

ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNDE DEVLETİN ROLÜ: İŞVEREN DEVLET VE TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAMININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Dr. Gökçe CEREV
Deniz Kuvvetleri Komutanlığı

ÖZ

Çalışma ilişkileri sistemi içerisinde devlet üstlenmiş olduğu roller ve görevler nedeni ile önemli bir konumdadır. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı etkiler neticesinde devletin giderek önemi artan bu konumu, çalışma ilişkilerinde yapısal olarak onu en önemli aktör konumuna dönüştürmüştür. Günümüz şartlarında devletin üstlenmiş olduğu roller içerisinde yer alan işveren olma durumu ve bu durumun neticesi olarak kamu istihdamı ülkeler açısından ilerlemenin ve gelişmenin önemli argümanlarından biridir. Birçok ülkede kamu personel politikaları ve kamu istihdamı kilit rol oynamaktadır.

Bu çalışmada çalışma ilişkileri içerisinde devletin üstlenmiş olduğu roller belirtildikten sonra özellikle işveren devletin çerçevesi çizilmiş, dünyada ve Türkiye'de kamu istihdamının boyutu ortaya konulmuş, gelecekte Türkiye'de kamu istihdamı için izlenmesi gereken yol haritası ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Çalışma İlişkileri, Devlet, İşveren, Kamu, İstihdam.

THE ROLE OF THE GOVERNMENT IN EMPLOYMENT RELATIONS: GOVERNMENT AS EMPLOYER AND A GENERAL OVERVIEW OF PUBLIC EMPLOYMENT IN TURKEY

ABSTRACT

Governments occupy an important place in the making of employment relations due to the roles and duties assigned to them. The state has been transformed into a critically important actor along with the increasingly felt impact of globalization. Governments assuming employer status and increasing volumes of public employment have been arguments of the process. Therefore it renders governments to a key role in the making of public personnel policies and public employment.

Elaborating the roles and duties assumed by governments, the framework for government will be drawn along with the dimensions of government as public employer and a road map for Turkey to be followed for Turkish public employment in the future.

Keywords: Employment Relations, Government, Employer, Public, Employment.

GİRİŞ

19. yüzyılın sonlarından itibaren toplumsal yapı hızlı bir şekilde değişmeye başlamıştır. Bu değişim çalışma ilişkilerini de derinden etkilemiştir. Bu hızlı değişimin temel aktörlerinden bir tanesi de devlettir. Günümüz

ekonomik şartlar değerlendirildiğinde ve bağımlı çalışanlar dikkate alındığında, endüstri ilişkileri veya geniş anlamıyla çalışma ilişkilerinde özellikle sosyal politika açısından sistem, devletin dışarıda tutulamayacağı bir sistem şekline gelmiştir (Yıldırım ve Demirkan, 2007:93-94).

Devletin çalışma ilişkilerine müdahalesi 10. Yüzyılda şekillenen feodal düzene kadar gitse de modern anlamda sanayi devrimi ile başlamıştır. Bu dönemde liberal devlet anlayışı ilk olarak daha çok yasal düzenlemelere önem verdiği için, bireysel ve toplu iş hukuku gelişme göstermiştir. 2. Dünya savaşı sonrasında ise sendikaların güç kazanması ve uygulanan refah politikaları nedeni ile devletlerin benimseyip uyguladığı ekonomik ve sosyal politikalarla, toplu pazarlık sisteminin uyum sağlaması sonucunda, devlet iş piyasasında ve çalışma ilişkilerinde daha aktif olarak rol almaya başlamıştır. Bu dönemde devlet aynı zamanda, ulusal ekonomik çıkarlar doğrultusunda işçi- işveren tarafları arasında uzlaştırma, arabuluculuk ve hakemlik görevlerini de üstlenmiştir.

Bu çalışmanın amacı, çalışma ilişkileri çerçevesinde devletin üstlenmiş olduğu rolleri irdelemek ve özellikle işveren devlet politikaları kapsamında OECD ülkeleri ekseninde Türkiye'nin kamu istihdamı açısından durumunu ortaya koyarak, gelecekte izlemesi gereken alternatif kamu istihdam politikalarını belirtmektir. Yapılan çalışmanın önemi, özellikle devletin ortaya koyacağı kamu istihdamı politikaları ile şekillenen işveren devlet yaklaşımının çalışma ilişkilerinde örnek bir durumda olmasını sağlamaktır. Çalışma özellikle kamu istihdamı politikalarının işsizlikle mücadele kapsamında kilit bir rolde bulunması ve kamu istihdamının daha aktif bir şekilde kullanılabilmesi açısından önemlidir. Çalışmada literatür taraması ile çalışma ilişkilerinde devletin rolleri belirtildikten sonra, istatistiki veriler üzerinden OECD ülkeleri ile Türkiye karşılaştırılmıştır.

I. Kavramsal Çerçeve

Sanayi devrimi ile şekillenmeye başlayarak günümüzdeki halini alan çalışma ilişkileri sistemi içerisinde devlet önemli bir aktör durumundadır. Devlet, çalışma ilişkileri içerisinde üstlenmiş olduğu konum nedeni ile sistemin dışında bırakılamayacak bir konumdadır.

A. Çalışma İlişkileri ve Devlet

İkinci Dünya savaşı sonrasında ortaya çıkan yeni fırsatlar ve teknolojik gelişmeler, işletmelerin etkinliğine küresel bir boyut kazandırmış, özellikle 1960 sonrası dönem uluslar arası ticaretin hızla geliştiği bir dönem olmuştur (Hirst ve Thomson, 1998:44). 1970 sonrası Japonya ile başlayan, yeni endüstrileşen ülkelerde devam eden ve gelişmiş ekonomilerde rekabetin artması anlamını taşıyan yeni ekonomik koşullar, ileri teknoloji olanaklarıyla beraber dünya genelinde sermaye hareketliliğinin ve ticaret serbestliğinin artması gibi bir gelişmeye yol açmıştır (Adams, 1995:82). Ekonomi politikalarındaki değişim sonucunda, devletin çalışma ilişkileri içinde benimsediği, fonksiyon da önemli ölçüde değiştirmiştir. Özellikle 1970'li yılların sonunda devletin

uzlaştırıcı ve müdahaleci fonksiyonunu terk etmesinin sonucunda, üçlü yapıdaki işbirliğine dayalı korperatist¹ modelin önemini yitirmesine neden olmuştur (Selamoğlu, 1995:10).

Devletin işçi-işveren ilişkilerinde aktif olarak yer aldığı sektör kamu sektörüdür. Çalışma ilişkilerinde; sistemin gelişmesi için kamu kuruluşlarının ve devletin etkisi büyüktür. Kamu sektörü çalışma ilişkileri açısından çok yönlü bir taraftır. Özellikle özel sektör ile karşılaştırıldığında kamu sektörü, yasama organları, vergi mükellefleri, özel çıkar grupları ve basın gibi diğer farklı aktörler arasında dengeyi sağlamak zorundadır. Dolayısıyla devlet çalışmalarını sistemin içindeki çok taraflı kurumların değerlerini dikkate alarak yapmalıdır (James ve Anderson,1994:14-17).

Devletin çalışma ilişkileri sisteminde üstlendiği fonksiyonlar sanayi devriminden itibaren değişik boyutlarda ve seviyelerde ortaya çıkmıştır. İlk olarak sanayileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz koşulları düzeltmek yönünde olan müdahaleler, sınırlı ve dar bir alanda kalınca daha sonra tam olarak toplumu kapsayacak bir şekle dönüşmüştür. Devletin endüstri ilişkilerinde üstlendiği fonksiyonların değişiklik göstermesini etkileyen başlıca faktörler (Keller,1991:255-258);

- Ülkelerin demokratikleşme seviyesi,
- Sosyal devlet anlayışı,
- Kültürel ve demokratik özellikler,
- Kamunun ekonomik sistemdeki yeri olarak çeşitlendirebilir.

Çalışma ilişkileri genel olarak, devletin az yada çok müdahale ettiği, bölüşümü ve çalışma koşullarını kapsayan toplu pazarlıklara dayalı olan ve emek ile sermaye arasındaki kurumsallaşmış ilişkileri ifade eder. Makro bir sistem olarak çalışma ilişkileri, emek ile sermaye arasında bağımlı çalışmadan doğan ilişkilerin düzenlenmesini, bu ilişkilerde rol oynayan aktörlerin ve bunlar arasındaki çatışmacı ve barışçı etkileşim ve eylem biçimlerinin incelenmesini içerir (Çetik ve Akkaya, 1999:13).

Hyman'a göre (2008:27); devletin çalışma ilişkilerinde üstlendiği yedi anahtar işlev vardır. Bunlar;

- Devletin kendisi işverendir,
- Devlet, diğer aktörlerle ilgili yasal sınırları belirler ve kuralları uygular,
- Devlet istihdamı şekillendirir,
- Arz yönlü politikalar ile çalışanların kapasitelerine yönelik uygulamalar yapar,

¹ Korperatist model kavramı korporatizmden gelmekte olup; korporatizm genel olarak ‘‘ gerek bireyciliğe, gerekse kolektivizme karşı olan, toplumu ilgilendiren önemli iktisadi ve siyasi kararların alınmasında yalnızca devlet kontrolündeki kurum ve örgütlerin etkili olduğu, bireylerin karar alma sürecine yalnız bu örgütler aracılığıyla ve sınırlı bir oranda katılabildiği toplumsal örgütlenme tarzı’’ olarak ifade edilmektedir (Ağaoğulları, 2002:10)

- Çalışanların iş ilişkileri içerisinde örgütlenmesine ve güçlü bir yapı içinde olmasına çabalar,
- Çalışan ve işveren arasındaki ilişkileri vatandaşlık bilinci ile birlikte şekillendirir.

Bütün bu alanlarda devletler farklı derecelerde, kendi önem yapıları içerisinde faaliyetlerde bulunurlar. Sonuç olarak bütün bu işlevler, hükümetlerin (devletlerin) çalışma ilişkilerinde aktör olmasına neden olmuştur (Hyman, 2008:27).

Sonuç olarak devletin endüstri ilişkileri içindeki rolü dönemlere ve ülkelere göre ne kadar değişiklik gösterse de genel olarak üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Tokol (2008:13) Bu rolleri üç başlık altında açıklamıştır;

- Çalışma ilişkilerinin yasal çerçevesini çizmek ve kuralları belirlemek.
- Çalışma ilişkilerindeki taraflar arasında dengeyi belirlemek.
- İşveren olarak sistemin içinde yer almak.

B. Devletin Düzenleyici Rolü

Ülkelere göre farklılık gösterse de devlet bireysel ve toplu iş yasaları ile endüstri ilişkilerinin yasal çerçevesini çizmekte, endüstri ilişkileri sisteminin temelini oluşturmaktadır. Devletin düzenleyici rolü, kıta Avrupa’ında, İngiltere ve ABD ‘ye oranla daha fazladır (Kurtulmuş;1996:196). Çalışma ilişkilerinde devletin etkisi ve müdahalesi devletlerin özelliklerine ve çıkarlarına göre şekillenmekte, çalışma ilişkileri yeniden yapılanmaktadır. Devlet bu değişiklikleri yaparken genelde yasal düzenlemeleri kullanmaktadır. Devlet bu düzenlemeler ile var olan sistemi düzenleyerek iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Devlet çalışma ilişkileri içinde düzenleyici rol oynayarak toplumun genelini ilgilendiren asgari çalışma standartlarını yasalar ile belirler ve bunların uygulanmasına yönelik denetimlerde bulunur. Devletin düzenleyici rolü hem kamu sektöründe hem de özel sektörde önem arz etmekte olup, kamu sektöründe yapmış olduğu uygulamalar ile toplumun geneline örnek olmakta ve özel sektöre yol göstermektedir. Kamu çalışma ilişkileri içerisinde devlet düzenleyici rolü ile kamu görevlilerinin çalışma çerçevesini belirler. Kamu görevlileri devlet tarafından yapılan düzenlemeler sonucunda çalışma ilişkileri içindeki haklarına sahip olurlar.

C. Devletin Hakem Rolü

1960 ve 1970’lerde refah devletinin gereklerini sağlama çabaları neticesinde devletin ekonomideki ve sosyal yaşamdaki rolü oldukça yüksek bir düzeye çıkmıştır. 1980’lere gelindiği zaman ekonomiler daralırken devletin harcamaları karşılama maliyeti zorlaşmıştır. Bu durum devletin yapısını ve çalışma ilişkilerine bakışını değiştirmiştir. Devlet piyasa ile çalışma yaşantısı arasında hakemlik görevini üstlenmeye başlamıştır (Mcdermatt ve Wescolt, 1997:2-3).

Devlet, çalışma ilişkileri tarafları arasında dengeleyici rol oynayarak, uzlaştırma, arabuluculuk, hakem hizmetlerini düzenleyerek, toplu iş uyuşmazlıklarını barışçı yollarla çözmeye çalışır (Akgeyik, 1996:80). Devlet

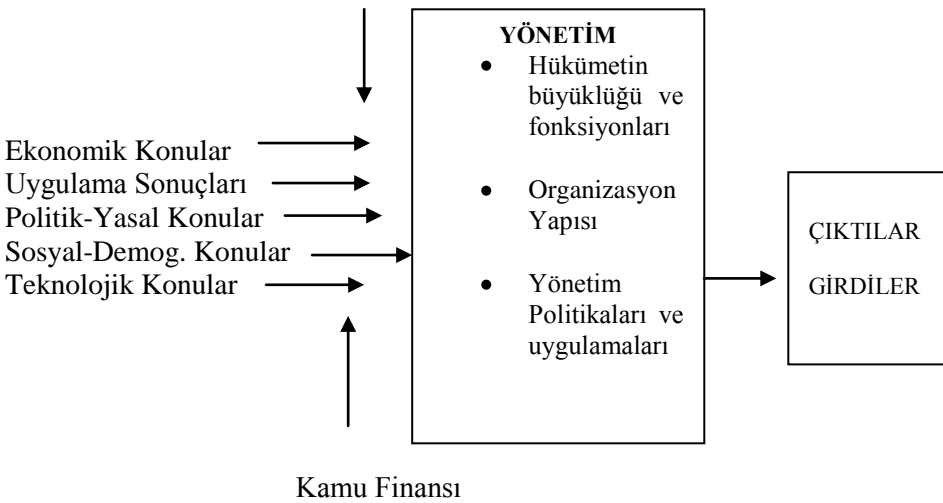
ekonomik alanda bireylerin faaliyet alanları için sınır belirlemede bu faaliyetleri ihtiyaca göre yönlendirmekte, bunlardan ortaya çıkan sonuçları toplumun menfaatleri ile ortak hale getirmektedir. Ülkelerin iktisadi büyümesi için piyasa ile devletin arasındaki dengenin kurulması lazımdır (Maillet ve Rollet 1998:75-76). Günümüzde küresel ekonomi nedeni ile ulusal boyutta meydana gelecek uyumsuzluklar tüm ülkenin ekonomisini etkileyecek sonuçlara yol açabilmektedir. Bu nedenle devlet üstlenmiş olduğu hakem rolü ile çalışma ilişkilerinde ortaya çıkan uyumsuzlukları en kısa sürede çözerek sonuçlandırmaya çalışmaktadır.

D. Devletin İşveren Rolü

Birçok ülkede devlet işveren olarak hatta istihdam politikaları çerçevesinde en önemli işveren olarak önemli bir yer almaktadır. İşveren devletin çalışma ilişkilerindeki rolü, özellikle istihdam politikaları ve kamu sektöründe ortaya koyduğu çalışma ilişkilerinin, özel sektörü etkilemesi nedeni ile önem arz etmektedir (Mahiroğulları,2000:160).

Devletlerin işveren olarak istihdam şekilleri ülkelere göre farklılık gösterse de özellikle kamu servisleri, silahlı kuvvetler, yargı sistemi, kamu yöneticiliği, sağlık ve eğitim konularında temel işveren devlettir (Hyman, 2008:264). İşveren olarak devlet, çalışma koşullarını belirlemeli, işçi ve özel sektör işverenlerine örnek olacak uygulamalar yaparak; çalışma yaşamını şekillendirmelidir. Bu noktada devlet hem işveren hem de denge sağlayıcı bir unsur olarak hareket etmelidir. Kamu çalışma ilişkileri de bu noktada devletin üstlendiği görevler nedeni ile ön plana çıkmaktadır (Underwood, 1998).

Şekil 1-İşveren Devletin Çalışma İlişkileri Çerçevesi
Kamu Finansı



Kaynak: Masters ve diğ; 2008: 306.

Devletin işveren yapısında üstlendiği rollerin çeşitli yönleri vardır. Bu yönler; ilk olarak devlet faaliyetleri ve kuruluşları ile sorunları çözen fonksiyonları benimsemelidir. Bu fonksiyonlar devletin şekline göre direk veya dolaylı olabilirler. Aynı zamanda devletin işveren olarak üstlendiği bu fonksiyonlar ülkelere göre, çeşitli boyutlarda organizasyon ve yönetim şekli olarak yayılmıştır. Bu çeşitliliğin sonucunda çalışma ilişkilerini ülkeler kendi kültür, tarih ve yönetim şekillerine göre politikalar ve uygulamalar ile şekillendirirler (Masters ve diğ.:2008:306-307). Çalışma ilişkilerinde işveren olarak devletin çeşitli kuralları vardır. Masters vd. (2008:306-307) işveren devletin çerçevesini ortaya koyarken bu kuralları da belirtmişlerdir. Bu çerçevenin merkezinde bulunan kamu yönetiminin 3 temel fonksiyonu bulunmaktadır. İşveren devlet ortaya çıkan temel çerçeve içerisinde fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Bu noktada öne çıkan bu temel fonksiyonlar(Masters ve diğ.,2008:307);

- Hükümetlerin büyüklük ve fonksiyonları ile kamu sektöründe farklı seviyelerde ortaya koydukları uygulamaları.
- Organizasyonun yapısı.
- Yönetim politikaları ve pratikteki uygulamalar.

İşveren devlet uygulamaları çerçevesinde hükümetlerin merkezde bulunan yönetim fonksiyonlarını etkileyen dış faktörlerde mevcuttur. Bu faktörler ekonomik, politik, sosyal, demografik konular olup, kamunun finansmanı ve sonuçları ile doğrudan etkilidir. Kamunun finansman gücü ile dış etkenler yönetimin ana girdilerini etkilemekte ve işveren devletin çerçevesi bu etkenlere göre şekillenmektedir (Masters ve diğ.,2008:307).

Dış faktörlerin etkisi ile merkezde bulunan yönetim anlayışı çerçevesinde devletin işveren fonksiyonları belirlenerek uygulanmaktadır. Bu fonksiyonlar uygulanarak, sonuç çıktıları alınmaktadır. Kamu çalışma ilişkilerinde de devletin işveren çerçevesi bu şekilde belirlenebilmektedir (Masters ve diğ.,2008:307).

İşveren devlet olarak kamu çalışma ilişkilerinde ülke genelinde uygulanan ekonomik politikaları destekleyecek çözüm yollarını üretmek devletin öncelikli görevlerindedir ve ülke geneli için önemlidir. İşsizlikle mücadele ve istihdam politikalarını oluşturma açısından devletin işverenliği ve kamu istihdamı uygulanan birçok ekonomi politikasını aktif bir şekilde etkilemektedir (Masters ve diğ.,2008:308).

II. Dünyada ve Türkiye’de Kamu İstihdamı

Kamu yönetiminin temel unsuru insandır. İnsan unsuru olmaksızın yönetim yaklaşımı olamaz. Etkin ve verimli bir yönetimin en önemli başlangıcı yönetim sisteminin içindeki insan unsurunun yeterli ve nitelikli görev özelliklerinin olmasıdır. Özellikle son çeyrek yüzyıldır devletlerin kamu hizmetini veya kamu unsurlarını iyileştirme çabalarının başında personel politikaları gelmektedir. Devletlerin kamu sistemini iyileştirme için uygulamaya koyacağı kamu reformlarının ana unsuru bu nedenle kamu görevlileridir.

Her devletin kamu sektöründe uyguladığı politikaların ayrılmaz birer parçası da sosyal, siyasi ve ekonomik unsurlardır. Kamu hizmeti değişen şartlara göre kendisini dönüştürmeli ve dinamik bir yapıya sahip olmalıdır. Hükümetler için kamu hizmetlerinin performansı önemlidir ve kamu görevlileri bu noktada ön plana çıkmaktadır. Çünkü kamu görevlileri doğrudan vatandaşla bir aradadırlar ve uygulanan kamu politikalarını vatandaşa onlar yansıtır. Her ülke kamu yönetiminde yüksek kalite ve liderlik için çabalamakta ve bunun için kamu sistemini iyileştirici tedbirleri almaktadır (UN, 2010:25).

Kamu personelinin sayısal görünümü, devletin belirlenmiş ekonomik ve politik hedefleri doğrultusunda, konum ve işlevlerini düzenleyebilmesi için önemlidir. Hükümetler eldeki veriler üzerinden kamu sektörü için gerekli kararları alarak iyileştirmelerde bulunabilirler. Devletin personel politikasını belirleyebilmek için personel envanterinin ve bilgilerinin kayıt altına alması her zaman önerilmiştir (Foster ve Fotozoğlu, 1962:8).

Kamu sektörünün etkinliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesi için, devletin performansının ölçülmesi geçmişten günümüze kadar geçen sürede otoriteler tarafından gerekli olduğu kabul edilmiş bir işlemdir. Ancak, 2008 yılında başlayan mali ve ekonomik krizin ardından, nasıl ve nerelerde harcamalara öncelik verilmesi, maliyetlerin azaltılması ve kamu yönetiminde yeniliklerin teşvik edilmesi konusunda hükümetlerin bilgiye dayalı kararlar almalarına ve bu kararlarına yön verecek verilere her zamankinden daha çok ihtiyaç duyulmaktadır (OECD, 2011:1).

Kamu sektörünün iki ana noktada devlet ve toplum üzerinde önemli etkisi vardır. Bunlardan ilki genel ekonomi üzerinde performans etkileri ve bunun sonucu ortaya çıkan verimlilik üzerine etkisi, diğeri de uygulanan kamu politikası nedeni ile özel sektör üzerindeki etkisidir (Handler ve diğ., 2004:2). Kamu sektörü ile tartışılan konular kamu reformu ile ilişkili olarak kamu ekonomisi tanımı ve performansı üzerine yoğunlaşmakta ve tartışmanın sonu kaçınılmaz olarak kamu sektörünün büyüklüğüne gelmektedir (OECD, 1997:2). Dolayısıyla kamu sektörünün büyüklüğü ve yapmış olduğu uygulamalar çok önemlidir.

İkinci Dünya savaşını izleyen ilk dönemlerde kamu kesimi giderek genişleyen işgücünü istihdam eden bir yapıya sahipti. Çoğu ülkede ülke ekonomisi demek, kamu kesimi demektir. Bu dönemde hükümetler kamu politikaları ile işgücüne müdahale ederek; istihdamı artıran politikalar izlerlerdi (Koray, 2000:67-69). Fakat son zamanlarda kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliği konusundaki endişelerin artması sonucunda; kamu sektörünün boyutunu azaltma ve harcamaların yapısı ile ilgili olarak gelirleri tekrar gözden geçirilmesi yönünde fikirler giderek artmıştır (Handler ve diğ., 2004:3). Bu durum sonucunda, modern ekonomide alanı daralmakta olan bir kesim de kamu kesimi olmaya başlamıştır.

Hükümetlerin kamu istihdamı ile işgücü piyasasına müdahale etmesinin gerekçesi, bir yanı sıra insan kaynaklarının bir ülkenin kalkınması açısından

taşıdığı önem, diğer yandan ise toplumun sosyal durumunu artırma gerekliliği ile ilgilidir. Kamu istihdamının temel amacı, ilk olarak işgücü piyasasının işleyişini daha etkin hale getirmek ve işgücü piyasa bilgilerinde saydamlığı yaratarak verimliliği artırmaktır. Kamu istihdamında diğer bir nokta ise, işgücü piyasasına erişimde eşitliği sağlamak ve dezavantajlı durumdakilerin korunmasıdır. Kamu istihdamı yapısal ekonomi politikalarının işgücü piyasaları üzerindeki olumsuz etkilerini telafi etmek için önemli bir etkidir (Tuy ve diğ., 2001:34). Son yirmi yıldır dünya genelinde İktisadi faaliyetlerin yavaşlaması istihdam üzerinde olumsuz bir etki yapmıştır. Küresel ekonomik görünüm 2000 yılından itibaren önemli ölçüde kötüleşmeye başlamış ve bu etki 2010 yılından sonra giderek artmıştır. En son göstergeler istihdam artışının giderek zayıfladığını göstermektedir. Birçok ülkede iş yaratma, istihdamı artırma ve özel yatırım büyümesi negatif olup, kamu borçları kötüleşen bir süreç izlemektedir (ILO, 2011:1).

Kamu görevlilerinin hükümetlere maliyeti, her devletin sunmuş olduğu kamu hizmetlerinin düzeyine göre değişiklik göstermektedir (OECD, 2008:13).Etkin ve verimli kamu hizmeti, kaliteli ve eğitilmiş kamu görevlileri tarafından sağlanmaktadır. Hükümetler hem ülke genelinde istihdam düzeyini artırıcı politikaları belirlemek; hem de kamunun etkinliğini artırabilmek için karar alma süreçlerinde sayısal verilere ve bunların analizine ihtiyaç duymaktadırlar. Kamu görevlilerinin sayısal görünümü bu açıdan öne çıkmaktadır.

Devletlerin en temel görevlerinin başında ekonomik büyümenin ve sosyal gelişmenin teşvik edilmesi, mal ve hizmetlerin toplum geneline sağlanması, işletmelerin ve çalışanların faaliyetlerinin düzenlenmesi gelmektedir. Kamu sektörü ve kamu harcamaları bu noktada lokomotif görevi görmekte ve ülke ekonomisine öncülük etmektedir. Örneğin OECD verilerine göre (OECD, 2011:2); OECD ülkelerinin genelinde 2008 yılında GSYH içindeki kamu harcamaları % 34'e yakın oluşmuştur.

A. Dünyada Kamu İstihdamının Görünümü

Dünya genelinde küreselleşmenin etkisi ile hızlı bir şekilde büyüyen kriz son on yıldır hükümetlerin izlemiş olduğu kamu ekonomisi politikalarında farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Son zamanlara genel olarak bakıldığında, birbirleri ile çelişkili iki durum ortaya çıkmaktadır. Bir yanda Avusturya, Danimarka ve Fransa gibi ülkelerin hükümetleri yüksek düzeyde işsizliğe yanıt olarak kamu kesiminde iş imkânları yaratmışlar ve kamu istihdamı ile işsizliği önlemeye çalışmışlardır. Buna karşılık, diğer ülkelerde gözlenen daha güçlü bir eğilim ise temelinde kamu kesimi harcamalarının kısılmasını isteyen ve güçlü siyasal baskıların altında kalan; geniş bir kamu kesiminin varlığının ekonominin dinamizmini ve girişimciliğini körelttiği inancı üzerine kurulan kamu kesimini ve dolayısıyla kamu istihdamını daraltıcı politikaları destekleyen yaklaşımdır. Geçiş ekonomilerinde ise hükümetler

kamu kesimi işlemlerini çözmek için işe koyulmuşlar ve öncelik olarak stratejilerinde kamu kesimini küçültme çabaları vardır (Tuy ve diğ., 2001:28).

Kamu harcamalarının, ülke ekonomisi içindeki büyüklüğü önemlidir. Kamu istihdamı çoğu ülke tarafından işsizliğe karşı, sorunu çözücü aktif bir politika olarak uygulanmaktadır. Dünya genelinde kamu istihdamının yerini incelerken dikkat edilmesi gereken önemli nokta nüfus artış oranı ve ekonomik büyümenin oranıdır. Ekonomilerin büyümesi normal şartlarda istihdamı artırıcı etki yapması gerekirken, son yıllarda dünya genelinde yaşanan ekonomik büyümeler istihdamı yeterli düzeyde artırmamıştır. Bunun temel nedeni teknoloji odaklı, verimlilik artışına dayalı ekonomik büyümenin yaşanmış olmasıdır. Son birkaç yıldır yaşanan küresel ekonomik kriz nedeni ile ekonomik büyümeler negatif bir izlenim sergilemiş ve istihdam oranları olumsuz etkilenmiştir.

Özellikle 2001 yılından itibaren ortaya çıkmaya başlayan küresel kriz nedeni ile istihdam oranlarındaki gerileme dünya genelinde işsizlik oranlarını negatif etkilemiştir. İşsizlikle mücadele de bilinen en etkin politikaların başında ekonomik büyüme gelmektedir. Ancak 2000 yıllardan sonra Türkiye ve dünya istihdamsız bir büyüme yaşamıştır. Bu dönemdeki büyüme verimlilik artışı kaynaklı olmuştur. Bunun temel nedeni ise küresel rekabettir. Küresel rekabet firmaları ve kamuyu daha az istihdamla daha çok üretmeye zorlamıştır. Fakat işsizlik sorununun sosyal ve toplumsal boyutu göz ardı edilmiştir (DPT, 2007:1).

Nüfus artışı devletler açısından geleceğe yönelik stratejik planlamalar açısından önem arz etmektedir. İstihdam politikalarının belirlenmesi açısından da nüfus artış oranlarının ayrı bir önemi vardır. Çünkü hızla artan bir nüfus ileriye dönük stratejik planlamaların uygulanmasında zorluklara neden olmakta, istihdam politikalarını ve dolayısıyla kamu istihdamını etkilemektedir. Nüfus artışının hızlı olması gibi negatif nüfus artışı da işgücü açığı çıkaracağından, ileriye yönelik uygulanacak politikalarda sıkıntılar yaratmaktadır.

İdeal bir stratejik planlaması için; nüfus artış hızı, ekonomik büyüme ve istihdam artış oranlarının dengeli olması, kamu istihdamının etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak, kamunun gereksiz istihdamdan uzak kalacak şekilde lider bir sektör olması gerekmektedir. Bu noktada özellikle istihdam stratejilerinde günlük popülist yaklaşımlardan uzak kalınarak gerçek veriler üzerinden etkin ve yeterli düzeyde istihdam yaratacak politikalar üretilmelidir.

Tablo 1. Seçilmiş OECD Ülkelerinin 2007-2010 Nüfusları ve Artış Oranları

	2007 Nüfus Miktarı	2008 Nüfus Miktarı	2009 Nüfus Miktarı	2010 Nüfus Miktarı	2007-2010 Nüfus Artış Oranı
FRANSA	61.965.050	62.304.320	62.636.430	62.784.000	% 1.32
ALMANYA	82.266.370	82.110.100	81.902.300	81.757.600	-%0.61

HOLLANDA	16.381.690	16.445.590	16.530.390	16.576.800	% 1.19
NORVEÇ	4.709.156	4.768.212	4.828.726	4.889.252	% 3.82
İSVEÇ	9.148.093	9.220.000	9.299.000	9.379.000	% 2.52
TÜRKİYE	70.256.000	71.079.000	71.897.000	73.722.988	% 4.93
İNGİLTERE	60.124.000	60.520.000	60.930.000	61.349.000	% 2.03
ABD	301.393.600	304.177.400	306.656.300	309.050.800	% 2.54
OECD TOPLAMI	1.205.856.000	1.214.115.000	1.221.410.000	—	2007-2009 % 1.28

Kaynak : <http://stats.oecd.org>

Tablo-1’de seçilmiş bazı OECD ülkelerinde nüfus artışı 2007 ile 2010 yılları arasında verilmiş, 2007-2010 nüfus artış hızı oransal olarak yansıtılmıştır. Seçilmiş bu ülkeler ekonomik büyüklük ve sosyal politikalar açısından dünya genelinde önemli bir yere sahiptirler. Tablo-1’e bakıldığında 2007-2010 yılları arasında OECD ülkelerinde ortalama nüfus artışının %1,28 olduğu gözlenmektedir. Almanya negatif bir nüfus artışına sahipken, özellikle Türkiye ve Norveç OECD ortalamasının üstünde hareket sergilemişlerdir. Bu noktada Norveç için nüfus artışının fazla olmasının temel sebebi almış olduğu dış göç oranlarının yüksek olması iken, Türkiye için ise doğum oranlarının yüksek düzeyde olması söylenebilir. Hollanda ve Fransa ise OECD ortalamasına yakın bir nüfus artış oranı sergilemişlerdir.

Tablo 2 Seçilmiş OECD Ülkelerinde Çalışma Çağındaki Nüfusun İstihdam Oranı

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FRANSA	63,7	63,7	64,3	64,9	64,1	64
ALMANYA	65,5	67,2	69	70,2	70,4	71,2
HOLLANDA	71,5	72,5	74,4	75,9	75,6	74,7
NORVEÇ	75,2	75,5	76,5	78,1	76,5	75,4
İSVEÇ	74	74,6	75,7	75,8	72,3	72,7
TÜRKİYE	44,4	44,6	44,6	44,9	44,3	46,3
İNGİLTERE	72,6	72,5	72,3	72,7	70,6	70,3
ABD	71,5	72	71,8	70,9	67,6	66,7
OECD TOP.	65,3	66	66,5	66,5	64,7	64,6

Kaynak : <http://stats.oecd.org>

Tablo-2’de ise aynı seçilmiş OECD ülkelerinde çalışma çağındaki nüfusun istihdam oranları verilmiştir. OECD genelinde istihdam oranları 2008 yılından itibaren negatif bir görüntü sergileyerek gerilemiştir. Bunda küresel krizin etkisi tartışmasız olarak büyüktür. Tabloda Fransa ve Türkiye dışındaki diğer ülkeler OECD ortalamasının üzerinde bir istihdam oranı sergilerken, özellikle Türkiye OECD ortalamasının oldukça altında değerlere sahiptir. Tablo 1 ile Tablo 2 birlikte değerlendirildiğinde OECD genelinde nüfus artışı pozitif bir görünüm ortaya koyarken özellikle son birkaç yılda istihdam artışı negatif olarak gözlenmiştir. Bu durum geleceğe yönelik endişe verici bir görüntü oluşturmakta ve hükümetlerin gerekli tedbirleri alması gerektiği değerlendirilmektedir. Tablo 2’de özellikle son küresel krizle birlikte krizden ciddi anlamda etkilenen ABD, İngiltere ve Norveç’in istihdam oranlarında %2-3 puanlık ciddi düşüşler yaşadığı ortaya çıkmaktadır. Buna karşı kriz döneminde Almanya ve Türkiye’nin istihdam oranında artış sergilediği gözlenmektedir. Özellikle Almanya’nın nüfus artış oranının negatif bir izlenimde olmasına karşın istihdam oranının arttığı fakat Türkiye istihdam artış hızının nüfus artışından geride kaldığı gözlenmektedir.

Tablo 3. Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2000-2008 Yılları Kamu İstihdam Oranları

	2000	2008
FRANSA	21,8	21,9
ALMANYA	11,1	9,6
HOLLANDA	12,7	12
NORVEÇ	29,5	29,3
İSVEÇ	27,7	26,2
TÜRKİYE	9,4	11
İNGİLTERE	16,8	17,4
ABD	14,8	14,6
OECD 32 ORT.	15,2	15

Kaynak : <http://stats.oecd.org>

Tablo-3’de 2000 ve 2008 yıllarındaki kamu istihdam oranları verilmiştir. OECD ortalaması dönemler arasında %15 lik yatay bir seyir izlemiş ve değişiklik göstermemiştir. Almanya, Hollanda ve Türkiye OECD ortalamasının altında bir kamu istihdam oranı ortaya koymuşlardır. Özellikle Fransa, Norveç ve İsveç OECD ortalamasının üstünde ve üst seviyelerde kamu istihdam oranı sergilemişleridir. Kamu istihdamı, özellikle kriz dönemlerinde istihdam oranlarını artırmak için kullanılan önemli bir politika aracıdır. Ekonomik krizler neticesinde ortaya çıkan işsizlikle mücadelede en etkin yol olarak tercih edilen kamu istihdamı günümüzde tartışılan bir noktaya gelmiştir. İdeal bir ekonomi için sürdürülebilir kamu finansmanı önde gelirken, artan

kamu istihdamının kamu maliyesine getirdiği ekonomik yük göz ardı edilmemelidir. Kamu istihdamının ekonomi içinde yeri ne kadar önemli olsa bile plansız bir şekilde popülist yaklaşımlarla artırılması ciddi sorunlara yol açabilir. Bununla birlikte kamu istihdam oranları aynı zamanda işgücü piyasasında en önemli işverenin devlet olduğunu ortaya koymaktadır. İşveren devletin ekonomi ve istihdam içinde ortaya koyduğu görünüm, devletin yapmış olduğu uygulamaların ne derece önemli olduğunu bir kere daha göz önüne koymaktadır.

B. Türkiye’de Kamu İstihdamının Görünümü

Türkiye açısından kamu istihdamının verilerini incelediğimizde; öncelikli olarak göze çarpan noktanın mevcut durumun OECD ortalamasının altında olduğudur. Ülkemiz gelişmekte olan bir ülke olarak özellikle son küresel krizlerden geçmiş dönemlere göre daha iyi durumda olsa da geleceğe dönük stratejiler planlayarak, daha iyi bir istihdam ve kamu istihdamı yaratabilir.

Türkiye’nin genel işgücü ve istihdam verileri Tablo 4’de verilmiştir. Tablo 4’e göre 2007 yılından 2012 yılına doğru kurumsal olmayan nüfusun artış eğiliminde olduğu açıkça belli olmaktadır ve 2012 yılında 2007 yılına göre %5,54 nüfus artışı olmuştur. Aynı dönemler içinde mevcut işgücü ise %15,94 oranında artmıştır. Bu durum işgücüne katılan nüfusun hızlı bir şekilde artış gösterdiğini ortaya koymaktadır. İşgücüne katılma oranı 2012 yılında 2007 yılına göre 3,7 puanlık artış göstermiş ve işgücüne katılanların sayısı artmıştır. Tabloda göze çarpan önemli bir nokta aynı dönem içinde istihdam edilen nüfusun %8,94 arttığıdır. İşgücüne katılım oranının 7 puan altında kalan istihdam oranının geleceğe dönük olarak istihdam stratejilerinin dikkatli bir şekilde planlanmasının gerekliliğini sergilemektedir. Özellikle istihdam oranı ve istihdam edilen nüfusun 2009 yılından sonra olumlu bir şekilde arttığı bu artış eğiliminin müteakip dönemlerde devam ederek işgücüne katılım oranını karşılayacak şekilde oluşması beklenmektedir.

Tablo 4. Türkiye’nin Kurumsal Olmayan Nüfusa Göre İşgücü ve istihdamının Görünümü (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2012
Kurumsal olmayan nüfus	68.901.000	69.724.000	70.542.000	71.343.000	75.627.484
İşgücü	22.114.000	23.895.000	24.748.000	25.641.000	27.339.000
İşgücüne katılma oranı	46,2	46,9	47,9	48,8	50,0
İstihdam Edilenler	20.738.000	21.194.000	21.277.000	22.594.000	24.821.000
İşsizlik oranı	10,3	11	14	11,9	9,2
İstihdam oranı	41,5	41,7	41,2	43	46

Kamuda istihdam edilen Personel sayısı	2.121.078	2.156.797	2.183.178	2.278.698	2.488.537
Kamu istihdam oranı	10,22%	10,17%	10,26%	10,08%	10,78%

Kaynak : Tük 2011a,Tük 2011b ve Tük 2012 verilerinden derlenmiştir.

Tablo 5 Türkiye’de kamu idarelerinin kadro doluluk oranını 2000-2011 yılları arasında göstermektedir. 2001 yılından itibaren toplam kadro oranlarında düşme yaşanmıştır. Bu düşüşün temel nedeni memur kadrolarının gerilemesi değil, sözleşmeli ve işçi kadrolarının azalmasıdır. Çünkü bu dönemde uygulanan ekonomik istikrar politikaları ve hızlanan özelleştirmeler nedeni ile KİT’ler de istihdam edilen personel sayısının azalması bu etkiyi yapmıştır. Bu dönemde KİT lere personel alımında kısıntılar yapılmış ve KİT kuruluşları özel sektöre devredilmiştir. 2007 yılı itibari ile özellikle sözleşmeli öğretmen istihdamı ile kadro pozisyonlarında artış sağlanmıştır. Özellikle 2007 yılında alınan sözleşmeli öğretmenler sözleşmeli personel kadrolarında % 12,55’lik artış sağlanmasına neden olmuştur. Genel toplama bakıldığında 2001 ile 2011 yılı arasında geçen on yıllık dönemde kadro miktarları arasında çok fazla bir değişim gözlenmemektedir. 2011 yılı itibari ile mevcut kadroların % 80,3’ü memur kadroları, % 12,8’i sözleşmeli personel kadroları, % 6,87’si işçi kadrosu, % 0,07’si kapsam dışı personel kadrolarına aittir. Ülkemizde yıllar itibari ile incelendiğinde kamu idarelerinin kadrolarının nüfus artışının üstünde bir görüntü seyrettiği söylenebilir, fakat kamu istihdamı yeterli seviyede gerçekleşmemiştir.

Tablo 5. Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların Doluluk Oranı Dağılımı

YILLAR	MEMUR	SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÜREKLİ İŞÇİ	KAPSAM DIŞI PERSONEL	TOPLAM
2001	1.641.925	199.060	275.932	18.706	2.135.623
2005	1.686.690	134.615	252.121	4.520	2.077.946
2008	1.724.486	212.581	206.556	3.200	2.146.823
2009	1.727.376	236.801	205.848	3.268	2.173.293
2010	1.776.412	262.555	226.820	3.096	2.268.883
2011	1.824.628	291.155	156.451	1.807	2.274.041
2012	2.081.342	135.278	149.501	2.772	2.488.587
2013	2.149.254	148.513	152.279	2.854	2.609.327
2014	2.209.189	112.725	160.907	2.951	2.638.258

Kaynak : www.dpb.gov.tr.

Ülkemizdeki en çok tartışılan ve genel toplumsal algı içerisinde olumsuz bir yer edinmiş konulardan bir tanesi de kamu istihdamının fazla olduğudur. Toplum geneline hakim olan bu hatalı algının gerçekte OECD verileri ile Türkiye verilerinin karşılaştırılması durumun da ne kadar yanlış olduğu ortaya çıkacaktır. Kamu hizmetlerinin üretiminde vasıflı işgücüne sahip olmak kamu yönetimi reformunun insan kaynakları boyutu ve vatandaşa kaliteli hizmet sunmak bakımından önemlidir (DPT, 2007:39). Türkiye için kamu istihdam oranları çok düşük seviyelerdedir. Ülkemizde toplum genelinde yanlış bir algı olan; kamunun çok sayıda kişiyi istihdam ettiği yanılgısı eldeki verilerin özellikle gelişmiş ve OECD ülkeleri ile karşılaştırılması durumunda kamu istihdamının daha yüksek seviyelerde olması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Kamu istihdam seviyeleri ülke genelinde ortaya çıkan istihdamın %10 'nu karşılamaktadır. OECD ülkelerinin kamu istihdam ortalaması %15 oranında olduğu göz önüne alındığında, gerçekte ülkemizin kamu istihdamını işsizlikle mücadelede anahtar rol üstlendiği durumu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de kamu görevlilerinin nüfusa oranına bakıldığında; OECD ülkeleri arasında en düşük orana sahip olduğu gözlenmektedir. 2000 yılında OECD tarafından yapılan çalışmada her yüz kişiye düşen memur sayısı ABD'de 7,46, Almanya'da 5,27, Fransa'da 8,18, Hollanda'da 5,20 ve Finlandiya'da 10,40 olurken Türkiye'de bu oran 3.34 ile çok düşük bir seviyede kalmıştır (www.bilgiufku.com). Bu verilerden de ortaya çıkacağı gibi ülkemizde memur sayısının nüfusa oranı birçok ülkeden azdır. Burada önemli bir nokta sadece istatistikî verilerle yorumlamanın hatalı olabileceğidir. Çünkü her ülkenin kamu görevlisine ve sunduğu kamu hizmetine bakış açısı farklı olduğundan değerlerin değişik çıkması normal karşılanabilir. Fakat ülkemizin teknoloji altyapısı ve coğrafi büyüklüğü düşünüldüğünde, OECD ülkelerinin altında bir sayıya sahip olmak normal karşılanmamalıdır. Kamu hizmetinin idamesi ve iyileştirilmesi için mevcut sayının artırılması gerekmektedir.

Ülkemizde kamu istihdamı açısından tartışılan diğer bir konuda mevcut kadroların coğrafi dağılımıdır. Ülkemizde mevcut kadroların coğrafi dağılımı Devlet Personel Başkanlığı verileri incelendiğinde 2014 yılında mevcut memur kadrolarının %13,93 (370.846)'ü merkez teşkilatlarında, %83,94 (2.234.833)'ü taşra teşkilatlarında, %2,67 si ise KİT ve yurtdışı gibi diğer kadrolarda istihdam edilmektedir (www.dpb.gov.tr). Devlet Personel Başkanlığı verilerinde merkez teşkilat olarak belirtilen kadrolar ilgili kurumların Ankara'da bulunan bakanlık, genel müdürlük gibi kurumlarındaki teşkilatlanmadır. Taşra teşkilatı olarak belirtilen ise Ankara dışında diğer teşkilatlarıdır. Bu noktada şehir ayrımı yoktur. Mevcut kadroların taşrada olması aslında hizmetin yerinden görülmesi için önemlidir. Ülkemizde tartışılan konu taşra teşkilatlarının kendi içindeki dağılımıdır. Taşra teşkilatları il ve ilçe merkezlerinde yoğunluk gösterebilmektedir. Bu durumda sunulan kamu hizmetlerinin yeterli ve verimli bir seviyeye çıkmasını engellemektedir.

Tablo 6. Genel Bütçeli Kuruluşlardaki Serbest Memur Kadrolarının Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı

	Toplam	Genel İdari Hiz.	Mülki İd.A.	Sağlık Hiz.	Teknik Hiz.	Öğ. Eğitim Hiz.	Avukatlık Hiz.	Emniyet Hiz.	Din Hiz.	Yardımcı Hiz.	Hâkim Savcı
2007	1.882,37	393.272	2.171	288.167	81.052	632.379	1.393	219.777	80.922	166.358	16.289
2008	1.898.626	400.759	2.239	288.400	81.937	647.346	1.385	226.104	80.921	152.655	16.289
2009	1.903.796	415.651	2.241	279.551	82.597	647.392	1.395	226.681	80.990	150.423	16.288
2010	2.001.146	417.973	2.362	287.323	80.250	712.923	1.519	256.179	81.008	144.701	16.288
2014	2.209.189	435,815	2.099	383.437	103.024	812.889	3.531	251.597	107.145	109.652	16.288

Kaynak: TÜİK İstatistik Yıllığı 2010 ve Devlet Personel Başkanlığı verilerinden derlenmiştir.

Türkiye’de memur kadrolarının yıllar itibari ile hizmet sınıflarına göre dağılımına bakıldığında en çok personelin eğitim öğretim hizmetleri sınıfında yer aldığı gözlenmektedir. Eğitim öğretim hizmetleri sınıfını genel idare hizmetleri, sağlık hizmetleri ve emniyet hizmetleri sınıfı takip etmektedir. Yıllar itibari ile kadro artışlarının devam ettiği ve en çok eğitim hizmetlerinin bu kadro artışından yararlandığı gözlenmektedir. Tablo 6’de verilen sayısal veriler bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. 2010 yılında mevcut kadroların % 35,62’si Eğitim Öğretim Hizmetleri sınıfına aitken, % 20,88 Genel İdari Hizmetler Sınıfına, %14,35’i Sağlık Hizmetleri, % 12,80’i Emniyet Hizmetleri, % 16,35’i geriye kalan diğer hizmet sınıflarına aittir. Tablo 6 ülkemizde işveren devlet açısından en çok çalışana sahip sınıfın Eğitim Öğretim Hizmetleri sınıfı olduğunu açıkça göstermektedir. İşveren devlet eğitim sektöründe kadroların ciddi bir bölümünü istihdam etmektedir.

Değerlendirme ve Sonuç

Kamu istihdamı birçok ülkede istihdam içinde önemli bir yere sahiptir. Eldeki mevcut verilerde bunu desteklemekte ve kamunun önemini ortaya koymaktadır. Özellikle son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin etkisi ile kamu istihdamı birçok ülkede toplum için önemli bir geçim kaynağı olmuştur. Kamu, sosyal refah için en temel hizmetleri üreten bir konumdur. Bu nedenle kamu görevlileri ve dolayısıyla kamu istihdamı önemli bir yerdedir ve dünya genelinde istihdam içinde kritik bir yer edinmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin ve bu ülkelerden birisi olan Türkiye’nin kamu istihdamına daha çok önem vererek standartlara yakın veriler elde etmesi gerekmektedir.

Türkiye açısından kamu istihdamının genel durumu değerlendirildiğinde; ortaya çıkan veriler Türkiye'nin OECD ülkelerinin ortalamasının altında bir durumda olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye'nin gelişme ve ilerleme yolunda kamu politikaları açısından kamu istihdamını stratejik bir yapıya dönüştürmesi gerekmektedir. Türkiye gelecekte;

- Kamu istihdam stratejisi planlayarak bu durumu kamu performans sistemi ile entegre etmelidir. Nüfus artış hızının ve işgücüne katılım oranının ortaya çıkan istihdam ihtiyacı ile dengeli olması sağlanmalı ve kamu istihdamı ile işsizlik oranları düşürülmelidir.
- Yüksek kamu istihdamı oranlarının aslında gerçeği yansıtmadığı düşünüldüğünde, özellikle mevcut kamu personeli ile gelecekte kamuda istihdam edilecek personelin merkez ve taşra kadrolara dağılımı dengelenmelidir. Bu kapsamda Türkiye'nin coğrafi konumu göz önünde bulundurularak kamu hizmeti ve bu hizmeti yerine getiren kamu personeli sayısal olarak dengeli dağılıma sahip olmalıdır.
- GSYH 'da meydana gelen büyümenin sayısal veriler ile birlikte istihdam oranlarına da yansması sağlanmalıdır. Mevcut hükümetler özellikle işsizlik sorunu ile mücadele edebilmek için büyüme ve istihdam artırıcı yapısal reformlar ile birlikte toplam talebi artırıcı makroekonomik politikalar izlemelidir. İşsizlik probleminden en çok etkilenen kesimlerin başında gelen gençlere yönelik istihdam politikalarına önem vermelidir. Bu noktada kamu istihdamı tamamlayıcı ekonomik politikalar kapsamında önemli rol üstlenebilir.
- Kamu istihdamı ile işveren devletin ortaya koyacağı çalışma ilişkilerinin çerçevesinin ülke genelinde tüm sektörlerde örnek olacağı değerlendirilerek, çalışma ilişkilerinin genel çerçevesinin çağdaş normlara uygun olarak önce kamu çalışma ilişkilerinde ortaya konulması sağlanmalıdır.

Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye tüm bu genel çerçevede altında mevcut genç nüfusunu istihdam ederek avantaja dönüştürmelidir. Bununla birlikte gelecekte planlı olarak yapılan kamu istihdamı ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkileyerek, ülkenin kalkınmasına pozitif katkı sağlayabilecek duruma getirilmelidir. Türkiye'de OECD ortalamasının altında olan kamu istihdamı gelecekte gelişme ve ilerleme yolunda stratejik konuma sahiptir. Bu veriler ışığında Türkiye, daha çok kamu istihdamı yaparak işsizlik konusuna çözüm üretebilir. Neticede İşsizliğin azalmasıyla da çalışma hayatına katılan bireylerin artması sonucu toplumsal refah da artabilecektir.

KAYNAKLAR

ADAMS J. Ray (1995), Küreselleşme ve Endüstri İlişkileri Sistemlerinin Dönüşümü, Çev: Tokar Dereli, 4. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, 24-25 Kasım 1995, syf: 81-88 Kamu-İş Ya, Ankara.

AKGEYİK, Tekin (1996), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Devletin Endüstri İlişkilerinde Değişen Rolü”, Gümrük Birliği Dergisi, Sayı:24.

AĞAOGULLARI, M. Ali (2002), Kent Devletinden İmparatorluğa, İmge Yayınları, İstanbul.

ÇETİK Mete ve AKKAYA Yüksel (1999), Türkiye’de Endüstri İlişkileri, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul

DPT (2007), İşgücü Piyasası, 9.Kalkınma Planı 2007-2013 Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No:2709,öik:662,Ankara.

FOSTER, J.W. ve FOTOZOĞLU (1962), Personel İstatistikleri, TODAİE Yayınları, Ankara.

HANDLER, Heinz, Koebel Bertrand, Reiss Phılıps, Zenstaller Margit (2004), ”The Size and Performance of Public Sector Activities in Europa”, European Commissions Competitiveness Report.

HIRST, Paul ve THOMSON, Grahame (1998), Küreselleşme Sorgulanıyor, (Çev:Çağla Erdem ve Elif Yücel), Dost Kitapçısı, Ankara.

HYMAN, Richard (2008), The State in Industrial Relations, Ed:P.Blyton ,N.Bacos, J.Fiorito,E.Heery, Sage Publications, London.

DPB, http://www.dpb.gov.tr/dpb_istatistikler.html, Erişim Tarihi:12.02.2014.

OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, Erişim Tarihi:10.12.2013
<http://www.bilgiufku.com/etiket/turk-memur-sayisi>, Erişim Tarihi: 29.11.2012

ILO (2011), ”World of Work Report 2011”, Geneva.

JAMES, Perry and JONATTON, Anderson (1994), Comparing Public and Prive Sector Cabon Relations, Handbook of Public Sector Labor Relations Marcel Decker Inc. – New York.

KELLER, Berndt (1991), The state as Corporate Actor in Industrial Relations Systems, Comporative Industrial Relations, J.Adams Edited By, London.

KURTULMUŞ, Numan (1996), Sanayi Ötesi, Dönüşüm, İz Yayıncılık, İstanbul.

KORAY, Meryem (2000), Sosyal Politika, Ezgi Kitapevi, Bursa.

MAHIROĞULLARI, Adnan (2000), 1980 Sonrası Türk ve Fransız Sendikacılığı, Kamu-İş Yayınları, Ankara.

MAİLLET, Pierre ve ROLLET, Philippe. (1998), La Croissance Economique, Prese University of France, Paris.

MASTERS, F. Marick, GIBNEY, Ray, SHEVCHUK, Iryna, ZAGENCZYK, Tom (2008), The State as Employer, Ed:P.Blyton ,N.Bacos, J.Fiorito,E.Heery, Sage Publications, London.

McDERMATT, John ve WESCOTT, Robert, (1997), Fiscal Reform that work, International Monetary Fund, Economic Issves, no:4.

OECD (2011), Government at a Glance 2011, Paris.

OECD (1997), Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results, Paris.

OECD (2008), The State of the Public Service, Oecd Publications, France.

SELAMOĞLU, Ahmet (1995), İşçi Sendikacılığının Gücündeki Değişim, Kamu-İş Yayınları, Ankara.

TOKOL, Aysen (2008), Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler ,2. Baskı, Dora Yayıncılık, Bursa.

TUY Phan, HANSEN, Ellen, PRICE, David (2001), Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmetleri, ILO, Cenevre.

TÜİK (2011a), Türkiye İstatistik Yıllığı 2011, TÜİK Matbaası, Ankara.

TÜİK (2011b), İstatistik Göstergeler 1923-2010, TÜİK Matbaası, Ankara.

TÜİK (2012), Türkiye İstatistik Yıllığı 2012, TÜİK Matbaası, Ankara.

UN (2010), Reconstructing Public Administration After Conflict: Challenges ,Practices and Lessons Learned , World Public Sector Report 2010, United Nations Publication.

UNDERWOOD, D.Steven (1998), Constructive Discharge and the Employers State of Mind : A Practical standard, University of Pennsylvania, Journal of Labor and Employment Law Volum1, Number1.

YILDIRIM, Engin; DEMİRKAN, Mahmut (2007), Endüstri İlişkileri, Sakarya Kitapevi, Sakarya.