük maaşı ben alıyorum." şeklinde sorunu dile getirmektedir.

> Kurumun tamamındaki kadrolar arasındaki ücret dengesizliği burada da var. Mesela işçiler var, hiçbir sorumluluğu yok, fotokopi, temizlik işini yaparlar. Ama memurlardan daha fazla ücret alırlar. Dışarıdan sözleşmeli gelen arkadaşlar var, onların da her birine farklı sözleşmeler yapılmış. Kimine danışman, kimine fotoğrafçı denilmiş. 657'li olanların birbirinden 100-200 TL. farkı vardır, çok değişen bir şey yok (S. Özay, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

Belediyelerde halkla ilişkiler birimlerinde taşeron çalışma sistemi özellikle daha yoğun bir şekilde görünür hale gelmektedir. Örneğin, Yenimahalle Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Bölümü çalışanlarının hemen hemen tamamı Belediye şirketinden sağlanmaktadır ve ücretler diğer bölümlerdeki çalışanlara oranla daha düşük görülmektedir. Buradaki durum da taşeron firma çalışanları arasında ortaya çıkan farklılıklar şeklinde gerçekleşmektedir:

> Taşeron firma çalışanlarının maaşlarının hiçbirisi birbiriyle aynı değil. Ama bizim aldığımız maaşlara bakarsak yeni başlayan bir memurdan en az 300-400 TL. daha az alıyoruz. Bu bizi tabii ki rahatsız ediyor. Çalışanların maaşları arasında çok büyük farklar yok. Tecrübeye dayalı olarak daha eski olan arkadaşlar biraz daha fazla alıyor, o da 100-200 TL. fark ediyor (H. Daye, Yenimahalle Belediyesi).

Ağırlıklı olarak BİMER ve bilgi edinme alanlarında taşeron eleman çalıştıran Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığında ücretler eğitim durumuna göre farklılık arz etmektedir. Aldığı ücretin yaptığı işin karşılığı olup olmadığı sorusunu yanıtsız bırakan Başbakanlık taşeron firma çalışanı A.G. yalnızca kurumun daha fazla ücret verebileceğini ve diğer çalışanlarla arasındaki ücreti yeterli ve yerinde bulmadığını belirtmiştir. Yapılan gözleme göre A.G.'nin taşeron firma çalışanı olarak ağır bir resmi kurum baskısı psikolojisi ile soruları yanıtlamadığı ancak kesinlikle ücret durumundan memnun olmadığı görülmüştür.

İşçi kadrosunda çalışanlar ücretlerin diğer memurlara göre başa baş olduğunu ve yeterli olduğunu düşünmektedir:

> Bizim kurumumuzda hem Bakanlık var, hem Bakanlığa bağlı KİT'ler var. Dolayısıyla memur ve işçi gibi farklı kadrolar var. Ben KPSS ile alınan işçi kadrosundayım, ücretler memurlarla başa baş. Ben ücretleri yeterli buluyorum (N. Alganatay, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı).

Taşeron firma elemanı olarak çağrı merkezlerinde çalışanlar yoğun bir tempoda çalışmalarına karşın ortalama memur maaşından daha düşük ücretler almaktadırlar:

> Çağrı merkezi ve güvenlikte çalışanlar dahil 150 tane taşeron çalışanımız var. Mavi Masa ve Çağrı Merkezine yüksekokul mezunlarını alıyoruz, halkla ilişkiler ve iletişim mezunlarını tercih ediyoruz. Lise mezunlarını, vatandaşın geldiği müracaat kısmına yerleştiriyoruz. … Lise mezunları 1.550 TL., iki yıllık üniversite mezunları 1.650 TL., dört yıllık üniversite mezunları 1.750

TL. alıyor. Lise mezunuyla üniversite mezununun aynı ücreti alması doğru olmaz (A.R. Tekcan, Ankara Büyükşehir Belediyesi).

Görüşme yapılan kişilerin bazıları fazla mesai yapmalarına karşın ya çok düşük mesai ücreti almakta veya hiç alamamaktadır

Biz burada 3 fotoğrafçıyız, haftada 2-3 gün nöbetimiz oluyor. Sabah 8'de başlayıp gece saat 12'yi bulduğu da oluyor. Yoğun bir çalışma süremiz var. Aldığımız mesai ücreti de tatmin etmiyor açıkçası, aylı belli bir sınır var, 200 lira kadar bir ücret fazla mesai ancak alıyoruz (G. Arslanoğlu, Yenimahalle Belediyesi).

Gerekli durumlarda fazla mesai yapabiliyoruz. Bunun için herhangi bir ücret almıyoruz (A.G. Başbakanlık).

Bazı günler normal 8 saat olsa da minimum 10 saat çalışıyorum. Bu bazen 14 saati bile buluyor. Hayır, mesai almıyorum (H. Güç, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Taşeron firma çalışanı birçok Bakanlıkta halkla ilişkiler bölümlerinde olmamasına karşın Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile belediyelerde yoğun olarak görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında halkla ilişkiler birimlerinde çalışanların ücretlerinin pozisyonları gereği aldıkları maaş olduğu ve taşeron firma çalışanlarının diğer çalışanlardan daha düşük bir ücretle çalıştıkları görülmektedir. Ücretleri yeterli bulmadıkları halde işini kaybetme kaygısıyla ücretlerin yükseltilmesi için talepte

bulunulamamaktadır. Kadrolu çalışanlarda ise bu durum unvan farklılıklarından kaynaklı olarak ortaya çıkmaktadır.

3.2.7. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Performans Değerlendirme

Yeni kamu personel rejimiyle kamu sektöründe gerçekleştirilmeye çalışılan performans değerlendirme sisteminin uygulamada kurumlara yansımadığı görülmektedir. Yöneticilerin büyük bir bölümünün performans değerlendirme sistemiyle ilgili bilgiye ya sahip olmadığı veya yeterli bir şekilde uygulamaya konulmadığı bulgusu sorulara verilen yanıtlardan açıkça görülmektedir. Performans uygulaması yapan kurumların da özel sektör mantığıyla gerçekleştirilen hizmetlerde, örneğin çağrı merkezlerinde yapıldığı gözlenmiştir. Yeni kamu personel rejiminin gerekleriyle örtüşen bu yaklaşımın da yeterince doğru ölçütlerle ortaya konulamadığı veya 657 Sayılı *Devlet Memurları Kanununda* yer alan sicil sisteminin işlediği bulgulanmıştır:

> Performans sistemine göre çalışanlara puan veriyoruz, ama kapsam dışı personele veriyoruz. Yönetici, alt yöneticilere puan veriyor. 70 ve 100 arasında bir puanlama sistemi vardı, şu anda kaldırıldı mı bilmiyorum. Puanı 70'in altında olursa bir yıllık ilerleme kademesini alamazdı (A. Akdağ, BOTAŞ).

> Kurumda o tür çalışmalar var. Biz birimimizde zaten kimin ne yaptığını takip ettiğimiz için elemanlarımızın performansını zaten her gün bire bir ölçüyoruz. Performans ölçülmesi kamuda önemli (V.N. Aksu, DHMİ).

> Kağıt üzerinde bunları yapıyoruz, ama yasaya göre bu, ücretlere yansımıyor. Belirli dönemlerde görev tanımlarımızı yapıyoruz, hem birim bazında hem de kişisel bazda değerlendirmelerimizi yapıyoruz (F. Sucu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı).

Performans değerlendirmesi yaptıklarını belirten iki kurumdan biri olan Ankara Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanı A.R. Tekcan sistemi nasıl uyguladıklarını şu şekilde belirtmektedir:

> Performans sistemi var. Bir karne sistemi geliştirdik. Örneğin çağrı merkezindeki arkadaşlarımızın günde 2-3 defa 8 dakikalık molası var, bu süre içerisinde çayını, sigarasını içebilir ve telefon konuşmasını yapabilir. Eğer çalışma saatleri içerisinde telefonla konuşuyorsa 5 puanı düşer. Bu karne sisteminden 100 puan alanlara her ay bir ikramiye verilir (A.R. Tekcan, Ankara Büyükşehir Belediyesi).

TPAO Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığına bağlı Kurumsal İletişim Müdürü K. Olcay ise uyguladıkları sistemi şöyle anlatıyor:

> Hedef odaklı yapamadığımız sürece ve bunu bir performans birimine bağlamadığımız sürece çok ideal değil, ama ben memnunum. 360 derece performans değerlendirme sistemini uyguluyoruz. Her sene Şubat ayına kadar genel müdür de dahil herkes sisteme giriş yapmak zorunda. Kamu bürokrasisinde %80'i yan gelip yatıp da çok azı çalışmasına rağmen %80 her zaman daha çok maaş istediği için de performans sistemini eleştiriyor. Başta insan kaynakları bu sisteme inanmadığı için çok zor oluyor. 7-8 yıldır bu sistem çalışıyor, fakat daha iyiye gitmesi için kimse çaba harcamıyor.

Disiplini etkileyebilecek bir yorum yazılırsa bu muhakkak kurula gider. Her yöneticiye düşen görev bu sistemi anlatmak ve buna katılımı sağlamaktır (K. Olcay, TPAO).

Görüldüğü üzere, kamuda halkla ilişkiler bölümlerinde performans sistemi ile ilgili algı ve bilgi yetersizliği bulunmaktadır. Yapılan uygulamaların da herhangi bir ölçüte dayalı olmadığı açıkça görülmektedir.

3.2.8. Çalışanların Halkla İlişkiler Algısı, Alana Hakimiyeti ve Meslekleşme

Çalışanların halkla ilişkileri bir meslek olarak algılayıp algılamadıkları ve alana ne kadar hakim olduklarıyla ilgili soruyla, yaptıkları işe sağlayacakları katkılar ve bilgilerini ne kadar iş ortamına aktarabildikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Görüşmelerde halkla ilişkiler çalışanlarının büyük oranda farklı birimlerden geldikleri ve alan dışından olmaları nedeniyle halkla ilişkiler konusunda yeterli bilgiye sahip olmadıkları gözlenmiştir. İletişim Fakültesi mezunlarının büyük oranda alanla ilgili bilgiye sahip oldukları, ancak bilgilerini yeterince uygulamaya koyamadıkları görülmüştür.

Öncelikle farklı alanlardan gelen çalışanların bölüme ilişkin düşünce ve bakış açılarını belirlemek ve işin nasıl uygulanması gerektiğine dair görüşlerini almak gerekmektedir. Başbakanlık Halkla Dairesinde memur kadrosunda çalışan M.A. bu alanı bir meslek olarak tanımladığını ancak alana yeterince hakim olmadığını belirterek, “Evet, bu alanda eğitimli ve deneyimli kişilerin çalışması gerektiğini düşünüyorum.” şeklinde düşüncesini belirtmektedir. Rekabet Kurumu çalışanı E.

Ulusoy da farklı alandan geldiğini ifade ederek "Bu konuda eğitim almadığım için alana yeterince hakim olduğumu düşünmüyorum" yanıtını vermektedir.

Farklı birimlerde çalıştıktan sonra halkla ilişkiler bölümüne gelen ve alanla ilgili eğitimi olmayan BOTAŞ personeli R. Bayraktar ise alanla ilgili ayrıntılı bilgiye sahip olmadığını ve kamu sektörü için yeterli olduğunu, ancak özel bir firmada çalışsa yeterli olmayacağını ifade etmektedir.

Sosyal çalışmacı olan Z. Dağ, yaptığı işi bir meslek olarak değerlendiremeyeceğini ve alana yeterince hakim olmadığını belirtirken beklentilerini şu şekilde açıklamaktadır:

> İşi yaparken bilgi birikimimi kullanıyorum. Öncelikle halkın Bakanlık hizmetleri konusunda doğru bilgilendirilmesinin önemli olduğunu, henüz altyapısı oluşmamış, içi doldurulmamış projeler, çalışmalar hakkında halkın bilgilendirilerek yüksek beklentiye sokulmasının yanlış olduğunu düşünüyorum. Çünkü sonrasında hayal kırıklığı yaşayarak Bakanlığa olumsuz geri dönüşler olmaktadır. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı birimleri tarafından halkla ilişkiler faaliyetlerinin öneminin yeterince kavranmadığını düşünüyorum. Fakat bunun çeşitli nedenli bulunmaktadır. Özellikle taşra teşkilatı birimlerimizin iş yükü gerçekten çok fazla, giderek de artmaktadır. İş artışıyla paralel olarak personel, bina, ekipman vb. artışı olmadığı için personelde bıkkınlık, tükenmişlik sözkonusudur. Bu nedenle halkla ilişkilerle ilgili faaliyetler, personel tarafından asli iş olarak görülmemekte, angarya olarak görülmektedir. İş yükü – personel dengesinin sağlanması önem

taşımaktadır. Öncelikle kurum personelinin memnuniyetinin arttırılması önem taşımaktadır (Z. Dağ, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çalışanı S. Cındık, halkla ilişkilere bir meslek olarak bakmamasının nedenini bu alandan gelmemesine bağlarken şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

> Bu alana ilişkin gerekli eğitimi almadım. Mesela bizim birimimizde Halkla İlişkiler mezunu hiç yok. Ben arkadaşlarımdan öğrenerek bu işi yaptım. Buraya gelene kadar bilgi edinme ve BİMER ile ilgili hiç bilgim yoktu. Mesleğimle ilgili yani Muhasebe Finans ve işletme ile ilgili bir şey yapmıyorum (S. Cındık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

Halkla ilişkileri uzmanlaşılması gereken bir alan olarak gördüğünü söyleyen Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü mezunu TPAO çalışanı G. Kut, alana hakim olmadığını belirterek "Ancak elimden geleni yapıyorum" savunusunda bulunmaktadır.

Özel sektöre yakın bir yapılanmasıyla dikkati çeken TPAO'da Kurumsal İletişim Müdürlüğünde çalışan İletişim Fakültesi mezunu M. Güçlü, alanı kesinlikle bir meslek olarak tanımladığını ifade etmekte ve alana yeterince hakim olduğunu, severek yaptığını dile getirmektedir. Geniş kapsamlı bir halkla ilişkiler etkinliği yapabildiklerine dikkat çeken M. Güçlü, "Özel sektörde olsam belki bu kadar çok tatmin olmazdım. Çünkü orada PR ve reklam faaliyetleri çok daha kolay, hiçbir sınırlama yok. Özendiğim tek şey kreatif şeyler ortaya koyamıyor olmamız. Özel sektöre göre kamuda halkla ilişkiler yapmak çok daha zor ve daha çok efor gerektiriyor. Bu açıdan da iş tatmini fazlasıyla sağlanıyor (M. Güçlü, TPAO).

26 yıldır aynı Sağlık Bakanlığında çalışan İletişim Fakültesi mezunu G. Akın, halkla ilişkilerin önemsenmesi gereken bir alan kimliğine kavuşması gerektiğini belirterek kurumda bölümün gelişim sürecini şöyle özetliyor:

> Halkla ilişkiler önceden bize bağlıydı, ancak halkla ilişkiler adına hiçbir şey yapılmadı Bakanlıkta. Küçük bir birim kurulmuştu, orada sadece gelen şikayetler değerlendiriliyordu. Yani halkla ilişkiler sadece şikayet değerlendirmesi gibi algılanıyordu. Uzun yıllar böyle devam etti. Şimdi Sağlığın Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü biraz daha promosyon kısmı ve tanıtım kısmı ile ilgileniyor. 2011'de Bakanlığın teşkilat yapısı değişince daire başkanlığı genel müdürlük oldu, altına Sağlık İletişim Daire Başkanlığı kuruldu. Halkla ilişkiler faaliyetlerinin bir kısmını orası yapıyor. Biz, bakan ve bakanlığın iletişimini yapıyoruz (G. Akın, Sağlık Bakanlığı).

Alandan mezun olunmasına rağmen bilgilerin çalışmalara aktarılmasında da sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunların başında yönetici odaklı çalışma sistemi görülmektedir:

> Bildiklerimi çok fazla uygulayamıyorum. Çünkü haberimiz tek yönlü, başkan endeksli çalıştığımız için hep başkana yönelik haberler yapıyoruz. Burada sadece başkanın ve belediyenin hizmetlerine yönelik haberler yaptığımız için biraz daha kısıtlıyız ve köreliyoruz. Yani kurumlarda amirlerin bakış açısı etkili (N. Yorulmaz, Yenimahalle Belediyesi).

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında çalışan İletişim Fakültesi mezunu S. Özay, halkla ilişkilerin ilk tercihi olduğunu ve birçok beklentiyle bu alanda

çalışmaya karar verdiğini, ancak kamudaki çalışma sisteminin siyasal etkiler nedeniyle hiçbir şekilde verimli olamadığını vurgulamaktadır:

> Mezun olurken de kafamda şu vardı; halkla ilişkiler birimlerinin görevi kamuoyuyla kamu kurumunu veya çalışanını ortak noktada buluşturmak, onları kandırmak değil hatta kamuoyuna daha faydalı olmaktır. Kurumda bu birime gelmem için talep oldu, çünkü yetişmiş eleman eksikliği var, bakanlıklarda bizim alanımızda eğitim görüp aynı kadroya sahip kişi sayısı yok denebilecek kadar az. Ben kâğıt üzerinde tarım teknikeri olarak görünüyorum, İletişim Fakültesi mezunu olmamın bana sadece derece olarak katkısı var, maddi bir katkısı yok. Okuduğum alanda çalışayım, faydalı olayım ve böylece mutlu olayım istiyorum bu amaçla buradayım. Ben 20 yıl önce mezun olurken tüm bakanlıklarda bir halkla ilişkiler birimi olacak, o birimde sadece bu bölüm mezunları çalışacak diyorlardı, 20 yıl geçti hâlâ basın ve halkla ilişkiler müşavirliğinin ne iş yapacağına, amacının ne olduğuna ve kimlerin çalışabileceğine dair yazılı bir mevzuat yok. Siyasilerin bakışının burada çok önemli olduğunu düşünüyorum, ben dört yıldır buradayım dört tane yönetici değişti. Yöneticilerin kalıcı olması, işinde uzman olması, alanı iyi bilmesi yönüyle düşünmüyorlar, bu birimleri daha çok medyanın tanıdığı, birilerinin atlama tahtası olarak kullanabileceği bir birim olarak görüyorlar. Böyle olunca personelin de psikolojisi bozuluyor; özel sektörden gelen yöneticiler kamu kurumunun çalışma sistemini bilmiyor, herkes farklı bir uygulamaya geçiyor. … Biri basın müşaviri olarak çalışacaksa bakan siyasi olarak kendine yakın olanı tercih edecek tabii ki ama bir taraftan da bürodaki koordinasyonu sağlayacak ikinci bir yapılanma veya ikinci bir basın müşaviri olabilir. …Çünkü gelen kişilerin bazıları gazetecilerle ilişkileri önemsiyor, bazıları sadece bakanla arasını iyi tutmayı yeterli görüyor, bazıları bunların hiçbirini önemsemiyor bunlara bir standart getirilmesi gerekiyor. Çünkü her atanan kişiye göre basın da pozisyon değiştirmek zorunda kalıyor. Biz de sorun

yaşıyoruz, uyum sağlayamıyoruz, gelene göre şekilleniyoruz ve mesleğimizi iyi yapmaya çalışıyoruz fakat bazen bu yanlış anlaşılabiliyor. Alanında uzman kişilerin atanması gerektiğini düşünüyorum. Partilerden yetişip gelmiş kişiler burayı da bir parti gibi değerlendiriyorlar ve çalışanların huzuru kalmıyor (S.Özay, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

Görüşmelerden çıkan ortak nokta, İletişim Fakültesi mezunları alanla ilgili bilgi sahibi olmalarına ve halkla ilişkileri meslek olarak görmelerine karşın verimli bir çalışma yapamadıklarını dile getirmektedirler. Ancak farklı alanlardan gelenlerin bir kısmı halkla ilişkileri meslek olarak görmekle birlikte alanla ilgili yanlış algıya veya eksik bilgiye sahip oldukları için uygulamada yetersiz kaldıklarını söylemektedirler.

3.2.9. Halkla İlişkiler Bölümlerinde Çalışanların Örgütlenme Deneyimleri

Çalışanların örgütlenmesiyle ilgili bulguları ortaya koymak için üç soru üzerinden hareket edilmiştir. İlk soru; örgütlü olduğunuz durumlarda daha iyi çalışma koşulları elde edeceğinizi düşünür müsünüz?. İkinci soru, bireysel sözleşme yerine toplu sözleşmeyi tercih eder misiniz?. Üçüncü soru, Sendikalılığı iş güvencenizi bozan bir unsur olarak görüyor musunuz?

Görüşme yapılan çalışan ve yöneticilerin yarıdan fazla bölümünün sendikalı olmadığı, bunların bir kısmının sendikalaşmayı olumlu görmediği için, diğerlerinin ise Türkiye'de sendikacılığın iyi işlemediği varsayımına dayalı düşüncelerinden dolayı sendikalı olmadığı söylenebilir. Bazı kurumlarda verilen bilgiler doğrultusunda tamamı sendikalı çalışanlar olduğu halde bazılarında daha az sayıda

kişinin sendikalı olduğu gözlenmiştir. Ayrıca taşeron firma çalışanları sendikalı olamadığı için sıkıntı yaşadıklarını ifade etmişlerdir. Son bir grup olarak da yasal olarak sendikalı olamayan genelde yöneticilerin oluşturduğu kamu kurumlarıdır.

Bu gözlemler ayrı ayrı değerlendirmek istendiğinde öncelikle sendikalı olanların düşüncelerini ve bakış açılarını ele almak gerekir:

> Ben sendikalıyım. Bizim kurumda 35-40 tane sendikalı çalışan var. Bizim kurumumuz özerk olduğu için bize çok karışan olmuyor. Sendikalı olmak sıkıntılı bir durum yaratmıyor. Örneğin bizim lojmanlarla ilgili bir sorunumuz olduğunda, dışarıdan avukat tutmak yerine sendika bize sahip çıktı ve sendikanın avukatıyla görüşmemiz sonucunda olumlu gelişmeler sağladık. 12-13 yıldır kurumda yükselme sınavı yoktu. Sendikanın çabaları sayesinde yükselme sınavı açıldı. Bu yüzden sendikanın bizim kurumda oldukça fazla faydası olduğunu düşünüyorum (E. Ulusoy, Rekabet Kurumu).

> Ben ve bu birimdeki herkes sendikalıyız. İnsanların sendikalı olmasının bir nedeni de 3 ayda bir verilen 45 TL. ek ücret. Eğer bir problem yaşarsam sendika arkamda olur diye düşünüyorum. Kesinlikle sendikalı olmak daha avantajlı (M. Gül, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı).

> Ben de sendikalıyım. Maaş konusunda katkısı olabiliyor, bazen prim yatırılıyor. Şimdiye kadar bir problem yaşamadığım için onun dışında bir katkısını görmedim (N. Yorulmaz, Yenimahalle Belediyesi).

> Taşeronlar sendikalı olamıyor, ama onun dışında hepimiz sendikalıyız. Memurların da hepsi sendikalı (A.R. Tekcan, Ankara Büyükşehir Belediyesi).

> Sendikalıyım ve sendika temsilcisiyim. Sendikalı olmanın olumlu yönleri, olumsuzluklarına ağır basıyor. Sıkıntınızı üst mevkilere anlatamıyorsunuz, ama sendikanın bu konuda mutlaka artısı oluyor. İşveren ve işçi açısından iki tarafın da yararına oluyor. Ben sendikalı olarak birimin değil, tüm birimlerin sorunlarını iletmeye çalışıyorum. İşverenle işçi arasında bağı kuruyorum (L. Karakaş, DHMİ).

Sendikalı olunduğu halde sendikacılığın iyi işlemediği de düşünülmektedir:

> Sendikalıyım. Türkiye'de sendikacılığın dört dörtlük işlediğini düşünmüyorum. Ben aynı zamanda iş güvenliği uzmanıyım. Sendikanın işveren ve işçi arasında olumlu bir bağ kurduğunu göremiyorum (C. Yılmaz, Ankara Büyükşehir Belediyesi).

Sendikaların yeterince verimli çalışmadığı gerekçesiyle sendikalı olmayanlar da bulunuyor:

> Sendikalı olmayı hiç düşünmedim. Çünkü Türkiye'deki sendikaların içinde bulunduğu durumu çok doğru bulmuyorum. Sendikalaşmaya karşı bir ilgim ve isteğim yok (N. Alganatay, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı).

Kalkınma Bakanlığından Y. Yılmazer de sendikalı olmayı düşünmeyenlerden biri olmasına karşın sendikaya olumlu bakmakta ve ona göre sendikalı olmak çalışanların örgütlü olması sayesinde taleplerini daha rahat kabul ettirebilmesini beraberinde getirecektir.

Sendikanın kurumlarda siyasal etki alanı oluşturduğuna ilişkin değerlendirmeler nedeniyle sendikalı olmayanlar da bulunmaktadır:

> Sanıyorum Memur-Sen şu anda Bankayla görüşme halinde ve onların biraz tekelinde ilerliyor bu çalışma koşulları. Örgütlü değilim, önemli olduğunu düşünüyorum, ama bunun da siyasi bir görüşle paralel bir şekilde ilerlediğini düşünüyorum. O nedenle çok yorum yapamayacağım bu konuda. İktidar neyse çalışma koşulları da o şekilde şekilleniyor (H.S. Tuğan, İller Bankası A.Ş.).

Tersi bir düşünceye sahip olan Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı çalışanı Y. Yalçın ise örgütlü olunması gerektiğine inandığı halde konuya şöyle yaklaşmaktadır:

> Türkiye'de sendikalı olmak size hiçbir şey kazandırmıyor. Türkiye'de sendika kavramı ciddi, oturmuş bir durumda değil. Sendikacılık faaliyetleriyle uğraşan insanların zihinsel olarak sendika kavramını idrak etmeleri gerekiyor, ama onlar, ben sendika üzerinden nereye gelebilirim diye düşünüyor, insanların haklarının veya mağduriyetlerini düşünmüyor. İyi niyetle, ciddi çalışan insanlar da var tabii ama genel sendika işleyişi böyle (Y. Yalçın, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı).

Sendikalı olmadığını belirten ancak nedenini açıklamayan Kalkınma Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri S. Uyanık, sendikalı olmanın iş güvencesini bozan bir unsur olup olmadığı sorusuna şu yanıtı vermektedir:

> Sendika iş güvencesini teminat altına alan örgütlü yapılardır. Sendikalı olmayı başlı başına iş güvencesine katkı sağlayan bir durum olarak görmekteyim. Ancak, memurun iş güvencesini sağlayan sendika veya sendika üyeliği değil, sendikayı da idareyi de bağlayan yasal düzenlemelerdir. Bu

durum özel teşebbüs çalışanları veya sözleşmeli çalışanlar açısından her zaman böyle olmayabilir. Sendikalı olmayı iş güvencesi yönünden değil, ama terfi yönünden ele aldığımızda durum bazen değişmektedir. Çok partili parlamenter demokrasinin gereği seçim sonrası oluşan hükümet/idare ile sizin sendikanızın birbirine olan uzaklığı/yakınlığı sizin terfinize pozitif/negatif tesir edebilir (S. Uyanık, Kalkınma Bakanlığı).

Kamuda kapsam dışı çalışanlar sendika üyesi olamamaktadır. Bu durum bir tezat teşkil etmektedir:

Bizim birimimizde kapsam içi personel olmadığı için sendikalı da yok dolayısıyla. Sendikal hareket bazen amacını ve maksadını aşıyor. Türkiye, sivil toplum olgusunda öğrenme safhasında. Emekleme safhasındayız, ayağa kalkamadık. Uluslararası örnek denebilecek sivil toplum örgütümüz çok az. Ben sendikaları, odaları bir sivil toplum örgütü olarak görüyorum, ama Türkiye'de bunlara bir yasa kazandırma merakı var. Yasayla beraber onlara bir güç bir erk olarak onurlandırma merakı var, o zaman iş değişiyor (K. Olcay, TPAO).

Aynı kurumda çalışan M. Güçlü ise şu değerlendirmeyi yapıyor:

Ben de kapsam dışı personel olduğum için sendikaya üye değilim. Eğer sendika insanlardaki örgütlenmeyi başarabiliyor ve insanları arzu edilen amaçların elde edilebilmesi için tek tek kanalize edebiliyorsa iyi bir şey. Ama benim gözlemlerime göre Türkiye'deki sendika anlayışı ne yazık ki belirli bir zümreye hizmet eden bir yapılanma. Bizde sendika daha çok sendikanın üst kesimine hitap ediyor. İşçi haklarının korunması konusunda sendika

kesinlikle çok önemli ama Türkiye'de sendikanın tam olarak işlemediği kanaatindeyim. Sendikalar sadece devletle toplu iş sözleşmesi yapmak için pazarlık masasına oturan yapılanmanın çok daha ötesinde olmalı. İşçinin sadece iş hayatına değil, sosyal hayatına yönelik de projeler geliştirmeli (M. Güçlü, TPAO).

Görüşmede sendikaların üye toplama konusunda yeterli düzeyde çalışmadıkları da vurgulanan konular arasındadır:

Sendikalı değilim. Burada yeni sayılırım. 1-2 yıl. Ama sendikalı olmayı düşünüyorum. Size tuhaf bir şey söyleyeyim mi? Bu işyerinde etkin iki farklı sendika var, hangisi gelip üyelik teklif etse üye olacaktım. İkisi de gelmedi. Sendikalar tembel. Bana resmen ulaşmadılar. Ben de yoğunluktan gerçekten yoğunluktan onlara ulaşamadım. Hala bekliyorum. İlk gelene üye olacağım ya da kendim gidip birinin kapısını çalacağım (H. Güç, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Aynı kurumdan başka bir örnek daha verilebilir:

Aslında itiraf etmeliyim ki, sendika ve sendikalı olma hakkında yeterli bir bilgim yok. Onun için bir değerlendirmede bulunamayacağım (V. Yıldız, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Görüldüğü gibi sendika algısı ve sendikaya üye olma durumu kamu kurumlarında henüz yeterince oturmamış durumdadır. Kamu kurumlarındaki bu durumun nedeninin detaylı yapılacak verilerle analiz edilmesi gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu tezde geleneksel kamu personel rejiminden yeni kamu personel rejimine geçiş sürecinin kamudaki halkla ilişkiler bölümlerine yansıması, alan araştırması ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Tezin ilk iki bölümünde halkla ilişkilerin gelişim süreci ve Türkiye'deki örgütlenme ile kamu yönetimindeki dönüşümler sonucunda yaşanan değişimler ele alınmıştır. Bu değişimlerin halkla ilişkiler bölümlerine yansımasını sorunsal olarak ele alan son bölümde ise alan araştırmasıyla yöneticiler ve çalışanların sözkonusu alanda nasıl bir çalışma sergiledikleri irdelenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda çalışanların eğitim düzeyleri, hizmet içi eğitim, performans değerlendirmesi, alandaki uygulamalar, örgütlülük durumları ve sonuçta çalışma ilişkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Başta bakanlıklar olmak üzere 18 kurumdaki 41 çalışanla görüşmeler yapılmış, araştırmanın soruları test edilmiştir. Çalışmanın sınırlılıkları da göz önüne alındığında işaret edilebilecek ana nokta, bu tezin halkla ilişkiler çalışanlarının çalışma ilişkileri üzerinde bazı önemli sonuçları ortaya koyabileceği düşüncesidir. Elbette, kendi içinde çok fazla derinliği olan her bir konu başlığı daha detaylı çalışmalara ihtiyaç duymaktadır. Ancak, elde edilen verilerin aynı durumdaki farklı kurumlarda benzeri uygulamalar ve düşünceler olduğu kanaatinden hareketle alanda yeni bir ufuk açacağı düşünülmektedir.

Yapılan görüşmeler ve gözlemler sonucunda gerçekleştirilen veri analizleriyle varılan sonuçlar şu şekilde ortaya konabilir:

İlk olarak, Türkiye'de kamu sektöründe halkla ilişkiler bölümleri genel bir yasal örgütlenme şeklinde kurgulanmış, ancak devamında uygulamaya dönük süreçleri ve görev tanımlarını ortaya koymamıştır. Bunun sonucu olarak Basın ve

Halkla İlişkiler Müşavirlikleri veya Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü olarak kurulan bölümler, o kurumun yöneticisinin bakış açısıyla paralel olarak önemli olmuş veya önemsenmemiştir. Bölümler, olması beklenen şekilde üst yönetim veya daha alt bölümlere bağlanmış ancak, yönetici iletişimini sağlamanın ötesine geçememiştir. O nedenle bazı kurumlarda belli dönemlerde halkla ilişkiler bölümlerindeki çalışanlar daha aktif çalışırken bazen tamamen pasif bir yapıya büründürülmüştür. Bu noktada çalışanların eğitim düzeyleri tamamen alan dışı olan ve alandan gelen çalışanlar aynı ortamda bir araya getirilmiş, böylece verimli bir çalışma düzeninden söz etme olanağı kalmamıştır. Ayrıca Bakanlıklarda konulan istisnai kadrolarla siyasal erkin bir parçası olarak uygulama örnekleri verilmiş, tamamen yönetici odaklı bir çalışma sistemi benimsenmiştir. Bu durum çalışanların niteliklerine yansımış, örneğin Sağlık Bakanlığında lise mezunu bir Basın Müşavirine görev verilmiştir. Nitekim, araştırmada ortaya konulduğu gibi bu bölümlerde çalışanların büyük bir bölümünü sosyal bilimlerin farklı alanlarından lisans mezunu kişiler teşkil ederken yarıdan daha az kısmını alan formasyonu alan İletişim Fakültesi mezunları oluşturmaktadır. İletişim Fakültesi mezunları da aldıkları eğitimin yalnızca bir kısmını uygulama alanına dökme şansı elde edebilmiştir.

İkinci olarak, bütünsel bir halkla ilişkiler etkinliğinin basını da içine alan halkla ilişkiler çalışması olması gerektiği halde uygulamada Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği çalışma alanında Basın Müşaviri ve Halkla İlişkiler Dairesi şeklinde bir ayrım ortaya konulmuştur. Basın Müşaviri doğrudan üst yöneticiyle çalıştığı için yönetici iletişimini uygulamaya sokarken, halkla ilişkiler bölümlerinde ağırlıklı olarak bilgi edinme ve BİMER çalışmaları ön planda tutulmuş, bunun sonucu olarak

da halkla ilişkilerden çok basını önceleyen bir yapı ortaya çıkmıştır. Nitekim, araştırmada basın birimlerinin daha iyi çalışma ortamlarında yer bulurken halkla ilişkiler birimlerinin ikincil planda kaldığı gözlenmiştir. Bu durum özellikle alanla ilgili eğitim almış olan çalışanlar olmak üzere diğer çalışanların da motivasyonunu düşürmektedir. Ayrıca, özellikle TPAO ve BOTAŞ gibi özel sektörle rekabet halinde olan kamu kurumlarında daha geniş bir halkla ilişkiler etkinliği düzenleme beklentisi oluşurken diğer kurumlarda gelişigüzel hareket etmeye dayalı, tamamen yöneticinin inisiyatifinde olan bir yapı ortaya çıkmıştır.

Üçüncü olarak, halkla ilişkiler bölümlerinde son dönemlerde halkla ilişkiler bölümlerinde İletişim Fakültesi mezunları tercih edilmeye başlanmakla birlikte alanın bir meslek grubu olarak görülmemesi önemli bir sorun teşkil etmektedir. İşletme, iktisat, ekonomi, maliye gibi alanlardan mezun olanların uzman yardımcısı olarak işe başlatıldığı halde İletişim Fakültesi mezunlarının memur olarak başlatılması ücret anlamında sorun olduğu gibi kariyer olanağı noktasında da sıkıntılı bir durumu göstermektedir. Bunun temel nedeninin halkla ilişkiler bölümlerinin herkes tarafından yapılabileceği ve formasyon gerektirmeyen bir iş şeklinde algılanmasından kaynaklandığı söylenebilir. Nitekim, farklı alanlardan ve tamamen farklı birimlerden (örneğin, mühendis, hemşire, teknisyen vb.) iç transfer yoluyla eleman kaydırılması da bu durumun bir işareti olarak görülebilir.

Dördüncü olarak, çalışanların kariyer gelişimlerini sağlayan hizmet içi eğitimler ve işe ısınma dönemi olarak adlandırılan oryantasyon eğitimleri halkla ilişkiler bölümlerinde çok az düzeyde gerçekleştirilmektedir. Bölümlerde çalışanların sayısının az olması ve bölümle ilgili algı eksikliği nedenlerinden kaynaklandığı

düşünülen bu durumun çalışanlarda kişisel kariyer gelişimi bir yana motivasyon düşüklüğüne ve işe yaramama duygusuna kadar gittiği gözlenmiştir. Oysa yeni kamu personel rejimi hizmet içi eğitimleri planlayan ve uzman kişilerce gerçekleştirilen bir sistem uygulanmasını öngörmektedir.

Beşinci olarak, kamu kurumlarında, halkla ilişkilerin bazı alanlarında (çağrı merkezi, BİMER vb.) taşeron firma elemanlarının çok düşük ücretlerle çalıştırılmasıdır. Bu durum bölümün diğer çalışmaları için de kısmen geçerlilik göstermektedir. Kamudaki sözleşmeli, işçi, kadro karşılığı sözleşmeli, kapsam içi, kapsam dışı çalışan gibi parçalı yapının yanına taşeron çalışma sistemi de eklendiğinde ortaya bölümde çok farklı pozisyonlarda, farklı alanlardan olan ancak aynı işi yapan; bununla birlikte farklı ücretleri alan bir çalışma grubu çıkmaktadır. Hatta, taşeron firma çalışanları ücretleri yeterli bulmadıkları halde işini kaybetme kaygısıyla ücretlerinin yükseltilmesi için talepte bulunamamaktadırlar. Aradaki ücret dengesizliği çalışma barışını ortadan kaldırmakta ve verimliliği düşüren aynı zamanda işgücü devir hızını artıran bir etken olmaktadır.

Altıncı olarak, bazı kamu kurumlarında dışarıdan hizmet satın alımı yoluyla halkla ilişkiler hizmetleri çeşitli ajanslara yaptırılmaktadır. Elbette tüm çalışmaların bölümde yapılabilmesi olanaksızdır, ancak dışarıdan hizmet alımının çalışanların kendini geliştirememeleri durumunu ortaya çıkardığı görülmektedir. Ayrıca yapılan işin maliyetinin ve sürekli bir ajansla çalışmamanın, iş verimliliğinin ve maliyetinin de dikkate alınması gerekmektedir.

Yedinci olarak, halkla ilişkiler bölümlerinin çalışma ortamlarına bakıldığında, basını önceleyen bölümlerin üst yönetime daha yakın ve daha iyi ortamlarda

çalışmalarına karşın diğer çalışanların daha olumsuz koşullarda çalıştığı görülmektedir. Basınla ilişkileri önceleyen bölümlerde ağırlıklı olarak üst yöneticilere yakın alanlarda bir çalışma ortamı sunulduğu için çalışanların ortamlarından memnun olduğu gözlenmiştir. Buna karşılık basın ve halkla ilişkiler olarak örgütlenen bölümlerde halkla ilişkiler ikinci planda düşünüldüğü için üst yöneticilerden uzak bir yerde ve diğer herhangi bir birim şeklinde kurgulanmıştır. Bu da çalışanlara olumsuz etki yapmaktadır.

Sekizinci olarak, yeni kamu personel rejimiyle kamu sektöründe gerçekleştirilmeye çalışılan performans değerlendirme sisteminin uygulamada kamu kurumlarına pek yansımadığı görülmektedir. Çalışanlar bir yana yöneticiler tarafından bile konunun doğru algılanmadığı ve konuyla ilgili bilgi sahibi olunmadığı açıkça belirtilmektedir. Öte yandan, performans sistemini oluşturacak ölçütlerin de hiçbir şekilde belirlenmediği ve uygulamasının zor olacağı görüşmelerde dile getirilen konulardan biridir.

Dokuzuncu olarak araştırmada katılımcılara örgütlenmeye ilişkin sorular da yöneltilmiş, sendikalı olup olmadıkları, bireysel ve toplu sözleşmeden hangisini tercih ettiği ve sendika anlayışlarının ne olduğu çözümlenmeye çalışılmıştır. Görüşme yapılan çalışan ve yöneticilerin büyük bir bölümünün sendikalı olmadığı, bunların bir kısmının sendikalaşmayı olumlu görmediği için, diğerlerinin ise Türkiye'de sendikacılığın iyi işlemediği varsayımına dayalı düşüncelerinden dolayı sendikalı olmadıkları bulgusuna varılmıştır. Diğer taraftan bazı kurumlarda çalışanların tamamının sendikalı olduğu halde bazılarında hiçbirinin sendikalı olmadığı ve yasal nedenlerle taşeron çalışanların sendikal haklara sahip olmadıkları

görülmüştür. Bunun dışında, sendikaların siyasal bakış açısından hareket ettikleri için güven telkin etmediği belirlenmiştir. Sonuçta, aslında sendikal hakların olması gerektiği belirtilmekle birlikte sözkonusu nedenlerle sendikalaşmanın düşük ve etkisiz kaldığı ortaya çıkmaktadır.

Bu değerlendirmeler ışığında halkla ilişkiler bölümlerinin daha verimli ve etkin çalışabilmesi için şu öneriler ortaya konulabilir:

İlk olarak, basın ve halkla İlişkiler bölümlerinde basını önceleyen yaklaşımın ortadan kaldırılarak basının halkla ilişkiler etkinliğinin bir parçası olduğu bakış açısıyla bütünsel bir yaklaşım sergilenmelidir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için örgütlenmenin aynı yapı içinde alt bölümler halinde kurgulanması ve görev tanımlarının yeniden yapılması gerekmektedir. Bunu gerçekleştirebilecek yasal düzenlemelerle birlikte geniş kapsamlı bir halkla ilişkiler etkinliğini ortaya koyacak çalışma sistemi ve çalışanların görev tanımlarının açıkça ortaya konulması gerekli görülmektedir.

İkinci olarak istisnai kadro olarak değerlendirilen ve açıktan atamaya dayalı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri alımının ortadan kaldırılarak liyakat usulüne göre ve alandan eleman alımı şeklinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Böylece halkla ilişkiler bölümleri siyasal aktörlerin kurguladığı bir alan olmaktan çıkarılmış olacaktır.

Üçüncü olarak, halkla ilişkiler çalışmalarının gerçekçi bir bakış açısıyla ele alınarak işe alınacak elemanların alandan tercih edilmesinin çalışma ortamını daha verimli kılacağı düşünülmektedir. Bununla paralel olarak halkla ilişkilerin bir meslek olarak dikkate alınması ve İletişim Fakültesi mezunlarından oluşan bir meslek

grubunun oluşturulmasının hem kariyer planlaması açısından hem de kamudaki halkla ilişkiler bölümlerine sağlayacağı değer açısından yeniden ele alınması gerekmektedir.

Dördüncü olarak, halkla ilişkiler bölümlerinin nitelikli elemanla desteklenmesi ve çalışan sayısının artırılması kamudaki uygulamaların vatandaşlar tarafından olumlu algılanmasını beraberinde getirecektir. Nitelikli elemanların bölüme özgü oryantasyon ve hizmet içi eğitimlerle donatılması çalışanların kuruma aidiyetlerini ve motivasyonlarını artıracaktır. Ayrıca kamu sektöründe uygulanması düşünülen performans sisteminin artıları ve eksileriyle ele alınması ve uygulanacaksa mutlaka ölçütlerin belirlenmesi gerektiği tartışmaya açılmalıdır.

Beşinci olarak diğer bir tartışmaya açılması gereken konu da dışarıdan hizmet satın alınması yöntemidir. Nitelikli çalışanlarla gerçekleştirilecek halkla ilişkilerin hangi alanlarda dışarıdan hizmet alması gerektiği ve maliyet-getiri dengesinin ne olacağı detaylı bir çalışmayla ortaya konulmayı beklemektedir.

Altıncı olarak, yöneticilerin halkla ilişkiler bölümlerine farklı bakış açılarının ortadan kaldırılması için yukarıda sözü edilen görev tanımı ve kurumsal bakış açısının açıkça ortaya konulması ve beraberinde kurumsal iletişim yaklaşımının sergilenmesi noktasında yöneticilere de halkla ilişkilerle ilgili bilgilendirme yapılması zorunluluğu ortadadır.

Yedinci olarak çalışanların örgütlenmesiyle ilgili olarak da siyasal baskının ortadan kaldırılması ve sendikaların özgürce kendini ifade edeceği bir ortamın oluşturulması öngörülebilir. Siyasal erkin güdümünde gelişen sendikacılık

anlayışından çok gerçekçi bir yaklaşımın ortaya konulmasının çalışanları rahatça karar verebilme ve iş güvenliğini sağlayıcı bir noktaya götüreceği varsayılabilir.

Sonuç olarak; yukarıda sıralanan sorunlar ve öneriler bu tez kapsamında ulaşılabilen kişilerin görüşleriyle sınırlı olmakla birlikte aynı işi yapan diğer kurumları kapsayacak şekilde uygulanabileceği düşünülmektedir. Özetle kamuda halkla ilişkiler bölümleri yeni kamu personel rejiminden çok etkilenmiş olmakla birlikte uygulamada esasında yeni kamu personel rejiminin yerine getirilemediği ve büyük oranda geleneksel sistemin izlerinin devam ettiğidir. Nitekim bir taraftan pek çok yasal düzenleme yapılırken diğer taraftan bu düzenlemeler bir anlamda kağıt üzerinde kalmakta, uygulamaya yansımamaktadır. Uygulanan kısmı ise bölümlerin özel sektör mantığıyla yapılanmasından çok personelin piyasa temelli çalışanlar gibi parçalı bir yapı üzerinden güvencesiz, örgütsüz çalışma sistemine doğru itilmesidir. O nedenle halkla ilişkiler bölümlerinin ve çalışanların görevlerinin yeniden tanımlanması, çalışan odaklı bir yaklaşımla çalışma ilişkilerinin buna uygun kurgulanması gerekmektedir. Diğer taraftan kamuda halkla ilişkiler çalışmalarının ileri boyutlara taşınabilmesi için alanın tam da içinde yer aldığı devlet, siyasal iktidar ilişkileri ve çalışma ilişkilerinin birlikte değerlendirilmesi konusunda yapılacak yeni çalışmaların bu alanı zenginleştireceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Acar, Muhittin (1994), Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması, Ankara: Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Planlama Dairesi Başkanlığı Yayını.

Akgüner, Tayfun (2009), Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları.

Al, Hamza (2007), Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, (2. Baskı) Ankara: Vadi Yayınları.

Al, Hamza (2008), Yeni Kamu Yönetimi Ülke Deneyimleri, İstanbul: Değişim Yayınları.

Aslan, Onur Ender (2012), Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi, (2. Baskı) Ankara: İmge Yayınları.

Asna, Alaeddin (1998), Halkla İlişkiler Dünden Bugüne Bir Sanat-Meslek Öyküsü, İkinci Baskı, İstanbul:Sabah Kitapları.

Aydın, Ahmet Hamdi ve İbrahim Ethem Taş (2013), Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Ankara:Seçkin Yayıncılık.

Bauman, Zygmunt (2006), Küreselleşme, 2. Basım, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Becerikli, Sema Yıldırım (2008), … ve Halkla İlişkiler Şeytanın Avukatlığından Arabuluculuğa; Bir Disiplinin Eleştirel Analizi, Ankara: Karınca Yayınları.

Benligiray, Serap (2003), Ücret Yönetimi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.

Bernays, Edward L. (1961), Crystallizing Public Opinion, New York: Liveright Publishing Corporation.

Biber, Ayhan (2012), Halkla İlişkilerde Teorik Bir Çerçeve, II.Baskı, Ankara: Vadi Yayınları.

Bingöl, Dursun (2006), İnsan Kaynakları Yönetimi, İstanbul: Arıkan Yayınları.

Boratav, Korkut (1988), Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985), İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Boratav, Korkut (1997), "İktisat Tarihi (1908-1990)", Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye, (Yay. Sina Akşin), Cilt:4, İstanbul: Cem Yayınları.

Bozlağan, Recep (2003), "Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı", Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed. Muhittin Acar – Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları, ss.277-304.

Canpolat, Nesrin (2012), Geçmişten Günümüze Örneklerle Türkiye'de Halkla İlişkilerin Gelişimi, Ankara: Seçkin Yayınları.

Cutlip, Scott M., Allen H. Center ve Glen M. Broom (1994), Effective Public Relations, New Jersey: Prentice-Hall.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2012) "4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu 2012, Ankara: ÇSGB Yayını.

Çoban, Ali Rıza (2003) "Kamu Tercihi Teorisi", Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.

Çukurbayır, M. Akif ve Eroğlu, H. Tuğba (2012), "Yönetişim Yaklaşımı ve Türkiye'de Kent Konseyleri", Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınevi

Daver, Bülent (1993). Siyaset Bilimine Giriş, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Daymon, Christine ve Immy Halloway (2011), Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications, London: Routledge.

Demirci, Mustafa (2007) "Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", Kamu Yönetimi Yazıları (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen) Ankara: Nobel Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı (2001), İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara:DPT Yayını.

Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim I, Ankara: TC Başbakanlık Yayını.

DPT (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yayını.

Erdoğan, İrfan (2006), Teori ve Pratikte Halkla İlişkiler, Ankara: Erk Yay.

Eren, Veysel (2008), "Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim", Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi (Ed. Mehmet Özel ve Veysel Eren), Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

Ertekin, Yücel (1995), Halkla İlişkiler, Ankara: TODAİE Yayını:259.

Eryılmaz, Bilal (1993), Bürokrasi, İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Eryılmaz, Bilal (1999), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları, (Ed. İzzet Öztürk vd.), İstanbul: İstaç Yayınları, ss.20-29.

Eryılmaz, Bilal (2002), Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası

Eryılmaz, Bilal (2002), Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Devlete, İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, Bilal (2012), "Kamu Yönetiminin Genel Görünümü", Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'deki Kamu Yönetimi, Bildiriler Kitabı, Haz. Hikmet Kavruk, Ankara: TODAİE

Findley, Carter V. (1994), Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babıali, (Çev. Latif Boyacı – İzzet Akyol), İstanbul:İz Yayıncılık.

Frankel, Jack R. ve Norman E. Wallen (2000), How to Design and Evaluate Research in Education, 4th Edition, Boston: McGraw-Hill.

Giddens, Anthony (2009), Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori, (2. Baskı) İstanbul: İletişim Yay.

Grindle, Merilee S. (2004), "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", Governance: An International Journal Policy, and Institutions, Vol. 17, No:4, ss.525-548.

Grunig, James E. (2005), "İletişim, Halkla İlişkiler ve Etkin Örgütler: Kitaba Genel Bir Bakış", Halkla İlişkiler ve İletişimde Mükemmellik (James E. Grunig) Çev. Elif Özsayar, İstanbul: Rota Yayınları, ss. 11-39.

Grunig, James E. ve Todd Hunt (1984), Managing Public Relations, New York: Holt, Reinehart & Winston Publication.

Güler, Ahmet, Mustafa Bülent Halıcıoğlu ve Serkan Taşğın (2013) Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Güler, Birgül Ayman (1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları, Ankara: TODAİE Yayınları.

Güler, Birgül Ayman (2003) Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, Tartışma Metinleri, Ankara: SBF Yayını.

Güler, Birgül Ayman (2003), İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon – Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları.

Güler, Birgül Ayman (2005), Kamu Personel Rejimi, Ankara: İmge Yayınları.

Habermas, Jürgen (2000), Kamusallığın Yapısal Dönüşümü, (Çev.) Tanıl Bora-Mithat Sancar, İstanbul: İletişim Yayınları.

Heper, Metin, (1977), Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Işık, Metin ve Ayhan Erdem (2007), "Meşruiyet, Demokrasi, Sosyal Sorumluluk ve Halkla İlişkiler", Tüm Yönleriyle Halkla İlişkiler ve Tanıtım, (ed.) içinde Metin Işık, Konya:Eğitim Kitabevi Yayınları.

Kamu Yönetimi Araştırması- Genel Rapor (1991), Ankara: TODAİE Yayını.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003), Ankara: TC. Başbakanlık.

Karahanoğulları, Onur (2002), Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), Ankara: Turhan Kitabevi.

Kayar, Nihat (2011), Kamu Personel Yönetimi, 3. Baskı, Bursa: Ekin Basım Dağıtım.

Kazan, Emine (2007), Eski Türkler ve Osmanlı'da Halkla İlişkiler, İstanbul: Yakamoz Yay.

Kazancı, Metin (2002), Kamu ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler, Dördüncü Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Keloğlu-İşler, Esra (2007), Halkla İlişkiler Mitler ve Gerçekler, Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Kırkıncı Yıl Kitaplığı No:4

Keskin, Fatih ve B. Pınar Özdemir (2009), "Başlarken", Halkla İlişkiler Üzerine, Disiplinlerarası Bir Alanın Yönelimleri (der.) (içinde) Fatih Keskin, B. Pınar Özdemir, Ankara: Dipnot Yayınları.

Kılıç, Mustafa (2007), "Örgütsel Çatışma ve Yönetimi", Yönetim ve Organizasyon, (Ed. Salih Güney), 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları.

Köseoğlu, Özer (2007), "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi", Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayınları.

L'Etang, Jacquie (2004), "Public Relations And Democracy: Some Historical Reflectionas and Impliciations For The Practice." Corporative Communication: A Handbook of Best Practice. Sandra Oliver (der.) içinde. London:Kogan Page.

Makal, Ahmet (1997), Osmanlı İmparatorluğunda Çalışma İlişkileri: 1850-1920 Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, Ankara: İmge

Maxwell, Joseph A. (2013), Qualitative Research Design: An Interactive Approacah. 3th Edition, USA:Sage Publications.

Meral, Bayram (1997), "Küreselleşme Tüm Dünyada Sendikaları Zayıflattı", Yeni Sağ Yeni Aldatmaca (Haz. Işık Kansu), Ankara: İmge Yayınları.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, (1966), 2. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.

Mıhçıoğlu, Cemal (1986), Bir Yönetim Deneyi İdari Danışma Merkezi Kırtasiyecilikle Savaş, Ankara: A.Ü. Basın Yayın Yüksekokulu Yayınları:7.

Nigro, Felix A. and Lloyd G. Nigro (1989), Modern Public Administration. (Seventh Edition), New York: Harper Collins.

O'nuallain, Colm (1987), "Yöneticilerin Üst Düzey Görevlere Hazırlanması", (Çev. M. Kemal Öktem), Amme İdaresi Dergisi, Cilt:21, S:3, ss.23-37.

Okay, Ayla ve Aydemir Okay (2011), Halkla İlişkiler Kavram Strateji ve Uygulamaları, Genişletilmiş Beşinci Basım, İstanbul: Der Yayınları.

Okçu, Murat (2012) "Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim", Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, (Ed. Fatma Neval Genç), Bursa: Ekin Yayınevi.

Osborne, David ve Ted Gaebler (1993), Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, A Plume Book, New York.

Ömürgönülşen, Uğur (2003) "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara:Nobel Yayınları.

Özer, M. Akif (2007), "Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik", Kamu Yönetimi Yazıları, (Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Ankara: Nobel Yayınları.

Özer, M. Akif (2012), Yeni Kamu Yönetimi, Ankara: Barış Kitabevi.

Özkan, Necati (2007), Seçim Kazandıran Kampanyalar, 3. Baskı, İstanbul: MediaCat.

Peltekoğlu, Filiz Balta (2007), Halkla İlişkiler Nedir?, İstanbul: Beta Yayınları.

Polatoğlu, Aykut (2003), Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, (2. Baskı), Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

Roper, Juliet (2009), "Simetrik İletişim: Mükemmel Halkla İlişkiler veya Bir Hegemonya Stratejisi mi?", Halkla İlişkiler Üzerine, içinde (der.) Fatih Keskin, B. Pınar Özdemir, Ankara:Dipnot Yayınları, ss.141-165.

Sennett, Richard (2008), Karakter Aşınması, (Çev. Barış Yıldırım), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Sezen, Seriye ve Turgut, Ergun (der.) (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara:TODAİE

Sungür, Neşe (2011), "Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama", Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları (ed. Filiz Kartal), Ankara: TODAİE Yayınları.

Şanlı, Halise Karaaslan (2013), "Türkiye'de Halkla İlişkiler Tarihi Açısından İhmal Edilmiş Bir Alan: Tek-Parti Dönemi ve Halkla İlişkiler Faaliyetleri", Halkla İlişkilerin Kazancı, Geçmiş Eğilimler, Yeni Yönelimler Metin Kazancı İçin (Ed.) Melike Aktaş Yamanoğlu, B. Pınar Özdemir, içinde. Ankara: Deki Yayınları.

Şaylan, Gencay (1995), Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, Ankara:İmge Kitabevi.

Şaylan, Gencay (2002), Postmodernizm, (2. Baskı), Ankara: İmge yayınları

Talas, Cahit (1997), Toplumsal Ekonomi, Çalışma Ekonomisi, Ankara: İmge Yayınları.

Tekeli, İlhan (1999), Modernleşme Aşılırken Siyaset, Ankara: İmge Kitabevi Yay.

Timur, Taner (1998), Osmanlı Çalışmaları, Ankara: İmge Kitabevi Yay.

Tortop, Nuri (1975), Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler, İkinci Baskı, Ankara: Sevinç Matbaası.

Tortop, Nuri (1988), "Açılış Konuşması" Halkla İlişkiler Sempozyumu 87, Ankara: A.Ü. Basın ve Yayın Yüksekokulu Yayını.

Tuna, Orhan ve Nevzat Yalçıntaş (1991), Sosyal Siyaset, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Uluğ, Feyzi (2011), "Kamu Kesiminde Hizmetiçi Eğitim ve Yönetici Yetiştirme", Türkiye'de Kamu Yönetimi Politikaları (Ed. Filiz Kartal), Ankara: TODAİE Yayını.

Uysal, Birkan (1998), Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler, Ankara: TODAİE Yayını.

Waldo, Dwight (1955), The Study of Public Administration, New York: Doubleday and Company İnc.

Weber, Max (2012), Ekonomi ve Toplum, İstanbul: Yarın Yayınları.

Yağmurlu, Aslı (2013), "İdari Danışma Merkezi'nden Başbakanlık İletişim Merkezine Devlet-Vatandaş İletişimi", Halkla İlişkilerin Kazancı, Geçmiş Eğilimler, Yeni Yönelimler, içinde (Ed.) içinde Melike Aktaş Yamanoğlu, B. Pınar Özdemir, Ankara: DeKi Yayınları.

Yamanoğlu, Melike Aktaş, G. Senem Gençtürk Hızal ve B. Pınar Özdemir (2013), Türkiye'de Halkla İlişkiler Tarihi Kurumsallaşma Yılları 1960-1980, Ankara: Deki Yayınları.

Yanardağ, Selçuk (1988), "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler", Halkla İlişkiler Sempozyumu 1987, Ankara Üniversitesi SBF Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, ss.55-84.

Yayman, Hüseyin (2008), Türkiye'nin İdari Reform Tarihi, Ankara: Turhan Kitabevi.

Yeldan, Erinç (2013), Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, 17. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları.

Yıldırım, Ali ve Hasan Şimşek, (2013), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, 9. Genişletilmiş Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yücesan-Özdemir, Gamze (2009), Emek ve Teknoloji, Türkiye'de Sendikalar ve Yeni İletişim Teknolojileri, Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

Yücesan-Özdemir, Gamze (2009), Emek ve Teknoloji, Türkiye'de Sendikalar ve Yeni İletişim Teknolojileri, Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

Yücesan-Özdemir, Gamze (2014) İnatçı Köstebek, Çağrı Merkezlerinde Gençlik, Sınıf ve Direniş, İstanbul: Yordam Kitap.

Zaim, Sebahattin (1972), Çalışma Ekonomisi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını.

MAKALELER

Acar, Aykut (2012), "Devlet-Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: Performansa Karşı Liyakat ile Sorunu Anlayabilmek", Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt:4, No.2, ss.31-40.

Akdoğan, A. Argun (2007), "Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:40, Sayı:4, ss.21-44.

Altan, Yakup (2010), "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.15, S:1, ss.423-439.

Arıkboğa, Erbay (2007) "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Yazıları (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen) Ankara: Nobel Yayınları.

Aslan, Onur Ender (2011), "Maaş İlişkisi ve Türkiye'de Memur Maaşları (1970-2008)", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:44, Sayı:3, ss.109-140.

Asna, Alaeddin (1968), "Yönetim-Halk İlişkileri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:3-4, ss. 55-68.

Asna, M. Alaeddin (1969), "Türkiye'de Kamu Kuruluşlarının Halkla İlişkileri", AİD, Cilt:2, Sayı:3, ss.101-115.

Aykaç, Burhan (1990), "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", Amme İdaresi Dergisi, C:23, S:4, ss.91-109.

Aykaç, Burhan, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili" Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:5 Sayı:2, ss.153-179.

Becerikli, Sema Yıldırım (2001), "Halkla İlişkiler Disiplininin ve Tanımlarının Eleştirel Bir Yaklaşımla Analizi", Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi İletişim Dergisi, Sayı:12 Kış, ss.47-66.

Berger, Bruce K. (1999), "The Halcion Affair: Public Relations and The Construction of Ideological World View", Journal of Public Relations Research, 2 (3), ss.185-203.

Biber, Ayhan (2003), "Bir Meşrulaştırım Yöntemi Olarak Halkla İlişkilerin Meşruiyeti", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı:4, ss.43-53.

Bilgin, Kamil Ufuk (1994), "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Uygulamasında Örgütsel Bir Yaklaşım (Başbakanlık ve Bakanlıklarda Halkla İlişkiler Birimleri)", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:27, Sayı:4, ss.43-62.

Canman, Doğan (1985), "Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı:1, ss.3-26.

Canman, Doğan ve M. Kemal Öktem (1992), "Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilmesinde İnsangücü Planlaması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 4, ss.31-55.

Cooley, Tracy (1999), "Interactive Communication – Public Relations on the Web", Public Relations Quarterly, Vol. 44, Num.2, ss.41-42.

Çakmak, Ahmet Ferda ve Sacide Kilci (2011), "Kamu Yönetiminde Halkla İlişkilerin Yeri Ve Önemi" Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı. Kamu-İş; 11(4), ss. 219-270.

Çevikbaş, Rafet (1995), "Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı:2 (ss. 51-80).

Denhardt, Robert B. Ve Janet Vinzant Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", Public Administration Review, Vol. 60, No:6, ss.549-559.

Dikme, Hüseyin (2012), "Osmanlı'da Halkla İlişkiler: Sultan Abdülaziz Dönemi Örneği", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt:5, Sayı:21, ss.293-305.

Duggett, Michael (2002), "Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:35 S:2, ss.1-9.

Ekinci, Filiz (2008), "Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi", Maliye Dergisi, Sayı:155, ss.175-185.

Eren, Veysel (2011), "Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş", Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s.131-153.

Eren, Veysel ve Ufuk Durna (2007), "Kamu Sektöründe Performansın Anlaşılması ve Geliştirilmesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:40, Sayı:1, ss.107-134.

Ergun, Turgay (1991), "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", Amme İdaresi Dergisi, C:24, S.4, ss.11-23.

Ergun, Turgay (1997), "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:30, S:3 ss.3-15.

Ertekin, Yücel (1983), "Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığında Halkla İlişkiler Uygulaması", AİD, Cilt:16, S:1, ss:23-45.

Ertekin, Yücel (1990), "Halkla İlişkiler Hizmetinde Örgütlenme ve Personel Sorunları", AİD, Cilt:24, Sayı:4, ss.35-54.

Farazmand, Ali (1999), "Globalization and Public Administration", Public Administration Review, Vol. 59, No:6, ss.509-522.

Gerşil, Gülşen ve Aracı, Mehtap (2006), "Küreselleşme Sürecinde Türk İşçi Sendikacılığı ve Yaşanan Örgütlenme Sorunu" Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:16, ss.1-18.

Gökçe, Orhan ve Turan, Erol (2011), "Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları", S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s.179. s.175-199).

Gray, Andrew ve Bill Jenkins (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassesing a Revalution?", Public Administration, Vol. 73, Spring Issue, ss.7-76.

Güler, Birgül Ayman (1995), "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:28, S:3, ss.19-29.

Güler, Birgül Ayman (2003), "Devlette Reform" Mimarlar Odası Sunuşu (ss. 1-22) httpwww.mimarlarodasiankara.orgdosyabirgulaymanguler.pdf (erişim tarihi: 18.10.2013)

Güler, Birgül Ayman (2003), "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı:4, ss.17-34.

Gülmez, Mesut (1984), "Kısa Süreli Çalıştırma ve Fransa'da Kamu Kesiminde Yarım Zaman ve Kısa Süreli Çalışma Deneyimleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:17, Sayı:2, ss.45-75.

Günaydın, Osman (2003), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Türk İdare Dergisi, S:440, ss.127-148).

Güneş, Mehmet (2012), "Kamu Yönetiminde Değişim Talebine Karşı Direncin Niteliği", Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi (Bildiriler Kitabı), Ankara: TODAİE. ss. 429-448.

Hood, Christhoper (1995), "The 'Nev Public Management' in The 1980s: Variations on the Theme", Accounting Organizations and Society, Vol. 20, No:2/3, ss. 93-109.

Kara, Bülent (2006), "1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırlıkladıkları Raporlar", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 30 No:2, ss. 149-162.

Kazancı, Metin (1972), "Halkla İlişkiler ve İdari Danışma Merkezleri", AİD, Cilt:5, S:2, ss.11-24.

Kazancı, Metin (2007), "Osmanlı Devletinde Halkla İlişkiler", Selçuk İletişim Dergisi, (4) 3, ss.5-20.

Kellough, Edward J. (1999), "Reinventing Public Personnel Management: Ethical Implications for Managers and Public Personnel Systems", Public Personnel Management, Vol. 28, No. 4, ss. 655-671.

Kellough, J. Edward ve Sally Coleman Selden (2003), "The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States", Public Administration Review, Vol:63, No:2.

Klingner, Donald E. (1996), "Public Personnel Management and Democratization: A View from Three Central American Republics", Public Administration Review, Vol. 56, No:4, ss. 390-399.

Lee, Mordecai (1998), "Public Relations in Public Administration: A Disappearing Act in Public Administration Education", Public Relations Review, 24 (4), ss.509-520.

Makal, Ahmet (2001), "Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:34, S.3, ss.59-98.

Mıhçıoğlu, Cemal (1987), "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler" SBF Dergisi, C:42, S:1, ss.75-114.

Mutlu, Levent (2001), "Memurların Sendikalaşması ve Ekonomik-Sosyal Haklara Etkisi", Sayıştay Dergisi, Sayı:42, ss.20-36.

Öktem, M. Kemal, (1992), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı:2, ss.105).

Özgener, Şevki (2005), "Çalışma Hayatında Esnekliği İşletme Verimliliği Üzerine Etkileri: Karşılaştırmalı Bir Çalışma", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:38, Sayı:3, ss.51-79.

Öztürk, Ali (2001), "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Arayışları", Sayıştay Dergisi, Sayı:42, ss.3-19.

Öztürk, Nazım (2002), "IMF'nin Değişen Rolü ve Gelişen Ülke Ekonomilerine Etkiler", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:57/4, ss.94-125.

Palabıyık, Hamit (2004), "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37 Sayı: 1, ss.63-85.

Peker, Ömer (1991), "Kamu Kuruluşlarında Hizmet İçi Eğitimin Yapısı ve İşleyişi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, Sayı:4, ss.73-87.

Sarra, Janis (2011), "New Governance, Old Norms, and the Potential for Corporate Governance Reform", Law&Policy, Vol. 33, No.4, ss.576-602.

Sencer, Muzaffer (1991), "Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci", Amme İdaresi Dergisi, C:24, S:4, ss.25-55.

Seymen, Oya Aytemiz ve Hüseyin Çeken (2004), "Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkileri Üzerindeki Etkileri: Makro ve Mikro Boyutta Bir Değerlendirme", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:9, Sayı:2, ss.53-77.

Soylu, Perihan Ünlü, Yaktı, Özlem (2012), "Devletçiliğe Yönelmede Bir Köşe Taşı: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı", Prof. Dr. Enver Konukçu Armağanı, History Studies, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Mart Sayısı, ss.365-379.

Şaylan, Gencay (2000), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi Cilt 33 Sayı:2, ss. 1-22.

Şen, A. Fulya (2012), "Müzakereci Demokrasi ve Halkla İlişkiler: Kamu Yönetiminde Alternatif Bir Halkla İlişkiler Arayışı", Journal of Yasar University 27(7), ss. 4589-4610.

Şen, Mustafa Lütfi (1995), "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:28, Sayı:1, ss.77-92.

Talas, Cahit (1990), "Sendika Hakkı, Demokrasi, Devlet ve Memurlar", İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, ss.14-17.

Talas, Cahit (1991), "Öğretilerde Sosyal Devlet" Amme İdaresi Dergisi, Cilt:13, S:1, ss.91-102.

Tekin, Hasan Hüseyin (2006), "Nitel Araştırma Yönteminin Bir Veri Toplama Tekniği Olarak Derinlemesine Görüşme", Sosyoloji Dergisi s.13. İstanbul Üniversitesi Yayını.

Thompson, Fred ve Hugh T. Miller (2003), "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy", Review of Public Personnel Administration, Vol. 23, No:2, ss.328-343.

Tuncay, A.Can (2007), "Kamu Görevlilerinin Sendikalaşması ve Toplu Pazarlıkları", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:9, Özel Sayı, ss.157-176.

Tuncer, Aslı İcil (2011), "Kurumsal İtibari Güçlü Örgütlerin İnternet Sitelerinin Simetrik Halkla İlişkiler Modeli Çerçevesinde Karşılaştırılması", Çankaya University Journal of Humanities and Social Scienses, 8/1, ss.91-104.

Tutum, Cahit (1968), "Türkiye'de Personel Reformu Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1 S:1 ss.32-45.

Tutum, Cahit (1970), "Yeni Personel Rejimi Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, C:3, S:3, ss.11-29.

Tutum, Cahit (1972), "Memurluk Statüsü", Amme İdaresi Dergisi Cilt:5, Sayı:2, ss.3-10.

Tutum, Cahit (1974), "Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi", Amme İdaresi Dergisi, C:7, S:4, ss.52-72.

Tutum, Cahit (1980), "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", Amme İdaresi Dergisi, C:13, S:3, ss.95-107.

Tutum, Cahit (1983), "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", Amme İdaresi Dergisi, C:6, S:3, ss.3-26.

Türnüklü, Abdullah (2000), "Eğitimbilim Araştırmalarından Etkin Olarak Kullanılabilecek Nitel Bir Araştırma Tekniği: Görüşme", Kuram ve Uygulama Eğitim Yönetimi Dergisi, Güz 2000, ss.543-559.

Uluğ, Feyzi (2004), "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", Amme İdaresi Dergisi, C: 37, S: 1, ss.1-28.

Yıldız, Nuran (2003), "Halkla İlişkilerin İdeolojik Bir Yöntem Olarak İşleyişi", Amme İdaresi Dergisi, C:36, S:5, ss.35-42.

Yücesan-Özdemir, Gamze (2010) "Despotik Emek Rejimi Olarak Taşeron Çalışma", Çalışma ve Toplum Dergisi, S:4, ss.35-50.

DOKTORA TEZLERİ

Acar, Aykut (2009), Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi,

Özdemir, B. Pınar, (2006) Küreselleşme ve Halkla İlişkiler: Küreselleşmenin Türk Halkla İlişkiler Sektörü Üzerindeki Etkileri, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Sayan, İpek Özkal (2005) Kamu Personel Rejiminin Evrimi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

Bahar, Ozan ve Mahir Taş (2004), "Türkiye'de Konsolide Bütçenin 1990 Sonrası Görünümü ve 2003-2004 Yılı Bütçelerinin Değerlendirilmesi", http://www.mevzuatdergisi.com/2004/07a/01.htm (03.02.2014).

Çelik, Faruk (2014), http://www.medya365.com/ekonomi/taseron-iscilere-kotu-haber-calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakani-faruk-celik-taseron-isciye-kadro-yok-h77023.html (05.02.2014).

DPT (2000), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, http://plan8.dpt.gov.tr/, (03.02.2014).

ENERJİ YAPI YOL SEN (2001), http://www.eyysen.org.tr/yayinlar/brosur/taseronlasma.htm, (04.11.2013).

Erdoğdu, Seyhan (2004), Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/ErdogduEylul2004.pdf (26.01.2014)

EUROSAT (2010), Government Finance Statics (1996-2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu (03.02.2014)

Güler, Birgül Ayman (2003), "Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları", http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf (05.02.2014).

http://www.antimai.org/imf/kbwb.htm#ibrd (erişim tarihi: 4.1.2014).

http://www.prsa.org/AboutPRSA/PublicRelationsDefined/#.U56NVfl_vVI

Kutal, Gülten, "Türkiye'de Çalışma Hayatında Esneklik Uygulamaları", http://journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmecmua/article/viewFile/7230/6744 (03.02.2014).

Özsalmanlı, Ayşe Yıldız, İbrahim Arap, Aykut Acar, "14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler", http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/ozsalmanarapacar.pdf (26.01.2014).

Türk Büro Sen (2012) "Memurların Sorunları" (Rapor), www.turkburosen.org.tr

www.bumko.gov.tr

www.sgk.gov.tr/wps/wcm/connect/dc2dea4c-ac7e-4a75-b3ce-2de5b83fe2c1/kanunlar_5434.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc2dea4c-ac7e-4a75-b3ce-2de5b83fe2c1 (Erişim tarihi: 19 Ocak 2014)

www.tbmm.gov.tr (erişim tarihi:22.1.2014).

www.tuik.gov.tr (20.01.2014).

EKLER

EK:1

HALKLA İLİŞKİLER YÖNETİCİLERİNE YÖNELİK SORU FORMU

Derinlemesine Görüşme Tarihi :
Görüşülen Kişi :
Görüşülen Kişinin Görevi :
Görüşme Yapılan Mekan :

Görüşme Notları: (Genel izlenimler – mekana, kişiye ilişkin-, görüşmenin bitiminden hemen sonra hissedilenler, görüşme sırasındaki gözlemler vb.)

Yönetici Özgeçmişi:

- Sizi biraz tanıyabilir miyiz? (Eğitim durumu, daha önce çalışılan yerler ve bu alandaki deneyimi)

Birime Dair Bilgi:

- Birimin örgüt şemasındaki yeri ve bağlı bulunduğunuz amirlerle ilişkileriniz nasıl?

İşe Alma:

- İşe alma süreci nasıl gerçekleşiyor?
- Taşeron firma kanalıyla işe alım oluyorsa neye göre eleman seçimi yapıyorsunuz?

Eğitim:

- Hizmet içi eğitimlerin süresi ve içeriği nasıldır?

Kariyer

- Kariyer imkanları nelerdir? Dikey hareketlilikten söz edebilir miyiz?

Çalışma İlişkileri

- Çalışanlarınızla toplantı yapıyor musunuz?
- Çalışanlara yönelik dergi vb. yayınlarınız var mı?
- Çalışanlar için özel organizasyonlar (piknik, sinema, vb.) düzenliyor musunuz?
- Çalışanların motivasyon biçimleri nelerdir?

Örgüt Kültürü

- Kurumda bir örgüt kültürünün varlığından söz edebilir miyiz?
- Varsa eğer, bu örgüt kültürü hangi norm, değer ve davranış biçimlerini içeriyor?

Ücret

- Kurumunuzda taşeron çalışma sistemi var mı? Memurlarla aradaki ücret farkı nasıl gerçekleşiyor?
- Ücret sisteminiz nasıl?
- Performans değerlendirme sistemi uyguluyor musunuz?
- İkramiye sistemi var mı?

Çalışma Koşulları

- Biriminizin memnun edici çalışma koşulları (güvenli, gürültüsüz, iyi ışıklandırmalı, iyi havalandırmalı gibi) var mı?

İş Yoğunluğu

- İş yoğunluğu hakkında ne düşünüyorsunuz?
- Fazla mesai uygulamalarınız var mı?
- Dinlenme süreleri ve öğle tatilleri

İşgücü Devir Hızı

- Çalışanlar ortalama ne kadar yıl bu birimde hizmet vermektedir? Bu durumu hangi faktörler etkilemektedir?

Çalışanların memnuniyet ve şikayetleri

- Biriminizde çalışanların en önemli memnuniyet kaynakları nelerdir?

Çalışanların Örgütlülüğü

- Çalışanların örgütlenmesi hakkında ne düşünüyorsunuz?

İş Güvencesi

- Çalışanların iş güvencesi yeterince bulunmakta mıdır?

EK: 2

HALKLA İLİŞKİLER ÇALIŞANLARINA YÖNELİK SORU FORMU

Derinlemesine Görüşme Tarihi :
Görüşülen Kişi :
Görüşülen Kişinin Görevi :
Görüşme Yapılan Mekan :

Görüşme Notları: (Genel izlenimler – mekana, kişiye ilişkin-, görüşmenin bitiminden hemen sonra hissedilenler, görüşme sırasındaki gözlemler vb.)

Kişisel Bilgiler

- Kendinizi biraz anlatır mısınız? Eğitim durumunuz ve daha önce başka bir alanda çalıştınız mı?

İşe Giriş

- Bu bölümde çalışma nedeniniz (kendi tercihiniz mi yoksa atama şeklinde mi gerçekleşti)
- Bu alanda iş sahibi olmak zor bir süreç midir?
- İşe alım süreci nasıl gerçekleşti (Olumluluklar, olumsuzluklar, zorluklar, cinsiyetçi yaklaşımlar, siyasal bakış açısı, beklenmedik durumlar vb.)

Hizmet İçi Eğitim

- İşe başladığınızda oryantasyon eğitimi aldınız mı?
- Hizmetiçi eğitimleri hangi aralıklarla ve hangi konularda yapıyorsunuz?

İş ve İş Yoğunluğu

- Bu işi bir meslek olarak tanımlar mısınız?
- Günde kaç saat çalışıyor musunuz?
- İşte sorumluluklarınız nelerdir?
- İşi yaparken bilgi ve birikiminizi kullanıyor musunuz?
- Tam zamanlı / yarı zamanlı mı çalışıyorsunuz?
- İş sözleşmesinin türü nedir?
- Sigortalı mısınız? Sigortanızın düzenli yatıp yatmadığını takip ediyor musunuz, ediyorsanız ve etmiyorsanız, her iki durumda da neden?
- Sigortalı iseniz, sigortanız aldığınız ücret üzerinden mi, yoksa daha düşük bir ücret, örneğin asgari ücret üzerinden mi yatırılıyor?
- İşin hızı nasıl?
- Fazla mesai yapıyor musunuz? Ücretli mi?

Ücretler

- Aldığınız ücretin yaptığınız işin karşılığı olduğunu düşünüyor musunuz?
- Ücret skalası neye göre düzenleniyor?

- Sizce kurum daha fazlasını verebilir mi?

Kurum ve Çalışma Mekanı

- Çalıştığınız kurumu (birim olarak) diğer kurumlarla karşılaştırdığınızda nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Biriminizde kaç kişi çalışıyor?
- Kurum sizce çalışanlarını önemsiyor mu? Evetse, nasıl ve hangi yollarla?
- Kurum için önemli olduğunuzu düşüyor musunuz? Evetse, bu kanıya nasıl vardınız?
- Kurumda bir iş güvencesinin bulunduğunu düşünüyor musunuz?
- Eğer bu işten ayrılırsanız, aynı ücret karşılığında ve aynı çalışma koşullarında iş bulabilir misiniz?
- Bu kurumda kariyer imkanı var mı?

Çalışanların Örgütlülüğü

- Örgütlü olduğunuz durumda daha iyi çalışma koşulları elde edeceğinizi düşünüyor musunuz?
- Örgütlü çalışan ile örgütsüz çalışan arasında fark var mıdır?
- Bireysel sözleşme yerine toplu sözleşmeyi tercih eder miydiniz?
- Sendikalı mısınız, sendikalı olmayı düşünür müsünüz?
- Sendikayı ya da sendikalı olmayı başlı başına iş güvencenizi bozan bir unsur olarak değerlendirir misiniz?

EK: 3

GÖRÜŞME YAPILAN KİŞİLERLE İLGİLİ BİLGİLER

Kurumu	**İsim**	**Görevi**	**Görüşme Tarihi**
Başbakanlık	H. Tanrıkulu	Halkla İlişkiler Şb. Müdürü (Memur)	23 Ekim 2014
Başbakanlık	A.G.	Halkla İlişkiler Elemanı (Taşeron çalışan)	23 Ekim 2014
Başbakanlık	M.A.	Araştırmacı (Memur)	23 Ekim 2014
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	K. Ünal	Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri	18 Ağustos 2014
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	M. Çelik	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	18 Ağustos 2014
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	S. Cındık	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	18 Ağustos 2014
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	F. Sucu	Halkla İlişkiler Şube Müdürü (Memur)	9 Ekim 2014
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	N. Alganatay	Basın Sorumlusu (İşçi)	9 Ekim 2014
Sağlık Bakanlığı	U. Yener	Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri	26 Eylül 2014
Sağlık Bakanlığı	G. Akın	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	26 Eylül 2014
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Y. Yalçın	Basın ve Halkla İlişkiler Sorumlusu (Sözleşmeli)	14 Ekim 2014
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	S. Özbay	Basın ve Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	14 Ekim 2014

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	H. Güç	Basın ve Halkla İlişkiler Elemanı (Sözleşmeli)	2 Ekim 2014
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	V. Yıldız	Basın ve Halkla İlişkiler Elemanı (Taşeron çalışan)	2 Ekim 2014
Kalkınma Bakanlığı	S. Uyanık	Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri	3 Kasım 2014
Kalkınma Bakanlığı	E. Sözer	Halkla İlişkiler Elemanı (Sözleşmeli)	3 Kasım 2014
Kalkınma Bakanlığı	F. Çevik	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	3 Kasım 2014
Kalkınma Bakanlığı	Y. Yılmazer	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	3 Kasım 2014
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	S. Güder	Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri	11 Kasım 2014
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Z. Dağ	Halkla İlişkiler Sorumlusu (Sosyal Hizmet Uzmanı)	11 Kasım 2014
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	M. Batıbay	Halkla İlişkiler Elemanı (Psikolog)	11 Kasım 2014
İller Bankası A.Ş.	H.S. Tuğan	Halkla İlişkiler Uzmanı (Sözleşmeli)	17 Temmuz 2014
Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları	M. Aycı	Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri	19 Eylül 2014
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	V.N. Aksu	Basın ve Halkla İlişkiler Müdürü	2 Ekim 2014
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	E. Başsoy	Halkla İlişkiler Elemanı (Matematik Öğretmeni)	2 Ekim 2014
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	L. Karakaş	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	2 Ekim 2014

TPAO	K. Olcay	Kurumsal İletişim Şb. Md.	21 Ekim 2014
TPAO	M. Güçlü	Uzman Yardımcısı	21 Ekim 2014
TPAO	G. Kut	Uzman Yardımcısı	21 Ekim 2014
Anadolu Ajansı	E. Kireçci	Kurumsal İletişim Müdürü	23 Ekim 2014
BOTAŞ	A.Akdağ	Basın ve Halkla İlişkiler Md. V.	24 Ekim 2014
BOTAŞ	R. Bayraktar	Halkla İlişkiler Elemanı (Memur)	24 Ekim 2014
Rekabet Kurumu	B. Özgan	Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri	10 Kasım 2014
Rekabet Kurumu	E. Ulusoy	Halkla İlişkiler Personeli (Memur)	10 Kasım 2014
TMO	A.Şenses	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürü	12 Kasım 2014
Ankara Büyükşehir Belediyesi	A.R. Tekcan	Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Bşk.	23 Ekim 2014
Ankara Büyükşehir Belediyesi	Ş. Ayan	Halkla İlişkiler Şb. Müdürü	23 Ekim 2014
Ankara Büyükşehir Belediyesi	C. Yılmaz	Halkla İlişkiler Elemanı (Taşeron çalışan)	23 Ekim 2014
Yenimahalle Belediyesi	H. Daye	Basın ve Halkla İlişkiler Md. Yrd. (Taşeron)	12 Eylül 2014
Yenimahalle Belediyesi	G. Arslanoğlu	Fotoğrafçı (Firma çalışanı)	12 Eylül 2014
Yenimahalle Belediyesi	N. Yorulmaz	Halkla İlişkiler Elemanı (firma çalışanı)	12 Eylül 2014

Tüm görüşmeler çalışanların bulundukları ortamlarda gerçekleştirilmiştir.

TÜRKİYE'DE KAMU SEKTÖRÜNÜN HALKLA İLİŞKİLER BÖLÜMLERİNDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, çağdaş kamu personel rejimindeki hızlı dönüşümün Türkiye'de kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerindeki çalışma ilişkilerine nasıl yansıdığını ortaya koymaktır. Kamudaki halkla ilişkiler bölümlerinin etkin ve verimli olabilmesi için halkla ilişkiler sektörünün işlevlerini tam olarak yerine getirmesi ve bu işlevleri yerine getirecek sektör çalışanlarının çalışma ilişkilerinin ele alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, Türkiye'de kamu sektörünün halkla ilişkiler bölümlerinde hizmet verenlerin çalışma koşulları, işe alınma, hizmetiçi eğitim, kariyer, statü, performans yönetimi, gelecek beklentileri, ücret yapısı gibi konuların incelenerek halkla ilişkiler mesleğinde çalışanların çalışma ilişkileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Personel Rejimi, Halkla İlişkiler, kamu yönetimi, halkla ilişkiler bölümleri

THE WORK RELATIONS OF THE EMPLOYEES WHO ARE EMPLOYED IN THE PUBLIC RELATIONS DEPARTMENTS IN PUBLIC SECTOR IN TURKEY

ABSTRACT

The objective of this study is to observe how the rapid transformation in contemporary public personnel regime is reflected in the public relation departments of the public sector in Turkey. It is essential that the public relation services in public sector, to accomplish efficiency and productivity they should perform the functions of the public relations sector fully and completely and this should be evaluated by considering the work relations of the public sector employees who shall carry out this service. In this content, the working conditions, employment, intra-service training, carrier, status, performance management, future expectations, wage structure of the employees who are employed in the public relations departments of the public sector in Turkey should be reviewed and the work relations of the personnel working in public relations profession are reviewed in this study.

Key Words: New Public Personnel Regime, Public Relations, public management, public relations departments.