

T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM
DALI

09.06.2010 TARİHLİ KANUN TASARISI İŞİĞİNDA
TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN SORUNLARI
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ
(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Hazırlayan
Mahmut ŞAHİN

Danışman
Dr.Öğr.Üyesi Müzeyyen EROĞLU DURKAL

Haziran 2018
KAYSERİ

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

Mahmut ŞAHİN

09.06.2010 Tarihli Kanun Tasarısı Işığında Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri adlı Yüksek Lisans tezi, Erciyes Üniversitesi Lisansüstü Tez Önerisi ve Tez Yazma Yönergesi'ne uygun olarak hazırlanmıştır.

Tezi Hazırlayan

Mahmut ŞAHİN

Danışman




Müzeyyen EROĞLU DURKAL

KABUL ONAY SAYFASI

Dr. Öğr. Üyesi ~~Müzeyyen Eroğlu Durval~~ danışmanlığında Mahmut Sahin tarafından hazırlanan
"09.06.2018 Tarihli Konu Tanımı İşginde Töbelde Kamu Personel
Sistemli Sınır ve Çekim Denlemi" adlı bu çalışma, jürimiz
tarafından Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında **Yüksek Lisans** tezi olarak kabul
edilmiştir.

09/07/2018
(Tez Savunma Sınav Tarihi Yazılacak)

JÜRİ:

Danışman : Dr. Öğr. Üyesi Müzeyyen Eroğlu Durval 
Üye : Doç. Dr. Fatih ERTUGAY 
Üye : Dr. Öğr. Üyesi Gökçe MARAŞ 

ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulunun 09/07/2018 tarih ve 27 sayılı kararı
ile onaylanmıştır.

Prof. Dr. Celaleddin ÇELİK
Enstitü Müdürü



ÖNSÖZ

Ülkemizde ve tüm dünyada teknolojinin de gelişmesi ile bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişimi önceden öngören ve kısa zamanda adapte olan ülkeler bu değişimi avantaja çevirmekte, değişime ayak uyduramayan ülkeler de geri kalmaktadır. Bu değişimler siyasal, sosyal ve ekonomik alanlarda kendini göstermektedir. Ülkeler de bu değişimlere adapte olmak için kendi içinde değişime gitmektedir. Kamu yönetimi de bu alanların başında gelmektedir.

Ülkemizde kamu yönetiminin değişimi ile birlikte, kamu personel sisteminde de zaman içerisinde birçok defa değişikliğe gidildiği görülmüştür. Söz konusu değişimler mevcut sorun alanlarını ortadan kaldırmak amacıyla yapılmasının yanında, konjonktüre göre değişiklikler yapıldığı da söylenebilir. Kamu personel sisteminde son yıllarda yapılan değişiklik de 09.06.2010 tarihli tasarı olmuştur. Bu çalışmamız, 23 maddeden oluşan 09.06.2010 tarihli tasarının, kamu personel sisteminin sorunlu alanlarına yönelik ne tür çözüm önerileri getireceği ve bunların niteliği ve yeterliliğini konu edinmiştir. Çalışmamızda, Türk kamu personel sisteminin sorunlu alanlarının değerlendirilmesi yapılmış, mevcut tasarının bu değerlendirmeler ışığında ortaya konan sorunlarına ne gibi çözümler getirdiği tartışılmıştır.

Bu çalışmanın oluşumunda, başta yüksek lisans eğitimimin başlangıç aşamalarında ve devamında bilgisi ve tecrübesi ile akademik gelişimimde katkı sağlayan, tez aşamasında da akademik ve insani olarak tüm desteğini benden esirgemeyen, değerli tez danışmanım Dr.Öğr.Üyesi Müzeyyen EROĞLU DURKAL'a çok teşekkür ediyorum.

Çalışmanın yürütüldüğü zaman diliminde, her konuda destek olan ve izin konusunda esneklik gösteren, şahsımın izinlerinden dolayı yeri geldiğinde iş yükü artan tüm mesai arkadaşlarıma bu desteklerinden ötürü teşekkür ediyorum.

Son olarak bu çalışmanın ortaya çıkmasında, bana bu sevgi ortamını hazırlayan, çalışmama olumlu katkıda bulunan, yeri geldiğinde çalışmalarımın dolaylı olarak ihmal ettiğim, ama buna rağmen desteklerini her an arkamda hissettiğim sevgili eşim Gülşen ŞAHİN'e ve biricik kızım Zehra'ya sonsuz teşekkür ederim.

09.06.2010 Tarihli Kanun Tasarısı Işığında Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri

Mahmut ŞAHİN

Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2018

Danışman: Müzeyyen EROĞLU DURKAL

KISA ÖZET

Bu çalışmanın amacı, kamu personel sisteminin başlıca sorun alanlarını ortaya koymak ve bu sorunlara ne tür çözümler getirilebileceği üzerine değerlendirme yapmaktır. Bu konuda 657 sayılı Kanun'da değişiklik öngören 23 maddelik 09.06.2010 tarihli "Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" taslağı çerçevesinde, hem mevcut sorunların değerlendirilmesi hem de ortaya konan sorun alanlarına ne tür çözümler getirdiği tartışılmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu personel sisteminin özelliklerinden ve ilkelerinden bahsedilmiştir. İkinci bölümünde, istihdam şekillerine ve türlerine göre kamu personel çeşitlerine ve bunların özelliklerine değinilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, kamu personel sisteminin başlıca sorun alanları ve sorunların nereden kaynaklandığı üzerinde durulmuştur. Çalışmamızın son bölümünde ise, kamu personel sisteminin sorun alanlarına 657 sayılı Kanun'da değişiklik öngören 09.06.2010 tarihli tasarı kapsamında ne tür çözümler getirildiği ifade edilmiştir.

Çalışmamızı genel olarak değerlendirdiğimizde 09.06.2010 tarihli tasarının da kamu personel sisteminin başlıca sorun alanlarına çözüm getiremediği söylenebilir. Getirilen çözüm önerilerinin bazı sorun alanlarında netice verebileceği belirtilebilir. Tasarının, sorun alanlarının tamamına çözüm getirememesinin nedenlerinden birisi, 657 sayılı Kanun göz önüne alındığında 23 maddelik değişikliğin kısıtlı kaldığı ve getirilmeye çalışılan değişikliklerin tam olarak açıklığa kavuşturulmadığıdır. Belirlenen sorun alanlarının çözüme kavuşturulması için daha kapsamlı bir değişikliğin yapılması

ve 657 sayılı Kanun'un tamamının gözden geçirilmesinin daha faydalı olacağını söylemek yerinde bir değerlendirme olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu personel sistemi, Kamu personel sisteminin sorunları, Liyakat, 09.06.2010 tarihli tasarı.



Concerning The Draft Legislation Dating 09.06.2010 The Issues Of Public Staff

Rejime In Turkey And Some Solution Propasals

Mahmut ŞAHİN

Erciyes Universty, Institute of Social Sciences

Master Thesis, June 2018

Supervisor: Müzeyyen EROĞLU DURKAL

ABSTRACT

The aim of this study is to set on some main issues in the field of public personnel regime and to evaluate what kind of resolutions could be done. This subject will be argued in the frame of 23 article alterations due to the modifications of the law of public servants, dating 09.06.2010 and also its probable solutions will be studied.

In the first part of this study the features and principles of public personnel regime were mentioned. In the second part, according to amplayment types, the variety of public staff and information about their properties were dealt. In the third section of our study it has been dealt with the basic promlems of public personnel regime and what are the reasons fort hat issues. In the last section, due to 09.06.2010 daled legislation what kind os solutions have been introduced in the 657 numbered law was evaluated.

When we judge our study, we should admit that even the proposal dating 09.06.2010 cannot bring any serious solutions to the main questioning areas. However, some proposals may yield to fair resolutions. If we question why this proposal is not enough to solve existing problems, one should accept that 23 articles are very insufficient and corcerning the law no: 657 in whole, the aimed modifications are not clarified at all. In order to resalve predatermined problematic areas, it is assesed to do more comprebensive alterations in the law numbered: 657.

Key Words: Public personnel (staff) regime, The problems of public personel system, Merit, The proposal dating June, The 9.th, 2010.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
KISA ÖZET.....	II
ABSTRACT.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR.....	VII
TABLolar LİSTESİ.....	VIII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	IX
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ VE İLKELERİ

1.1. Türk Kamu Personel Sisteminin Temel Özellikleri.....	3
1.1.1. Genel Öğrenim Esası.....	4
1.1.2. Karma Sistem Uygulaması.....	4
1.1.3. Yükselme Kriterleri.....	6
1.1.4. Ücret Sistemi.....	8
1.1.5. Memurluk Statüsü.....	10
1.2. Türk Kamu Personel Sisteminin İlkeleri.....	11
1.2.1. Sınıflandırma.....	12
1.2.2. Kariyer.....	18
1.2.3. Liyakat.....	25

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONELİ

2.1. İstihdam Şekillerine Göre Kamu Personeli.....	31
2.1.1 Memur.....	32
2.1.2 Sözleşmeli Personel.....	36
2.1.3 Geçici Personel.....	42
2.1.4 İşçi.....	45

2.2. Kamu Personel Türleri.....	46
2.2.1 Hizmete Alınmaları Yönünden.....	46
2.2.2 Ücret Yönünden.....	47
2.2.3 Hizmet Süreleri Yönünden.....	47
2.2.4 Hizmetin Asli Veya Yardımcı Elemanı Olma Yönünden.....	47
2.2.5 Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden.....	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDEKİ BELLİ BAŞLI SORUN ALANLARI

3.1. Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat Konusundaki Sorunlar.....	50
3.2. Aylık ve Ücret ve Emeklilik Konusundaki Sorunlar	54
3.3. Hak ve özgürlükler Konusundaki Sorunlar.....	61
3.4. Kapsam ve istihdam Konusundaki Sorunlar.....	64
3.5. Yasa ile Düzenleme Konusundaki Sorunlar.....	66
3.6. Verimsizlik Konusundaki Sorunlar.....	67
3.7. Yolsuzluk Konusundaki Sorunlar.....	69

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

09.06.2010 TARİHLİ KANUN TASARISI'NIN KAMU PERSONEL SİSTEMİNDEKİ SORUNLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat Konusundaki Öneriler.....	76
4.2. Aylık ve Ücret ve Emeklilik Konusundaki Öneriler.....	82
4.3. Hak ve Özgürlükler Konusundaki Öneriler.....	84
4.4. Kapsam ve İstihdam Konusundaki Öneriler.....	86
4.5. Yasa ile Düzenleme Konusundaki Öneriler.....	90
4.6. Verimsizlik Konusundaki Öneriler.....	90
4.7. Yolsuzluk Konusundaki Öneriler.....	96
SONUÇ.....	98
KAYNAKÇA.....	103

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
CPI	Yolsuzluk Algılama Endeksi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DMS	Devlet Memurları Sınavı
KHK	Kanun Hükümünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMS	Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı
KPSS	Kamu Personeli Sınav Sistemi
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TI	Uluslararası Şeffaflık Örgütü
TODAİE	Türkiye Ortadođu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu

TABLolar

Tablo.1.Kamu Personel Sisteminin Özellikleri.....	3
Tablo.2.Aylık Gösterge Tablosu.....	6
Tablo.3.Kamu Personel Sisteminin İlkeleri.....	11
Tablo.4. Memur Hizmet Sınıfları Dağılımı ve Oranları.....	15
Tablo.5. 2016 Yılı Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı.....	31
Tablo.6. 2010-2016 Yılları Sözleşmeli Personel Dağılımı.....	37
Tablo.7. Geçici Personel İstihdam Eden Kurum ve Kuruluşlar.....	44
Tablo.8. Bazı Kariyer Meslek Personelinin Maaşları.....	59

ŞEKİLLER

Şekil 1: Müsteşarın Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları.....	55
Şekil 2: Öğretmenin Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları.....	56
Şekil 3: Profesörün Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları.....	56
Şekil 4: Yarbayın Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları.....	57
Şekil 5: Hakimin Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları.....	57
Şekil 6: Türkiye'nin 1995-2016 Yılları Yolsuzluk Algılama Endeksi Sıralaması.....	71

GİRİŞ

Ülkemizde kamu yönetimi alanında Cumhuriyet'in ilk yıllarından günümüze kadar pek çok reform yapıldığı görülmektedir. Sürekli değişen ve gelişen bir dünyada değişimleri takip ederken ve bu değişimlere göre kamu yönetimi alanında gerekli reaksiyonları ortaya koyarken bazı güçlüklerle karşılaşabilmektedir. Çünkü bu alanda alınacak kararlar veya yapılacak reformlar tüm devlet mekanizmasını etkilemektedir. Bu dönüşümü hızlı işleten ülkeler daha çabuk adapte olmakta ve sorunları daha kısa sürede çözebilmektedir. Ülkemizde de bu değişimler gerçekleştirilirken çeşitli araştırmalar, yerli ve yabancı uzman raporları dikkate alınmaktadır.

Kamu yönetiminde reformların yapıldığı en önemli başlıklardan biri de kamu personel sistemidir. Kamu personel sisteminde değişimi öngören en önemli kanunlardan biri 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Memurin Kanunu'nda kamu personeli memur ve müstahdem diye ikiye ayrılmış ve tanımlarına yer verilmiştir. Ayrıca çıkarılan kanunun askeri personel haricinde tüm kamu personeline uygulanacağı belirtilmiş ve memurların hak ve sorumlulukları, terfi, sicil, atanma, takdir, ceza vs. gibi konular hükme bağlanmıştır.

1923-1960 yılları arasında kamu personel sistemi konusunda pek çok kanun çıkarılmıştır. Bu tarihler arasında yapılan kanunlarda yerli ve yabancı uzman raporları etkili olmuştur. 1960 yılında 160 sayılı Kanun ile kamu personel sisteminin tek elden yürütülmesi, düzenlemelerin ve iyileştirmelerin yapılması için merkezi bir birim olan Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasından sonra 1961 Anayasasının 117. maddesinde memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hak ve yükümlülüklerinin kanunla düzenlenmesi öngörüldüğü için buna uygun olarak yeni Devlet Memurları Kanunu çıkarılmasına hız verilmiştir.

TBMM'de görüşülmesi yaklaşık 10 ay süren Devlet Memurları Kanunu tasarısı 14 Temmuz 1965 tarihinde kabul edilmiş, 23 Temmuz 1965 tarihinde de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Toplam 239 madde ve 24 geçici maddeden oluşan kanunda yargıçlar ile savcılar, askeri personel ve öğretim üyeleri kapsam dışında tutulmuştur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu günümüze kadar pek çok değişikliğe uğramıştır. Zamanla ortaya çıkan sorunların çözülmesi amacıyla değişiklikler yapılmış, ancak çözümler kısa vadeli olduğu için sorunlar ilerleyen yıllarda tekrar ortaya çıkmıştır.

Çalışmamızın amacı, günümüzde kamu personel sisteminin bazı sorun alanlarının, kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması kapsamında kamuoyuna açıklanan 09.06.2010 tarihli Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile 657 sayılı DMK'da 23 maddelik değişiklik içeren tasarı kapsamında incelemesini yapmaktır. Ayrıca taslağın mevcut sorunlara ne tür çözümler getirdiği konusu da çalışmamızın amaçlarından birisidir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, kamu personel sisteminin temelini oluşturan, kamuya personel istihdamı yapılırken ve yapıldıktan sonra hangi tür özelliklerin ortaya konulduğu hakkında bilgi verilmektedir. Ayrıca 657 sayılı Kanun'da da değinilen kamu personel sisteminin temel ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerine değinilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, kamu personelinin kimlerden oluştuğu ve türlerine değinilmeye çalışılmıştır. İstihdam türlerine göre kamu personeli ayırımına yer verilmiş, son yıllarda istihdam politikası haline getirilmeye çalışılan sözleşmeli personel istihdamına geniş yer ayrılmıştır. Ayrıca sözleşmeli personel istihdamının hangi kanunlara göre yapıldığı ve aralarındaki farkların neler olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, kamu personel sisteminin bazı sorun alanlarına değinilmiştir. Ülkemizin özellikle son yıllarda karşı karşıya kaldığı yolsuzluk ve kayırmacılık gibi sorun alanlarının nedenleri üzerine araştırma yapılmış, uluslararası kuruluşlar tarafından yayımlanan raporlar bağlamında da sorunların nereden kaynaklandığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca kamu personel sisteminin en önemli sorun alanlarından biri olan ücret sistemi ve emeklilik sisteminin de meslekler bağlamında karşılaştırmaları yapılmıştır.

Çalışmamızın son bölümünde ise, üçüncü bölümde ortaya konulan kamu personel sisteminin sorun alanlarının 09.06.2010 tarihli Devlet Memurları Kanunu Tasarısı kapsamında değerlendirilmesi yapılmıştır. Tasarının mevcut sorun alanlarına ne tür çözümler getirdiği, getirdiği çözümlerin etkin olup olmadığı konusuna yer verilmiştir.

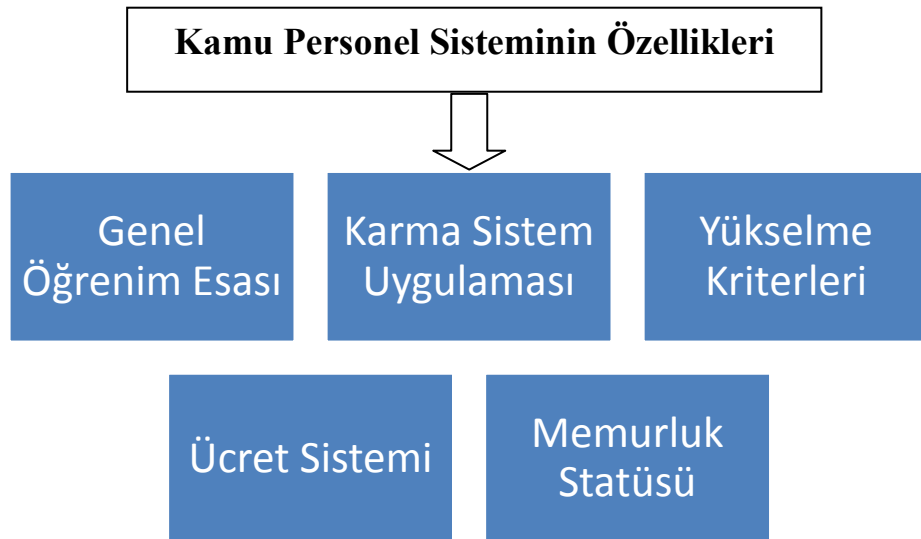
BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE İLKELERİ

1.1. Türk Kamu Personel Sisteminin Temel Özellikleri

Türk personel sistemi, Osmanlı İmparatorluğu'ndan günümüze kadar gelen köklü bir geleneğe sahiptir. Osmanlı döneminde gelişen yönetim sisteminin kısaca merkeziyetçi, kuralcı, gelenekçi ve seçkinci niteliklere sahip olduğunu söylemek mümkündür. Personel yönetimi büyük ölçüde bu görünümünden etkilenmiştir. Cumhuriyetle birlikte liyakat ve kariyer ilkelerine dönülmüştür. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ele alınan konuların başında memurluk rejiminin tekrar ele alınması olmuştur. O dönemde yasal çalışmalar başlatılmış ve 1926 yılında ilk temel kanun olan memurluk rejiminin aylıklar dışında tüm çerçevesini düzenleyen “Memurin Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanun ile memurluk rejiminin temeli atılmış olup memurluk statüsü güvenceye kavuşmuştur.

Tablo.1’de görüldüğü üzere yasal statüye kavuşmuş olan personel sisteminin genel özellikleri; genel öğrenim esası, karma sistem uygulaması, yükselme kriterleri, ücret sistemi ve memurluk statüsü olarak belirlenmiştir. Cumhuriyet döneminde oluşan ve gelişen personel sisteminin günümüzdeki özelliklerini incelemek gerekirse:



Tablo.1.Kamu Personel Sisteminin Özellikleri

1.1.1 Genel Öğrenim Esası

Ülkemizde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda (DMK) genel olarak ortaokul mezunu olanların memur olabileceği ancak ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı durumlarda ilkokul mezunlarının da memur olabileceği belirtilmektedir. Ayrıca DMK'nın 41. maddesinde “Bir sınıfta belli görevlere atanabilmek veya bu görevlerde belli derecelere yükselmek için, kuruluş kanunları veya bu kanun ve kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılacak yönetmelikler ile işin gereğine göre daha yüksek öğrenim dereceleri veya muayyen fakülte, okul veya öğrenim dallarını veya meslek içi veya meslekle ilgili eğitim programlarını bitirmiş olmak veya yabancı dil bilmek gibi şartlar konulabilir” ifadesi bulunmaktadır. Buradan hareketle personel alımında genel öğrenim esasının baz alındığı görülmektedir.

Kamu kurumları personel alımı yaparken yapılacak olan işi göz önünde bulundurmamakta, genel bir meslek veya hizmet alanı baz alınmaktadır. Dolayısıyla alım yapılırken yapılan sınavlar, okul bilgisi ve genel kültür bilgilerinden oluşmaktadır.¹ Yapılacak olan işin gerektirdiği bilgi ve beceri, hizmete girişten sonra hizmet içi eğitimlerle kazanılacağı varsayılmaktadır. Personel sisteminin bu özelliği uzmanlığa dayalı personel alımını önlemektedir. Kamu kesiminde uzmanlık gerektiren belirli kesimlerdeki ihtiyaçlar özel meslek okullarından karşılanmaktadır. Bu kadrolara alınacak personele uzmanlık bilgisini ölçmeye yönelik sınavlar yapılmaktadır. Ancak bu kadrolar çeşitli meslek grupları (Kaymakamlık, Tıp Doktorluğu, Hakimlik, Müfettiş Yardımcılığı vb.) ile sınırlıdır.

1.1.2. Karma Sistem Uygulaması

Kamu personel sisteminde, personel hizmetleri, kurumsal olarak yürütülen bir hizmettir. Her bakanlık kendi personel politikasını kendisi belirler. Personel politikasının belirlenmesi ve uygulanması bir ölçüde Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca yerine getirilmeye çalışılmaktadır.² Alınacak personel sayıları

¹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara 2011, s. 290.

² Cahit Tutum, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13/3, Eylül 1980, s. 97.

bütçe kanununda belirtilmekte ve sınavlar Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde 1999 yılına kadar memur alımında merkezi sınav sisteminin yerine her kurumun kendi personelini almak için yaptığı kurum sınavlarının mevcut olduğu görülmüştür. İlk defa 17 Ekim 1999 tarihinde yapılan Devlet Memurluk Sınavı (DMS) ile memur olarak atanmak isteyen adayların sınavı merkezi olarak ÖSYM tarafından gerçekleştirilmiştir. Söz konusu sınava 1.328.959 kişi başvurmuş ve 392.532 kişi 70 puan ve üstü olarak başarılı sayılmıştır. Başarılı adaylar kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmek üzere tercihte bulunmuş ve adayların atanmayı istedikleri görevin gerektirdiği nitelikte olup olmadıklarını belirlemek üzere yine kurum ve kuruluşlarda oluşturulan sınav komisyonları devreye girmiştir. DMS adı altında gerçekleştirilen sınav düz memur alımı için yapılmıştır. 1999 yılında yapılan düzenleme ile daha önce DMS adı ile uygulanan sınav, bu tarihten itibaren Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı (KMS) olarak isim ve nitelik değiştirmiştir. KMS ilk ve son defa 7-8 Temmuz 2001 tarihinde 120 puan türünün yer aldığı, öğretmenlik, düz memurluk, sözleşmeli personel ve kariyer meslekleri olmak üzere dört oturum şeklinde bir ön eleme sınavı olarak uygulanmıştır.

Kamuya personel alımında belli dönemlerde etkisini sürdüren kayırma sistemi, memurluğa giriş ve ilerleyişte siyasal kayırmanın, memuriyetlerin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasının, hem siyasal ödüllendirmenin, hem de, partizan kadroları oluşturmanın yolu olarak bilinmektedir.³ Ülkemizde akrabalık, siyasi parti üyeliği, tanıdıklık vb. tamamen bilimsel yöntemlerin dışındaki yöntemlerin memur alımında etkili olduğu, referansı olanın kamu kurumlarında kendilerine yer buldukları bir dönemden sonra DMS ve müteakiben KMS sınavları, kamu personel alımında önemli bir değişim getirdiği söylenebilir. Siyasi partilerin kamuya yandaşlarını yerleştirmelerinin yolunu büyük ölçüde tıkayan bu sınavlar adaylar arasında rekabet getirmekte, bilgi düzeyi yüksek olanlar yüksek puanlar almaya ve kurumların yarışma sınavlarına katılmaya hak kazanmaktadır.

KMS sınavından sonra 03.05.2002 tarihinde resmi gazetede yayınlanan “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” gereğince kamu kurum ve kuruluşlarında ilk defa atanacak olan herkes için Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) adıyla merkezi bir sınav yapılması karara bağlanmıştır.

³ Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul 1988, s. 12.

KPSS sınavı ÖSYM tarafından ilk olarak 06-07 Temmuz 2002 tarihinde gerçekleştirilmiştir. KPSS içeriğinde yıllar içerisinde değişiklikler yapılmakla birlikte, birçok farklı branşlarda puanlama sistemi uygulanarak muhtelif kamu kurumlarına başvuru hakkı elde edilmesi sağlanmıştır. KPSS'den ilgili kurumların talep ettikleri puanı alan adaylar başarılı sayılarak kurumun sözlü ve yazılı sınavlarına ayrıca tabi tutulmuşlardır. Bu durum, merkezi hizmete alma sistemi yanında karma sistemin geçerli olduğunu göstermiştir.

1.1.3. Yükselme Kriterleri

Yükselme kriterlerinde öncelikle esas alınan kişinin görmüş olduğu öğrenim derecesidir. Kişinin sahip olduğu diploma, hem hizmete giriş derecesini hem de hizmete alındıktan sonra kurum içinde yükselebileceği dereceyi etkiler. Dolayısıyla ilkokul, ortaokul, lise ve yüksek öğrenimliler göreve değişik derecelerden başlarlar ve yükselebilecekleri derecelerde farklıdır. Yükselmede temel belirleyici “kıdem”dir.⁴

I Numaralı Cetvel
AYLIK GÖSTERGE TABLOSU (1)
K a d e m e l e r

Dereceler	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1320	1380	1440	1500	–	–	–	–	–
2	1155	1210	1265	1320	1380	1440	–	–	–
3	1020	1065	1110	1155	1210	1265	1320	1380	–
4	915	950	985	1020	1065	1110	1155	1210	1265
5	835	865	895	915	950	985	1020	1065	1110
6	760	785	810	835	865	895	915	950	985
7	705	720	740	760	785	810	835	865	895
8	660	675	690	705	720	740	760	785	810
9	620	630	645	660	675	690	705	720	740
10	590	600	610	620	630	645	660	675	690
11	560	570	580	590	600	610	620	630	645
12	545	550	555	560	570	580	590	600	610
13	530	535	540	545	550	555	560	570	580
14	515	520	525	530	535	540	545	550	555
15	500	505	510	515	520	525	530	535	540

Tablo.2.Aylık Gösterge Tablosu

⁴ **Tutum**, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, s. 97.

657 sayılı DMK'da Tablo.2'de görüleceği üzere 15 derecelik bir rütbe hiyerarşisi mevcuttur. Her memur bir hizmet yılını tamamladığında bir kademe ilerlemesi ve her üç yılda bir derece ilerlemesi gerçekleştirilerek bir üst dereceye yükseltilmektedir. Örneğin; 8. derecenin 1. kademesinden hizmete başlayan bir memur bir yıl hizmet süresi geçtikten sonra bir kademe ilerlemesi yaparak 8. derecenin 2. kademesine yükseltilir. Bu işlem her yıl disiplin cezası alınmaması durumunda tekrarlanır ve üç yılın sonunda personel 7. dereceye yükseltilir.

Mevcut sistemde yetenekli ve başarılı olan personelin üst kademelerde görev yapması mümkün değildir. Sistem belirli kadrolar için belirli hizmet yılları şart koşmakta ve "sıra ile yöneticilik" anlayışı ön plana çıkmaktadır. Yükselmede liyakat prensibi ile hareket edilmemekte 9. derecenin 1. kademesinden hizmete başlayan bir personelin 1. derecenin 4. kademesine kadar normal şartlarda 28 yıl görev yapması gerekmektedir. Yani personelin bir üst dereceye yükselmesinde hizmet yılı baz alınmakta liyakat prensibi göz ardı edilmektedir.

DMK'da mevcut derece kademe ilerlemesini beklemeden üst kadrolarda atama şeklinin ne şekilde yapılacağı da belirtilmektedir. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ile Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4'üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabilir. Ancak, bu şekilde bir atanmanın yapılabilmesi için ilgilinin;

- a. 1'inci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl,
- b. 1'inci ve 2'nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar için en az 10 yıl,
- c. 3'üncü ve 4'üncü dereceli kadrolar için en az 8 yıl,

hizmetinin bulunması ve yükseköğrenim görmüş olması şarttır. Dört yıldan az süreli yükseköğrenim görenler için bu süreler iki yıl ilave edilir.⁵ Söz konusu atama şekli incelendiğinde daha önce de ifade edildiği üzere yöneticilik kadrolarına atanabilmek için belirli bir eğitim düzeyine sahip olmak ve belirli hizmet yıllarını tamamlamak gereklidir.

⁵ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

1.1.4. Ücret Sistemi

Memurların almış oldukları ücretler, eğitim durumu, çalıştıkları hizmet sınıfı ve derece esaslarına göre belirlenmektedir. Memurlar Tablo.2’de de görüldüğü üzere 15 derecelik bir ücret sistemine tabidirler. Her derece ücret düzeyini göstermekte aynı derecede olanlar aynı ücreti almaktadırlar. Ülkemizde, memurların aylıklarının belirlenmesi, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile gerçekleştirilmektedir. Memurların almış oldukları ücret “aylık”, “ek gösterge”, “yan ödeme” ve “sosyal hak niteliğindeki ödemeler” şeklinde dört ödemeden oluşmaktadır.⁶ Şimdi bu ödemelere kısaca değinelim:⁷

- a. Aylık: Herhangi bir ek yapılmadan çıplak aylığı belirtir. Ücret rejiminin en önemli unsuru olan aylık, Tablo.2’de belirtilen aylık gösterge tablosundaki rakam ile her yıl belirlenen kat sayının çarpımı sonucu elde edilir.
- b. Ek Gösterge: Memurların geneli için değil belirli mevkilerdeki personel için aylığa ek olarak ödenen miktardır. Ek gösterge çalışılan kadro için belirlenen gösterge rakamının aylıkta olduğu gibi yıllık belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunur ve aylığa eklenir. Ek göstergeden faydalanan kamu görevlileri olarak müsteşar, genel müdür, daire başkanı, vali, kaymakam gibi memurluklar sayılabilir.
- c. Yan Ödemeler: Memura çeşitli adlar altında aylığa ek olarak ödenen parayı ifade etmektedir. Bu ödemeler, “iş güçlüğü zammı”, “iş riski zammı”, “temininde güçlük zammı” ve “mali sorumluluk zammı” adları altında toplanmıştır.
 - İş güçlüğü zammı, niteliği ve çalışma koşulları bakımından güç olan işlerde çalışanlara,
 - İş riski zammı, hayat ve sağlık için tehlike arz eden hizmetlerde çalışanlara,
 - Temininde güçlük zammı, temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan yerlerde çalışanlara,

⁶ Meral **Tecer**, “Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 3, Eylül 1993, s. 21.

⁷ Nuri **Tortop**, Tahir Aktan ve Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi*, Dördüncü Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2000, s. 202.

- Mali sorumluluk zammı, Sayıştay'a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla vezne açığından sorumlu veznedarlara ödenen parayı ifade eder. Söz konusu yan ödemelerin hangi kadrolarda çalışanlara verileceği ve miktarı, bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir kez olmak üzere Bakanlar Kurulunca belirlenir.
- d. Sosyal Hak Niteliğindeki Ödemeler: Memurlar için yukarıda belirtilen ödemelere ek olarak çeşitli sosyal yardımlar da aylığa ek olarak ödenmektedir. Aile yardım ödeneği, ölüm yardımı ödeneği, yiyecek yardımı ödeneği memurlara yapılan sosyal ödemelere örnek olarak verilebilir.

12 Eylül 2010 tarihine kadar memurların aylıklarına yapılacak olan zam oranları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmiştir. Bu tarihte yapılan anayasa değişikliği ile memur ve memur emeklilerine verilen yıllık zam oranı belirleme yetkisi Bakanlar Kurulundan alınmıştır. Yapılacak olan zam oranları toplu sözleşme yapılarak belirlenmeye başlanmıştır.

Farklı hizmet sınıflarında aynı işi yapan memur aylıkları incelendiğinde ciddi farklılıkların olduğu göze çarpmaktadır. Ülkemizde maaş ve ücretlerin belirlenmesinde, siyasi iktidarların kararları belirleyici olmaktadır.⁸ Türk kamu sisteminde, ücret sistemi ile ilgili yapılan düzenlemeler incelendiğinde, bu düzenlemelerin ülkenin karşılaştığı siyasal dönüşüm ve ekonomik krizler dönemine denk geldiği görülmektedir. Bu nedenle çıkarıldıkları dönemin izlerini taşıyan ücret düzenlemeleri, kalıcı çözüm arayışlarından çok anlık çözümler getirmektedir.⁹ Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli düzenlemelerle "tazminat" adı altında farklı sınıflarda bulunan memurların maaşında artışlar yapılmaktadır. Bu uygulama da aynı işi yapan ancak farklı hizmet sınıflarında çalışan memurlar arasında ücret farklılıklarına sebep olmakta ve ücret sistemi karmaşık bir hal almaktadır.

⁸ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 291.

⁹ Ali Öztürk, "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 42, Temmuz-Eylül 2001, s.3; Doğan Canman, "Cumhuriyet'in 75. Yılında Kamu Personel Rejimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 31, Ekim-Aralık 1988, s. 5.

1.1.5. Memurluk Statüsü

Memurluk statüsü, başta Anayasa olmak üzere kanunlarla düzenlenmiştir. Her vatandaş görevin gerektirdiği çeşitli niteliklere sahip olmak şartı ile kamu hizmetine girme hakkına sahiptir (md.70). Yani memurluk satın alınacak ya da belirli kişi ya da kümelere özgülenecek bir istihdam biçimi değildir.¹⁰ Anayasaya göre; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (md.128). Memurlar, devletin asli ve sürekli görevlerini yapmak üzere istihdam edilirler.

Memurların, DMK’da belirtilen “devlet memurluğundan çıkarma” cezasını işlemedikçe görevine son verilemez. Memur statüsünün kanunlarla açık bir şekilde düzenlenmiş olması memur güvenliğinin önemli bir unsurudur. Kişi, 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 korunmuşlardır.¹¹ Memurlar görevlerini yerine getirirken devletin asli ve sürekli unsuru olduklarından dolayı devleti temsil etmekte ve devlet otoritesini kullanmaktadır. Bu nedenle, memurlara çeşitli güvenceler içeren bir statü tanınmaktadır. Bu güvenceli statüde memurlar, başta iş güvencesi olmak üzere, çeşitli ayrıcalıklarla işçilerden ayrılır.

Memurluk, günümüzde olduğu gibi geçmişte de itibarlı bir statüye sahip olduğu söylenebilir. Osmanlı döneminden günümüze kadar memurluk, eğitilmiş kişilerin uğraşı olarak algılanmakta ve toplumda saygınlık ifade etmektedir. Osmanlı döneminden 1950’ye kadar memurluk, hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden yeterli, toplumsal saygınlığı olan, kendi içinde ilkeleri olan, halkla ilişkilerinde otoriter, hizmet açısından kurallara bağlı ve şekilci bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır.¹² 1950 yılından günümüze kadar belli bir dönemde ekonomik çekiciliğini ve toplumsal saygınlığını yitirmekte ancak güvenceli statüsünü hep korumaktadır.

¹⁰ Onur Ender **Aslan**, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007, s. 47.

¹¹ **Tutum**, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, s. 98.

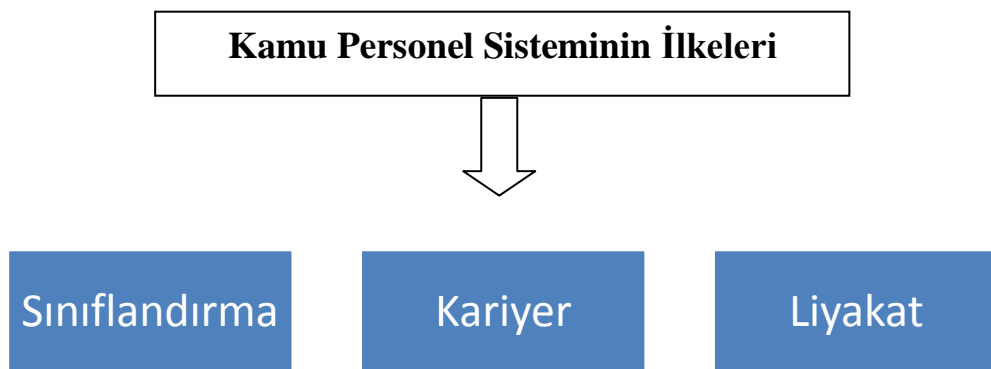
¹² Öznur **Us**, “Memurluk Prestij”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, Eylül 1973, s. 49; **Eryılmaz**, s. 292.

1.2. Türk Kamu Personel Sisteminin İlkeleri

İlke, geçerliliği büyük ölçüde kabul görmüş genellemedir. İlkeler, yöneticiye kesin karar vermede yardımcı olurlar. Bunun yanında ilkelerin çeşitli yararları vardır: Benimsenmiş ilkelere dayanan kararlar daha tutarlı ve yararlıdır. İkinci olarak, ilkeler zaman kaybını önlemenin yanında, ilkeleri benimsemiş yönetici personel yönetiminde daha başarılıdır. Son olarak ilkeler bilgi ve deneyimlerin kuşaktan kuşağa aktarılmasına yardımcı olurlar.

Personel yönetiminde bilim adamları fiziksel bilimlerdeki gibi kesin ve geçerli ilkeler belirlemenin mümkün olmadığını belirtmişlerdir. Ancak yönetim alanında da kabul gören ve büyük ölçüde uygulanan ilkelerin varlığından söz edilebilir. Bu ilkelere uygun davranışlar sergilendiğinde olumlu sonuçlar alındığı görülmüştür.¹³ Kamu personel yönetiminde de uzun deneyimler sonucu çeşitli ilkeler geliştirilmiştir. Yürürlükteki bir personel sisteminin özellikleri, bu ilkelere ve bu ilkelerin uygulanma biçimlerine bakılarak kestirilebilir. Personel yönetimi teknikleri ve işlemleri, ancak bu ilkeler çerçevesinde anlam kazanırlar. Personel yönetimi ilkeleri, hizmete girişten emekliliğe kadar personel yönetimi sürecinin tüm aşamalarında yol gösterici bir değer taşırlar.¹⁴

Şimdi 657 sayılı Kanun kapsamında kamu personel sisteminin ilkelerini incelemek gerekirse:



Tablo.3.Kamu Personel Sisteminin İlkeleri

¹³ Halil **Can**, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı, *Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi*, Üçüncü Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 1988, s. 15.

¹⁴ Cahit **Tutum**, *Personel Yönetimi*, TODAEİ Yayınları, Ankara 1979, s. 18.

1.2.1. Sınıflandırma

Genel anlamda sınıflandırma, belirli özellikleri birbirine benzeyen şeylerin bir araya getirilmesidir. İlk zamanlardan beri insanlar çevresindeki eşyaları kümelendirme ihtiyacı duymuşlardır. İnsanın çevresini keşfedebilmesi öncelikle karşılaştığı olay ve olguları sınıflandırmasına bağlıdır. İnsanda düzenleme duygusu öylesine gelişmiştir ki gündelik yaşamında insan, sınıflandırma işlemini kendiliğinden ve sürekli olarak yerine getirir. Gündelik hayatta kullandığımız ürünlerin etiketlenmesi, kitapların kataloglanması, kütüphanelerdeki kitapların tasnifi hepsi amaçları farklı olsa da birer sınıflandırmadır. Kısaca sınıflandırma hayatı kolaylaştıran ve onunla süre gelen bir olgudur. Bilimin temelinde sınıflandırma mevcuttur.

Ülkemizde sınıflandırmanın tarihini incelediğimizde, Osmanlı İmparatorluğunda yönetime katılanlar “Mülkiye Sınıfı”, “İlmiye Sınıfı”, “Kalemiye Sınıfı” ve “Seyfiye Sınıfı” olarak ayrılmaktadır.¹⁵ Mülkiye sınıfında, berlerbeyi, vezirler, ve yüksek kumandanlar gibi sivil ve askeri yüksek yöneticiler bulunmaktadır. Bu yöneticiler eğitimlerini enderun okullarında almaktadır. İlmiye sınıfı, din, yargı ve eğitim işleriyle uğraşan şeyhülislam, müftüler, kazaskerler ve kadılar gibi memurlar bu sınıfa girmektedir. Bunlar hem hakimlik hem de belediye işleri ile ilgilenmektedir. Seyfiye sınıfı, kumanda heyeti ve genelkurmay dışında kalan yeniçeri, sipahileri, askeri sınıfları içine almaktadır. Kalemiye sınıfına gelince, bu sınıf devletin kayıtlarını tutan ve yazışmalarını yöneten büro memurları sınıfıdır.¹⁶ Osmanlı döneminde yönetim işleri bahsettiğimiz dört sınıf tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sınıflara belirli koşullara sahip olanlar girebilmekte, girdiği sınıf içerisinde istenilen bilgiyi kazananlar uzun bir adaylık sürecinden sonra çeşitli memurluk derecelerine yükselebilmektedir.

Osmanlı İmparatorluğundan sonra ülkemizde gerçek anlamda sınıflandırma düşüncesi, 1956 tarihli Devlet Personel Kanunu Tasarısı ile ortaya atılmış olup, söz konusu tasarı kanunlaşamayınca, sınıflandırma hukuk düzleminde yerini gerçek anlamda 657 sayılı DMK ile almıştır.

Sınıflandırma ilkesi, hizmetin şartları ve o hizmeti ifa edecek personelin haklarının belirlenmesi açısından önemlidir. DMK'nın 3. maddesinde sınıflandırma,

¹⁵ Zafer Akbaş, “Kamu Personel Rejimi ve Sorunları: Malatya Valiliği Personeli Üzerine Bir Uygulama”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 4, Güz 2002, s. 3.

¹⁶ Hüseyin Özdemir, *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları:6, İstanbul 2001, s. 112.

“Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.” şeklinde ifade edilmiştir. Başka bir deyişle sınıflandırma, görev ve personel esas alınarak, hizmet birimlerini bir grupta toplamaktır. Sınıf, ortak eğitim ve meslek niteliklerine sahip olan kamu görevlisi grubudur. Hiçbir memur sınıfının dışında çalıştırılmayacağına göre, ortak yetiştirme ve aynı nitelikleri gerektiren mesleklerin bir “sınıf” oluşturması esastır.¹⁷

Personel yönetiminde sınıflandırma ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü personelin işe alma, ücret, yükselme, sicil ve eğitim gibi işlemleri sınıflandırma ilkesine göre düzenlenmektedir. Fertler toplu halde çalıştıkları zaman, birbirlerine benzer birimler ve bir grup meydana getirirler. Devlet hizmetlerinin karışık durumu, kadro ve personelin çokluğu sınıflandırma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Ancak sınıflandırma sayesinde ussal ve yeterli bir iş bölümü yapılması olanağı bulunur.¹⁸ Sınıflandırma, kendi içerisinde hiyerarşik olarak dizayn edilmiş hizmet gruplarından benzer olanların bir araya getirilmesidir. Personelin hizmete alınmadan önce, personelin çalıştırılacağı hizmet grubunun sınıflandırılması, işi yapacak personelin sahip olması gereken kabiliyetlerin ve niteliklerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu kesiminde sınıflandırma, birçok ülkede farklı şekilde uygulandığı söylenebilir. Her devletin yönetim anlayışı, sosyal ve ekonomik yapılarındaki farklılıklar çeşitli sınıflandırma biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Bu farklı sınıflandırma biçimlerini, ortak ilkeler bakımından iki gruba ayrılabilir:¹⁹

- Kadro Sınıflandırması
- Rütbe Sınıflandırması

Sınıflandırmada hizmete önem veriliyor, görev ve sorumluluklar sınıflandırmaya esas alınıyor ve buna göre sınıflandırma yapılıyorsa, kadro sınıflandırması söz konusudur. Sınıflandırmada personele önem veriliyor, onun niteliklerine ağırlık

¹⁷ Bahtiyar **Akyılmaz**, Murat Sezginer ve Cemil KAYA, *Türk İdare Hukuku*, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s. 567; İpek Özkal **Sayan**, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 64, Sayı 1, Mart 2009, s. 215.

¹⁸ Nuri **Tortop**, *Personel Yönetimi*, Altıncı Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1999, s. 95.

¹⁹ **Eryılmaz**, *Kamu Yönetimi*, s. 286.

veriliyorsa, rütbe sınıflandırması söz konusudur. Şimdi kısaca söz konusu sınıflandırma türlerini ele almak gerekirse:

Kadro, personelin işe alımından önce belirlenen soyut bir statüde olup, onun tüm yetki ve sorumluluklarını gösterir. Kadro kavramı memur kavramından ayrıdır. Kişi, atama ile mevcut kadroya girerek memur statüsüne kavuşur. Kadrolar, kanunlarla veya kanunlarda belirtilen usullerle ihdas edilir.

Kadro sınıflandırması, Amerika, Kanada ve Filipinler’de uygulanan bir sınıflandırma sistemidir. Sınıflandırılan kadrolar, bu kadrolarda çalışacak personelden ayrı olarak, kadroların görev, yetki ve sorumlulukları esas alınarak değerlendirilir. Kadro sınıflandırma sistemi daha çok uzmanlığa yer vermektedir. Kadro sınıflandırmasında uzmanlığa önem verildiği için uzmanların yetiştirilmesi amacıyla eğitim kurumlarına ihtiyaç vardır. Bu nedenle bu sistemi her ülkenin uygulaması zordur. Kadro sınıflandırmasında pozisyonlar, geniş hizmet kategorilerine ve uzmanlık alanlarına göre ayrılmaktadır. Bu işlem pozisyon tanımlarına bakılarak kolayca yapılabilir. Geniş hizmet kategorilerine örnek vermek gerekirse “mühendislik-mimarlık”, “genel yönetim ve büro hizmetleri”, “muhasabe-bütçe”, “kütüphane-arşiv”, “matematik-istatistik”, “hukuk”, “sağlık”, “fizik bilimleri” ve “biyolojik bilimler” gibi kümeler gösterilebilir.²⁰

Rütbe sınıflandırması işi yapacak personele ağırlık veren bir sistemdir. Rütbe sınıflandırmasında öncelik; görev ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olduğu bireysel niteliklerdir. Bu sistemde memurun yetenekleri, kişiliği ve statüsü esas alınmaktadır. Rütbe sınıflandırmasında, memur mevcut niteliklerine uygun bir kadroda göreve başlayarak zaman içerisinde kendi sınıfı içinde yükselir. Öğrenim durumu ve memuriyette geçirilen süreler esas alınarak memurun rütbesi belirlenir.

Rütbe sınıflandırması sistemi, İngiltere, Hindistan, Fransa ve Almanya’da etkilerini göstermektedir. Bu sistemin unsurları, eğitim ve tecrübe, işin önemi, zihinsel koşullar, çalışma koşulları, başkaları ile ilişki ve sorumluluk derecesidir.²¹ Rütbe sınıflandırmasında, yapılacak görevler niteliklerine göre gruplara ayrılmış ve bu gruplara gerekli niteliklere sahip olan personel alınmaktadır. Ödev, yetki ve sorumlulukların azalıp artması memurun ücretinde herhangi bir değişikliğe sebep olmamakta, memur hangi işte çalışırsa çalışsın rütbe ve derece esas alınmaktadır.

²⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 286.

²¹ Akbaş, s. 12.

Ülkemizde personel sınıflandırmasının esasını oluşturan Devlet Memurları Kanunu yukarıda ele alınan sınıflandırma türlerinden herhangi birini kabul edip, diğerini reddetmiş değildir. DMK’da rütbe sınıflandırması esas alınmış olmakla beraber zaman içerisinde kanunda yapılan değişikliklerle kadro sınıflandırması da belli ölçüde kabul görmüştür.

Sınıflandırma ilkesi, hizmetin şartları ve o hizmeti ifa edecek personelin haklarının belirlenmesi açısından önemlidir. DMK’nın 3. maddesinde sınıflandırma, “Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.” şeklinde ifade edilmiştir. Başka bir deyişle sınıflandırma, görev ve personel esas alınarak, hizmet birimlerini bir grupta toplamaktır. Sınıf, ortak eğitim ve meslek niteliklerine sahip olan kamu görevlisi grubudur. Sınıflandırma ilkesine göre, hiçbir memur sınıfının dışında çalıştırılmaz. O halde, aynı yetiştirme ve aynı nitelikleri kapsayan mesleklerin “sınıf” oluşturması esastır.²²

SINIF	MEMUR SAYISI	ORANI
Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı	888.503	35,81
Genel İdare Hizmetleri Sınıfı	544.950	21,96
Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı	411.059	16,57
Emniyet Hizmetleri Sınıfı	261.625	10,54
Teknik Hizmetler Sınıfı	145.392	5,86
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	112.274	4,52
Din Hizmetleri Sınıfı	110.542	4,45
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	4.922	0,20
Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı	2.122	0,09
Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı	-	-
Jandarma Hizmetleri Sınıfı	-	-
Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı	-	-
TOPLAM	2.481.389	100

Tablo.4. Memur Hizmet Sınıfları Dağılımı ve Oranları²³

²² Akyılmaz vd, s. 567.

²³ www.dpb.gov.tr (Erişim: 01.03.2017)

Söz konusu hizmet sınıfları ve 2016 yılı itibariyle mevcut memur sayıları ve oranları Tablo-4'te gösterilmiştir. Tablodaki mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı 1974 yılında dokuzuncu sınıf olarak, milli istihbarat hizmetleri sınıfı 1975 yılında onuncu sınıf olarak DMK'ya eklenmiştir. 2016 yılına kadar Genelkurmay Başkanlığına bağlı olan Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığına dahil edilmesi ile yeni sınıflar olarak DMK'nın 36. maddesinde yer alan hizmet sınıflarına eklenmişlerdir.²⁴ Bu kapsamda hangi memurlukların hangi sınıflara dahil olduğunu kısaca irdelemek gerekirse:²⁵

- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı

Devlet Memurları Kanunu kapsamında giren kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören devlet memurları bu hizmete girmektedir. Kanun, diğer sınıfların kapsamına girmeyen memurların da genel idare sınıfına girmesini kabul etmiştir.

- Teknik Hizmetler Sınıfı

Bu sınıfa yine kanun kapsamına giren kurumlarda meslekleri ile ilgili görevleri yapan yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar, mimar, jeolog, kimyager, teknik öğretmen okullarını bitirip de öğretmenlik hizmeti dışında teknik hizmetlerde çalışanlar, tütün eksperleri sayılanlar, fen memur, tekniker, teknisyen ve benzeri ünvanlara sahip olup en az orta derecede mesleki öğrenim görmüş bulunanlar bu sınıfa girmektedir.

- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı

Bu sınıfa tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim, fizik terapisti, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmet mütehassısı, biyologlar, diyetisyenler, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi, köy ebesi, hemşire yardımcısı, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personeli girmektedir.

²⁴ 25.07.2016 tarihli 668 sayılı KHK'nın 22. ve 25. maddesi ile düzenlenmiştir.

²⁵ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı

Eğitim ve öğretim görevi yapan ve 1327 sayılı kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan öğretmenler bu sınıfa girmektedir.

- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı

Avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisi olan devlet memurları bu sınıfa girmektedir.

- Din Hizmetleri Sınıfı

Özel Kanunlara göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan devlet memurları bu sınıfa girer.

- Emniyet Hizmetleri Sınıfı

Polis, komiser yardımcısı, komiser, başkomiser, emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri, emniyet müdürü ve emniyet müdürü niteliğini kazanmış emniyet mensubu devlet memurlarını kapsamaktadır.

- Jandarma Hizmetleri Sınıfı

Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmalar bu sınıfa dahildir.

- Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı

Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmalar bu sınıfa dahildir.

- Yardımcı Hizmetler Sınıfı

Kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak, toplamak, iş sahiplerini karşılamak, yol göstermek, hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatları yapmak, ilaçlama yapmak veya yaptırmak, tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı nitelikteki görevlerde her kurumun özel yapısına göre ve yine bu özellikte olmak üzere varlığına lüzum duydukları yardımcı hizmetleri

yapmakla görevli bulunanlardan Devlet Memurları Kanununa göre işçi niteliğinde olmayanları kapsamaktadır.

- Mülki İdare Hizmetleri Sınıfı

Vali ve kaymakamlar ile bu nitelikleri kazanmış olup, İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsamaktadır.

- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

Bu sınıf M.İ.T. kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalışanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Başbakanlıkça saptanan görevleri yapanları kapsamaktadır.

Sınıflandırma ilkesinin personel işlemlerinin sağlanmasında bir takım faydaları vardır. Bu faydalardan ilki, sınıflandırma aylık rejimini düzenleyen bir ilke olmamakla birlikte, asıl amacı, kamu hizmetlerinin başarılı ve etkili bir biçimde yapılmasını sağlamak için, personel hakları ve yükümlülüklerinin, hizmet koşullarının düzenlenmesi, güvencelerin belirtilmesidir. İkinci olarak, devletin, ekonomik ve sosyal görevlerini yerine getirebilmesi, kalkınma planları ile buna göre çıkarılan yıllık programların yürütülebilmesi için başarılı bir sınıflandırma sistemi gerekmektedir. Üçüncü faydası, kamu personel rejimlerinde sınıflandırma ilkesinin uygulanması personel temini ve yetiştirilmesinde kolaylıklar sağlamaktadır. Dördüncüsü, iyi bir sınıflandırma, kariyer sisteminin kurulması, gelişmesi ve mesleklerin oluşmasında ön koşuldur. Son olarak, adil, yeterli ve düzenli bir ücret sisteminin kurulabilmesi için iyi bir sınıflandırma yapmak şarttır.²⁶

1.2.2. Kariyer

Kariyer kavramının oldukça eski bir terim olduğu söylenebilir. 16. yüzyıldan bu yana keşfedilmiş olan olmasına rağmen, çalışma hayatı için bilimsel olarak, ilk defa Anne Roe'nun 1956 yılında yazmış olduğu "*Meslekler Psikolojisi*" kitabı ile kullanılmaya başlanmıştır. Kariyer kavramı Donald E. Supper'in 1957 yılında yazdığı "*Kariyer Psikolojisi*", Tiedeman ve Ohara'nın 1963 yılında "*Kariyer Gelişimi, Seçimi ve Uyarlanması ile Bireysel Kariyer Gelişim Teorisi*" ile tartışılır hale gelmiştir.

²⁶ Akgüner, s. 14.

Kariyerin insan yaşamında nasıl bir gelişim ve değişim gösterdiği, 1970'li yıllardan bu yana bilim adamlarının yoğun bir biçimde ilgisini çekmiştir.

Kariyer kelimesi Fransızca ve Latince kelimelerden türeyen yol, geçit anlamına gelmektedir. Kariyer sözlük anlamı olarak, “*çalışma yaşamında ilerleme sağlayıcı bir başarı elde edebilmek amacıyla, bireyin izlediği yol, süreç veya çalıştığı alan*” şeklinde tanımlanmaktadır. Günlük dilde ise başarı, yükselmek, statü gibi kelimelerle tanımlanmaya çalışılan bir kavram olan kariyer, genellikle meslek ile de eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Günümüzde ise kariyerin meslek kavramından farklı olarak kişinin, kendisini bir uzmanlık alanında geliştirmesi, bazen de aralarında fazla farklılık bulunmayan bir dizi işlerde çalışmak anlamında kullanılmaktadır. Hangi kapsamda kullanılırsa kullanılsın “kariyer” sözcüğünün bir ölçüde “başarı derecesini” simgeleyen bir anlam taşıdığı noktasında uzlaşma bulunmaktadır.²⁷ Bu anlamda kariyer kişinin çalışma hayatında sahip olmak isteyeceği ve duygusal olarak tatmin olabileceği bir sözcüktür.

Genel anlamda kariyer, yaşam boyu bir uğraş, bir iş olarak tanımlanabilir. Daha dar anlamda kariyer, yükselme amacıyla genç yaşlarda işe girilip emekli olana kadar sürdürülen bir olgudur. Kariyer sahibi olmakla kişi, kariyer ilkesine göre şekillenmiş ve içinde her türlü düzeylerde hizmet mevkileri bulunan bir örgütlenmenin üyesi olur. Bütün çalışma yaşamı, normal olarak bu örgüt içinde ve bir mevkiden diğer bir mevkiye yükselmek suretiyle geçer. En genel anlamıyla kariyer, sahip olunan bir iş içerisinde ilerlemek ve bunun sonucunda daha fazla ücret, daha fazla sorumluluk, daha fazla saygınlık, erk ve prestij elde etmektir.²⁸

Kariyer, işe yönelik kişinin yaşamı boyunca edindiği deneyim ve faaliyetler olarak algıladığı tutum ve davranışlar olarak da tanımlanmaktadır. İnsanlar kendileri için uygun gördükleri hedeflere ulaşmak için hem sosyal hayatlarında hem de iş hayatlarında birçok faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetler sonucunda oluşan deneyim ise bireyin kariyeri olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda kariyer, kişilerin çalıştıkları iş alanlarında, işin gerektirdiği bilgi, beceri, tecrübe, davranışlar ve yükselme koşullarına göre aşamalar katetmek suretiyle yükselmeleri sonucu ulaştıkları noktaları ifade etmek için kullanılmaktadır.

²⁷ **Tutum**, *Personel Yönetimi*, s. 22.

²⁸ Halil **Can** vd., s. 17.

Kariyer kavramında tanımlar ne kadar farklı olursa olsun, içeriğinin yanlış anlaşılmasını önlemek açısından aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir.²⁹

- Kariyer kavramı, yalnızca yüksek statüdeki veya hızlı ilerleme olanakları bulunan işleri yapan kişilerle ilgili olmayıp, bir sekreterin de kariyerinin olabileceği unutulmamalıdır.
- Kariyer, sadece dikey hareketlerle ilgilenmemektedir. Yani örgütteki dikey hiyerarşik yükselmenin yanında, yatay olarak şu anda yaptıkları işten memnun olan, yükselmek istemeyen personeli de kapsamaktadır.
- Kariyer kavramı, bir örgütte işe alma/alınma ile eş anlamlı olmayıp, birden fazla örgüt ve birden fazla faaliyet ile ilgili olabilmektedir.
- Kariyer kavramı, hem örgütün birey üzerindeki etkilerini; hem de bireyin kendi iş hayatı, planlaması ve denetiminde söz sahibi olması demektir.

Kamu kesiminde kariyerin anlamı, memurluğun bir meslek konumuna getirilmesidir. Kariyer ilkesinin amacı, nitelikli kişileri hizmete çekmek ve onları kamu hizmetinde tutmaktır. Başka bir ifade ile kariyer, personelin haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak kendini yetiştirmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olarak tanımlanabilir.³⁰ DMK'nın 3. maddesinde kariyer ilkesi "*Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.*" şeklinde ifade edilmektedir. Yukarıda yapılan tanımlamalar ışığında kariyer ilkesinin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:³¹

- Kariyer sisteminde, personelin hukuki yapısı sözleşmelerle, kolektif nitelikli işlemlerle değil, tek taraflı statüye bağlı olarak belirlenir.
- Kariyer ilkesinin temel olgularından biri de uzmanlaşmadır. Memurluk farklı sınıflara ayrılarak ele alındığı için iyi yetişmiş uzman memurlar kamu hizmetini daha iyi yerine getirmektedirler. Devlet, memurların uzmanlaşması

²⁹ Serap Arifoğlu, "Türk İlaç Sanayinde Kariyer Yönetimi Uygulamaları Üzerinde Bir Çalışma", Ankara Üniversitesi SBE, Ankara 2015 (Doktora Tezi), s. 4.

³⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 285.

³¹ Akgüner, s. 10.

için hizmet öncesi, adaylık süreci ve hizmet içi eğitim gibi üç aşamalı bir eğitim programı uygulamaktadır.

- Memurlukta kıdeme önem verilir. Yani bir memurun bir görevde sürekli çalışması ona tecrübe kazandırır ve hiyerarşi içerisinde ilerlemesine olanak sağlar. Ancak hiyerarşi içerisinde yükselmek için sadece kıdem yeterli değildir.
- Kariyer sistemi sadece kıdemden ibaret değildir. Sistemin iyi çalışması için liyakat ve ehliyete de önem verilmelidir.
- Kariyer ilkesi, hiyerarşi içerisinde yükselmelere bağlı olarak memurların ücretlerinde de artışı sağlayan bir ücret rejimini zorunlu kılar.
- Memurların sosyal ve mali haklar bakımından güvenceli bir sisteme sahip olmaları da kariyer ilkesinin bir parçasıdır. Memurlara mesleki güvencenin yanında bakmakla yükümlü olduğu ailesine de mali ve sosyal haklar tanınmalıdır. Kariyer ilkesinin daha fazla ön plana çıktığı üniversiteler gibi kuruluşlarda çalışan personele, sosyal güvenlik ve kariyer yapma olanakları tanınmalı, böylece kariyer ilkesinin daha fazla ön plana çıktığı bu tip kurumlarda personele geniş imkanlar yaratılmalıdır.
- Hizmet grupları ve bunların sınıfları içinde, memurların görevleri ve sorumluluk dereceleri, personelin niteliklerine göre düzenlenmelidir.

Kariyer sistemleri, bakış açılarına göre farklı farklı sınıflandırılabilir. Kapsamlarına göre dar veya geniş, hizmete girişteki sınırlamalara göre açık veya kapalı, işe veya kişiye verilen önem derecesine göre işe yönelik veya kişiye yönelik şeklinde ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmalarda en yaygın olanı işe ve kişiye yönelik kariyer sistemidir.

İşe yönelik kariyer sisteminin diğer bir adı “kadro” sistemidir. Bu sistemde işe göre personel alma söz konusudur. Bu sistemde kişi işe alınmadan önce yapılacak görevin tüm niteliklerine sahip olmalıdır. Hizmete girişte yapılan sınavlar genel bilgiden çok kişinin atanacağı görevin gerektirdiği bilgi, beceri ve deneyim seviyelerini ölçmeye yarar. Hizmete alınan personelin güvencesi işi ile sınırlıdır. Yani çalışmakta olduğu göreve, kadroya ihtiyaç kalmadığında kişinin hizmetle ilişkisi de sona erer. İşe yönelik kariyer sisteminde ücret düzenlemesi eşit işe eşit ücret prensibine dayanır. Kişinin sahip olduğu akademik öğrenim düzeyi aldığı ücrete etki etmemekte, yapılan işin önem ve

sorumluluk düzeyi alacağı ücreti belirlemektedir. Bu nedenle görevin gerektirdiği nitelikler bakımından birbirine benzer işlerin bir araya getirilmesi önemlidir. Ücretlerin belirlenmesinde temel etken yapılan işin “güçlük ve sorumluluk” düzeyi iken başarı, kıdem ve eleman bulma gücü gibi etkenlerin rolü de bulunmaktadır.

İşe yönelik kariyer sisteminin güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır.³² Öncelikle sistemin güçlü yönlerini ele almak gerekirse:

- Bu sistemde atanılacak kadro ve bu kadronun gerektirdiği nitelikler açık, kesin ve bağlayıcı bir biçimde belirlendiğinden kayırcılık olgusu en az düzeydedir.
- Yapılacak görevlerin neler olduğu önceden belirlendiğinden personel alımları gerçek gereksinimlere dayalıdır. Yani fazla personel alımı söz konusu değildir.
- Sistemin en önemli yönü eşit işe eşit ücret ödenmesi olanağıdır.
- Görev ve sorumluluklar önceden belirlendiği için çalışanlar kendilerinden neler beklendiğini önceden bilmekte ve yöneticilere de personelin başarı değerlendirmesini yapma olanağı vermektedir.
- Görev tanım formları ayrıntılı bir biçimde hazırlandığı için hangi işin kimin sorumluluk alanına girdiği belirlenmiştir. Yani iş yaparken belirsizlik olmamakta, ikilem yaşanmamaktadır.
- Sistem uzmanlaşmayı öngördüğünden dolayı çağdaş teknolojik gelişmelere daha yatkındır.

Yukarıda belirtilen işe yönelik kariyer sisteminin faydalarının yanında zayıf ve sakıncalı yönleri de mevcuttur. İşe yönelik kariyer sisteminin zayıf ve sakıncalı yönleri ise:

- Görev ve sorumluluk tanımlarının ayrıntılı hazırlanması, işe alınacak personelde bulunması gereken niteliklerin belirlenmesi gibi konular zaman, emek ve uzmanlık istemektedir. Dolayısıyla bu sistemin kurulması zor ve pahalıdır.

³² Tutum, *Personel Yönetimi*, s. 26.

- Yapılan görevler arasında özellikle teknik, bilimsel ve yönetsel işlerde güçlük ve sorumluluk düzeylerini belirlemek olanaksızdır.
- Sistemin kadro, sınıf ve ücret arasında kurduğu sıkı ilişkinin bazı güçlükler doğurmasıdır. Özellikle ihtiyaç duyulan bazı personelin hizmete çekilmesinde zorluklar yaşayan devlet, görev ilkesini bir kenara bırakmak durumunda kalabilmektedir. Dolayısıyla istediği personeli hizmete çekebilmek için söz konusu görevi daha üst düzeyde bir sınıfa sokmak zorunda kalmakta ve daha fazla ücret ödemek durumunda kalmaktadır. Bu ise görevin sınıflandırılmasında nesnellik ilkesinden vazgeçildiğinin bir göstergesidir.
- Sistemin göreve göre personel alındığından dolayı personel hareketliliğini kısıtlamasıdır. Yani her sınıf için değişik nitelikler aranması sınıf değiştirmeyi zorlaştırmaktadır.

Kişiyeye yönelik kariyer sisteminin bir diğer adı da “rütbe” sistemidir. Kişiyeye yönelik kariyer sistemi, görevden çok görevi yerine getirecek personelin ön plana çıktığı bir sistemdir. Kişinin rütbesiyle yerine getirdiği görev arasında doğrudan bir ilişki söz konusu değildir. Burada rütbeden kasıt, hizmet süresine, hizmet içi ilişkilere ve genel yeteneklere göre kazanılan bir haktır. Kişiyeye yönelik kariyer sisteminde kişi belirli bir kadro için değil, belli bir kariyer ve meslek için göreve alınır. Kişi hizmete alındıktan sonra hiyerarşik düzen içerisinde bir rütbeden diğerine yükselmekle görevine devam eder. Bu sistemde kişinin görev ve sorumluluklarında bir değişiklik olmadığı halde rütbesi değişebileceği gibi rütbesi değişmeden görev ve sorumluluklarında değişiklik de olabilir. Buna örnek olarak askerlik mesleğini verebiliriz. Rütbesi “albay” olan bir subaya duruma göre bir “yarbay”ın yaptığı görev de verilebileceği gibi duruma göre bir “tugay” seviyesindeki birliğe komuta etmesi de istenebilir. Şimdi burada “rütbe” değişmediği halde görev ve sorumluluklar değişmiştir.

Kişiyeye yönelik kariyer sisteminde hizmete girişte temel ölçüt diplomadır. Yani hizmete girişle öğrenim düzeyi arasında bir ilişki kurulmuştur. Bu sistemde yapılacak görevle ilgili bilgi, beceri ve deneyimin hizmete girdikten sonra kazanılacağı varsayılmıştır. Rütbe sisteminde ücret sistemi kişinin sahip olduğu kariyere bağlanmıştır. Değişik rütbelerde bulunan kişiler aynı işi yapsalar da ücretleri farklıdır. Personele verilen iş garantisi de işe yönelik kariyer sisteminden farklıdır. Çalışılan

kadronun veya birimin ortadan kaldırılması personelin işinin sonlanması anlamına gelmeyip, personelin başka birimde çalışmaya hazır olduğu kabul edilip yeni görevler verilir.

Kişiyeye yönelik kariyer sisteminin de işe yönelik kariyer sistemi gibi güçlü ve zayıf yönleri vardır.³³ Öncelikle kişiyeye yönelik kariyer sisteminin güçlü yönlerini ele almak gerekirse:

- Yöneticiye esnek bir iş sağlar. Yani çalışanın özlük haklarında herhangi bir değişiklik yapmadan farklı görevlerde değerlendirilmesi olanağı sağlar.
- Bu sistemde personelin kendini geliştirme ve yaptığı görevi geliştirme olanağı olduğu için ileri görüşlü, daha iyi planlama yapabilen yöneticilerin yetiştirilmesine olanak sağlar.
- Personele iş güvencesi sağlandığı için çalıştığı kuruma aidiyeti daha fazla olur ve işini içtenlikle yapar.
- Hiyerarşik yapıda daima yükselme olanağı olduğu için kişinin kendi niteliklerini arttırmasına ve daha verimli çalışmasına olanak sağlar.
- Hizmete alındıktan sonra belirli niteliklere sahip personelin yükselmesi ortak değerlerin oluşmasına ve dayanışma duygusunun artmasına yardımcı olur.

Sistemin zayıf yönleri ise:

- Sistemde göreve başladığı andan itibaren farklı görevlerde çalışma imkanı elde edildiğinden belli bir alanda uzmanlaşma gerçekleşmez.
- Sistemde yükselme deneyim kazandıktan sonra gerçekleştiğinden yönetim kademesi genellikle yaşlı kişilerden oluşmakta, genç ve yetenekli kişilere yönetim kademesinde olanak tanınmamaktadır.
- Sistemin sağladığı iş güvencesi bazen personele durağan bir çalışma düzenine geçmesine sebep olabilir. Ayrıca yetersiz olan personelin ayıklanmasına da olanak sağlamamaktadır.
- Ücret sisteminde değişiklik güçleşmektedir. Yani bir kademedede yapmak istediğiniz artış diğer kademelerde çalışan personelde rahatsızlık

³³ **Tutum**, *Personel Yönetimi*, s. 33-34.

yaratacağından artışların genellikle tüm kademelere yapılması gerekmektedir.

1.2.3. Liyakat

Liyakat ilkesinin ilk defa XIII. yüzyıllarda Prusya Krallığı tarafından personel sisteminde kullanıldığı belirtilse de, XI. yüzyılda Selçuklular tarafından kullanıldığını görmekteyiz. Yusuf Has Hacıp'in kaleme aldığı Kutadgu Bilig'de, Nizamülmülk'ün Siyasetnamesi'nde yöneticilere yapmış oldukları yönetim ile ilgili tavsiyeleri yer almaktadır. Daha sonra, liyakat ilkesinin Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan itibaren esas alındığı ve Kanuni döneminde, yaygın bir kullanım alanı bulduğu, bu uygulamanın Fransa, İngiltere ve ABD tarafından örnek alınarak geliştirildiği belirtilmektedir.³⁴ Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde liyakat ilkesinin belirli dönemlerde öne çıkması, padişahlık sisteminde uygulamada sınırlı kalması gibi nedenlerle devamlılık göstermediği söylenebilir. Hatta Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde, İmparatorluğun çöküş nedenlerini Katip Çelebi "Görevlerin ehline verilmesi, ehil olmayanların ve gaddarların hakkından gelinmesi gerekirken bütün makamların yüksek fiyat ile satılması" şeklinde ifade etmektedir. Yine Koçi Bey'in "Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden aşırı mevkiler verilip, eski kanun bozuldu."³⁵ ifadeleri liyakat ilkesinden uzaklaşıldığını, kayırmacılığın ön plana çıktığını ortaya koymaktadır.

Liyakat ilkesinin esasları 1717'de Prusya Kralı I.Frederik tarafından ortaya konulmuştur. Devlet memurluğuna girişte öğrenim zorunluluğu getirilmesi ve sınav uygulaması usulünü kabul etmiştir.³⁶ 1794 tarihli Prusya Kanunu'nda kamu hizmetlerine giriş için sınavların uygulanma biçimini belirten tüzük ve kanunların çıkarılacağı yazılıdır. ABD'de liyakat ilkesi 1883 yılında Pendleton Kanunu ile benimsenmiştir. Söz konusu kanunda personel alımlarını tarafsız bir komisyonun yapacağı, memurların açık yarışma sınavları ile alınacağı, memurların siyasi vaatte bulunamayacakları belirtilmiştir.

³⁴ Burhan **Aykaç**, "Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1990, s. 102; Ömer Faruk **Günay**, *Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s. 112.

³⁵ Coşkun Can **Aktan**, "Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig ve Koçi Bey Risalesi'nden Öğreneceklerimiz", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 1393; **Özdemir**, s. 119.

³⁶ **Tortop**, s. 47.

Ülkemizde liyakat ilkesinin tarihi gelişimine baktığımızda 1924 Anayasasında devlet memuru olmak için ehliyet sahibi olma şartı getirilerek liyakat ilkesine vurgu yapılmıştır. 1961 Anayasasının 58. maddesi, memurluğa giriş ile ilgili “Her Türk, kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” ifadesine yer vermekle hizmete alınmada hem eşitlik hem de liyakat ilkelerine değinmiştir. Mevcut Anayasamız da 1961 Anayasasının ilgili maddesini aynen benimsemiştir. DMK’nın 3. Maddesinin c fıkrasında liyakat ilkesi, “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.” şeklinde tanımlamıştır. Liyakat sisteminin uygulamada pratiğe dökülebilmesi için güvenilir ve geçerli bir sınav sisteminin olması gerektiği söylenebilir.

Personel yönetiminde üzerinde en çok durulan ve benimsenen ilkelere biri liyakat ilkesidir. Liyakat, bir görevi başarı ile yapabilme gücüne sahip olma olarak tanımlanabilir. Liyakat ilkesine merit sistemi veya yeterlik ilkesi de denilmektedir. Kelime anlamı olarak, uygunluk, elverişlilik veya yeterlilik olarak tanımlanan liyakat ilkesi, devlet kademelerine hizmette bulunulacak görevin gerektirdiği nitelik ve yeteneklere sahip en verimli personelin alınmasını gerektirir. Liyakat ilkesi, kim hizmet için gerekli liyakat, değer ve bilgiye sahipse, o kişinin siyasi partilere ve işbaşındaki kamu görevlilerine yakınlığına bakılmadan, işe alınmasıdır.³⁷ Liyakat ilkesi, personelin hizmete girişte ve yükselişinde sadece yetenek ve görevdeki başarısının ön planda olduğu, personele tanınan hakların, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak biçimde düzenlendiği ilkedir.³⁸ Yani, liyakat ilkesinin temelinde memurluğu hak etme, yapılacak göreve layık olma vardır.

Kamu yönetiminde, “liyakat (yeterlik) sistemi” kadar, üzerinde ülkelerarası ittifak sağlanmış, evrenselleşmiş, bugüne değin pek az değişikliğe uğramış, devam ettirilmesi konusunda bir şüpheye düşülmemiş ve inandırıcı bir alternatifi önerilmemiş, fiili sapmalar vuku buldukça ihtiyacı ve önemi daha çok duyulmuş bir başka müessese bulmak adeta olanaksızdır.³⁹ Liyakat sisteminin karşısında yer alan memur

³⁷ Akgüner, s. 10.

³⁸ Günay Yıldız, “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı, Aralık 2016, s. 144.

³⁹ Sait Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1980, s. 123.

alımlarındaki ikinci yöntem kayırma sistemidir.⁴⁰ Kayırma sistemi, hizmete girişte ve ilerleyişte siyasal kadroların oluşturulması, memur kadrolarının seçim ganimeti gibi görülmesi, partizan kadroların oluşturulmasıdır. Liyakat sisteminin gücü, çökmüş, kanserleşmiş, çürümüş kayırma sistemi deneyimine tepki oluşundan veya kayırmacılığın red ve istenmemesinden değil, kendisinin sağlıklı, etkin, demokratik, yanıtlayıcı kamu yönetimi için, “akıl için yol birdir” anlamına tek yol olmasından, başarısını bir yüzyılı aşkın süredir, aksi girişimlere karşın kanıtlamış bulunmasından önce, temel felsefenin, ana ilkelerinin cevap verdiği ihtiyacın gereklerine uygun düşmesinde, özde rasyonel, sağlam ve tutarlı olmasında yatmaktadır.⁴¹

Liyakat ilkesi insan kaynakları yönetiminde “dar” ve “geniş” olarak iki anlamda ele alınmaktadır. Dar anlamda liyakat, kamu görevine en yetenekli personelin alınmasıdır. Buradaki “yetenek” hem alınan eğitimi, sahip olunan bilgi, görgü ve kültürü, hem de fiziksel beceriyi kapsamaktadır. Bu ilkenin gerçekleşmesinin en uygun aracı da açık yarışma sınavlarıdır.⁴² Burada sınavdan kasıt sadece yazılı veya test şeklinde yapılan sınav olmayıp, sözlü, mülakat, uygulamalı sınavlar da yapılabilmektedir. Memur alımında yapılacak olan sınavlarda da bir takım ilkelerin olması gerekmektedir:⁴³

- Yeterli Duyurma: Alımı yapılacak olan memur kadrolarının ve şartlarının kamuoyunda tüm ilgililere hitap edecek şekilde duyurulmasıdır.
- Başvurma İmkânı Tanıma: Açıklanan kadrolara tüm ilgililerin kolaylıkla başvurabileceği şekilde bir mekanizma geliştirilmelidir.
- Aranılan Koşulların Gerçekçi Olması: Alımı yapılacak kadro için belirlenen niteliklerin yapılacak olan görevle uyumlu olması gerekmektedir. Aksi takdirde belirlenen niteliklerin belirli kişilerin alımı için belirlendiği ön eleme yapıldığı algısı oluşabilir. Belirlenen niteliklerin amacı o görevi yapabilecek tüm ilgililere başvuru imkânı sağlamak olmalıdır.

⁴⁰ Tuba **Eroğlu**, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, Zonguldak 2010, s. 227.

⁴¹ **Güran**, s. 124.

⁴² M.Lütfi **Şen**, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, Mart 1995, s. 78.

⁴³ **Aykaç**, s. 96.

- Adaylar Arasında Ayrım Yapılmaması: Alım yapılırken ilgililerden görevi yapabilecek niteliklerin haricinde dil, din, siyasi görüş vb. kriterlerin aranmaması gerekmektedir.
- Yeteneğe Göre Sıralama: Yapılacak olan sınav yarışmasından sonra adaylar sınavlardaki başarı sıralamalarına göre değerlendirilmeli başka etki odakları olmamalıdır.
- Sonuçlar Hakkında Bilgi Verme: Sınava giren adaylara sınav sonuçlarını makul bir süreden sonra başarı dereceleri ile birlikte öğrenme imkanı tanınmalıdır.
- Sınav Sonuçlarına İtiraz Hakkı: Sınav sonuçları açıklandıktan sonra başarı derecesi hakkında itirazı olan adaylara itiraz hakkı tanınmalı, bu konuda idareler gerekli tedbirleri almalıdır.

Geniş anlamda liyakat, etkin, verimli ve rasyonel bir insan kaynakları sisteminin kurulmasını sağlayan kural ve uygulamaların tamamıdır.⁴⁴ Yani, yalnızca işe alım sürecini değil, terfi, ücret sistemini, çalışma koşullarının hizmete etkisini de içermektedir. Geniş anlamda liyakat, dar anlamda liyakat sistemini içerdiği gibi personel sisteminin tamamını kapsamaktadır.

657 sayılı DMK liyakati geniş anlamda dikkate almıştır. Liyakat ilkesinin gerektirdiği bazı esaslar vardır:⁴⁵

- Memur alımında temel yaklaşım, toplumun bütün kesimlerinin temsilini sağlayan bir yöntem olmalıdır. Uygun kaynaklardan, nitelikli adaylar arasından yapılacak bir seçim sonucunda memur alınmalıdır. Gerek hizmete girişte, gerek hizmete alındıktan sonra ilerlemede tek ölçüt, kişinin yeteneği, bilgisi ve olanaklar altında katıldığı nesnel yarışmalar aracılığı ile olmalıdır.
- Memurların tamamına eşitlik ilkesi bağlamında davranılmalı dil, din, ırk, cinsiyet vb. nedenlerle farklı davranışlar sergilenmemelidir.
- Tüm kamu görevlileri karakter ve davranış üstünlüğü ile kamu yararı düşüncesine göre hareket etmelidir.

⁴⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 285.

⁴⁵ Akgüner, s. 12.

- Kamu hizmetlerini yerine getiren memurlar, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmalı, görevde kalmaları ve yükselmeleri liyakat ilkesine göre yapılmalı, memurların eğitim ve öğretimine önem verilmelidir.
- Memurlar, siyasi baskılara ve kayırmalara karşı yasal olarak korunmalı, resmi yetkilerini hiçbir siyasi düşüncenin lehine veya aleyhine kullanmamalı, seçim sonuçlarına etki edecek hareketlerden kaçınmalıdır.
- Memurlar, resmi bilgi ve belgeleri kanunlar izin verdiği ölçüde açıklamalı, kanunlara aykırı davranarak idarenin zararına sebebiyet vermemelidir.
- Nitelikli kamu görevlisi bulabilmek ve bunları kamuda tutabilmek için, etkili bir ücret sistemi geliştirilmeli, “eşit işe eşit ücret” ilkesi kapsamında ücretler memuru özendirici ve teşvik edici olmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONELİ

Kamu personelinin asli görevlerinin ilki vatandaşa devlet adına kamu hizmetini vermesidir. Yani bir kişinin kamu personeli sayılabilmesi için kamu kurumunda çalışıyor olması gerekmektedir. Bu nedenle, kamu hizmeti gördükleri halde bir kamu kurumunda çalışmayan kişiler, kamu personeli sayılmamaktadır. Örneğin, doktorluk mesleği kamu hizmeti olduğu halde, bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışılmıyorsa, doktor “kamu personeli” olarak nitelendirilemez.⁴⁶

Kamu personeli “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda kamu personeli, Anayasa’nın 128. maddesinde belirtildiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kişileri kapsar. Bu kamu personelleri memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Burada bahsedilen diğer kamu görevlileri, kendi özel personel kanunları bulunan öğretim üyeleri, hakim ve savcılar ile askeri personeldir. Geniş anlamda kamu personeli, hukuki statüleri, durumları farklı olsa da kamu kesiminde çalışan herkesi kapsamaktadır.

Ülkemizde çalışma alanları ve tabi oldukları personel kanunları farklı olan kamu personelinin dört sınıfa ayırmak mümkündür:

- a. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre idari personel,
- b. 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu kapsamında çalışan adli personel⁴⁷,
- c. 2914 sayılı Üniversite Personel Kanunu kapsamında çalışan akademik personel⁴⁸,
- d. 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında çalışan askeri personeldir⁴⁹.

İdari, adli, akademik ve askeri personel Türk kamu personel sisteminin dört ayağını oluşturmaktadır.⁵⁰ Tabii oldukları kanunlar farklılık gösterse de atama işlemi ile

⁴⁶ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 292.

⁴⁷ 26.02.1983 tarihli, 17971 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁸ 13.10.1983 tarihli, 18190 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁹ 10.10.1967 tarihli, 12670 sayılı Resmi Gazete.

⁵⁰ Sayan, s. 202.

göreve başlamaları, kamu hizmeti görmeleri, kariyer ilkesinin çalışma hayatlarında geçerli olması anlamında hepsi birer kamu personelidir.

2.1. İstihdam Şekillerine Göre Kamu Personeli

657 sayılı DMK'yı incelediğimizde kamu personelinin istihdamını dört gruba ayırdığını görmekteyiz. Bunlar;

- Memur
- Sözleşmeli Personel
- Geçici Personel
- İşçi

olarak ifade edilmiştir. Ayrıca bu gruplandırmanın dışında herhangi bir statüde personel çalıştırılmayacağı da belirtilmiştir.

İSTİHDAM TÜRÜ	BAKANLIKLAR, BAĞLI, İLGİLİ VE İLİŞKİLİ KURULUŞLAR	KİT'LER	MAHALLİ İDARELER	TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ	MERKEZ BANKASI VE KAMU BANKALARI	GENEL TOPLAM
MEMUR	2.338.178	4.552	110.965	27.694	-	2.481.389
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	40.283	73.329	10.375	-	-	123.987
İŞÇİ	95.814	58.727	93.034	19.143	62.183	328.901
GEÇİCİ PERSONEL	21.042	-	-	-	-	21.042
TOPLAM	2.495.317	136.608	214.374	46.837	62.183	2.955.319

Tablo.5. 2016 Yılı Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı⁵¹

Yukarıda verilen Tablo.5'te kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan kamu personelinin sayıları belirtilmiştir. Şimdi istihdam şekillerine göre gruplandırılmış kamu personel türlerini inceleyelim:

⁵¹ www.bumko.gov.tr (Erişim 01.04.2017)

2.1.1. Memur

Ülkemizde memurluk kavramının tarihsel gelişimini incelediğimizde, Osmanlı döneminde memur sınıfının saygın bir yere sahip olduğunu görüyoruz. Osmanlı'nın ilk dönemlerinde memurlar “kul” olarak tanımlanmakta, “kul” un hizmete alınmasında yetiştirilmesinde ve yükselmesinde tek yetkili kişinin padişah olduğu görülmektedir.⁵² Burada bahsedilen “kul” ibaresi köle anlamında değildir. Memurlar yerine getirdikleri vazifelerde özgürdürler ama padişaha itaat etmek zorundadırlar.

Kul sistemi, gayrimüslim kökenli çocukların küçük yaşlarda devşirilerek eğitilmesi ve devlet hizmetlerinde kullanılması esasına dayanmaktadır. Çocuk yaştan itibaren eğitilen memurlar belli bir zaman sonra devlet işlerinde çalıştırılmakta, bu memurların eğitimi, yükselmesi, belirli görevlere atanması padişah tarafından yapılmaktadır. Bu sistemde hükümdar, memurların bir amiri olmasından öte, onların ailesi, babası olduğu söylenebilir. Aynı yerde büyüyen memurlar ise birbirleriyle iş arkadaşından öte kardeşirler. Bu yüzden kul memur için devlete hizmet, aileye hizmettir.⁵³ Fatih döneminde ise, memurların çocukları usta-çırak ilişkisi kapsamında küçük yaşlarda yetiştirilmekte, eğitimleri bittiğinde memur olarak atanmakta ve maaşa bağlandığı görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun zayıflaması ile birlikte bu sistem bozulmaya yüz tutmuş ve liyakatin yerini kayırmacılık almaya başlamıştır.⁵⁴ Memur statüsünün esaslı bir düzene getirilmesi 1876 Anayasası ile başlamış, 1878 tarihli “Memurin Mülkiye Kararnamesi” ile özel düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun özelliği taşıyan bu kararnamede; memurluğa giriş şartları, memurların hakları, ödevleri ve görevden alınmaları ile ilgili hükümler yer almıştır.

Personel rejimi ile ilgili daha kapsamlı düzenlemeler Cumhuriyet dönemi ile birlikte başlamıştır. Cumhuriyetin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası'nda memurlarla ilgili hükümlere yer verilmiş, ancak herhangi bir tanımlama yapılmamıştır. Siyasal yeterliliği olan her vatandaşın memur olma hakkına sahip olduğu belirtilmiş, memurların göreve atanması, yükselmesi ve her türlü haklarının özel kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca 1926 yılında 788 sayılı “Memurin

⁵² Yıldız, s. 146.

⁵³ Aslan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi”, s. 212.

⁵⁴ Özdemir, s. 112.

Kanunu” çıkarılmıştır. Memurin Kanunu’na göre, özel ya da genel bütçeden maaş alan ve kamu hizmeti yapan kişiler memurlardır; memurlar, memur sicilinde kayıtlı olacaklardır.⁵⁵ Kanunda memurlar dışında hizmetli(müstahdem) tanımı yer almıştır. Hizmetliler, ücret karşılığı çalışan, sicile tabi olmayan ve memur hukuku dışında tutulan kişiler olarak belirtilmiştir.

1961 Anayasası’nın memurluk statüsünün belirlenmesi açısından belli bir ölçüt getirdiği söylenebilir. 1961 Anayasası’nın 117. maddesinde, “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” şeklinde ifadeye yer verilmiştir. Anayasa’da ayrıca memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ödenek ve diğer özlük haklarının kanun ile düzenleneceği ifade edilmiştir.

1961 Anayasası’ndan sonra kamu personel yönetimi sistemi, önemli değişikliğe uğramış ve 14 Temmuz 1965 tarihli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmiştir. İlk olarak istihdam memurlar, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olarak üç kategori de sınıflandırılmıştır. Daha sonra kanun hükmünde kararname ile geçici personel statüsü de eklenerek bugünkü istihdam türü ortaya çıkmıştır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, memur kavramını, “diğer kamu görevlileri” kavramı ile birlikte ele almıştır.⁵⁶ 1982 Anayasası’nın 128. maddesinde “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa kamu görevlilerini sadece memur kavramı içinde görmemiştir. Örneğin, sözleşmeli personel, kamu hizmeti görevlerinde memur statüsünde olmamakla beraber, idari sözleşmeler yoluyla çalıştırılabilir.⁵⁷ Ayrıca, diğer kamu görevlileri kavramının kapsamına kendi özel personel kanunları bulunan ancak DMK’ya bağlı olmayan öğretim elemanları, hakim ve savcılar ile askeri personel de girmiştir.

DMK’nın 4. maddesine göre memur şöyle tanımlanmıştır: “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanun

⁵⁵ Gencay Şaylan, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, Tesev Yayınları, İstanbul 2000, s. 26.

⁵⁶ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 294.

⁵⁷ Akgüner, s. 21.

uygulamasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.” Bu tanımlamada bir kişinin memur sayılabilmesi için tanımda belirtilen şartlara haiz olması gerektiği belirtilmiştir.⁵⁸

5327 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda memur kavramı, daha kapsamlı ve karmaşık olarak ele alınmaktadır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6. maddesinde “memur” kavramı yerine “kamu görevlisi” ifadesi yer almaktadır. Bu hükme göre kamu görevlisi, “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçim yoluyla veya herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi” şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere memurun değil geniş anlamda kamu görevlisinin tanımı yapılmaktadır. Yapılan tanıma göre, kişi eğer kamusal faaliyet icra ediyorsa, kamu personeli olarak kabul edilmektedir. Kanunun gerekçesinde kamusal faaliyet, “Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararlar, bir hizmetin kamu adına yürütülmesi” şeklinde ifade edilmektedir.

Türk Ceza Kanunu’nda “memur” tanımının kapsamının çok geniş alındığı söylenebilir. Yukarıda da ifade edildiği gibi Ceza Hukuku’nda bir kişinin “kamu görevlisi” olarak değerlendirilebilmesi için, o kişinin yaptığı işin bir “kamusal faaliyet” olması şartı aranmaktadır. Ceza hukuku açısından, kamu görevlisinin atanmayla ya da seçimle, sürekli veya geçici olarak görev yapmasının, yaptığı görev dolayısıyla kişinin maddi bir karşılık alıp almamasının kamu görevlisi sayılması açısından bir önemi yoktur.⁵⁹ Dolayısıyla Ceza Kanunu’ndaki kamu görevlisi tanımlamasının İdare Hukuku açısından kabul edilmediği açıktır. Çünkü; Devlet Memurları Kanunu’na göre bir kişinin memur sayılabilmesi için devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilmiş olması zorunludur. Yani herhangi bir devlet kurumunda görev yapıyor olması gereklidir. Türk Ceza Kanunu’nda ise bir kişinin “memur” veya “kamu görevlisi” sayılabilmesi için gerekli ve yeterli şart, hangi şekilde olursa olsun, kamusal faaliyet yapıyor olmasıdır.

Memurluk, DMK’nın öngördüğü asli ve sürekli istihdam modelidir. Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de memurluk, bilgi ve yeteneğe göre başvuru ve işe

⁵⁸M.Tarık **Eraslan** ve Ahmet Tozlu, “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 81, Nisan-Haziran 2011, s. 37.

⁵⁹ Adil **Bucaktepe**, “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 3-4, Temmuz 2014, s. 465.

girişten sonra liyakat esasına göre yüksenilen bir meslek olarak kabul edilmektedir. Memur, kamuda ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görevli, genel idare esaslarına göre yapılması gereken işlerde çalışan, asli ve sürekli görevleri üstlenmiş olan kamu personelidir. Bu sürekli ve asli görevlere genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde dahildir.

Memur, kamu hizmetine kendine tahsis edilmiş bir kadro ile emekli olana kadar bağlanmış, belli bir hiyerarşik düzen içerisinde kendisine ait bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli olarak maaş alan ve görevlerini yerine getirirken devlet adına kamu yetkisini kullanan kişidir.⁶⁰ DMK'nın 4. maddesi a bendinde memur, "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan hareketle bir kişinin memur sayılabilmesi için şu özellikler sayılabilir:

- Kişinin devlet veya kamu tüzel kişiliklerinde çalışıyor olması,
- Yapılan hizmetin genel idare esaslarına göre yürütülen bir kamu hizmeti olması,
- Kişinin yaptığı hizmetin asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olması gerekir.

Yukarıda verilen özelliklere göz attığımızda bir kişinin memur sayılmasının ilk şartı devlet veya kamu tüzel kişiliklerinde çalışıyor olmasıdır. Yani kamuda bir kadrosunun olması ve o kadroda görev yapıyor olması gerekmektedir. Örneğin, bir avukat görevi gereği kamu hizmeti yapıyor olabilir ama kamuda bu görevi ifa etmiyorsa memur sayılmamaktadır. Diğer bir şartımız, kişinin ifa ettiği görevin mahiyetidir. Bir kimsenin memur sayılabilmesi için faaliyet konusunun kamu hizmeti olması şarttır.⁶¹ Kişinin yaptığı faaliyet devlete ait bir faaliyet olsa da, kamu hizmeti mahiyetinde değilse onu yerine getiren kişi memur sayılmaz. Son olarak, memur kamunun daimi ve sabit unsurudur. Yapılan hizmetlerin sürekli olması, hizmete daimi surette bağlı,

⁶⁰ Birgül Ayman **Güler**, *Kamu Personeli Ders Notları*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara 2004, s. 14.

⁶¹ İsmet **Giritli**, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1979, s. 268.

hizmetin daimi bir unsuru haline gelmiş bulunan bir fertler kitlesinin bulunmasını gerektirmektedir.

2.1.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli çalışma sistemi, personelin iş güvencesine ve herhangi bir statüye sahip olmadığı bir çalışma türüdür. Sözleşmeli personelin statüsü, işçi ile memur arasında olup, ne işçi ne de memurdur. Memur olmamasının sebebi sürekli çalışma güvencesi yoktur. İşçi olamamasının sebebi çalışma koşullarını idareyle karşılıklı olarak belirleme yetkisine sahip olamamasıdır.

Sözleşmeli personel çalıştırma sistemi, 657 sayılı DMK'dan önce özel meslek bilgisi olan ve uzmanlık alanı bulunan personel çalıştırmak için değil, memurlara ödenen farklı bir ücret sistemi için oluşturulmuştur. Bunun amacı, sözleşmeli olarak çalışan personele memurdan daha fazla ücret ödemektir. Ancak bu sistem zamanla hem statü farklılaşmalarına hem de mevzuat karmaşasına yol açmıştır. Bu durum 1965 tarihli 657 sayılı DMK'nın ilk halinde düzeltilmeye çalışılmıştır. Yapılan düzenlemeye göre sözleşmelilik, yalnız yabancı uzmanlar için getirilen, kurumların teşkilat kanunlarında açık olarak belirtilen ve yalnız Devlet Planlama Teşkilatı için getirilmiş olan bir sistemdir. Ancak zamanla sözleşmeli personel çalıştırma amacı dışına çıkarılmış ve 1970'lerden sonra yaygınlaştırılmıştır.

Sözleşmeli personel statüsünün amacı, 1980 sonrası KİT'leri zayıflatarak özelleştirmelerin önünü açmak olsa da zamanla tüm kamu personel sistemini etkilemiş ve ana istihdam biçimi olma özelliğine kavuşmuştur. 1990 yılının ilk yarısından itibaren sözleşmeli personel istihdam biçiminin bir başka alt türü belirlemiştir. Bu alt türde sözleşmeli personel istihdamı düzenleyici kurumlarda görülmüştür. Kurumların sözleşmeli personel istihdamı ile ilgili örgüt kanunlarına hükümler konularak 657 sayılı DMK hükümlerinden bağımsız biçimde sözleşmeli personel istihdam edilmesinin önü açılmıştır.⁶²

Sözleşmeli personel istihdamının kamuda yaygınlaşması, 2003 yılında çıkarılan 4924 sayılı Kanun ile olmuştur. Kanun ile eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli sağlık personeli çalıştırılması amaçlanmıştır. Sağlık Bakanlığı bünyesinde

⁶² Onur Ender **Aslan**, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara 2005, s. 335.

çalıştırılacak sağlık ve yardımcı sağlık personelinin sözleşmeli olarak çalıştırılmasına imkan tanıyan 4924 sayılı yasal düzenleme ile yeni hizmete alınacak personelin kadrolu memur statüsünde değil sözleşmeli personel olarak istihdam edilmesinin yolu açılmıştır. Bu kanunun diğer önemli özelliği sadece bir bakanlığı kapsayan ve bir bakanlığa özgü çıkarılmış ilk sözleşmeli personel düzenlemesi olmasıdır. Sağlık Bakanlığında başlayan sözleşmeli personel istihdamının ardından atılan diğer bir adım da sözleşmeli öğretmenlik uygulamasıdır. 2006 yılında 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin b fıkrasına "Milli Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması halinde öğretmenlerin ..." ibaresi eklenerek öğretmenlerin de sözleşmeli olarak istihdamının yolu açılmıştır.

İdarenin sözleşmeli statüsündeki yaklaşımı, karşılıklı iradeye dayanarak sözleşme yapılması, sözleşmeyi sona erdirme de kendisine takdir hakkı kazanmaktır. Ancak söz konusu yaklaşım, Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar ile sözleşmeli personelin statü hukukuna tabi olması ile neticelenmiştir. Anayasa Mahkemesi sözleşmeli personeli, memur ve işçi sayılmayan, "kendine özgü çalışma biçimi" olarak benimsemektedir.

Yargı kararları ile sözleşmeli personel ile memur arasındaki farkın azalmasıyla idare tarafından bu istihdam türünü özendirici ücret politikasından vazgeçilmiş "sözleşmeli personel memura benzemiş" dolayısıyla bu statüyle esnek istihdama geçişte başarılı olunamamıştır.⁶³

Yıl	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sözleşmeli Personel Sayısı	301.382	169.282	178.222	105.284	121.254	149.133	180.377
Toplam Personel Sayısı	3.013.612	3.099.137	3.215.457	3.319.584	3.440.039	3.520.530	3.561.539
Yüzdeler Dilim	%10	%5	%6	%3	%4	%4	%5

Tablo.6. 2010-2016 Yılları Sözleşmeli Personel Dağılımı⁶⁴

⁶³ Şaylan, s. 46.

⁶⁴ www.dpb.gov.tr (Erişim: 01.03.2017)

Yukarıda da bahsedildiği üzere sözleşmeli personel ile memur arasında özlük hakları bağlamında pek fark kalmadığı görülünce 2011 yılında DMK'nın 4. maddesinin b fıkrası ile 4924 sayılı Kanun uyarınca sözleşmeli pozisyonda çalıştırılan personelin memur kadrolarına atanması amacıyla 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Tablo.6.'da 2010 yılında sözleşmeli personel sayısı tüm personel sayısının %10'unu oluşturuyorken 2011 yılında söz konusu KHK ile kadroya geçen sözleşmeli personelden dolayı bu oran %5'e düşmüştür. 2012 yılında sözleşmeli personel sayısı tekrar artış göstermiştir. Ancak 2011 yılında getirilen düzenleme ile kadroya geçemeyen sözleşmeli personelin açmış olduğu davalar neticesinde 2013 yılında tekrar düzenlemeye gidilmiş ve sözleşmeli personelin bir kısmı tekrar kadroya alınmıştır. 2013 yılından itibaren sözleşmeli personel sayısı tekrar yıllara sari olarak artış göstermiştir.

1980 öncesinde yabancı uzman istihdamı için istisnai bir statü olan sözleşmeli personel istihdamı 1980 sonrası tüm kamu personel sistemini etkileyecek bir hal almıştır. Sözleşmeli personel statüsü, 1980 sonrası memurluğa alternatif olarak, kamu personel sisteminin ana istihdam biçimi olarak benimsenmeye başlanmıştır. Sözleşmeli personel istihdamı, kamu personel sistemi içerisinde birden fazla istihdam biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunları kendi içerisinde beş kategoride toparlayabiliriz:

- 657 sayılı Kanun'un 4. maddesi b fıkrasına göre çalıştırılan sözleşmeli personel,
- Örgüt kanunlarına göre kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel,
- Örgüt kanunlarına göre çalıştırılan sözleşmeli personel,
- 4924 sayılı Kanuna göre Sağlık Bakanlığı'nda çalıştırılan sözleşmeli personel,
- 399 sayılı KHK'ya bağlı olarak KİT'lerde çalıştırılan sözleşmeli personel.

a) 657 sayılı Kanun'un 4. maddesi b fıkrası kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel, bu istihdam kategorisinde kamu personel sisteminin genel çerçevesini oluşturur. Diğer sözleşmeli personel istihdam türleri bu genel statüden yola çıkarak zaman içerisinde çeşitli düzenlemelerle istisnalar kazanmış ve kendilerine özgü rejimler olarak ortaya çıkmışlardır. DMK'nın 4. Maddesi b fıkrasında sözleşmeli personel; *“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.” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca maddenin devamında “Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.” ibaresi eklenerek sözleşmeli personel çalıştırma koşulları genişletilmiştir.

b) Örgüt kanunlarına göre kadro karşılığı çalıştırılan sözleşmeli personel, 657 sayılı DMK ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde oluşturulmuş, kadro olarak memur statüsüne sahip, ancak aynı zamanda idare ile sözleşme ilişkisi bulunan bir istihdam biçimidir. Yani sözleşmeli personel, memur kadrosu işgal etmekle birlikte, idare ile sözleşme ilişkisi de mevcuttur. Personelin hem memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı güvenceli statüde çalıştırılması, hem de idare ile sözleşme ilişkisi kurulması kamu hukuku açısından personelin aynı anda iki farklı ve zıt ilişkiyle kamuda istihdam edilmesi anlamına gelmektedir. Kadro karşılığı çalışan sözleşmeli personelin kadrosu, aynı kadroda aynı zamanda memur çalıştırılmasının önlenmesi için dondurulmaktadır.

Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamını incelediğimizde şu özellikleri görmekteyiz: Birincisi, memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı güvenceli, idare ile sözleşme imzaladığından dolayı da sözleşmeli olduğudur. İkinci olarak, kamu kurumlarının örgüt kanunlarına hüküm konularak istihdamın kurulduğudur. Üçüncü olarak, kadro karşılığı çalıştırmanın Başbakanlık merkez örgütü ile bağlı/ilgili

kuruluşlarında yaygın olarak ve bazı düzenleyici kurumlarda kullanıldığıdır. Dördüncüsü, istisnası olmakla birlikte, genel olarak uygulamanın var olduğu kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri ve kariyer uzmanları kadro karşılığı sözleşmeli istihdam edilmektedir. Örneğin; Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakanlık Müşavirleri, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Teftiş Kurulu Başkanı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Uzman ve Uzman Yardımcıları kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaktadır. Beşinci olarak, bu statüde çalışanların bireysel sözleşme ya da çıkarılan çalışma esasları dışında 657 sayılı DMK'ya tabi olduklarıdır. Bu konuda bireysel sözleşmelere ya da çalışma esaslarına, “hüküm bulunmadığı hallerde 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanır” biçiminde bir kural konulmaktadır.⁶⁵

Kadro karşılığı sözleşmeli personel, diğer sözleşmeli personel türleriyle karşılaştırıldığında, yüksek ücret ve kadro güvencesine sahip olduğundan dolayı diğer sözleşmeli istihdam türlerinden ayrılmaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı, kritik mevkilerde görev alanların güvenceli statüde ve yüksek maaşlarla çalıştırılmasını amaçlamaktadır.

c) Örgüt kanunlarına göre çalıştırılan sözleşmeli personel, 1980’li yıllardan sonra kurulan Bağımsız İdari Örgütlenme olarak adlandırılan, devletin klasik idari örgütlenmesinin dışında kalan kurumlarda istihdam edilen personel biçimidir. Anayasası’nın 167. maddesinin ilk fıkrası, “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.” şeklinde belirtilmiştir. Bu maddeye dayanarak, gerek kamunun gerekse özel kesimin faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, aykırı davranışların yapılmasını cezalandırma yöntemi uygulayarak önlemek amacıyla denetleyici ve düzenleyici kuruluşlar kurulmuştur.

Düzenleyici kurumlarda kamu personel rejimi, yeni bir anlayışa göre yapılanmıştır. Kurumların ana istihdam kategorisi sözleşmeli personel istihdamı üzerine olmuştur. Bu sistem, merkezi personel rejiminden koparak, her kurumun kendine özgü kamu personel düzeni ortaya çıkarmıştır. Ayrıca düzenleyici kurumların personel politikalarının serbestçe belirlenebilmesi, kurumlarda görev yapacak personelin

⁶⁵ Aslan, “Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe”, s. 341.

kadrolarının ihdasının ve iptalinin Genel Kadro Kanunu ve Personel Kanunlarından ayrılarak Kurul kararıyla gerçekleştirilebilmesine imkan verilmesi, bunların ücret ve diğer mali haklarının keza Kurul kararıyla belirlenebilmesi, personel istihdamı için sözleşmeli, kadro karşılığı sözleşmeli, hizmet akdi, istisna, vekalet akdi gibi çeşitli statüleri uygulama, hatta yabancı uzman istihdam edebilme imkanı tanınması, kurumların görevlerini yapabilmesi için hiçbir sıkıntıyla karşılaşmalarını sağlamayı amaçladığı söylenebilir.⁶⁶

d) 4924 sayılı kanuna göre Sağlık Bakanlığında çalıştırılan sözleşmeli personel ilk olarak 2003 yılında başlamıştır. Bu kanun, Sağlık Bakanlığında temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi vermiştir. Personelle yapılan sözleşme mali yıl ile sınırlı olup, taraflarca her mali yılda sözleşme yenilenmektedir. Kesintisiz on yıl süreyle sözleşmeli personel olarak hizmet etmiş ve bu süre içerisinde aylıktan kesme ve üstü disiplin cezası almamış olanlar, sicilleri olumlu olmak kaydıyla, sürekli sözleşmeli personel olma hakkını elde etmiş sayılır.⁶⁷ Böylece bu kanunla Sağlık Bakanlığında memur statüsü yerine asli ve sürekli işlerde çalıştırılmak üzere sözleşmeli personel istihdam edilmeye başlanmıştır.

e) 399 sayılı KHK'nın amacı, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenlemektedir.⁶⁸ 399 sayılı KHK, KİT'lerde hizmetlerin memur, sözleşmeli personel ve işçiler tarafından yerine getirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Sözleşmeli personel istihdamı KİT'lerde temel istihdam biçimi olarak öngörülmektedir. 399 sayılı KHK memurluk statüsünün DMK'ya göre, işçi statüsünün ise İş Kanunu'na göre düzenlenmesini öngörmekte, bu iki statüye ilişkin yalnızca istisnai düzenlemeler getirmektedir. Söz konusu KHK'da yapılan düzenlemeler esas olarak sözleşmeli personele ilişkindir. Buna göre, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri gören ve sözleşme ile istihdam edilip işçi sayılmayan personel

⁶⁶ Kemal **Erol**, "Özerk Yönetimler", Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, 22-23 Şubat 2003, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, s. 184.

⁶⁷ 24.07.2003 tarihli, 25178 sayılı Resmi Gazete.

⁶⁸ 29.01.1990 tarihli, 20417 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

sözleşmeli personel olarak tanımlanmaktadır. KHK'ya göre, bu personel işin niteliğine göre yılın veya günün belli sürelerini kapsamak üzere kısmi zamanlı olarak da istihdam edilebilmektedir. Personelin sözleşmeleri takvim yılı itibariyle yıllık olarak düzenlenir. İlk defa kamu hizmetine alınacak sözleşmeli personel ile 6 aylık sözleşme yapılmaktadır. Söz konusu sözleşmenin bitimi ile yeni sözleşmelerin yapılması ve yıl içinde memur statüsünden sözleşmeli statüye geçenlerin sözleşmeleri bir kereye mahsus olmak üzere cari yıl sonuna kadar yapılmaktadır. Sözleşme süresi içerisinde istihdam edilen sözleşmeli personelin görev yeri veya ünvanının değişmesi halinde sözleşme yeniden düzenlenmektedir.

KİT'lere özgü bu tarz istihdam biçiminin oluşturulmasının amacı, özelleştirme politikalarıdır. Çünkü kurum özelleştirilmek istendiğinde memurluk statüsü güvenceli bir statü olduğu için bu durumu engelleyici olarak görülmekteydi. Bundan dolayı memurlar ya daha yüksek ücretlerle sözleşmeli pozisyona geçirildi ya da memur olarak kalmak istediklerinde başka kurumlara gönderildi.

2.1.3. Geçici Personel

DMK'nın 4. maddesi c fıkrasında geçici personel "Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içerisinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler" şeklinde tanımlanmaktadır.⁶⁹ Aynı maddenin devamında "Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir." ifadesi yer almaktadır.

Geçici personel bedensel çalışmaların ön plana çıktığı kısa süreli işlerde sözleşme ile çalışmaktadır. Geçici personelin ifa edeceği görevler arızı nitelikte olup bir

⁶⁹ Bucaktepe, s. 641.

kadroya bağlanmamıştır.⁷⁰ İdare ile geçici personel arasında bir statü belirlenmemiş olup, aralarındaki ilişki idari hizmet sözleşmesi ilişkisidir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/C maddesine göre istihdam edilen geçici personel hakkında, 2014/7140 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki olan “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İş Sözleşmeleri Sona Eren İşçilerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar” uygulanmaktadır. Yani geçici personel hakkında 657 sayılı DMK hükümleri uygulanmaz. Bu esasların bazıları şunlardır:⁷¹

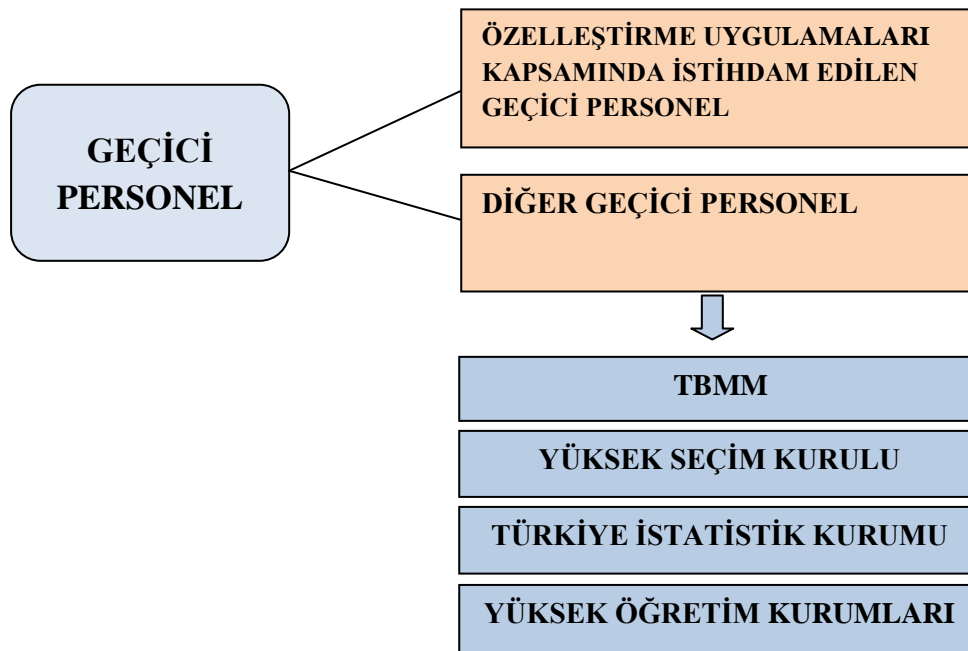
- a. Özelleştirme işleminden önce kamu kurumu tarafından veya özelleştirme işleminden sonra 2 yıl içerisinde kuruluşlar veya şahıslar tarafından iş akitlerine son verilenler 60 gün içerisinde başvurmaları halinde diğer kurumlara geçici personel olarak yerleştirilmektedir.
- b. Bu kapsamda yerleştirilen personelin atamaları Devlet Personel Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Ataması yapılan personel işlemlerini kurumları 30 gün içinde tamamlamak zorundadırlar.
- c. Geçici personel öncelikle istekli oldukları illerde ataması gerçekleştirilir. Ancak atamasının tercih ettiği illerde olmaması durumunda farklı illerde de istihdam edilebilirler.
- d. Geçici personele ödenecek ücretler eğitim seviyeleri göz önüne alınarak belirlenmektedir. Yükseköğrenim mezunlarına 25.808, lise ve dengi okul mezunlarına 23.833, ilköğretim mezunlarına (ilkokul mezunu veya okur yazar dahil) 21.833 gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımı sonucu elde edilen tutar her ayın 15’nde ödenir. Ayrıca geçici personele aylık 50 saati aşmamak üzere yılı merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen fazla çalışma saat ücreti tutarından fazla çalışma ücreti ödenmektedir.
- e. Geçici personele çalışılan süre sonunda gerekli şartları sağladıkları durumda iş sonu tazminatı ödenir. Çalışılan her yıl için ayrılış tarihindeki hizmet sözleşmesindeki brüt aylık ücret tutarında iş sonu tazminatı ödenir.

⁷⁰ Bahtiyar **Akyılmaz** vd, s. 572.

⁷¹ 24.10.2004 tarihli, 25619 sayılı Resmi Gazete.

- f. Geçici personelin çalışma saat ve süreleri çalıştıkları kurumlardaki devlet memurları ile aynıdır. Geçici personele çalıştıkları her ay için 2 gün olmak üzere ücretli izin verilebilir. Bu izinler toplu olarak da kullanılabilir.
- g. Çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerde devlet memurları için suç sayılan fiil ve davranışlar bu esaslara göre istihdam edilen geçici personel için de geçerlidir.
- h. Geçici personel, 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılırlar.
- i. Bu esaslara göre istihdam edilen geçici personelin hizmet sözleşmeleri, 5510 sayılı Kanun kapsamında emeklilik veya malullük aylığına hak kazandıkları tarihte sona erer.

Yukarıda geçici personel istihdamının esaslarını incelediğimizde özelleştirme sonucu işsiz kalan işçilerin güvencesiz, alacakları ücretin kurumlar tarafından belirlendiği, sendika haklarının olmadığı bir sisteme tabi tutuldukları görülmektedir. 2016 yılı itibariyle istihdam edilen geçici personel sayısı 21.490 kişidir. Geçici personel istihdamının hangi kuruluşlar tarafından gerçekleştirildiğini gösteren tablo aşağıda verilmektedir:



Tablo.7. Geçici Personel İstihdam Eden Kurum ve Kuruluşlar

Geçici personel istihdam eden kuruluşlara baktığımızda Tablo.7.'de de belirtildiği gibi iki kategoriye ayrılmıştır. Özelleştirme kapsamında çeşitli kurum ve kuruluşlarda çalışmakta olan personelin yanında, diğer kurumlarda da geçici personel istihdamı görülmektedir. Örneğin; TÜİK gibi kurumlarda anketörlük yapan kişilerde geçici personel olarak istihdam edilmiştir.

2.1.4. İşçi

İşçiler, DMK 4. maddesi d fıkrasına göre, “memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmamak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir.” şeklinde tanımlanmaktadır. İşçiler hakkında DMK hükümleri uygulanmaz. İşçiler iş mevzuatına tabi olmakla birlikte idare ile aralarındaki ilişki iş sözleşmesi ile belirlenmektedir.⁷²

Kamu personel istihdamında işçiler, başta 4857 sayılı İş Kanunu olmak üzere diğer işçilere ait mevzuatlara tabidirler. 4857 sayılı Kanun'un 2. maddesinde işçi “Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi” olarak tanımlanmaktadır.

Kamu personel istihdamında işçilik, geçici ve sürekli olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.⁷³ 2016 yılı itibarıyla kamu kesiminde istihdam edilen 385.419 sürekli işçi ve 22.774 geçici işçi bulunmaktadır. Bu iki kategorideki işçiliklere baktığımızda; geçici işçilik işin tamamlanmasıyla sınırlı olup, sürekli işçilikte belirsiz süreli olduğu için herhangi bir sınır yoktur. Sürekli işçilik asıl istihdam biçimi iken, geçici işçilik bir istisna durumu olup, ihtiyaç durumunda başvurulmuş bir istihdam türüdür. Ayrıca sürekli işçiler kanununun fesih ve kıdem tazminatı haklarından yararlanmalarına rağmen geçici işçiler bu haktan yararlanamamaktadır.

Sürekli işçilerin, 190 sayılı KHK'nin 11 inci maddesinde, “kurumların, atölye, şantiye, fabrika ve çiftlik gibi işçi istihdamı zorunlu olan hizmet birimleri için istihdam edilebilecekleri” belirtilmektedir. Söz konusu işyerlerinin ortak özelliği, buralarda yapılan işlerin devamlılık arz etmesi, yani süresiz olmasıdır. Kamu kurumlarının sürekli işçi kadroları, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli

⁷² Bahtiyar **Akyılmaz** vd, s. 572.

⁷³ **Şaylan**, s. 49.

kuruluşlar, kanun ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, hizmetlerini genel ve katma bütçelerinin transfer bölümlerinden aldıkları ödenekler ile yürüten kurumların bütçe olanakları göz önünde bulundurularak, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığı tarafından verilir.⁷⁴

Kamuda işçi istihdamının ikinci kategorisinde, geçici işçi istihdamı bulunmaktadır. 1980’li yıllarda özelleştirme ve devletin küçültülmesine dönük politikalarla yaygınlaştırılmış olan geçici işçilik istihdamı otuz günden çok sürekli işlerde, sözleşmelerinde çalıştırılacağı süre belirtilmiş olan işçiler kastedilmektedir. Yani geçici işçiliği, İş Kanunu’ndaki “süresi belirli iş sözleşmesi” ile istihdamın, kamu personel rejimine özgü bir “statü” biçimine getirilmesi olarak tanımlayabiliriz.

2.2. Kamu Personel Türleri

Kamu personelini; hizmete alınmaları yönünden, ücret yönünden, hizmet süreleri yönünden, hizmetin asli ve yardımcı elemanı olmaları yönünden ve kendilerine uygulanan hukuk dalları yönünden gruplandırabiliriz.⁷⁵ Asli-hizmetli memur ayrımı Memurun kanununun kaldırılıp, 657 sayılı DMK’nın yürürlüğe konulması ile birlikte kaldırılmıştır.

2.2.1. Hizmete Alınmaları Yönünden

Kamu personelini hizmete alınmaları yönünden kendi isteği ile hizmete alınanlar ve zorla hizmete alınanlar olarak ayırabiliriz. Olağan koşullarda kamu görevlileri ve özellikle memurlar kendi istekleri ile hizmete alınırlar. Sivil kadroları oluşturan kamu görevlilerinin çoğu bu şekilde istihdam edilirler.⁷⁶ Zorla hizmete alınanlara ödevliler de denilmektedir. Bunlar idarenin tek taraflı bir işlemi ile zorla kamu hizmete alınan kişilerdir. Askerlik hizmeti ve zorunlu bilirkişilik yapılması zorunlu olan işlere örnek olarak verilebilir.

⁷⁴ 14.12.1983 tarihli, 18251 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

⁷⁵ A.Şeref **Gözübüyük**, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s. 118; **Akgüner**, s. 18.

⁷⁶ **Akgüner**, s. 18.

2.2.2. Ücret Yönünden

Ücret yönünden kamu personelini ücret karşılığı çalışanlar ve ücretsiz çalışanlar olarak ikiye ayırabiliriz. Kamu personel rejiminde genel ilke çalışanların ücretli olarak çalıştırılmasıdır. Ancak bazı kamu personeli yaptıkları iş karşılığında ücret almazlar. Seçimle ve belirli bir süre kamu hizmetlerine alınanlar ile genellikle kurul üyeleri bunlara örnek olarak verilebilir. Belediye meclis üyeleri yaptıkları kamu hizmeti karşılığında ücret almamakta sadece katıldıkları toplantılar için huzur hakkı almaktadırlar.

2.2.3. Hizmet Süreleri Yönünden

Kamu personelinin yapmış oldukları hizmetler sürekli ve geçici olarak ikiye ayrılmaktadır. Seçimle iş başına gelenler ile ödevlilerin görevleri belli bir süre ile sınırlıdır. Örneğin bir rektör veya meclis üyesinin görevi seçildikleri dönem ile sınırlı olduğu için geçici olarak görev yaparlar. Öte yandan kamu kesiminin büyük bir kısmını oluşturan memurlar kamu hizmetinin ayrılmaz bir parçası oldukları için sürekli görev yaparlar.

2.2.4. Hizmetin Asli Veya Yardımcı Elemanı Olma Yönünden

Kamu hizmetinin yapılması esasında, 788 sayılı Memurin Kanunu memurlar ve hizmetliler diye bir ayrıma gitmiştir. Söz konusu kanunda memurlar asli eleman olarak hizmetliler ise yardımcı eleman olarak öngörülmüştür. Ancak 657 sayılı DMK, esas olarak “asli” ve “yardımcı” hizmet ayrımını benimsememiş ve her iki çeşit hizmetin de memurlar eli ile yürütülmesini benimsemiştir.

2.2.5. Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden

Uygulanan hukuk dalları yönünden yapılan ayırmda da kamu görevlileri iki gruba ayrılabilir. Kamu kesiminin büyük kısmına kamu hukuku kuralları ve bunun içinde yer alan idare hukuku; kamu kesiminde yer alan işçilere ise özel hukuk kuralları

ve bunun içinde yer alan iş hukuku uygulanır. Bir kamu personeline uygulanacak hukuk dalını kanun belirlemektedir.⁷⁷ Eğer kanunda bu konuda herhangi bir hüküm bulunmuyorsa, bu takdirde kurumun tabi olduğu hukuk dalı araştırılır. Çünkü ilke olarak kendi kurumlarına uygulanan hukuk dalı aynı zamanda kurum personeline de uygulanır. Eğer, kuruma özel hukuk kuralları uygulanıyorsa, kurumda çalışan personele de, özel hukuk kuralları uygulanır. Eğer, kuruma kamu hukuku kuralları uygulanıyorsa, aksine bir düzenleme yoksa, kurum personeline de kamu hukuku kuralları uygulanır. Uygulanacak hukuk kurallarını bulmanın yararı, personel hakları bakımından idare ile personel arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözüm yerinin belirlenmesi olacaktır.

⁷⁷ Gözübüyük, s. 119.

ÜÇÜN BÜ BÖLÜM

KAMU PERSONEL SİSTEMİNDEKİ BELLİ BAŞLI SORUN ALANLARI

Ülkemizde kamu personel yönetimi anlayışı büyük ölçüde yönetim anlayışı ile aynıdır. Kamu personel yönetiminin geçmiş dönemlerde gelişimini incelediğimizde, ekonomik ve siyasal anlayışların değişmesi ile beraber benzer şekilde farklı görünüm kazanmıştır. Söz konusu dönemlerde kamu personel rejimi birçok soruna sahne olmuş, toplumdaki ihtiyaçların tamamına cevap verememiştir. Günümüzde kamu personel sisteminin temel dayanağı olan 657 sayılı DMK bile pek çok değişikliğe uğramasına rağmen söz konusu sorunlara çözüm getirememiştir. Bugün kamu personel sisteminin işlevselliğini büyük oranda yitirdiği bu alanda ciddi bir reform gereksiniminin olduğu yaygınlık kazanan bir görüştür.

Kamu personel sisteminin sorunlu alanlarını incelediğimizde farklı gruplandırmalarla karşılaşıldığı söylenebilir. Tutum, yeterlik ilkesine yeterince işlerlik kazandırılmadığı, kariyer düşüncesinin gerçekleştirilmediği, ücret dengesinin kurulamadığı, yasal düzenleme ilkesinin zedelendiği, merkezi denetim, rehberlik ve yönlendiriciliğin yapılamadığını belirterek sorun alanlarını sıralamıştır.⁷⁸ Şaylan ise, biraz daha geniş gruplandırma yaparak sorun alanlarını, kapsama dair, istihdama dair, sınıflandırmaya dair, kariyer ve yeterliliğe dair, eğitime dair, aylık ve ücret sistemine dair, örgütlenme ve temsile dair, emekliliğe dair olarak tespit etmiştir.⁷⁹ Altan'a göre, Türk kamu personel rejiminin sorunları olarak; ücret eşitsizliği ve dengesizliği, istihdam problemleri, eğitim eksikliği, personel mevzuatının ihtiyaçları karşılayamaması, sendikal hakların yetersizliği, çalışma koşulları ve insan gücü planlamasındaki yetersizlikler öne çıkmıştır.⁸⁰

Kamu personel sisteminin sorunları yukarıda belirtilen gruplandırmalarda da görüldüğü üzere bakış açısına göre ufak farklılıklar göstermekle birlikte sorunlu alanların aynı olduğu göze çarpmaktadır. Buradan hareketle belirlemiş olduğumuz belli başlı sorun alanlarını detaylı bir şekilde ele almaya çalışalım.

⁷⁸ Tutum, *Personel Yönetimi*, s. 102.

⁷⁹ Şaylan, s. 130.

⁸⁰ Yakup Altan, "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 15 Sayı 1, 2010, s. 423.

3.1. Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat Konusundaki Sorunlar

Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinde zamanla ortaya çıkan sorunlar çeşitli çalışmalarla giderilemeye çalışılsa da bunlarda yeterince başarılı olunduğu söylenemez. Çünkü ortaya koyulan çözümler ileriye yönelik değil kısa vadede çözümler getirdiği için sorunlarında tam anlamıyla çözümlenmediği ilerleyen zamanlarda görülmektedir.

Amacına uygun olarak oluşturulmuş bir sınıflandırma, eşit işe eşit ücret prensibinin gerçekleştirilmesi ile doğrudan bağlantılı olduğundan sınıflandırmanın ücret tespiti açısından büyük önemi bulunmaktadır. Ayrıca yapılan sınıflandırmanın hangi niteliklere sahip personelin, hangi sınıfta yer alması gerektiği açısından önem arz etmektedir.⁸¹

Devlet Memurları Kanunu, geniş bir sınıflandırma yapısına sahip olup, 12 temel hizmet alanı belirlemesine rağmen birbirinden nitelik olarak çok farklı özellik ve uzmanlık bilgisi gerektiren meslekler aynı sınıf içinde değerlendirildiğinden sınıflandırma içinde olması gereken bütünlük sağlanamamıştır. Örneğin, dış ticaret uzmanlığı, büro hizmetleri planlama uzmanlığı, hazine uzmanlığı, dışişleri meslek memurluğu gibi birbiriyle uyuşmayan, nitelikleri ve eğitim düzeyleri farklı olan kadrolar Genel İdare Hizmetleri sınıfı içine dahil edilmektedir. Bu durum, söz konusu sınıf içerisinde yer alan tüm mesleklerin aynı olduğu algısına yol açmakta ve özellikle nitelikli personelin kamu hizmetine katılmasında isteksiz davranmasına neden olmaktadır. Böylece birçok hizmet alanında, hizmetin gerektirdiğinden daha az uzmanlığa sahip personelce idare edilmek zorunda kalınmıştır.⁸²

Söz konusu 12 sınıf içerisinde en karmaşık ve sorunlu olan sınıfın Genel İdare Hizmetleri sınıfı olduğu söylenebilir. Diğer 11 sınıfa girmeyen memurların bu sınıfa dahil olması, sınıfın yapısı, işlevi, sınıfta çalışanların pozisyonları ve sınıfta bulunan personel sayısı, bakan adına karar alan müsteşar ile evrak kayıt memurunun aynı sınıfta yer alması dikkate alındığında bu sınıfın ne derece karmaşık olduğu görülmektedir.

Sınıflandırma sisteminde, sınıflara girecek kişilerin belirlenmesinde "meslekleri ile ilgili görevleri yapma" koşulu açık olarak belirlenmediğinden, hizmet ile personelin

⁸¹ Acar **Örnek**, *Kamu Yönetimi*, Metinler Matbaacılık, İstanbul 1998, s. 184; **Sayan**, s. 215.

⁸² **Şaylan**, s. 133.

niteliği arasında bir ilişki yoktur.⁸³ Bir mühendis Eğitim Şubesi Müdürlüğü yapmakta, bir doktor Organizasyon ve Metot uzmanı olmakta, bir öğretmen Tapu Sicil Müdürlüğü'ne atıldığı gibi sınıflandırma sisteminde bunu engelleyecek bir hüküm bulunmamaktadır. Sınıfların kapsamlarının belirlenmesinde hizmet esastan hareket edilmediği için bu tür sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Mevcut sınıflandırma yapısı, kariyerlerin gelişmesine de elverişli değildir. Örneğin, Genel İdare Hizmetleri sınıfı birbiriyle ilgisi olmayan farklı farklı kariyer gruplarını içerisinde barındırmaktadır. Yine kanunda “diğer hizmet gruplarına girmeyen memurların bu sınıfa dahil edilmesi” kariyerin gelişimini engellemekte ve kariyerlerin türetilmesi zorlaşmaktadır. Oysa kariyer kavramı, giriş ve yükselişin o kariyer mensuplarının denetimi altında bulunduğu, genç yaşlarda girilen ve ömür boyu sürecek memuriyet mesleği içinde en yüksek dereceye kadar giderek yükselmeyi ifade eder.⁸⁴ Ayrıca, DMK'nın 68. Maddesinde yer alan olağan dışı yükselme de, kariyer ilkesi ile ters düşmekte ve kariyerin gelişimini olumsuz etkilemektedir. Söz konusu maddede “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ile Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabilir.⁸⁵” ifadesi yer almakta ve bu maddeye istinaden belirli süre çalışma koşulu ile alt derecelerdeki personel yüksek derecedeki görevlere atanabilmektedirler. Bu şekilde yapılacak atamalarda kariyer ilkesi ve liyakat göz önünde bulundurulmayıp, iktidarların kendi inisiyatifine bırakılmış olmaktadır.

Kamu personel sistemimiz, kariyer ilkesini, liyakat ile bir arada değerlendirmiş ve yönetici kademelerine yükselmenin koşulu olarak o kademelerin gerektirdiği yeterliliğe sahip olunması gerektiği üzerinde durmuştur. Yukarıda kanun maddesinde de belirtildiği üzere yükselmede, kariyer ve liyakat ilkesi benimsenmiş olmasına karşın, uygulamada özellikle üst düzey atamalarda liyakat ilkesine dikkat edilmemektedir. Yönetici kademelerine atamalarda siyasal iktidarların etkisiyle bu ilkeler göz ardı edilmekte, kendi düşüncelerine yakın kişiler söz konusu makamlara atanmaktadır. Mevcut iktidarların değişimi ile birlikte yeni hükümetler genellikle müsteşar, genel

⁸³ Cahit **Tutum**, “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 7/4, Aralık 1974, s. 60.

⁸⁴ Doğan **Canman**, “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 18/1, Mart 1985, s. 7.

⁸⁵ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçileri değiştirmekte, bazen bu değişim orta ve alt yöneticilere kadar uzanabilmektedir. Bunun neticesinde atamalarda kişilerin kariyerlerine önem vermeleri, bilgi ve becerilerini arttırmaları gerekirken, kişilerin siyasi iktidarlarla veya diğer siyasi partilerle ilişki kurma ihtiyacını doğurmaktadır.

Ülkemizde liyakat ilkesi ile ilgili sorun ilk olarak hizmete giriş aşamasında ortaya çıkmaktadır. Personel alımında uygulanan yazılı ve sözlü sınavlar, adayın kariyer, liyakat ve yeteneklerini değerlendirmesi gerekirken, uygulamada kişinin genel kültür seviyesi değerlendirilmektedir. Bu sınavlar liyakatli uzman personelin kamuya alınmasını öngörmediği için, personel sisteminde yozlaşmanın belirtileri olan siyasi kayırmacılık, hemşerilik, dost, akraba ve bölgecilik gibi unsurların etkisi altında kalmaktadır.⁸⁶ Ülkemizde personel alımında genellikle genel öğrenim esası aranmaktadır. Dolayısıyla istihdam ile eğitim sistemi arasındaki ilişki bozulmaktadır. Söz konusu ilişkinin bozulmasının neticesinde, kimya mühendisinin tapu ve kadastro müdürü, eczacının tahakkuk memuru, inşaat mühendisinin vergi yoklama memuru, öğretmenin polis memuru olarak istihdamı ülkemizde sıkça görülmektedir. Personelin, öğrenim gördüğü alan dışında farklı bir alanda istihdamı sonucu iyi performans sergilemesini, başarılı olmasını ve yapacağı işten tatmin olmasını beklemek gerçekçi değildir. Sonuç olarak kamuda personel verimsizliği meydana gelmekte ve yaptığı işten tatmin olmayan mutsuz bir kitle ortaya çıkmaktadır.

Anayasamızda ve mevcut mevzuatlarımızda açıkça liyakat ilkesi ön plana çıkarılmasına rağmen uygulamada personel sisteminin tam olarak liyakat ilkesine uymadığı söylenebilir. Birçok akademisyen Türkiye’yi liyakat sisteminin yozlaşmış bir modeli olarak değerlendirmekte ve personel sisteminin liyakat sisteminden uzaklaştığı gerçeğini belirtmektedirler. Yozlaşmış liyakat sistemi, saf kayırmacılık sisteminden daha tehlikeli sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Kayırmacılık sisteminde, iktidar değişikliklerinde memurların görev yerleri değişmekte, iktidar üst düzey kadrolara kendi düşünce sistemine yakın kamu görevlilerini getirmektedir. Kamu dışından memur alımı gerçekleştirilmemekte, memur kadrolarında bir şişme olmamaktadır. Oysa liyakat sisteminin bozulduğu uygulamalarda siyasi iktidar değiştiğinde, yeni memur alımı gerçekleştirmekte, çalışmak istediği memurlar değişmekte ama yine memurluk

⁸⁶ N.Kemal Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 435, Haziran 2002, s. 133.

mesleğinde kalmaktadırlar.⁸⁷ Böylece kamuda ihtiyaç fazlası çok sayıda memur ortaya çıkmaktadır.

Hükümet ile bürokrasi ilişkileri konusunda, özellikle siyasal atamalar, ekip oluşturma ihtiyacı gibi konularda, geçmişten gelen bazı gerçekler mevcuttur. O da, siyasal atamalar kapısının, liyakat sisteminin zaruret gördüğünden fazla aralanmaya başlanması halinde, kapının bir daha kapanmadığını, aralama sebebinin er ya da geç kayırmacılığa yenik düştüğü, radikal bir dönüş olmadıkça bürokrasinin giderek yansızlığını kaybettiği; hızla politize (ve partizan) olması sonunda kayırmacılığın yaygınlaştığıdır.⁸⁸

Hizmete girişte ve yükselmede liyakat ilkesi, tüm kamu kesimi içinde yeterli düzeyde önemsenmemektedir. Kamu bürokrasisinde liyakat ilkesinin çöküşüne, siyasetin bürokrasiye hakim olmak istemesi ya da başka bir deyişle patronaj türü ilişkilerin neden olduğu söylenilmektedir.⁸⁹ İktidarı kullanarak çıkar elde etme ve bunu dağıtma patronaj türü politika olarak ifade edilmektedir. İktidarların patronaj türü siyaset yapması sonucu, siyasi parti örgütlerinin ve taraftarlarının çıkar elde etmeye yönelik gruplardan oluşmasını netice verir. Böylece iktidarların, memur alımlarında ve atamalarında, çıkar dağıtma süreci işletilmekte liyakat ilkesi göz ardı edilmektedir. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin seçiminde, atanmasında ve yükselmesinde liyakat değil, “bizden olma” olgusu esas prensip olarak ele alınmaktadır. Kanunlarda liyakat ilkesine yer ve önem verilmesine karşın, uygulamada patronaj ilişkiler, siyasallaşma ve kayırmalar, devlet memurluğunun bir meslek olma özelliğini kaybetmesine ve bazı memur kadrolarının nitelik ve liyakat olarak yeterli olmayan kişilerin eline geçmesine neden olmaktadır. Ayrıca, günümüz tabiriyle “torpil”i olmayan kişilerin memur olamadığı, atamalarının liyakatli oldukları makamlara yapılmadığı ve yükselmeleri gereken üst mevkilere yükseltilmediği gerçeği toplum geneline yerleşmiş bir kabuldür. Söz konusu uygulamalar, kamu personel sisteminin yapısını bozmakta ve kamuda ve toplum nazarında büyük adaletsizliklere yol açarak kamu yönetiminin istenen seviyeye çıkmasını olumsuz olarak engellemektedir.

⁸⁷ Öztürk, s. 132.

⁸⁸ Mehmet Göküş, “1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, Zonguldak 2010, s.216; Güran, s. 161.

⁸⁹ Şaylan, s. 21.

Türk kamu personel yönetiminin en önemli sorunlarından biri de nitelikli ve yetişmiş insan gücünün kamuya yönlendirilememesinden dolayı liyakat ilkesinin etkili şekilde kullanılamamasıdır. Bu durumun en önemli nedenleri, devlet memurluğunun ekonomik ve sosyal yönleriyle çok çekici olmaması, memurlukta hem göreve alınırken hem de sonraki süreçler olan yükseltme, ilerleme ve yer değiştirmelerde objektif değerlendirmeler ve sınavlar yapılmamasından dolayı nitelikli ve yetişmiş meslek elemanlarının kamuda çalışmaya pek istekli olmadığı görülmektedir. Ülkemizde son dönemlerde yurtdışına bu yönde bir beyin göçünün olduğu da bir gerçektir. Aynı zamanda üst kademe yöneticilerinin siyasi iktidarlar tarafından görevlendirildiği ve değiştirilmelerinin bu görevlilerin belirli kişiler arasından seçildiği izlenimini yarattığından dolayı liyakat ilkesine ters düşen bir uygulama olduğu söylenebilir.⁹⁰ Her ne kadar ortak sınav gibi bir takım yeni uygulamalar getirilse de sözlü sınavlarda veya mülakatlarda söz konusu uygulamalar devam etmekte, kamu hizmetine alınmada ve yükselmede yeterli düzenlemelerin olmaması nedeniyle politik etkilerin ön plana çıktığı, keyfi ve sübjektif değerlendirmelerin yapıldığı ve bunların sonucunda da liyakat ilkesinin uygulanmadığı görülmektedir.

3.2. Aylık, Ücret ve Emeklilik Konusundaki Sorunlar

Kamu personelinin, yeterliliği, liyakat ilkesinin işlevselliği, moral ve motivasyonunun yüksek olması önemli ölçüde ücret ve aylık rejimine bağlıdır. Bir başka deyişle kamu hizmetlerinin ehil kişilerce yerine getirilmesi devletin işgücü piyasasında yarışmacı olmasına bağlıdır. Bunun için en temel koşullardan biri yeterli ücret-aylık rejimi olarak belirtilebilir.⁹¹

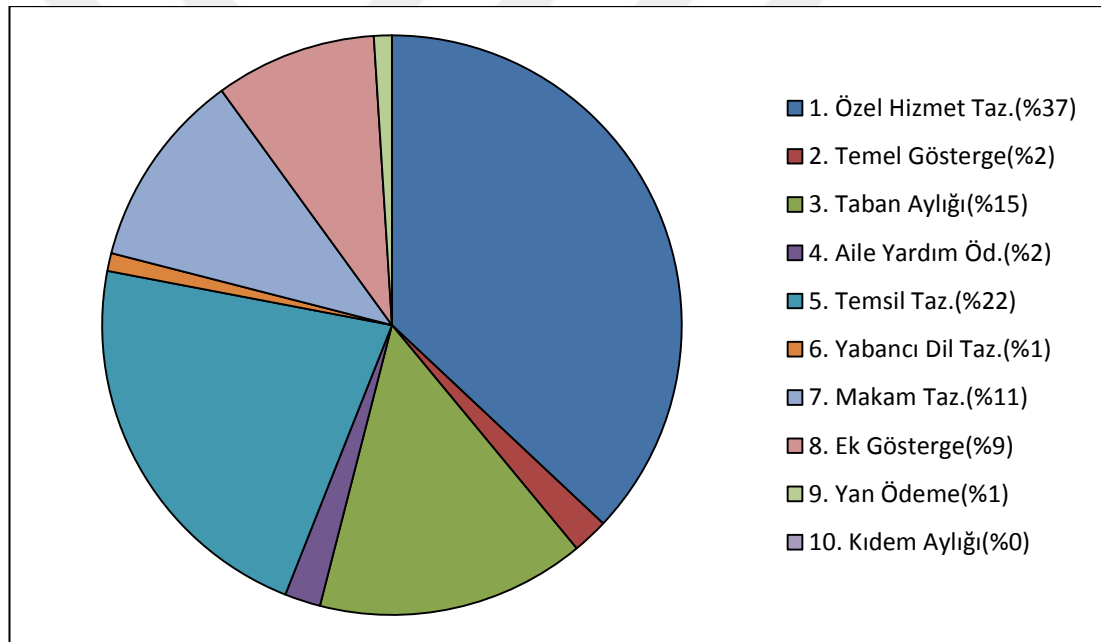
Kamu personel sisteminde, en önemli sorun alanlarından biri de aylık ve ücret sistemidir. Bu sorunun geçmişten günümüze kadar devam ediyor olmasının en önemli sebebi, personelin veya temsilcilerinin talep ettikleri ve rahatça yaşamlarını sürdürebilecekleri aylık ve ücretleri hiçbir zaman elde edememiş olmalarıdır. Zaman zaman aylıklara yapılan zam ve ücret iyileştirmeleri enflasyon karşısında erimekte, reel bir artış sağlamamaktadır. Ayrıca mevcut ücret sisteminde yer alan taban aylığı, ek

⁹⁰Feyzi Uluğ, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, Mart 2004, s. 23.

⁹¹Şaylan, s. 98.

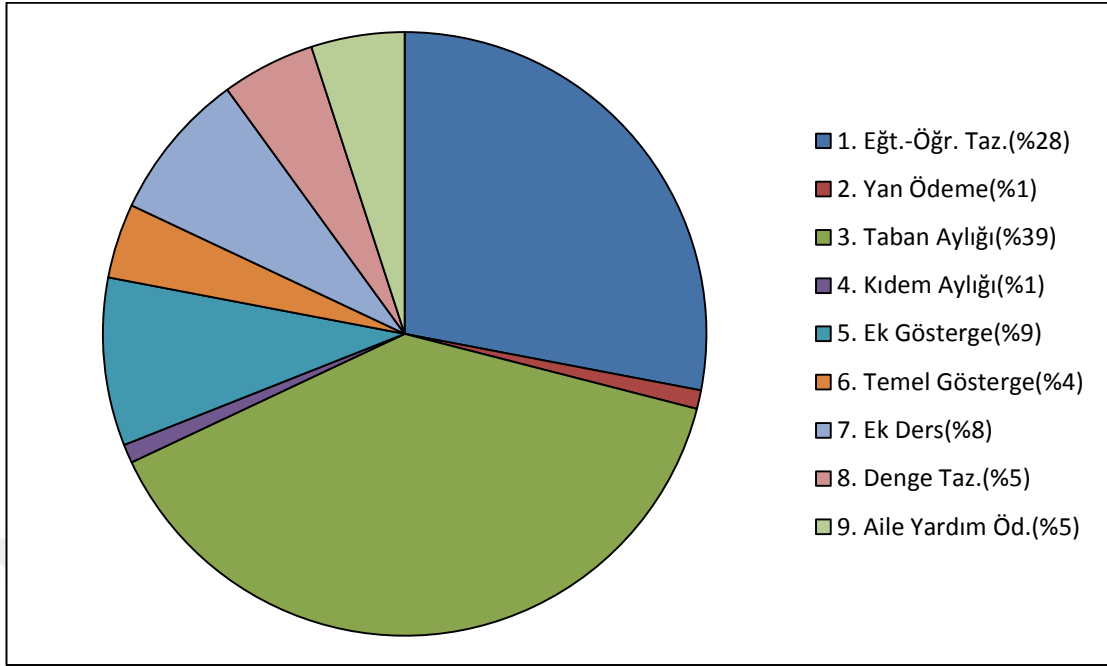
gösterge ve kıdem aylığı gibi olgulara çeşitli adlar altında tazminatlar ve ek ödemeler verilerek aylıklarda artış sağlanmak istenmektedir. Ancak çok çeşitli olan bu ek ödemeler, bazen çıplak aylığı bile geride bırakmaktadır. Bu ödemelerin haricinde personelin mali durumuna katkı sağlamak için DMK'da bazı sosyal hak ve yardımlar da yer almaktadır. Kamu personeline aylık artışın sağlanmadığı veya yeterli olmadığı durumlarda, sosyal hak ve yardımların artırılması sağlanarak personelin yapılan bu yardımlarla mali olarak tatmini sağlanmaya çalışılmaktadır.

Şimdi 2007 yılında farklı kanunlara tabi kamu personelinin almış oldukları aylıklardaki kalemleri karşılaştırmalı olarak inceleyelim.⁹²

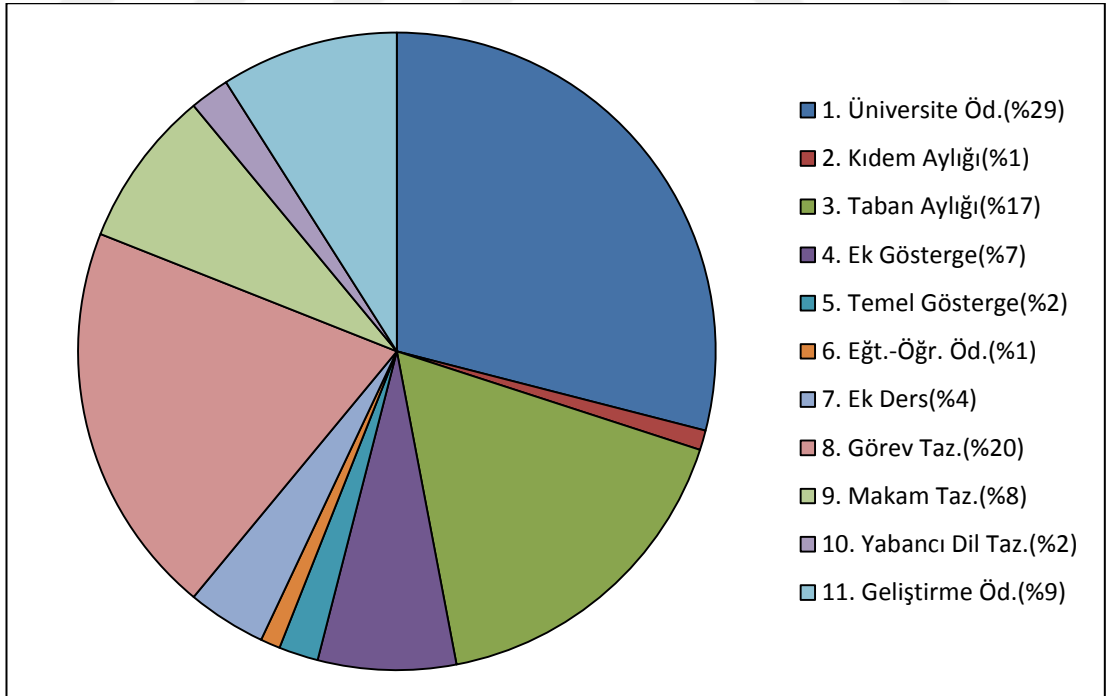


Şekil 1: Müsteşarın Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları

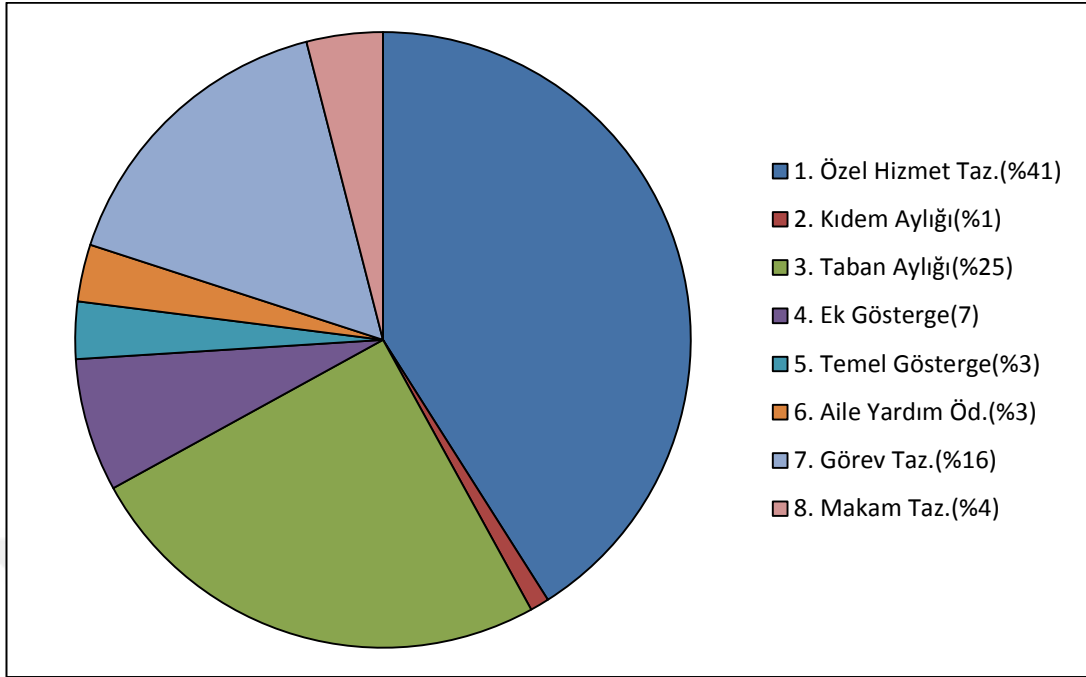
⁹² Rıza **Demir**, "Türkiye'de Kamu Sektöründe Ücret Yapı ve Politikaları", İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul 2007 (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi), s. 212.



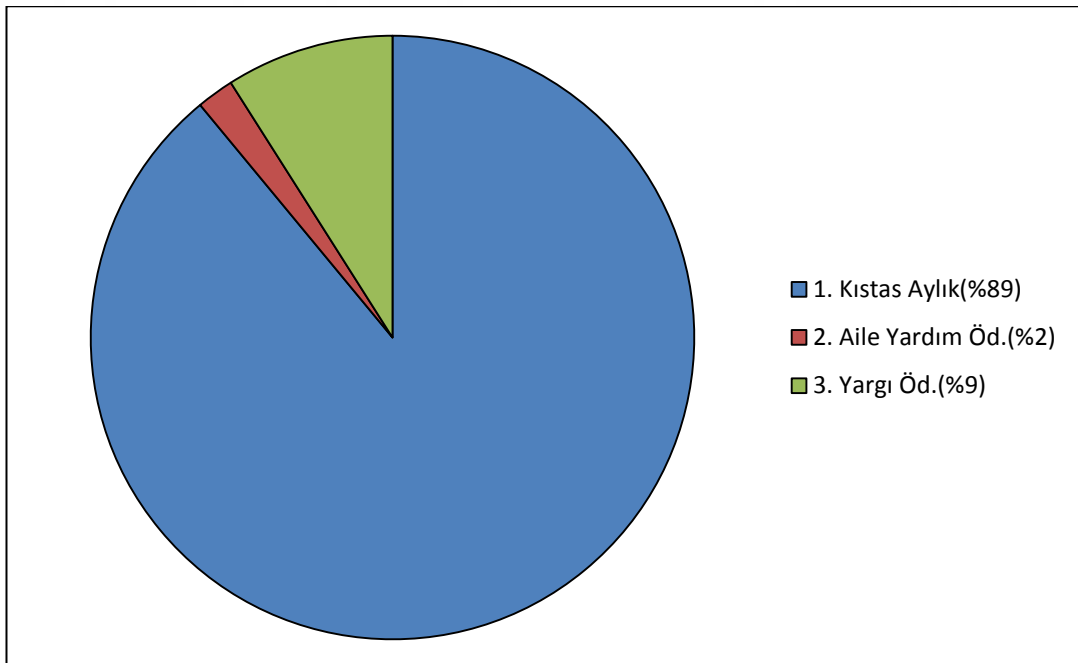
Şekil 2: Öğretmenin Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları



Şekil 3: Profesörün Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları



Şekil 4: Yarbayın Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları



Şekil 5: Hakimin Toplam Maaş Paketi İçerisinde Maaş Unsurları

Yukarıda verilen şekillerden anlaşılacağı üzere müsteşarın maaş paketi içerisinde özel hizmet tazminatının, öğretmenin taban aylığının, profesörün üniversite ödeneğinin, yarbayın özel hizmet tazminatının en yüksek olduğu görülmektedir. Şekillere dikkat ettiğimizde ilk dört kamu görevlisinin aylığındaki temel gösterge tutarı maaş paketi içerisinde diğer maaş unsurlarına göre oldukça az olduğu görülmektedir.

2802 Sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu'na tabi personelin maaş unsurları Şekil 5'te belirtilmiştir. Burada maaş hesaplaması diğer kamu görevlilerine göre farklı olduğundan maaş karşılaştırması mümkün görünmemektedir. Çünkü şekle bakıldığında da diğer kamu görevlilerinin maaşlarının 10'a yakın farklı unsurdan oluştuğu görülürken hakimin maaşının yalnızca 3 unsurdan oluştuğu dikkat çekmektedir. Burada karşılaştırma ancak brüt tutarlar üzerinde toplam maaşın büyüklüğüne göre yapılmaktadır. Çünkü kesintiler dahil edildiğinde maaş unsurlarının oranları değişeceğinden, brüt aylık üzerinden hesaplama yapılabilmektedir.

Grafiklerden çıkarılacak genel sonuç, çeşitli adlar altında ödenmekte olan tazminat tutarlarının kamuda ücret rejimine hakim olduğudur. Temel gösterge tablosundan elde edilen ücretlerin hiçbir anlamının kalmadığı açıktır.

Ülkemizde kamu kesiminde en önemli sorunlardan biri de ücret adaletsizliğidir. Ücret adaletsizliğinin nedenlerini incelemek gerekirse;⁹³

- Asgari geçim haddinin esas alınmaması,
- Ücretlerin konjonktürü (fiyat dalgalanmalarını) izleyememesi,
- Ücretlerde iç dengenin olmaması ve "eşit işe eşit ücret" verilmemesi,
- Ücretlerin özel kesim ücretleriyle (dış denge ilkesi) uyumlu olmaması,
- Ücret yelpazesinin makul olmaması,
- Ücret rejiminin açık, sade ve yalın olmaması,
- Ücret rejiminin bütüncül olmaması,

olarak ana başlıkları ile karşımıza çıkmaktadır.

Asgari geçim düzeyi üzerinde herhangi bir konsensüs oluşmasa da Türkiye Kamusal Araştırma Geliştirme Merkezi'nin 2017 Haziran ayına ait verilere göre, çalışan tek kişinin yoksulluk sınırı 2.540,31 TL, dört kişilik bir ailenin asgari geçim haddi ise 5.250,03 Lira olarak belirlenmektedir. Haziran 2017 itibarı ile ortalama 2.784,96 TL ücret alan bir memur, ortalama maaşının %43,99'unu gıdaya, %27,74'unu

⁹³ Nihat **Gültekin** ve Ahmet **Terzioğlu**, "Kamu Kesimi Ücret Politikası", *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, Aralık 2008, s. 980; Gönül **Ülker**, *Kamu Personel Yönetimi*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayını, No:2, Bolu 1997, s. 53.

barınma harcamalarına ayırmak zorunda kalırken, ailesinin ulaşım, sağlık, eğitim, haberleşme, giyim gibi diğer zorunlu ihtiyaçlarını karşılaması için ise maaşının %28,27'si kalmaktadır.⁹⁴ Bir kişinin ücretinin ne kadarını gıda harcamalarına ayırdığı ücretinin ne derecede yeterli olduğunun anlaşılması açısından önemlidir. Ülkemizde memur maaşları belirlenirken asgari geçim düzeyi göz önüne alınmamakta, memura rahat bir yaşam sürme koşulu oluşturulmamaktadır.

Ülkemizde kamu personelinin maaş artışları toplu sözleşmelerle gerçekleştirilmektedir. Söz konusu artışlarda genellikle yıllık enflasyon oranları baz alınmakta, ülkenin büyüme payından, refah seviyesinin artmasından söz edilmemektedir. Bunun neticesinde maaşlarda reel bir artış görünmemekle birlikte kamu personeli, yaşam kalitesinde yerinde saymaktadır.

Kamu personeli arasında aynı işi yapan aynı görev tanım formuna sahip fakat farklı ücret alan personel olduğu gibi statüler arasında da adaletsizlikler mevcuttur. Hiçbir sorumluluğa sahip olmadığı halde ilkökul mezunu bir işçi kendisinden sorumlu olan bir üniversite mezunu memurdan fazla ücret almaktadır.

Unvan	D/K	Hizmet Yılı	15 Ocak 2017 net maaş
Müfettiş (Bakanlık)	1/4	25+	6.056 TL
İç Denetçi (Bakanlık)	1/4	25+	6.056 TL
Uzman (Merkez-Kariyer)	1/4	25+	6.056 TL
Mali Hiz. Uz. (Merkez)	1/4	25+	4.921 TL
Maarif Müfettişi	1/4	25+	4.087 TL
Defterdarlık Uzmanı	1/4	25+	4.066 TL
İl Planlama Uzmanı	1/4	25+	4.030 TL
Gelir Uzmanı	1/4	25+	4.041 TL
İl İstihdam Uzmanı	1/4	25+	4.024 TL
Mali Hiz. Uz.(Merkez Sayılmayan)	1/4	25+	4.024 TL

Tablo.8. Bazı Kariyer Meslek Personelinin Maaşları⁹⁵

⁹⁴ www.turksagliksen.org.tr (Erişim 15.07.2017)

⁹⁵ www.memurunyeri.com (Erişim 01.07.2017)

Yukarıda verilen Tablo.8’de görüleceği üzere aynı unvana sahip, aynı işi yapan meslek gruplarında çalıştığı kuruma göre farklı ücret alan personel bulunmaktadır. İşe alınmaları, yükselmeleri ve yapacakları iş aynı olan Mali Hizmetler Uzmanı personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, TBMM Genel Sekreterliği, Sosyal Güvenlik Kurumu gibi kurumlarda çalıştığında farklı bir ücret diğer kurumlarda çalıştıkları durumlarda farklı bir ücret almaktadırlar. Bu da alınan ücretlerde adaletsizliğe sebep olmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere mevcut gösterge katsayı sisteminin yetersizliği sonucu çeşitli güncellemelerle ek ödemeler mekanizması devreye sokulmuş ve maaşlarda bu ek ödemelerle iyileştirmeler yapılmaya çalışılmıştır. Çeşitleri hayli fazla olan bu ek ödemeler yukardaki tablolarda da belirtildiği üzere çıplak aylık içerisinde çok ciddi oranlara ulaşmıştır. Söz konusu ek ödemeler, emekli maaşlarına yansıtılmadığı için çalışırken alınan aylıkla emekli aylığı arasında derin farklar gözlenmektedir. Memurların emekli aylıklarının hesaplaması memurların görev aylıklarındaki kalemlere göre değil, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerindeki kurallara göre belirlenen belli başlı kalemlere göre olur. Bunlar; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı, kıdem aylığı, özel hizmet aylığı ve varsa makam, temsil ve görev tazminatı bileşenleridir.⁹⁶ Emekli aylığını etkileyen maaş unsurlarına baktığımızda içerisinde yan ödemeler ve alınan ek tazminatlar mevcut değildir. Dolayısıyla çalışırken elde edilen maaş ile emekli olduktan sonra elde edilen maaş arasında ciddi fark olduğundan emeklilik cazibesini yitirmektedir. Bu sebeplerden ötürü, emeklilik yaşı dolmuş olan birçok personel, azalan verimlerine rağmen emeklilikte yaşayacakları maddi kaygıları düşünerek, emekli olmayı tercih etmemektedir. Örneğin; 2017 yılı itibariyle 1/4 derece/kademe seviyesine gelmiş 27 yıl hizmeti olan bir öğretmen 3.336 TL maaş almaktadır. Bu maaşa ek ders, eş/çocuk parası ve nöbet parası dahil değildir. Öğretmen normal şartlarda 15 ders saati üzerinden 3.336 TL maaş almaktadır. Bu aylığa 15 saat ek ders ücreti olarak 678 TL ilave edildiğinde, 4.014 TL aylık ücret alacaktır. Yani bir öğretmen haftalık 30 saat derse girdiğinde karşılığında aylık olarak 4.014 TL maaş almaktadır. Ancak aynı öğretmen 2017 yılı içerisinde emekli olduğunda alacağı aylık ücret sadece 2.069 TL’dir. Emeklilik öncesi ve emeklilik sonrası aylıklar karşılaştırıldığında, emeklilikte alınacak aylık çalışılan dönemin yaklaşık yarısına denk gelmektedir. Bunun neticesinde emeklilik hakkını elde

⁹⁶ www.memurlar.net (Erişim 01.07.2017)

eden personel emekli olmak istememekte ve çalışabileceği sürenin son haddine kadar çalışmaktadır.

Kamu personelinin bir diğer sorunu emeklilik yaşı ile ilgilidir. Emeklilik yaşı halen çalışan memurlarda 3 kategoriye ayrılmıştır. 1999 yılı öncesi kamu personeli olanlar, 1999-2008 yılları kamu personeli olanlar ve 2008 yılından sonra kamu personeli olanlar şeklinde 3 kategoride emeklilik yaşı belirlenmektedir. 1999 yılı öncesinde memuriyete başlayan bir bayan memur, 1999 yılı itibariyle 20 fiili hizmet yılını doldurmasına 2 yıldan az kalmış ise 38 yaşını doldurduğunda emekli olmaktadır. Aynı şekilde erkek bir memur, 25 fiili hizmet yılını doldurmasına 2 yıldan az kalmış olanlar ise 43 yaşını doldurduğunda emekli aylığına hak kazanmaktaydı. Ancak 23.05.2002 tarihi itibariyle bayanlarda 20 ve erkeklerde 25 fiili hizmet yılını tamamlamalarına 2 yıl ve daha fazla süresi olanlar kademeli olarak daha geç yaşlarda emekli olmaktadır. İkinci kategoride olan 1999-2008 yılları arası memuriyete başlayan bayan personel için 20 fiili hizmet yılı ve 58 yaş şartı, erkeklerde 25 fiili hizmet yılı 60 yaş şartı getirilmiştir. Üçüncü kategori olan 2008 yılı sonrası memuriyete başlayan bayan personel, 2035 yılı itibariyle 20 fiili hizmet yılını tamamlarsa 58 yaşında, erkek personel ise 25 fiili hizmet yılını 2035 yılı itibariyle tamamlarsa 60 yaşında emekli olabilmektedir. 2035 yılı itibariyle hizmet yıllarını tamamlayamayan bayan ve erkek personelin emeklilik yaşı kademeli olarak artmakta ve en son 65 yaşında emekli olabilmektedir. Görüldüğü üzere yıllara bağlı olarak emeklilik yaşı yükselmektedir. Yani kamu personeli daha geç yaşlarda emeklilik hakkına sahip olmaktadır. Böylece önümüzdeki yıllarda memur yaş ortalaması yukarı yönlü artacak ve neticesinde verimlilik azalacaktır.

3.3. Hak ve Özgürlükler Konusundaki Sorunlar

Kamu hizmetlerinin sürekli, düzenli, etkili, verimli ve çeşitli siyasi baskı gruplarına karşı kamu yararını gözeterek şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir.⁹⁷ Kamu hizmetini bu şartlarda yerine getirecek olan kamu personelinin koruma altına alınması gerekmektedir. Kamu personelinin koruma altına alınması sendikal haklarının verilmesi ile mümkün olmaktadır. Sendikal haklar, “örgütlenme”, “toplu sözleşme” ve “grev” bileşenlerinden oluşmaktadır.

⁹⁷ Şaylan, s. 40.

Sendikal anlamda örgütlenme, personelin, çalışma yaşamlarına ilişkin sorunlarını çözmek, ortak çıkarlarını geliştirmek ve haklarını korumak için bir araya gelmeleridir.⁹⁸ Ülkemizde 1995 yılında anayasa değişikliği ile kamu personeline sendika kurma yani örgütlenme hakkı anayasal güvenceye alınmıştır. Ancak söz konusu anayasal güvence tüm kamu personelini kapsamamaktadır. Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için oluşturdukları sendika ve konfederasyonların kuruluşu, organları, yetkileri ve faaliyetleri ile sendika ve konfederasyonlarda görev alacak kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını belirlemek için çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 15. maddesine göre:

- a. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri,
- b. Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar,
- c. Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilâtlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilâtlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, belediye başkanları ve yardımcıları,
- d. Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksekokulların müdürleri ile bunların yardımcıları,
- e. Mülkî idare amirleri,
- f. Silahlı Kuvvetler mensupları,
- g. Millî İstihbarat Teşkilâtı mensupları,
- h. Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları,
- i. Emniyet hizmetleri sınıfı,
- j. Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri,

⁹⁸ Evren, s. 359.

- k. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler, sendika kuramaz ve bu kanuna göre kurulan sendikalara üye olamazlar.

Yukarıdaki kamu personeline sayısal olarak bakıldığında yaklaşık olarak tüm kamu personelinin %20 sini oluşturmaktadır. Bu da örgütlenme hakkının sınırlı olduğunu göstermektedir.

Ülkemizde kamu personeli toplu sözleşme hakkını 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile elde etti. Kamu personeline 1995 yılından 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar “toplular sözleşme” yerine “toplular görüşme” yapma hakkı tanınmaktadır.⁹⁹ Toplu görüşmede idare ve kamu personeli temsilcileri bir araya gelmekte bir anlaşma metni ortaya çıkmakta ancak bunun onayı Bakanlar Kuruluna bırakılmaktadır. Değişiklik öncesinde, toplular görüşme bir danışma kurulu görevi görmektedir. 2010 yılında yapılan değişiklikle toplular sözleşme hakkı elde edilmekte ve sözleşmenin şartları taraflar tarafından belirlenmeye başlanmaktadır. Ancak burada da sözleşme şartları sadece mali konularla sınırlı tutulmaktadır.

Toplu sözleşme yapılırken, kamu işveren tarafı ile kamu görevlileri sendikalarının anlaşamaması durumunda toplular sözleşme koşullarını belirlemek üzere Kamu Görevlileri Hakem Kurulu devreye girmektedir. Söz konusu kurul 11 üyeden oluşmakta ve 11 üyenin 6’sı kamu işveren tarafından belirlenmektedir. Yani, sayısal çoğunluk kamu işveren tarafında olduğu için kamu personeline istediği koşullarda mali ve sosyal haklar verilmemektedir. 2010 yılı sonrasında yapılan toplular sözleşme şartlarına bakıldığında genellikle enflasyon oranında artışlar sağlanarak ülkenin refah seviyesinin artışı kamu personeline yansıtılmamaktadır.

Grev, geçici olarak iş durdurmazdır.¹⁰⁰ Çalışanların işverenle anlaşamaması durumunda işi geçici olarak durdurmasıdır. Türkiye’de kamu personelinin grev hakkı bulunmamaktadır. Her ne kadar 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile toplular sözleşme hakkı verilmiş olsa da grev hakkı tanınmamıştır. Ancak grev hakkının kimlere, hangi statülere verilmesi gerektiği uluslararası bir tartışma konusu olmuştur.

⁹⁹ Yeliz Şanlı **Atay**, “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 48, Sayı 3, Eylül 2015, s. 2.

¹⁰⁰ Hamza **Güneş**, “Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi”, *Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Temmuz-Eylül 2013, s. 68.

Dünya genelinde genellikle, hastanelerin acil servisleri, itfaiye görevlileri, silahlı kuvvetler personeli ve emniyet güçlerine grev hakkı tanınmamıştır. Ancak ülkemizde hiçbir kamu personeline grev hakkı getirilmemiştir. Söz konusu sorun, 2010 yılı AB Türkiye İlerleme Raporu'na da yansımıştır. Raporda, Anayasa değişiklik paketinde kamu görevlileri için grev hakkı tanınmadığı vurgulanmıştır.¹⁰¹

3.4. Kapsam ve İstihdam Konusundaki Sorunlar

Kamu personel sisteminin bir diğer sorunlu alanı kapsam konusundadır. Personel reformuna ihtiyaç duyulan dönemde, 657 sayılı Kanun çıkarılırken, sistemin tüm kamu personelini kapsayacak biçimde düzenlenmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlar da dahil olmak üzere ücret ve istihdam politikasının tek çatı altında oluşturulması istenmiştir. Ancak, 657 sayılı Kanun, ilk şeklinde bu soruna çözüm getirmiş fakat kanunun bazı hükümleri henüz yürürlüğe girmeden kaldırılmıştır. Bugün, birçok kamu görevlisi mali ve sosyal haklar bakımından 657 sayılı Kanun'a tabiyken, özlük hakları bakımından ayrı kanunlara tabidir. Bazı durumlarda personel bile hangi kanuna tabi olduğu konusunda şüpheye düşmektedir. Ayrıca zamanla kanunlarda ortaya çıkan boşluklar konjonktüre göre KHK'lar ile giderilmeye çalışılmış, zamanla yeni mağduriyetler yaratılmıştır. Bu yasal düzenlemelerin de kapsamı giderek genişletilmiş, ve kamu personeli için genel kanun olan 657 sayılı Kanun 962 defa revize edilerek adeta yamalı bohçaya dönmüştür.¹⁰²

Kamu personel sisteminin kapsamına ilişkin en önemli sorun, yasal düzenlemelerdeki karmaşıklığıdır. Örneğin, TSK'da görevli bir sivil memur özlük ve mali haklar bakımından 657 sayılı Kanun'a tabi iken onun amiri pozisyonunda olan subay 923 sayılı TSK Personel Kanunu'na tabidir. Yine personelin disiplin yönünden tabi olduğu kanunlar da farklıdır. Amir pozisyonunda olan subay maiyetine ceza vereceği zaman 657 sayılı Kanun'a göre suç kabul edilen durumlarda ceza verebiliyorken, amirinden şikayetçi olacak maiyet, amirin tabi olduğu 6413 sayılı Disiplin Kanunu'na göre suç olan durumlarda şikayette bulunabilmektedir. Bu durum da 657 sayılı Kanun'a tabi memurun sivil kişimi yoksa asker kişimi olduğu karmaşasını ortaya çıkarmaktadır.

¹⁰¹ Altan, s. 390.

¹⁰² www.memurlar.net (Erişim 01.07.2017)

Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi, uygun bir istihdam politikasının yapılmasına, eğitim sistemi ile bağlantılı ciddi bir insan gücü planlamasının sağlanmasına bağlıdır. Ülkemizde kamu personel sisteminde eğitim sistemi ile bağlantılı etkili bir insan gücü planlaması yapılmamaktadır.¹⁰³ Dolayısıyla kamu personel sisteminin ihtiyaç duyduğu, hizmetin gereklerini yerine getirecek nitelikte ve sayıda personel istidam edilmesi mümkün olamamaktadır. Ayrıca norm kadro sisteminin tam olarak uygulamaya geçilememiş olması, kamunun ihtiyaç duyduğu gerçek personel sayısının tespit edilmesini güçleştirmektedir. Böylece kamuda istihdam edilecek personelin sahip olduğu meslek grubunda ve görev yerinde istihdamı zorlaşmaktadır. Sonuç olarak bazı kurumlarda gerekli sayıda ve nitelikte personel bulunmazken, bazı kurumlarda ise istihdam fazlası personel görülebilmektedir.

Kamu personelinin işe alınmasında yazılı sınav esas olmakla beraber, bazı kuruluşlar sadece mülakat yaparak personel almakta ve istisnai kadro olarak adlandırılan kadrolara personel alımında sınav yapılmamakta ve diğer nitelikler aranmamaktadır. 657 sayılı Kanun'un 59. maddesinde istisnai kadrolar belirtilmiş olup, bu kadrolar özellikle suistimal edilmektedir. Siyasal iktidarlara yakın kişiler, söz konusu sınırlı sayıdaki istisnai kadroya atanmakta ve burada belirli bir süre çalıştıktan sonra sınavsız olarak diğer memur kadrolarına geçiş yapmaktadır. Örneğin, memurların atabilmesinin bir şartı olan KPSS'ye girmeyen bir kişi istisnai olarak müşavirlik kadrosuna atabilmekte, burada kısa bir süre çalıştıktan sonra da öğrenim durumuna göre başka bir kuruma atabilmektedir. Böylece nitelikli personel istihdam edilmesi gerekirken, iktidara yakın çalışacağı kadronun niteliklerine sahip olup olmadığı belli olmayan personel çalıştırılmaktadır.

İstihdam konusundaki diğer bir sorun, yeterli düzeyde personel çalıştırılmamasıdır. OECD ortalamasına göre her 15 kişiye bir kamu çalışanı düşmektedir.¹⁰⁴ Bu rakam dikkate alındığında Türkiye'de şu anda 5.326.000 kamu personeline ihtiyaç vardır. Ülkemizde 2017 yılı itibariyle 3.341.000 kamu personeli bulunmaktadır. Yani yaklaşık 2.000.000 kamu personeline daha ihtiyaç vardır. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığında 81.000 öğretmene ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Şuan eğitim fakültesi mezunu atanamayan 438.134 öğretmen adayı mevcuttur. Buna rağmen öğretmen ataması yapılmamakta, bunun yerine ücretli öğretmenlik formülü ile eğitim

¹⁰³ Ahmet, **Makal** "Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler:1923-1963", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 3, Eylül 2001, s. 61.

¹⁰⁴ www.turksagliksen.org.tr (Erişim 05.07.2017)

fakültesi mezunu bile olmayan personelle sorun çözülmeye çalışılmaktadır. Bu da nitelikli olmayan kişilerin istihdam edilmesinden kaynaklı kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına sebep olmaktadır.

3.5. Yasa ile Düzenleme Konusundaki Sorunlar

Kamu personel sisteminin diğer önemli sorunu yasa ile düzenleme yapma konusunda yaşanan problemdir. 657 sayılı DMK geçen süre zarfında, 31.07.1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanun ile %55'i değişikliğe uğradıktan sonra uygulamaya konulmuş, muhtelif tarihlerde çıkarılan çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararname ile büyük ölçüde değişikliğe uğramış, bunun neticesinde kanunun ilk metni hemen hemen ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni düzenlemeler almıştır.¹⁰⁵ Devlet Memurları Kanunu daha sonra da birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayarak DMK'nın özgün metni genellikle ortadan kalkmıştır. Bu metnin yerini yeni ve birbirinden ayrıık hükümler aldığı için, Kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır. Sadece 1980-2000 yılları arasında kamu kesimini ilgilendiren 1567 Kanun metni, 472 KHK metni ve 1217 Bakanlar Kurulu Kararı metni çıkarılmıştır.

Günümüzde maddelerinin dörtte üçü değişikliğe uğramış olan Kanun, maddelerinin üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan, Türk hukuk sisteminde en çok değiştirilen kanun olma¹⁰⁶ özelliğine sahip, kendine özgü bir düzenleme olma durumuna getirilmiştir. Söz konusu bu değişiklikler, kamu personeli ile ilgili mevzuatın karmaşık bir yapıya sahip olduğu sorununu beraberinde getirmiştir.

657 sayılı Kanun'un ilk günlerinden farklı olarak, kamu personel sistemi ile ilgili düzenlemeler günümüzde yürütmenin düzenleyici işlemleri aracılığıyla yapılmakta, personel sistemiyle ilgili bir çalışma söz konusu olduğunda yasama organının aracı olan kanun yerine, yürütme organının düzenleyici işlemlerinin en önemlisi olan KHK'lar tercih edilmektedir. Bu durumun en önemli sonucu memur hukukunda kanuni rejimden idari rejime geçilmesidir.¹⁰⁷

Kamu personel sistemi, bir bütün olarak değerlendirilmemektedir. Personel sistemi ile ilgili düzenlemeler, genellikle çözüm arayışından ziyade günü kurtarma

¹⁰⁵ Canman, s. 3.

¹⁰⁶ Akgüner, s. 17.

¹⁰⁷ Cahit Tutum, "Kamu Personeli Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 23/3, Eylül 1990, s. 37.

endişesi ile yapılmakta ve çıkarıldıkları dönemin izlerini taşımaktadırlar. Personel hukukunun bir bütün olarak ele alınmaması, zamanla ayrıntılarda oluşan sistemsel sorunlara sebep olmuş ve bu sorunların çözüme kavuşturulması zorlaşmıştır.

3.6. Verimsizlik Konusundaki Sorunlar

Verimsizlik konusundaki sorunlara değinmeden önce verimliliğin ne olduğunu anlamaya çalışalım. Verimlilik kavramı, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken harcadığı kaynakları ne kadar etkili kullandığını değerlendirmede bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Kaynakları kullanmada maksimum fayda seviyesini tespit etmek için, kullanılan kaynaklar ile ortaya çıkan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. Dolayısıyla verimlilik kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların ortaya çıkarılmasında kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişki olarak tanımlanabilir.¹⁰⁸ Verimlilik, önceleri daha çok özel sektörle ilişkili bir kavram özelliği taşımaktaydı. Ortaya konulan çabanın neticesinde ne kadar satış yapıldığı, ne kadar kazanç sağlandığı takip edilip, verim alınıp alınmadığı değerlendirilirdi. Son dönemlerde, yeni kamu yönetimi anlayışı ile beraber özel sektör kadar kamu hizmetlerinde de verimlilik kavramı ön plana çıkmakta ve harcanan kaynaklar neticesinde ortaya çıkan hizmetin sorgulaması yapılmaya başlanmaktadır. Kamuda ortaya konulan hizmette tabi ki en önemli girdi insan faktörüdür. Çünkü verilecek hizmet için, tahsis edilen kamu kaynağını harcayan, verilecek hizmeti planlayan, icra eden, kısacası her aşamasında kamu personeli kullanılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, kamu personelinden en çok verim alma konusunda çaba gösterildiği söylenebilir. Çünkü kamuya en yetenekli kişilerin alınmasının yeterli olmadığı, sonrasında da personeli isteklendirme, aidiyet duygusunu geliştirme, sorumluluk almasını sağlama, kendisini ve ortaya koyduğu hizmeti geliştirme ihtiyacı duyulduğu gözlemlenmiştir.¹⁰⁹

Kamu personel sisteminde önemli işlevi olan ücret, personel için önemli bir motivasyon aracı olmasının yanında kurumsal aidiyet duygusunun oluşmasında,

¹⁰⁸ Ahmet **Arslan**, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, *Maliye Dergisi*, Sayı 140, Mayıs-Ağustos 2002, s. 79.

¹⁰⁹ Sami **Evren**, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Kamu Personel Rejimi”, 2010 s. 355. www.dergipark.gov.tr (Erişim 16.07.2017)

personelin kendini geliştirmesinde önemli bir etkidir.¹¹⁰ Ücret sistemi, kamu personeli üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğundan, ücretler arası dengesizlik personel arasında memnuniyetsizliğe sebep olmakta, personelin ortaya koyduğu verim düşmektedir. Mevcut kamu personel sisteminde, personelin başarısına ve performansına göre ücretlendirme yerine derece/kademe tablosu ve görev pozisyonlarına göre ücretlendirme yapılması; kurumlar arasında mali haklar yönünden dengesizlik bulunması; ödev, yetki ve sorumlulukların personelin kadro tanımlarıyla ortaya konulamamasından dolayı yerinde istihdam sağlanamaması, günümüze kadar başlatılan tüm yeniden yapılanma girişimlerinin çözüm aradığı ortak sorunlar arasında yer alır.¹¹¹

Personel sistemimizde performans ve başarı ölçütlerinin açık ve net bir şekilde belirtilmemesinden dolayı; çalışan, kendini geliştiren, yaptığı işi geliştirmeye çalışan personel ile çalışmayan personel arasında değerlendirme sürecinde hiçbir fark bulunmamaktadır. Başarı ölçütlerinin net olarak ortaya konulmaması, kayırmacılığı da ön plana çıkarmaktadır. Performans değerlendirmesi yapılırken siyasi iktidara yakınlık, hemşehricilik, etnik milliyetçilik vb. nedenler ön plana çıkmakta ve başarılı personel bu şekilde belirlenmektedir. Böylece gerçek ölçütlerden yoksun değerlendirme yapıldığını düşünen personelin verimi düşmektedir.

Türk kamu personelinin verimlilik değerlendirmelerinde, birçok ülkeye göre daha düşük değerler aldığı gözlemlenmektedir. Performansa göre ücretlendirme yapılmaması, ödüllendirme sisteminin eksikliği, çalışan ile çalışmayan ayrımının yapılamaması, yeteneğe ve yaratıcılığa gereken değerin verilmemesi, hizmet içi eğitimlerin sürekli yapılmaması ve yeterli olmaması gibi, kısaca sistemin bilgiye, çalışmaya, yeteneğe ve yaratıcılığa değer vermemesinden dolayı ortaya çıkan verimsizlik sorunu, ülkenin geleceği açısından da son derece önemli bir paradoksu gündeme getirmektedir.¹¹² Türkiye, bir yandan kalkınması için hayati öneme sahip bir çok kamu hizmetini geliştirmeye çalışırken, diğer yandan bunu daha yetersiz kamu personeli ile yerine getirmek zorunda kalmaktadır.

¹¹⁰ Eraslan ve Ahmet Tozlu, s. 35.

¹¹¹ M.Kemal Öke ve Sait Say, "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi", *Mülkiye Dergisi*, Cilt 26, Sayı 235, Temmuz-Ağustos 2002, s. 108.

¹¹² Mehmet Yılmazöz, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", *Maliye Dergisi*, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009, s. 300; Özer Köseoğlu ve M.Lütfi Şen, "Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar", *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 9 , Sayı 2, Ekim 2014, s. 131.

3.7. Yolsuzluk Konusundaki Sorunlar

Yolsuzluk konusu belli bir şekilde değil, farklı farklı çeşitleriyle karşımıza çıkabilmektedir. Dolayısıyla yolsuzluğun kesin ve net bir tanımını yapmak mümkün olamamaktadır. Günümüze kadar yolsuzluk farklı tanımlamalarla karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. Bunun yanında şu tanımlamalarda yapılmaktadır:

"Kamu görevlilerinin kanuna aykırı olan işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları veya öncelik tanımları neticesinde çıkar sağlamalarına "yolsuzluk" demekteyiz. Bu genel deyim "rüşvet", "zimmete para geçirme", "irtikap", "memuriyet ve mevkiin nüfuzunu suistimal" ve "memuriyet vazifelerini yapmama" gibi dürüstlük, ahlak ve etik kurallarına aykırı davranışların tamamı kullanılmaktadır."¹¹³

"Yolunda yapılmayan, kurala aykırı uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar. Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması."¹¹⁴

"Yolsuzluk, kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yararlar için kullanılmasıdır."¹¹⁵

Yukarıdaki tanımlamalar genel olarak incelendiğinde, yolsuzluk olgusu iki tarafın varlığını ortaya koymakta ve yine bu iki taraf arasındaki çıkar ilişkisini içermektedir. Kamu gücünü elinde bulunduranlar tarafından karşı tarafa tanınan bir çıkar karşısında, kamu gücüne sahip olanlar da bir çıkar elde etmiş olmaktadır.

¹¹³ Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13/2, Haziran 1980, s. 34.

¹¹⁴ www.sayistay.gov.tr (Erişim 05.07.2017)

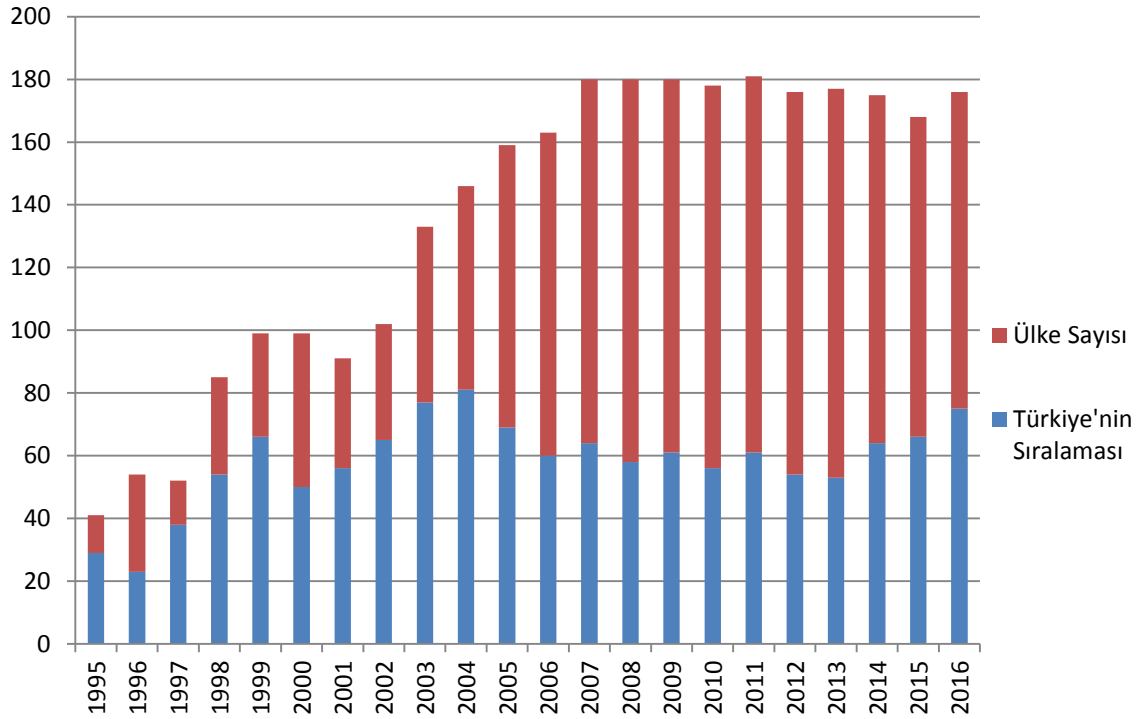
¹¹⁵ Mehmet Korkusuz, "Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi", *Yaklaşım Dergisi*, Sayı 89, Mayıs 2000, s. 80.

Karşılıklı sağlanan faydaların karşılığı, para veya mal gibi maddi değerler olabileceği gibi; makam mevki kazanma, prestij elde etme, siyasi çıkar sağlama gibi maddi olmayan değerler de olabilmektedir.

Giderek yoğunlaşma eğilimi gösteren, yolsuzluk kategorisine giren tutum ve davranışların sadece Türk kamu görevlilerine özgü olmadığı açıktır. Gelişmiş, demokratik ülkeler dahil, dünyanın her yöresinde yoğun bir yolsuzluk dalgasının yükseldiği görülmektedir. Bu hiç kuşkusuz ayrı bir tartışma konusudur.¹¹⁶ Ancak ülkemizin evrensel bir yolsuzluk dalgasında ne aşamada olduğunu görmek için 1993 yılında kurulan, merkezi Berlin’de bulunan, bağımsız ve kar amacı gütmeyen yolsuzlukla mücadelede uluslararası öncü bir sivil toplum kuruluşu olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün (Transparency International) her yıl yayınlamış olduğu raporlar önem arz etmektedir. Bu raporlardan en önemlisi Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perceptions Index) Raporu’dur. Yolsuzluk Algılama Endeksi, ülkeleri, memurlar ve siyasiler arasında var olduğuna inanılan yolsuzluğun derercesine göre sıralamaktadır. CPI, uzmanlar tarafından elde edilen yolsuzluk verilerinin derlenmesinden ve birçok bağımsız ve güvenilir kuruluş tarafından hazırlanan işletme raporlarından oluşmaktadır. Endeks değerlendirilen ülkelerde yaşayanların da dahil olduğu uzmanların görüşlerini yansıtmaktadır.¹¹⁷ CPI’ın hazırlanması için yapılan araştırmalarda kamu görevlilerine verilen rüşvet, kamu ihalelerine fesat karıştırılması, kamu fonlarının suistimal edilmesi gibi kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılmasına ilişkin veriler yer almaktadır. Ayrıca, yolsuzluğun önlenmesi çabalarının artırılması, bu şekilde yolsuzluğun hem idari hem de siyasi yönlerinin anlaşılmasını araştırmaya yönelik veriler de bulunmaktadır. Şimdi 1995 yılından 2016 yılına kadar ülkemizin CPI raporunu incelemek gerekirse:

¹¹⁶ Şaylan, s. 22.

¹¹⁷ www.teftis.gov.tr (Erişim 10.07.2017)



Şekil 6: Türkiye'nin 1995-2016 Yılları Yolsuzluk Algılama Endeksi Sıralaması¹¹⁸

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI), ilk kurulduğundan itibaren düzenli olarak ülkemiz için raporlar yayınladığı görülmektedir. Bu raporları incelediğimizde, ülkemiz genel itibarıyla orta sıralarda yer almaktadır. 2004 yılından sonra yolsuzluk konusunda bir gerileme görünmekte ise de, son yıllarda tekrar yolsuzluk algısı artış göstermektedir. 2016 yılı Endeks sonuçlarına göre, Türkiye dokuz basamak birden gerileyerek 176 ülke arasında 75. sırada yer aldı. Avrupa Birliği ülkeleri içinde son sırada yer alan Bulgaristan ile Türkiye'nin aynı puana sahip olduğu ifade edilmektedir. G20 ülkeleri arasında 2014'te 10, 2015'te ise 12. sırada bulunan Türkiye, 2016 yılında da 13. sıraya düşerek endişe verici gerileyişini sürdürmektedir.

TI Yönetim Kurulu Başkanı E.Oya Özarslan, son yıllarda artış gösteren yolsuzluk algısının nedenini, "Türkiye'nin Endeksteeki düşüşünün nedenleri olarak yolsuzlukla mücadele alanında son yıllarda hiçbir gelişme yaşanmaması, ulusal ve uluslararası kurumların bu konudaki uyarılarının dikkate alınmaması, şeffaflıktan ve

¹¹⁸ www.seffalik.org (Erişim 10.07.2017)

katılımcı yönetim anlayışından her geçen gün daha da uzaklaşılması ve kurumsal erozyon yaşanması” şeklinde sıralamıştır.¹¹⁹

Ülkemizdeki yolsuzluk sorunu AB İlerleme Raporlarına da yansımıştır. Yolsuzluk konusu, 2004 yılından itibaren hemen hemen her yıl ilerleme raporunda yer almış olup, yeterli ilerlemenin sağlanamadığı belirtilmiştir. Örneğin; 2008 yılı ilerleme raporunda “Parlamento üyeleri ile üniversite, ordu ve yargı mensupları gibi kamu görevlisi gruplarına ilişkin etik ilkeler bulunmadığı tespiti yapılarak akademisyenler, müsteşarlar ve valiler gibi bazı kamu görevlileri gruplarının, yolsuzluk soruşturmaları için idari izin sisteminden yararlanmaya devam ettikleri” vurgulanmıştır.¹²⁰

Ülkemizde yolsuzluk konusunda farkındalık oluşturma, yolsuzluğun azaltılması, AB’ye uyum çerçevesi kapsamında 2004 yılında 5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurulun kuruluş amacı, Kanun’un 1. maddesinde “Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir” şeklinde ifade edilmiştir. Yani kamuda yolsuzluk yapılmasını önlemeye çalışmak ve yolsuzluk yapan kamu görevlileri hakkında soruşturma yapıp soruşturma sonucunun ilgili yerlere bildirilmesi görevini yürütmektedir. Ancak söz konusu kurul, kurulduğundan itibaren hem kaynak eksikliğinden hem de personel yetersizliğinden istenen netice elde edilememiştir. Kurulun toplam personel sayısı, 11 kurul üyesi ile beraber toplam 23 kişidir. Kurulun 2016 yılı faaliyet raporu incelendiğinde etik ilke ihlali ile ilgili verilen ihlal kararı sayısı 5’tir. Toplam 145 başvuru yapılmış, 121 başvuru usule aykırılık gerekçesi ile reddedilmiştir.¹²¹ 2016 yılı CPI ile kurulun yolsuzluğu engelleme faaliyetleri karşılaştırıldığında yolsuzluk ile mücadele edilemediği söylenebilir.

Yolsuzluğa yol açan diğer bir faktör de, kamudaki en üst yöneticiden en alt konumda bulunan personele kadar görülen etik ilke ihlalidir. Etik ilke sorunu, personelin kendi lehine çıkar sağlamak için bürokratik mekanizmayı çalıştırması, yani kişisel çıkarın kamusal yarar ve çıkarın önünde tutulması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin; bir okul binasının bir çok eksikliği mevcut ve kamu kaynağı da sınırlı iken okulda yönetici olan okul müdürü bu eksiklikleri giderme yerine kendi

¹¹⁹ www.seffalik.org (Erişim 10.07.2017)

¹²⁰ Altan, s. 389.

¹²¹ www.etik.gov.tr (Erişim 10.07.2017)

makam odasını tefriş edebilmektedir. Burada verilen örnekte, kamu kaynağı kamuya harcanmış gibi görünse de, amaca hizmet etmediği için kaynak verimli ve etkin kullanılmamakta, etik olarak davranılmamaktadır. Burada verilen örnek kaynak israfının en basit örneğidir. Bunun yanında bazı yönetici makamlarına verilen temsil ve ağırlama giderleri en çok suistimal edilen, yolsuzluk konusunda verilebilecek en bariz diğer bir örnektir. Yine tahsis edilen kamu kaynağı kamunun ihtiyacı için değil kişisel ihtiyaçlar hatta ailenin ihtiyaçları için kullanılabilir. Kamu yöneticilerinin etik ilkeleri yönetim stratejisinin ayrılmaz bir parçası olarak görmeleri gerekmektedir. Bunun için öncelikle kamu personelinin ve yöneticilerinin etik ilkeleri iyice anlamaları ve içselleştirmeleri lazımdır.

Ülkemizde yolsuzluğun en çok görüldüğü alan kamu ihaleleridir. Kamu ihalelerinde genellikle yolsuzluk yapılan alanlar;

- İhale şartnamelerinin “adrese teslim” olarak hazırlanması ve ihaleyi kazanan firmanın bunun karşılığı olarak ihale sürecindeki kamu görevlilerinin kişisel harcamalarını karşılaması,
- İhaleye katılım şartlarının kamuoyuna açık olmaması,
- İhale kararı aşamasında üst düzey yöneticilerin ihaleye müdahale etmesi,
- İhaleye katılacakların, ihaleyle ilgili dosyaya farklı yollardan ulaşması,
- İsteklilerin kendi aralarında anlaşarak ihaleye teklif vermeleri,
- Tekliflerin değerlendirilmesi ve onaylama aşamasında belirli bir firmaya karşı yanlı tutum sergilenmesi,

şeklinde sıralanabilir. İhalelerde yolsuzluklar genellikle sayıştay denetimleri sonrasında ortaya çıkmaktadır. Bunun sebebi yolsuzlukların gizlilik içerisinde yapılması ve yasal mevzuata uydurulmaya çalışılmasından kaynaklanmaktadır.

Yolsuzluk olgusu liyakat ilkesi ile ilintilidir. Siyasal iktidara yakın, kayırmacılık yapılarak belli makamlara gelen yöneticiler, siyasal iktidarın koruma kalkanı altına girdiği düşüncesine kapılarak, hesap verilmeyeceği yanlına düşerek yolsuzluk yapabilmektedir. Ortaya çıkan yolsuzluğun soruşturulması konusunda, siyasal iktidarın baskısı ile soruşturmalar kapatılabilmekte veya izin verilmemektedir. Dolayısıyla yolsuzluğa şahit olan diğer kamu personeli ve yöneticileri ya aynı yolla yolsuzluğa

bulaşmakta veya kamuda gördüğü bu yozlaşmadan dolayı verimsiz iş yapmaya başlamaktadır.

Kamu yönetiminin işlerliği açısından daha da kötüsü, çok yaygın yolsuzluk olgusu içinde bulunan ama bu olumsuzluğa karşı çıkan kamu yöneticilerinin de zamanla yolsuzluk sürecine katılmak eğilimine girmeleridir. Sonuç olarak kamu yönetimimiz yolsuzluk olgusunun kısır döngüsüne girmiş olup, verimli ve etkili çalışmasını yitirmiştir.¹²²



¹²² www.sayistay.gov.tr (Erişim 05.07.2017)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

09.06.2010 TARİHLİ KANUN TASARISI'NIN KAMU PERSONEL SİSTEMİNDEKİ SORUNLAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kamu personel sistemini geliştirme ve sorunları çözüme kavuşturma adına Cumhuriyet dönemi boyunca birçok düzenleme getirildiği söylenebilir. Yapılan düzenlemelerde sıkıntının daha çok büyük ölçekli değişikliklerde yaşandığı görülmektedir. Makro düzeyde yapılacak düzenlemelerin çoğunda uygulamada sorunlar yaşanacağı düşünülerek, sorunların tespiti ve çözüme kavuşturulması genellikle uygulamaya geçmeyip, rapor halinde kalmaktadır.¹²³ 657 sayılı DMK yaklaşık 53 yıldır yürürlükte olan bir kanundur. Geçen bu süre zarfında birçok kez değişikliğe uğradığı belirtilebilir. Yapılan değişikliklerin sebebi zamanla ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olmaktadır. Ancak getirilen çözümler uzun soluklu olmayıp, o zamanın konjonktürüne göre hareket edildiği ifade edilebilir. Dolayısıyla aynı sorunlar kendilerine başka isimler bulup zamanla tekrar kamu yönetiminin karşısına çıkmaktadır.¹²⁴ 9 Haziran 2010 Tasarısı, 657'yi değiştirmeyi amaçlayan ilk girişim değildir. Yakın zamanı değerlendirdiğimizde, Ağustos 2004 ve Ekim 2005'de "Kamu Personeli Kanun Tasarısı", Ağustos 2006'da "Devlet Memurları Kanun Tasarısı" adı altında farklı taslaklar hazırlandığı görülmektedir. Önceki taslaklarda da bahsedilen sorunların bazılarında çözüm getirilmeye çalışıldığı belirtilebilir. Bu taslaklarda, sözleşmeli personel statüsü, yükselme sisteminin değiştirilmesi, performansa dayalı ücretlendirme gibi sorunlara çözüm bulmaya çalışıldığı görülmektedir.

9 Haziran 2010 tarihinde Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı olarak sunulan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda 23 maddelik değişiklik içeren tasarı, söz konusu değişiklikler sebebiyle çeşitli çevreler tarafından yoğun şekilde eleştirilmiştir. Tasarının mevcut sorunlara kısmi çözümler getirdiği, bunun yerine tüm sorunların çözüme kavuşturulması için daha kapsamlı bir çalışmanın yapılması gerekliliğinin olduğu konusunda değerlendirmeler yapılmıştır. Ancak, biz burada getirilen eleştiriler üzerinde durmayıp, tasarının yukarıda belirlemiş olduğumuz kamu

¹²³ Uluğ, s. 9.

¹²⁴ Eroğlu, s. 231.

personel sisteminin mevcut sorunlu alanların çözüme kavuşturulmasında ne denli etkin olabileceğini inceleyeceğiz. Bunun içinde öncelikle tasarının amacını ele alalım:

“Özellikle son yıllarda toplumsal hayatta yaşanan gelişme ve değişimler sebebiyle, ilgili kesimlerin talepleri artmış, bu durum, kamusal hayatta hizmet gören memurların haklarında, yükümlülüklerinde, iş ve işlemlerinde tâbi olacakları kurallarda da değişimi zorunlu kılmıştır. Sendikal örgütlenmeler sonucu yapılanan memur sendikaları yanında, muhtelif sivil toplum kuruluşlarının ve çalışanların da mâkûl ve uygun görülebilir talepleri, konu hakkında yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin dayanaklarından birini oluşturmaktadır.”

Tasarının amacı incelendiğinde kamu yönetiminin bir bütün olarak ele alınmadığı, günün değişen şartlarına ve ortaya çıkan taleplere çözüm bulunmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Yani konjonktüre göre hareket edildiği, kamu yönetiminin genel olarak değerlendirilmesi gözüne alınmayarak, bugün getirilen düzenlemelerin yarının oluşturacağı şartlara göre tekrar değiştirilebileceği şeklinde bir hareket tarzı belirlendiği ifade edilebilir. Şimdi mevcut tasarının kamu personel sisteminin sorun alanlarına getirmiş olduğu çözümleri inceleyelim.

4.1. Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat Konusundaki Öneriler

Söz konusu tasarı, 657 sayılı DMK'nın ilkeleri olan sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri açısından değerlendirildiğinde, tasarı özellikle kariyer ilkesi açısından bir çok değişikliği beraberinde getirdiği söylenebilir. Kariyer ilkesinin genel kabulü olan “alt basamaklardan memuriyete başlayıp, gerekli şartları sağladıktan sonra üst mevkilere yükselme”¹²⁵ olgusundan uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu konuda, tasarının 19. maddesi, 657 sayılı Kanun'da olmayan yeni bir düzenleme getirmektedir. 657 sayılı Kanun'a “ek madde 40” olarak yapılan bu eklemenin başlığı “uzman istihdamı”dır. Buna göre, tek tek adları sayılan 9 bakanlığın ve 12 merkezi kurumun merkez örgütlerinde, “ana hizmet birimlerinde, uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilir.”

¹²⁵ **Tutum**, *Personel Yönetimi*, s. 181.

ibaresi yer almaktadır. Ayrıca bu istihdam, 5 bakanlığın taşra örgütlerinde de gerçekleştirilecektir.¹²⁶ Uzman istihdamının nasıl yapılacağı ek maddenin diğer bentlerinde şu şekilde belirtilmektedir:

“Uzman yardımcılarını mesleğe özel yarışma sınavı ile alınır. Uzman yardımcılığı giriş sınavı ÖSYM Başkanlığı tarafından yapılan eleme sınavı sonuçlarına göre; yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınavdan oluşur. Öğrenim dalları itibarıyla belirlenecek uzman yardımcılığı kadrolarına giriş sınavı için, eleme sınavı sonucunda aranacak puan türleri, taban puanları ve sınavda alınan başarı derecelerine göre çağrılacak aday sayısı tespit edilerek, giriş sınavı duyurusuyla ilan yapılır. Ancak, giriş sınavına çağrılacak aday sayısı, atama yapılacak kadro sayısının yirmi katından, yalnızca sözlü sınav yapılması hâlinde sözlü sınava çağrılacak aday sayısı giriş sınavı duyurusunda belirtilen kadronun dört katından fazla olamaz. Yazılı sınav; kurumun görev alanına göre yönetmelikle belirlenen konulardan yapılır. Yazılı sınav sonucunda yetmiş puandan az olmamak üzere, en yüksek puandan başlanarak giriş sınavı duyurusunda belirtilen kadronun dört katına kadar aday sözlü sınava çağrılır. Sözlü sınav adayların;

- a) Sınav konularına ilişkin bilgi düzeyi,*
- b) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,*
- c) Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,*
- d) Öz güveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,*
- e) Genel yetenek ve genel kültürü,*
- f) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı, yönlerinden değerlendirilerek, ayrı ayrı puan verilmek suretiyle gerçekleştirilir.*

Adaylar, komisyon tarafından (a) bendi için elli puan (b) ila (f) bentlerinde yazılı özelliklerin her biri için onar puan üzerinden

¹²⁶ Birgül Ayman Güler, “657’yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 2010, s. 10.

değerlendirilir ve verilen puanlar ayrı ayrı tutanağa geçirilir. Bunun dışında sözlü sınav ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmaz.

Uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak ve istihdam edildikleri birimlerce belirlenecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezinin, oluşturulacak tez jürisi tarafından kabul edilmesi kaydıyla, yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Süresi içinde tezlerini sunmayan veya tezleri kabul edilmeyenlere tezlerini sunmaları veya yeni bir tez hazırlamaları için altı ayı aşmamak üzere ilave süre verilir. Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından asgarî (C), Dışişleri Uzmanlığı için asgarî (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından buna denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olma şartına bağlıdır.”¹²⁷

Tasarı'nın uzman istihdamı konulu maddesi incelendiğinde, amaç olarak genç yaşta yönetici istihdamı sağlamak olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca bu madde ile özel sektörden kariyer sahibi personel istihdam edilmeye çalışılmaktadır. Ancak istihdam edilecek uzman personel seçiminde sözlü mülakata yer verilmesi ve sözlü mülakatın herhangi bir şekilde kayıt edilmemesi beraberinde kayırmacılık endişesini getirmektedir. Çünkü günümüzde personel alımlarında sözlü mülakat uygulaması siyasal iktidarların kendi istedikleri kamu personelini alma aracı olarak kullanılmaktadır.¹²⁸ Yazılı sınavdan yüksek puan alan adayların sözlü mülakatlarda siyasal iktidara yakınlık derecesine göre puanlama yapılmakta, yukarıda yazılı olan kriterler uygulamada göz önünde bulundurulmayarak daha düşük puan alan adaylar liyakatli olmamalarına rağmen istihdam edilebilmektedir.

Tasarı'nın “uzman istihdamı” başlıklı maddesine göre, mevcut kariyer ilkesi de değişime uğramaktadır. Çünkü kariyer ilkesine göre, memuriyete en alt basamaktan giriş yapıp, en üst kademeye kadar yükselme imkanı vardır.¹²⁹ Bahsedilen kariyer ilerlemesi usulü, sınıflandırma ilkesiyle de ilintilidir. Şöyle ki, kariyer ilerlemesi 12 hizmet sınıfı içerisinde en alt basamaktan en üst basamağa doğru hareket edilmek

¹²⁷ www.memurlar.net (Erişim 16.07.2017)

¹²⁸ Eryılmaz, Bilal, *Kamu Bürokrasisi*, İzmir Ticaret Odası Yayını, Ocak 1995, s.55; Öztürk, s. 131.

¹²⁹ Tutum, *Personel Yönetimi*, s. 181.

suretiyle meydana gelmektedir. Tasarıyla getirilen uzman istihdamıyla, iş sınıflandırması 12 hizmet alanı ile sınırlı kalmayacak, birçok hizmet sınıflandırması söz konusu olacaktır. Bu hizmetlerde ise, klasik kariyer ilerlemesi sisteminden farklı olarak işinde uzman personel istihdam edilecek, amaç kariyer içerisinde yükselmek olmayacaktır. Çünkü, personel memuriyetin en alt basamağında sayılmayacak, farklı bir kadro statüsünde, ücret ve aylık açısından daha tatmin edici konumda göreve gelecektir.¹³⁰

Normal şartlarda 9. dereceden memuriyete başlayan bir kamu personeli yönetici kadrolarına atanabilmesi için en az 15 yıl fiilen çalışması gerekmektedir. Yöneticilik kadrolarına atanma süresini azaltmak ve memuriyete özel sektörde personel istihdamını sağlamak amacıyla 657 sayılı Kanun'da düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemeyi ele almak gerekirse:¹³¹

“8.6.1984 tarih ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dahil kurumlarda fiilen çalışmış olması ve yüksek öğrenim görmüş bulunması şarttır. Ancak dört yıldan daha az süreli yüksek öğrenim görenler için yukarıdaki süreler ikişer yıl ilave edilir. Yasama Organı Üyeliğinde, Kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte ve okul devresi dahil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin 6 yılı geçmemek üzere 3/4'ü yukarıdaki sürelerin hesabında dikkate alınır.”

ifadesi yer almaktadır. Bu maddede yöneticilik konusunda yetenekli olan personelin bu kadroya daha erken atanması amaçlanmıştır. Tasarı'nın 2. maddesi bu konuda değişikliğe gitmiş ve bazı ilaveler yapmıştır. Tasarı'nın 2. maddesini incelemek gerekirse:

“Dört yıldan az süreli yükseköğrenim görenler için bu süreler iki yıl ilave edilir. Bu sürelerin hesabında; 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'nci maddesi kapsamına dâhil kurumlarda

¹³⁰ Güler, “657'yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, s. 11.

¹³¹ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

fiilen çalışılan süreler ile Yasama Organı Üyeliğinde, belediye başkanlığında, belediye ve il genel meclisi üyeliğinde, kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte, okul devresi dâhil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin; Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır.”

ifadesi yer almaktadır. Bu madde ile özel sektörden kamuya yönetici transferi sağlanmaya çalışılmaktadır. Özel sektörde kariyerini tamamlamış, liyakat sahibi kişilerin kamuda istihdamı sağlamaya çalışmak adına getirilen düzenleme mevcut sorunu ortadan kaldırmaya özel sektörden kamuya personel çekme çözümünü getirmektedir. Ancak üst yöneticilik kadrolarına özel sektörden atanacak kişilerin bu göreve liyakatli olup olmadıkları, kariyer olarak donanımlarının bulunup bulunmadığı gibi konularda düzenlemeye gidilmediği görülmektedir. Bu durumda; “Tasarıyla, Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için hizmetin değerlendirilmesinde, özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin tamamının dikkate alınması hükmü getirilmekte yani bu sürelerin tamamı kamu hizmetinde geçmiş gibi sayılmaktadır.” Söz konusu düzenleme ile emniyet genel müdürlüğüne özel bir güvenlik firmasının sahibi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı müsteşarlığına ülkenin en büyük müteahhitlerinden biri, Diyanet İşleri Başkanlığına “hükümete yakın cemaat’in lideri, Ulaştırma Bakanlığı müsteşarlığına Başbakanın oğlu veya onun en sevdiği kaptanı atanabilecektir.¹³² Bu durumda, kamuyu sözü edilen üst yöneticilerin şekillendirdiği düşünüldüğünde tüm kamu yönetiminde siyasal iktidarın ne denli etkili olacağı ve partizanlığın hangi seviyelere doğru ilerleyeceği değerlendirilmelidir.

Tasarının kariyer ilkesiyle ilgili getirdiği diğer değişiklik ise personelin performans değerlendirilmesinde kullanılan sicil sisteminin kaldırılmasıdır. DMK’nın

¹³² Güler, “657’yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, s. 17.

64. maddesinde kademe ilerlemesinin hangi şartlarda yapılacağı ifade edilmiştir. Tasarı söz konusu bu maddede değişikliğe gitmiştir. DMK'nın 64. Maddesindeki kademe ilerlemesi şartlarını inceleyecek olursak:

“Madde 64 – Devlet memurunun kademe ilerlemesi için aşağıdaki şartların bulunması lazımdır:

A) Bulunduğu kademe en az bir yıl çalışmış olması,

B) O yıl içinde olumlu sicil almış bulunması,

C) Bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunmasıdır.”

ifadesi yer almaktadır. Tasarı'nın 1. maddesi kademe ilerlemesini tekrar düzenlemiş ve sicil sistemini kaldırmıştır. Söz konusu tasarıda bulunan değişiklikleri içeren 64. maddenin değişiklik içeren kısmını ele almak gerekirse:

“Kademe ve kademe ilerlemesi:

Madde 64- Kademe; derece içinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan memurun aylığındaki ilerlemedir.

Memurun kademe ilerlemesinin yapılabilmesi için bulunduğu kademe en az bir yıl çalışmış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması şartları aranır.

Son on yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır.”¹³³

ifadesi yer almaktadır. Kanun'un tasarıdan önceki durumu ve tasarıda geçen madde incelendiğinde kademe ilerlemesinde sicil sisteminin kaldırıldığı ve adı konulmamış yeni bir sisteme geçildiği görülmektedir. Tasarı, sicil sistemi yerine ilerleyen bölümlerde değinileceği üzere personelin performansını değerlendirmeye dayalı bir sistemi öngörmektedir. Tasarıda sistemin adı açıkça konulmamakta, içeriğinden bahsedilmekle yetinilmektedir.

Sicil sisteminin kaldırılmasının kariyer ilkesinde mevcut sorunları çözmede ne denli etkin olabileceğini değerlendirdiğimizde, karşımıza, sicil sistemi yerine

¹³³ www.memurlar.net (Erişim 16.07.2017)

oluşturulmaya çalışılan ve kanunda adı net olarak konulmayan performans değerlendirme sistemi çıkmaktadır. Söz konusu performans değerlendirme sistemi, işlevini yitirdiği iddia edilen sicil sistemi yerine, içinde özel sektör mantığını barındıran, personelin hizmet üretimindeki başarısını değerlendiren, başarıyı ödüllendiren, başarısızlığı ise cezalandıran bir sistemdir.¹³⁴ Kamu personelini, kariyer ilerlemesi açısından değerlendirilecek olursak; söz konusu sistem, istismar edilmeyip, layıkıyla yerine getirildiği takdirde, personelin yukarıda sözü edilen iş tatmini probleminin çözüme kavuşturulmasında etkin bir unsur olabileceği gözükmektedir. Çünkü söz konusu sistem, kamuda çalışanla çalışmayan personeli belirleyecek, getirmiş olduğu ödüllendirme mekanizmasıyla, personelin motivasyonunu, dolayısıyla da iş tatminini artıracaktır. Bu durum da dolaylı yollardan da olsa personelin kariyer ilerlemesini hızlandıracaktır. Çünkü, tasarıyla disiplinli olarak işini iyi yapan personelin kariyer ilerlemesi, mekanizmasının unsurlarından olan kademe ilerlemesinin şartlarını buna göre düzenlemektedir.

Tasarı kamu personel rejimimizin temel sorun alanlarından biri olan kariyer liyakat ve sınıflandırma ilkeleriyle ilgili yukarıda bahsedilen değişiklikleri getirmektedir. Kamu personel sisteminin ilkeleri açısından bakıldığında, değişiklikler daha çok kariyer ilkesi ile ilgili olduğu görülmektedir. Tasarı'nın liyakat ve sınıflandırma ilkeleri ile ilgili sorun alanları hakkında düzenleme getirmediği görülmektedir.

4.2. Aylık, Ücret ve Emeklilik Konusundaki Öneriler

9 Haziran 2010 tarihli tasarı, kamu personel sisteminin aylık, ücret ve emeklilik konusundaki sorunları açısından değerlendirildiğinde yeni düzenlemeye pek rastlanmadığı görülmektedir. Yeni ihdas edilen uzman ve uzman yardımcısı kadroları ile daha önce farklı bakanlıklarda çalışan uzman ve uzman yardımcılarının tazminatlarında iyileştirilmeye gidildiği söylenebilir. Makam tazminatı alamayan uzman ve uzman yardımcılara 2000 ek gösterge, görev tazminatı alamayan uzman ve yardımcılara yine 8000 ek gösterge rakamı ilave edilerek ücretlerinde iyileştirmeye yapılmaktadır.

¹³⁴ Eroğlu, 229-230.

Emeklilikle ilgili düzenlemede sınırlı kalmıştır. Sadece uzman kadrolarına kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak istihdam olanağı getirilmiştir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel olarak görevlendirildikleri için almış oldukları makam tazminatı ve ek göstergeler emeklilik maaşına yansıtılmıştır.

Tasarıda ücret sisteminde adı konulmamış bir değişikliğe gidildiği görülmektedir. Sicil sisteminin kaldırılması ile performansı yüksek olan personelin ödüllendirildiği bir sistem ön görülmektedir. Bu değişiklik performansa dayalı ücret sisteminin ilk adımı sayılabilir. Tasarı'nın bu konuda getirdiği düzenlemeyi incelemek gerekirse:

“Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebilir.

Bu maddeye göre bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamaz. Yıl içinde ödüllendirilen personel sayısı kurumlarınca izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.”¹³⁵

ifadesi yer almaktadır. Tasarının yukarıda belirtilen düzenlemesi incelendiğinde sınırlı sayıda personele ödüllendirme yapıldığı görülmektedir. Sistemde bütün çalışanların performansının yüksek olabileceği olanaksız hale getirilmektedir. Ancak, bu sınırlamanın çok üzerinde bir kesimin performansı yüksek olabilir. Aynı işi yapanların bir bölümü performansları yüksek olduğu gerekçesiyle ödüllendirilirken bir kısmı belirlenen yüzdelik dilime giremediği için cezalandırılmaktadır. Bu nedenle ücrette adalet ortadan kalkmakta, eşit işe eşit ücret ilkesi göz ardı edilmektedir.¹³⁶

Tasarı'nın ücret konusundaki getirdiği bir diğer düzenleme “toplular görüşme ödeneği” adı altında sendikaya üye olan kamu personeline ödenecek olan miktardır. Bu düzenlemeyi inceleyecek olursak:

¹³⁵ www.memurlar.net (Erişim 16.07.2017)

¹³⁶ **Evren**, s. 355.

“Toplu görüşme ödeneği

EK MADDE 1. Bu Kanuna göre sendika üyesi olan kamu görevlilerine Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında aylıkları ile birlikte ödenmek üzere (540) gösterge rakamının aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak tutarda toplu görüşme ödeneği ödenir. Bu madde uyarınca yapılan ödeme, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaz ve ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.”

ifadesi yer almaktadır. Burada 2010 yılı Anayasa değişikliği öncesindeki bir durumla ilgili düzenleme getirildiği görülmektedir. Anayasa değişikliği öncesinde kamu personelinin alacağı zam oranları sendika temsilcileri ile işveren olarak devlet temsilcileri arasında toplu görüşmeler yapılmaktaydı. Bu görüşmeler sonucunda belirli zam oranları belirlenmekte ancak Bakanlar Kurulu bu belirlenen zam oranını değiştirme yetkisine sahipti. Yani onay makamı Bakanlar Kurulu idi. Yukarıdaki tasarının ilgili maddesi incelendiğinde, ödeneğin bu görüşmeye istinaden sadece sendikaya üye olan kamu personeline verilmek üzere düzenlendiği görülmektedir. Ancak belirlenen oran üç ayda bir defa verilmekte ve aylık ücrete yansımaları çok sınırlı bir miktarda olmaktadır. Belirlenen 540 gösterge rakamının 2010 yılı aylık katsayı ile çarpılması sonucu $0,059445 \times 540 = 32,10$ TL gibi çok cüzi bir rakam ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte 3 ayda bir verildiği göz önüne alındığında bu ödeneğin ne kamu personelinin tatmin edeceği ne de verimliliğini arttıracığı söylenebilir.

4.3. Hak ve Özgürlükler Konusundaki Öneriler

9 Haziran 2010 tarihli tasarı incelendiğinde sendikal hak olarak yeni bir düzenleme getirilmediği belirtilebilir. Sadece yukarıda ücret kısmında değinilen sendika üyesi olan kamu personeline toplu görüşme ödeneği adı altında ek bir ödeme getirilmiştir. Sendika kurma ve toplu görüşme hakkı ülkemizde ilk olarak 1961 Anayasası ile faaliyete geçmiştir. 1971 muhtırası ile bu hak kamu personelinin elinden

alınmış olup, tekrar 1995 yılında Anayasa değişikliği ile sendikaya üye olma ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır.¹³⁷ Bu Anayasa değişikliğinden sonra 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu¹³⁸ çıkarılarak kamu personelinin örgütlenmesi anlamında süreç tamamlanmıştır. Bu süreçten sonra kamu işvereni ile kamu personeli arasında toplu görüşmeler yapılmaya başlanmış, ancak toplu sözleşme hakkı tanınmamıştır.

Kamu personeline yeni hakların verilmesi bağlamında son yapılan toplu görüşme metninin ekinde; kamu personelinin izinleri konusunda iyileştirmeler yapıldığı görülmektedir. Söz konusu iyileştirmeler 9 Haziran 2010 tarihli tasarıda yer almaktadır. Tasarının 7. 8 ve 9. maddelerinde kamu personelinin izinleri konusunda aşağıdaki düzenlemeler yer almaktadır:

“Kadın memura; doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı hafta süreyle analık izni verilir. Çoğul gebelik durumunda, doğum öncesi sekiz haftalık analık izni süresine iki hafta eklenir. Ancak beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesine kadar sağlık durumunun çalışmaya uygun olduğunu tabip raporuyla belgeleyen kadın memur, isteği hâlinde doğumdan önceki üç haftaya kadar kurumunda çalışabilir. Bu durumda, doğum öncesinde bu rapora dayanarak fiilen çalıştığı süreler doğum sonrası analık izni süresine eklenir. Doğumun erken gerçekleşmesi sebebiyle, doğum öncesi sekiz haftalık analık izninin kullanılmayan bölümü de doğum sonrası analık izni süresine ilave edilir. Doğumda veya doğum sonrasında analık izni kullanılırken annenin ölümü hâlinde, isteği üzerine memur olan babaya anne için öngörülen süre kadar izin verilir.

Doğum yapan memura, verilen doğum sonrası analık izni süresinin bitiminden; eşi doğum yapan memura ise, doğum tarihinden itibaren istekleri üzerine yirmidört aya kadar aylıksız izin verilir.

Memura, eşinin doğum yapması hâlinde, isteği üzerine on gün babalık izni; kendisinin veya çocuğunun evlenmesi ya da eşinin,

¹³⁷ Güneş, s. 64.

¹³⁸ 12.07.2001 tarihli, 24460 sayılı Resmi Gazete.

çocuğunun, kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâllerinde isteği üzerine yedi gün izin verilir.

Memura, aylık ve özlük haklarına dokunulmaksızın, verilecek raporda gösterilecek lüzum üzerine, kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığı hâlinde 18 aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise 12 aya kadar izin verilir.

Görevi sırasında veya görevinden dolayı bir kazaya veya saldırıya uğrayan veya bir meslek hastalığına tutulan memur, iyileşinceye kadar izinli sayılır.”

Yukarıdaki düzenlemeler değerlendirildiğinde sendikal hakların ne derece önemli olduğu, bu tarz hakların toplu görüşmelerde gündeme geldiği ve kamu işvereni tarafından dikkate alındığı görülmektedir. Tasarı toplu sözleşme ve grev konusunda düzenlemeye yer vermemiş olsa da, örgütlenmenin vermiş olduğu avantajlarla yukarıda verilen haklara sahip olunduğu söylenilebilir.

4.4. Kapsam ve İstihdam Konusundaki Öneriler

Türkiye’de personel sistemini incelediğimizde personelin, idari, askeri, akademik ve adli olmak üzere dört gruba ayrıldığını görmekteyiz. Söz konusu ayırım personel özlük hakları bakımından ayrı kanunlarda düzenlenmektedir. Personel mevzuatına göre, idari personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’na, akademik personel 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’na, Hâkimler ve Savcılar 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu’na tabi olarak çalışmaktadır.¹³⁹ Kamu personel sisteminin kapsam konusundaki ayrık yapıları görülmektedir. Bu söz konusu ayrık yapı 657 sayılı DMK’nın 1. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Kapsam:

Madde 1 – (Değişik: 30/5/1974 - KHK - 12/1 md. Aynen kabul 15/5/1975 - 1897/1 md.)

¹³⁹ Sayan, s. 204.

Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır. Sözleşmeli ve geçici personel hakkında bu Kanunda belirtilen özel hükümler uygulanır. (Değişik: 19/2/1980 - 2261/5 md.) Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcılığı, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehtaran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet Teşkilatı mensupları özel kanunları hükümlerine tabidir.¹⁴⁰”

Söz konusu maddeye dikkat ettiğimizde birçok kamu personelinin farklı kanunlara tabi olduğu görülmektedir.¹⁴¹ 9 Haziran 2010 tarihli tasarıda kapsam ile ilgili yeni bir düzenleme yapılmamış olup, mevcut sorun alanları devam etmektedir.

İstihdam ile ilgili sorunlar açısından tasarının 23 maddesini irdelediğimizde tasarının 4. maddesi ile norm kadro uygulamasına tamamen geçilmek istendiği ile ilgili irade ortaya konulduğu görülmektedir. Tasarının 4. maddesi ile değiştirilmek istenen 657 sayılı Kanun'un 91. maddesi şu şekildedir:

¹⁴⁰ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

¹⁴¹ **Sayan**, s. 203.

“Kadroları kaldırılan devlet memurları:

Madde 91 – Kadrosu kaldırılmış olanların memurlukla ilgileri, emeklilik ve bu kanunda yazılı aylık ve aile ödeneği hakları ile yükümlülükleri devam eder. Kadrosu kaldırılmış olan memurların, kendi kurumlarında veya başka kurumlarda eski sınıflarındaki derecelerine eşit bir göreve atanmaları mecburidir; atandıkları göreve başlamayanlar memurluktan çekilmiş sayılırlar.

Kadro kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar varken bunların sınıf ve derecelerinde boşalacak kadrolara başkaları atanamaz. (Ek: 31/7/1970 - 1327/42 md.) Kadrosunun kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar 71 inci madde esaslarına uyulmak kaydı ile diğer bir sınıftaki kadrolara da atanabilirler.”

Tasarı yukarıda belirtilen 91. maddede değişikliğe gitmiş ve düzenlemeyi aşağıdaki şekilde değiştirmiştir:

“MADDE 4- 657 sayılı Kanunun 91 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 91- Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar. Bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bunlar, atama işlemi yapılıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait malî haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler.

Söz konusu memurların eski kadrolarına ait en son ayda aldığı malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının net tutarının, atandıkları yeni kadrolarına ait malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının net tutarından fazla olması hâlinde, aradaki fark, farklılık giderilinceye kadar, atandıkları kadrolarda veya bu kadrolardan istekleri dışında atandıkları başka kadrolarda kaldıkları sürece, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi

tutulmaksızın tazminat olarak ödenir. Aylık mutad olarak yapılmayıp belirli bir dönemi kapsayan ödemelerin ödendiği tarih itibarıyla net tutarları toplamının yılı içinde çalışılan aylara bölünmesi suretiyle bulunacak tutarı, en son ayda aldığı aylık tutarına ilave edilir. Fazla çalışma ücreti, fiilen yapılan ders karşılığı ödenen ek ders ücreti ve nöbet ücreti gibi ilave bir çalışmanın karşılığında elde edilen ödemeler aylık tutarına ilave edilmez.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilen memurların 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının boş kadrolarından Devlet Personel Başkanlığınca tespit edilen kadroya, anılan Başkanlık tarafından kırkbeş gün içinde ataması teklif edilir. Devlet Personel Başkanlığı tarafından gönderilen atama teklif yazısının atamayı yapacak kamu kurum ve kuruluşuna intikalinden itibaren otuz gün içinde bu kurum ve kuruluş tarafından atama işlemlerinin yapılması zorunludur. Bunlardan unvanları müdür ve daha üst olanlar ile danışma ve denetim işlevlerine ilişkin kadrolarda çalışanlar Araştırmacı kadrolarına, diğerleri ise durumlarına uygun kadrolara atanırlar.”

Getirilen bu düzenleme ile norm kadro çalışması yapıldıktan sonra kadro fazlası personel farklı kuruma ataması yapılarak personel yığılmasının önüne geçilmeye çalışılacaktır.¹⁴² Yapılan düzenleme kurumlar arasında personel eşitliğini sağlamaya yardımcı olabilecek bir düzenlemedir. Ancak tasarıdaki değişiklikte kapatılan kadroda çalışan kamu personelinin yeni atamada bulunduğu derece göz önünde bulundurulmamış, bunun yerine uygun kadroya atama yapılması ön görülmüştür. Ayrıca memur kadrolarının kaldırılması ile kamuda istihdam edilecek personelin hangi kurumda çalışacağı ve yapacağı görev, siyasal iktidarın kararına bırakılmıştır. Böylece memurluk mesleğinde güvenceye sahip kadroya bağlı görev ve görev yeri hükümleri ortadan kaldırılmıştır. Özelleştirme politikaları için ortaya konulan yol haritası, genel kurula dönüştürülmüştür. Söz konusu düzenleme ile “kadro kaldırma yetkisi”, kamu

¹⁴² Uluğ, s. 10.

personel sistemini sürekli etkileyebilecek bir tehdit olarak serbest yetkiye dönüştürülmüştür.¹⁴³

4.5. Yasa ile Düzenleme Konusundaki Öneriler

Tasarının mevcut haliyle kamu personel sisteminin tüm sorunlu alanları ile ilgili düzenleme getirmesi zordur. Tasarı, toplam 23 madde ile birkaç ek listeden oluşan 32 sayfalık bir metindir.¹⁴⁴ Dolayısıyla personel sisteminin tüm sorunlu alanlarının çözümü konusunda düzenleme yapılmayarak, konjonktüre göre hareket edilmiştir. Tasarının genel gerekçesinde “özellikle son yıllarda toplumsal hayatta yaşanan gelişme ve değişimler sebebiyle, ilgili kesimlerin talepleri artmış, bu durum, kamusal hayatta hizmet gören memurların haklarında, yükümlülüklerinde, iş ve işlemlerinde tâbi olacakları kurallarda da değişimi zorunlu kılmıştır” ifadesine yer verilmiştir. Yani düzenleme tüm sorunların çözümü yerine kısmi, anlık düzenlemelerle yetinmiştir. Kanun ile ilgili sorunların çözümü açısından tasarıyı incelediğimizde herhangi bir düzenlemeye rastlanmamıştır.

4.6. Verimsizlik Konusundaki Öneriler

Bir önceki bölümde bahsedilen verimsizlik konusundaki sorunların, genellikle hizmet içi eğitim eksikliği¹⁴⁵ ve çalışan personel ile çalışmayan personel ayrımının yapılmamasına bağlı olduğuna değinmiştik. Tasarı verimsizlik konusundaki sorunları en aza indirmeye açısından düzenlemeler içermektedir. Hizmet içi eğitim ile ilgili 657 sayılı Kanun’un 214. maddesi ve devamındaki maddelerde mevcut şekli aşağıdaki gibidir:

“Kurumların memurlarını hizmet içinde yetiştirme esasları:

Madde 214 – (Değişik : 31/7/1970 - 1327/72 md.) Devlet memurlarının yetiştirmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel

¹⁴³ Güler, “657’yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, s. 10.

¹⁴⁴ Güler, “657’yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, s. 1.

¹⁴⁵ Tutum, *Personel Yönetimi*, s. 124-125.

Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dahilinde yürütülür.”

Tasarı hizmet içi eğitim konusunda mevcut düzenlemeyi genişleterek verimliliğin artırılmasını hedeflemiştir. Tasarı da hizmet içi eğitim ile ilgili düzenlemeyi incelemek gerekirse:

“MADDE 16- 657 sayılı Kanununun 214 üncü maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Memurların Yetiştirilmesi:

Madde 214- Memurların yetiştirilmesi kapsamında;

- a) Kamu yönetiminin orta ve uzun vadeli insan gücü ihtiyacına göre planlanması amacıyla, yükseköğretim kurumları ile ortak çalışmalar yapılarak insan kaynakları ihtiyaç ve önceliklerinin tespit edilmesi,*
- b) Kamu personelinin adaylıktan başlamak üzere hizmet içinde eğitilmesi ve yetiştirilmesi,*
- c) Orta ve üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesine ilişkin her türlü çalışmanın yapılması, eğitim merkezlerinin kurulması, eğitim programlarının uygulanması, ile bu konulara ilişkin koordinasyon, takip ve denetim Devlet Personel Başkanlığınca yürütülür.*

Devlet Personel Başkanlığı bu eğitimleri doğrudan yapabileceği gibi, kamuya ait eğitim kurumlarından veya özel eğitim kurumlarından da eğitim hizmeti sağlayabilir. Kamu kurum ve kuruluşları, Devlet Personel Başkanlığının kamu personelinin eğitimi ve yetiştirilmesi için ihtiyaç duyduğu personeli, eğitim süresince Başkanlık emrine görevlendirebilir.”

Yapılan değişiklikte hizmet içi eğitiminin amacının orta ve uzun vadeli insan gücü ihtiyacının karşılanması olduğu görülmektedir. Bu düzenleme ile hizmet içi eğitimin ne denli önemli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca mevcut devlet kurumlarının hizmet içi eğitimde yeterli kalmaması durumunda özel eğitim kurumlarından da hizmet içi

eğitim alınması yine hizmet içi eğitimin önemini vurgulama adına getirilmiş bir düzenlemedir. Mevcut tasarının, uygulama safhasında da gereken gayretin gösterilmesi ile hizmet içi eğitim konusundaki sorunları genel anlamda çözüme kavuşturacağı söylenebilir.

Verimsizlik konusundaki diğer sorun, çalışan ile çalışmayan personel ayrımının yapılamaması ve bunun neticesinde personelin motivasyonunun düşmesidir. Mevcut kanunda bu ayrımı gözetilen sistem sicil sistemidir. Devlet memurlarının üst kademelere yükselmesi için liyakat durumlarının tespitinde, kademe ve derece ilerlemelerinde, başarılı çalışmaları sonucu ödüllendirilmelerinde, emekliye ayırma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanak oluşturmaktaydı.¹⁴⁶ Sicil amirleri düzenledikleri sicil raporları ile birlikte, maiyetinde çalışan kamu personelinin çalışma performansı, genel durum ve davranışları, olumlu ve olumsuz nitelikleri hakkında düşüncelerini bildirmekteydi.¹⁴⁷ Mevcut sicil sistemi personeli isteklendirme, verimliliğini arttırmadan ziyade disipline edici yönü ağır basmaktadır. Mevcut 657 sayılı Kanun'da kamu personelinin sicilleri ile ilgili 109. maddeden 122. maddeye kadar düzenleme yer almaktadır. Mevcut Kanun'un 109. maddesi aşağıdaki düzenlemeyi içermektedir:

“Memur kütüğü, numarası, cüzdanı, özlük dosyası

Madde 109 – Devlet memurları kurumlarınca tutulacak memur kütüğüne kaydolunurlar. Her memura bir numara verilir. Her memur için bir memur cüzdanı düzenlenir ve bir özlük dosyası tutulur.”

Tasarı mevcut Kanun'un 109. maddesinde değişikliğe giderek sicil sistemini kaldırmış bunun neticesinde 122. maddeye kadar olan maddeler de yürürlükten kaldırılmıştır. Tasarı'nın 10. maddesini ele almak gerekirse:

“MADDE 10- 657 sayılı Kanununun 109 uncu maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Memur bilgi sistemi, özlük dosyası

¹⁴⁶ Bucaktepe, s. 482.

¹⁴⁷ Eraslan ve Ahmet Tozlu, s. 36.

Madde 109- Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar.

Her memur için bir özlük dosyası tutulur.

Özlük dosyasına, memurun kişisel ve mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur.

Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.

Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usûl ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir.”

Sicil sisteminin kaldırılıp, yerine adı konulmamış performansa dayalı değerlendirme sisteminin getirilmesi verimliliği arttıracığı söylenebilir. Ancak performansa dayalı değerlendirme sisteminin esaslarının belirlenmemesi de ayrı bir sorundur.¹⁴⁸ Tasarının son maddesi ile memurun durumu, “memura bağlı nedenler”e değil, asıl olarak “hizmet gerekleri”ne göre sürdürülebilecek ya da sona erdirilebilecek durumlara bağlanmıştır. Söz konusu “hizmet gerekleri”, personel tarafından veya onun temsilcisi konumunda olan sendikalar belirlenemeyeceği gibi, bunun “işveren” tarafından belirleneceği düzenlemede açıktır.¹⁴⁹

Kamu personelinin motivasyonunun yükseltilmesinin, verimliliğinin artırılmasının bir diğer aracı da ödüllendirme sistemidir.¹⁵⁰ Söz konusu ödüllendirme maddi olabileceği gibi manevi tatminlik de olabilir. Bu konuda mevcut Kanun’da şu hüküm bulunmaktadır.¹⁵¹

“Takdirname

Madde 122- Görevinde olağanüstü gayret ve çalışması ile başarı sağlayan memurlara merkezde atamaya yetkili amirler, illerde valiler ve kaymakamlar tarafından takdirname verilebilir. Takdirname sicile geçer.

¹⁴⁸ Eraslan ve Ahmet Tozlu, s. 43.

¹⁴⁹ Güler, “657’yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, s. 18.

¹⁵⁰ Eraslan ve Ahmet Tozlu, s. 41.

¹⁵¹ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

Ödül

Madde 123-(Değişik: 29/11/1984 KHK 243/24 md. Bağlı buldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları görülen Devlet memurlarına bağlı veya ilgili Bakanın uygun görmesi üzerine bir mali yıl içinde bir aylıkları tutarını, Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil memurlarla Maliye ve Gümrük Bakanlığında Gümrük işlerinde görevli memurlara iki aylıkları tutarını aşmamak üzere ödül verilebilir. Bunlardan uygun görülenlere ilgili Bakanın teklifi ve Başbakanın tasvibi ile bir aylıkları tutarında daha ödeme yapılabilir.

Bu maddeye göre bir mali yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki serbest kadro mevcudunun binde onundan, Maliye ve Gümrük Bakanlığında tahsis edilmiş serbest kadrolar ile Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı ve Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolar için binde yirmisinden fazla olamaz.”

9 Haziran 2010 tarihli tasarı takdirname ve ödül başlıklı maddeleri, tek bir maddede “Başarı, üstün başarı değerlendirme ve ödül” başlığını altında birleştirmiştir. Söz konusu tasarının 11. maddesi ile mevcut Kanun’un 122. maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“MADDE 11- 657 sayılı Kanununun 122 nci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Başarı, üstün başarı değerlendirme ve ödül

Madde 122- Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; yüksek miktarda kamu kaynağında tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan,

illerde valiler tarafından başarı belgesi verilebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir.

Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebilir.

Bu maddeye göre bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamaz. Yıl içinde ödüllendirilen personel sayısı kurumlarınca izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.”

Tasarı incelendiğinde, takdirname uygulamasından vazgeçildiği, bunun yerine başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödüllendirme sisteminin getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Şartları yerine getiren personele başarı belgesi verilmesi, üç defa başarı belgesi alınması durumunda ise üstün başarı belgesi ve parasal ödül verilmesi sağlanmaktadır. Parasal olarak verilen ödülün yürürlükteki şekli memurun gösterge ve ek gösterge rakamlarının memur maaş katsayısı ile çarpılması sonucu bulunan tutarda iken, yeni düzenleme ile bu miktar arttırılmakta ve personelin ödüllendirilmesi standart hale getirilmektedir.

Öte yandan Kanun'un mevcut halinde kamu personelinin olağanüstü gayret ve çalışmaları neticesinde takdirname ve ödüllendirme yapılırken, tasarıda olağanüstü gayret ve çalışmalar daha somut koşullara bağlanmıştır. Bunlar;

- Yüksek miktarda kamu kaynağında tasarruf sağlanması,
- Kamu zararının oluşmasının önlenmesi,

- Kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağlanması,

olarak belirlenmiştir. Söz konusu olağanüstü gayret ve çalışmaların somut şartlara bağlanması ile personel arasında kayırmacılık yapılmasının önüne geçilmiş olunacaktır. Böylece verimli çalışmasının karşılığını alacağını düşünen kamu personeli görevini daha iyi yapmaya çalışacak, başarı ve ödül sistemi ile motive olacaktır.

Tasarının ödüllendirme ile ilgili maddenin son fıkrasında yer alan, gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarının personelinin verimlilik, başarı ve gayretlerini ölçmek için bazı kriterler belirleyebileceği ifade edilmektedir. Kurumlarca belirlenecek başarı kriterleri objektif olarak ortaya konulmalıdır. Personelin amirleri tarafından yapılacak olan sübjektif değerlendirmeler mevcut sorunun başka bir hali olarak karşımıza çıkacaktır. Belirlenecek olan başarı kriterlerinin objektifliği, kriterlerin eşitlik ve adalet ilkelerine bağlı kalınarak personele uygulanmasına bağlı olacaktır.¹⁵²

4.7. Yolsuzluk Konusundaki Öneriler

Kamu personel sisteminin en sorunlu alanlarından biri de yolsuzluk sorunudur. Üçüncü bölümde yolsuzluk ile ilgili tanımlamalar yapılmış ve kamu sisteminde yolsuzluğun hangi alanlarda görüldüğüne değinilmişti. Yolsuzluk gizlilik ilişkisi içinde yapılmakta ve yapılan yolsuzluk yasal mevzuata uydurulmaya çalışılmaktadır.¹⁵³ Dolayısıyla yolsuzlukla ilgili ne kadar yasal mevzuat çıkarılsa da, öncelikle yapılması gereken kamu personelinin bu konuda hassas olması ve ona göre eğitilmesidir.

Tasarıyı yolsuzluk konusundaki sorunlar açısından ele almak gerekirse, yolsuzluk sorununun çözümü ve yolsuzlukla mücadele konusunda direkt yeni bir düzenlemeye gitmemiştir. Sadece disiplin cezalarının bazılarında değişiklik yapılmış ve “iş sahipleri” de disiplin cezaları içerisine dahil edilmiştir. Tasarının 13. maddesi ile 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Tasarı, DMK’nın devlet memurluğundan çıkarma cezası verilerek yaptırıma bağladığı eylemlere “iş sahipleri”ni de dahil etmiş ve 125. madde E bendinin f alt bendinde düzenlenen, “Amirine ve

¹⁵² www.erciyes.edu.tr (Erişim 17.07.2017)

¹⁵³ Çulpan, s. 34.

maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak”¹⁵⁴ ibaresini genişleterek, “Amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak” şeklinde değiştirmiştir. Ayrıca tasarı, E bendinin altına I alt bendini ekleyerek, “bir yıl içinde toplam iki defa kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla tecziye edilmiş olmak” ibaresini ekleyerek, dolaylı da olsa, devlet memurluğundan çıkarılma cezasının koşullarına, “İş sahiplerine kötü muamelede bulunmak, söz veya hareketle sataşmak” disiplinsizliğini de eklemiştir.

Yukarıda bahsedildiği üzere tasarının yapmış olduğu bu değişikliği, personel rejimimizin en temel sorunlarından olan yolsuzluk olgusuyla değerlendirmek ancak dolaylı bir biçimde mümkün gözükmemektedir. Çünkü kamu personelinin iş sahiplerine karşı olumsuz bir davranışı onu yolsuzluk yapmaya itmesi, rüşvet vermeye yönlendirmesi cezai yaptırıma bağlanmış olsa da, personelin görevini kötüye kullanma mekanizmasını, iş sahibinin de rıza göstererek devreye sokması, yani her iki tarafın çıkarının örtüşmesi halinde hiçbir şikayet olmayacağı için, ceza anlamını yitirecektir. Dolayısıyla söz konusu düzenleme kamu personeli, görevini kötüye kullanırken, iş sahibinin rıza göstermediği, ancak çaresiz katlandığı hallerde, söz konusu ceza mekanizması etkin olacaktır. Çünkü iş sahiplerine karşı kullanılan herhangi bir yanlış ifade, davranış biçimi tasarıda da belirtildiği üzere ağır bir yaptırıma bağlanmıştır.

¹⁵⁴ 23.07.1965 tarihli, 12056 sayılı Resmi Gazete.

SONUÇ

Ülkemizde kamu sektörünün hizmet alanı oldukça geniştir. Geçmişten günümüze kamu hizmetleri ele alındığında son yıllarda “Milletin devlet için var olduğu” düşüncesinden “Devletin millet için var olduğu” düşüncesine doğru bir değişim söz konusu olduğu görülmektedir. Vatandaş artık kamu sektöründen de özel sektör gibi verimli etkin ve hızlı hizmetler beklemektedir. Söz konusu bu talepler kamu yönetiminde bir takım değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Son dönemlerde kamu yönetiminde uygulanan “Performansa Dayalı Sistem” bu değişimin örneklerinden birisidir. Kamu tarafından harcanan kaynakların, verimli ve etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı, neticesinde ne tür bir çıktının elde edildiği, ortaya konulan bu performansın yeterli olup olmadığı sorgulanmaya başlanmıştır. İşte tam bu noktada kamu personeli kavramı ortaya çıkmaktadır. Çünkü kamu personel sistemi, kamu yönetiminin insan kaynağı yönünü konu edinmektedir. Hiçbir örgüt, kurum, kuruluş insan kaynağı olmadan varlığını sürdüremediği gibi kamu sektörü de insan kaynağı olmadan varlığını sürdüremez. Bu nedenle personel sisteminin, kamu yönetimi içindeki konumunu, personelin haklarını, yükümlülüklerini, görev ve yetkilerini, fonksiyonlarını ayrıntılı olarak ele almak gerekmektedir.

Günümüzde kamu hizmetlerinin etkili, verimli, ekonomik ve çağdaş gelişmelere paralel olarak yerine getirilme yöntemleri, kamu hizmetlerini yerine getirecek “personel” unsurunda aranacak nitelikler, bunların seçilme yöntemi, mali ve sosyal haklarının belirlenme usul ve esasları, çalıştırılma şartları, performansını değerlendirme yöntemleri, performanslarının denetimi, görevlerini yaparken bağlı kalacakları etik değerler, ödev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin düzenleme biçimleri, sahip olacakları haklar gibi sorunlar “kamu personeli” sorununun esasını oluşturmaktadır. Bu çalışmamızda, kamu personel sisteminin sorunlarını derinlemesine inceleme fırsatı elde ettik. Kamu personel sisteminin sorunlarının toplumumuzdaki yerine gelince, ülkemizin çok uzun bir kamu personel sistemi geçmişine sahip olmasından dolayı devletle memurun özdeşleştirilmesi olgusunun en çok görüldüğü ülkelerden birisi Türkiye’dir. Ülkenin refah seviyesi hakkında veriler açıklanırken kamu personeli baz alınmakta ve özellikle bazı ekonomik göstergelerde parametre olarak kullanılmaktadır. Kamu personelinin, toplumun bir tür “göstergesi olma” özelliği, geçmişten gelen birikimin bir

sonucudur. Dolayısıyla kamu personel sistemindeki sorunlar toplum tarafından takip edilmekte, çözüme kavuşturulmayan sorunlar bazen tüm toplum hayatını etkileyebilmektedir.

Gelişen ve değişen bir toplumda değişim ihtiyacı, hizmetin niteliği ya da kullanılan tekniklerin değişmesinin yanında hizmetten yararlananların sayısının ve ihtiyaçların artmasından da kaynaklanmaktadır. Kamu personel sistemindeki değişim, kamu kesiminde çalışan ile çalıştıran kuruluşların karşılıklı yükümlülüklerini düzenleyen kanunların tümünün, değişen iktisadi şartlara göre yeniden düzenlenmesi olarak ele alınabilir. Türkiye’de personel sistemi ile ilgili sorunlar her dönemde varlığını sürdürmektedir. Belki de en çok düzenleme girişimi yapılan alan personel yönetimi ile ilgili alandır. Ancak tüm bu çabalara rağmen personel sisteminde istenilen iyileşme görüldüğü söylenemez. Kamu personel sisteminin sorunlarına getirilen çözüm girişimlerinin sonuçsuz kalmasının elbette pek çok nedeni vardır. Ancak sorunların çözümünü sağlamak amacıyla yapılan düzenlemelerin sonuçsuz kalmasının en önemli nedenlerinden biri, kısa vadeli çözümler sunulması ve siyasi konjonktüre göre hareket edilmesidir. Yapılacak olan düzenlemelerin sonuç verebilmesi ülkenin ekonomik, hukuki, siyasal, idari, sosyal ve kültürel yapısı ile paralel olarak yürütülmesine bağlıdır.

Çalışmamızda yer alan 09.06.2010 tarihli tasarı da kamu personel sisteminin sorunlarına çözüm sunmakta yetersiz kalmıştır. Ancak söz konusu tasarı bile mevcut haliyle kanunlaşmamıştır. Tasarı taslağı, “TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’na gönderilmiş ancak komisyon gündemine girmemiştir. Aynı tasarı taslağı madde numaraları değiştirilerek yeni bir tasarı olarak 29.11.2010 tarihinde, “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” başlığı altında Meclis Başkanlığına sunulmuştur. Söz konusu tasarının, Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda bir takım maddeleri çıkarılmış, geri kalan değişiklikler ise, 13.02.2011 tarihinde meclis genel kurulunda kabul edilerek “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹⁵⁵” adıyla kanunlaşmıştır.

¹⁵⁵ 25.02.2011 tarihli ve 27857 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete

Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'nda tasarıdan çıkartılan değişiklikleri inceleyecek olursak; ilk olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesinde düzenlenen "Disiplin Amirleri ve Disiplin Cezaları" başlıklı bölümüne tasarıyla getirilen, disiplin amirlerinin tayininde Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşünün alınması gerekliliğini ortadan kaldıran düzenleme, tasarı metninden çıkarılmıştır. İkincisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesine getirilen eklerden "bir yıl içinde toplam iki defa kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla tecziye edilmiş olmak" ibaresi tasarı metninden çıkarılmıştır. Üçüncü olarak, tasarının 16. maddesinde düzenlenen ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 214. maddesinde yer alan hizmet içi eğitim ile ilgili söz konusu değişiklikler de tasarı bünyesinden çıkarılmıştır. Son olarak, tasarı bünyesinden çıkarılan diğer önemli değişiklik tasarıda Ek 40. madde olarak düzenlenen uzman istihdamına yönelik yapılan düzenlemedir. Böylece yukarıda da ele alındığı üzere, "...uzman ve uzman yardımcısı kadrolarından, merkez teşkilatına ait olanlarda bulunan personel , kadroları karşılık gösterilmek kaydıyla bu kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabilir..." hükmü de tasarı metninden çıkarılmıştır.

Tez çalışmamızda ele aldığımız kamu personel sisteminin sorunlarının çözüme kavuşturulması için bazı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Kamu personel sistemi ile ilgili değişiklikler, bir yandan doğrudan kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları ile ilişkili iken, diğer yandan mali sistemin içeriği ve emeklilik sistemi ile bağlantılıdır. Ekonomik gelişmeye bağlı olarak gelişen sosyal yapı, gün geçtikçe talebi artırmakta ve bu talep sonucunda yönetiminde talebe cevap verebilmesi için yeniden yapılması gerekmektedir.

Personel sistemi ile ilgili önemli düzenlemeleri yapmak ve diğer sistemler ile entegre olabilmesini sağlamak için kamu personelinin sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturulması, aylık ve ücret sisteminin basitleştirilmesi ve iyileştirilmesi, yükselme ve kadro sisteminin objektif ve adil esaslara bağlanması gerekmektedir. Kamu yönetimindeki aylık ve ücret sistemi ekonomideki dalgalanmaları izleyebilecek kadar esnek bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Personel sistemine ilişkin çalışmaların hukuki alt yapısı üzerinde de durulması gerekmektedir. Personel sistemi ile ilgili düzenlemelerin pek çoğu kanun ve KHK'ler ile yapılmaktadır. Bu düzenlemelerin ülkenin hukuk sistemi ile çelişmemesine dikkat

edilmeli, çıkarılan kanunlar ve KHK'ler birbirleri ile çatışmaması ve uzun vadeli çözümler içermesi gerekmektedir.

Personel sisteminin siyasi yapı ile bağlantısı denince akla gelen, istihdam politikası üzerindeki siyasi etkilerin varlığıdır. İstihdam politikası, ülkenin ihtiyaçlarına ve işgücü potansiyeline göre belirlenmeli ve siyasi etkiden uzaklaştırılmalı, özellikle üst düzey yönetici kadrolarına siyasi atamaların yapılması önlenmelidir. İktidar değişikliklerinin ardından personel değişikliklerine gidilme yolu ortadan kaldırılmalı, personel istihdamı siyasi rant olarak kullanılmamalıdır.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde de bahsedildiği üzere kamu personel sistemini düzenleyen mevzuat karmaşık ve yetersizdir. Kamu personel sistemi ile ilgili yapılan kanun, KHK ve diğer düzenleyici işlemler sorunlar çözülmeye çalışılmakta, bu da karmaşık ve uygulama imkanı olmayan bir mevzuat kirliliğine neden olmaktadır. Rejime ilişkin önemli bir kaç düzenleme ile bu karmaşık durumdan kurtulma ve personeli de kurtarma yoluna gidilmelidir. Personel sisteminin gerçekten ihtiyaç duyduğu önemli düzenlemeler, çıkarılan kanun ve KHK'ler ile yapılmadığı için her zaman eksik kalan pek çok konu kalmaktadır. Bunların en önemlisi ücret ve maaş rejimine ilişkin konudur. Ücretler konusunda sürekli düzenleme yapıldığı halde tatminkar bir sonuç elde edilememektedir.

Kamu personel sisteminde yapılan değişikliklerin bir yöntemi ve istikrarı yoktur. 09.06.2010 tarihli tasarının amaç kısmında da belirtildiği üzere yapılan değişiklikler ortaya çıkan baskı üzerine veya o günün ihtiyaçlarına göre yapılmaktadır. Ülkemizde yapılan düzenlemeler de belli bir yöntem izlemekten uzaktır. Literatürde yapılacak olan değişikliklerin üç yöntemi vardır. Bunlar; Kurumsal Reform Yöntemi, Zorlayıcı Reform Yöntemi ve Deneysel Reform Yöntemidir. Ülkemizde uygulanan yöntem, zorlayıcı ve baskıcı reform yöntemidir. Zorlamalar ve baskılar neticesinde kabul ettirilmeye çalışılan düzenlemeler uzun vadeli çözümler getirmekten uzak kalmaktadırlar.

Sonuç olarak Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kamu personel sistemini iyileştirme çabaları sonuçsuz kalmış, yapılan tüm çalışmalar, araştırmalar, öneriler, uzman raporları, yasal düzenlemeler etkin çözümler üretememiş ve personel rejiminde yapılan sayısız değişikliğe rağmen istenilen anlamda ilerleme sağlanamamıştır.

09.06.2010 tarihli tasarıda mevcut kamu personel sisteminin sorunlarını çözüme kavuşturmada arzu edilen bir değişikliği ve iyileştirmeyi başarmaktan uzak olduğu söylenebilir.



KAYNAKÇA

Akbaş, Zafer, “Kamu Personel Rejimi ve Sorunları: Malatya Valiliği Personeli Üzerine Bir Uygulama”, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı 4, Güz 2002, s. 1-28.

Akgüner, Tayfun, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul 1988.

Aktan, Coşkun Can, “Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig ve Koçi Bey Risalesi’nden Öğreneceklerimiz”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 1388-1394.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil KAYA, *Türk İdare Hukuku*, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011.

Altan, Yakup, “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15 Sayı 1, 2010, s. 423-439.

Arifoğlu, Serap, *Türk İlaç Sanayiinde Kariyer Yönetimi Uygulamaları Üzerinde Bir Çalışma*, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara 2015 (Yayımlanmış Doktora Tezi).

Arslan, Ahmet, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, *Maliye Dergisi*, Sayı 140, Mayıs-Ağustos 2002, s. 76-89.

Aslan, Onur Ender, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE, Ankara 2005.

Aslan, Onur Ender, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007.

Atay, Yeliz Şanlı “Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 48, Sayı 3, Eylül 2015, s. 1-39.

Aykaç, Burhan, “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1990, s. 91-109.

Bucaktepe, Adil, “Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 3-4, Temmuz 2014, s. 459-489.

Can, Halil, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı, *Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi*, Üçüncü Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 1988.

Canman, Doğan, “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 18/1, Mart 1985, s. 3-23.

Canman, Doğan, “Cumhuriyet’in 75. Yılında Kamu Personel Rejimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 31, Ekim-Aralık 1988, s. 3-9.

Çulpan, Refik, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13/2, Haziran 1980, s. 31-45.

Demir, Rıza, *Türkiye’de Kamu Sektöründe Ücret Yapı ve Politikaları*, İstanbul Üniversitesi SBE, İstanbul 2007 (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi).

Eraslan, M.Tarık ve Ahmet Tozlu, “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 81, Nisan-Haziran 2011, s. 33-61.

Eroğlu, Tuba, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, Zonguldak 2010, s. 225-233.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Bürokrasisi*, İzmir Ticaret Odası Yayını, Ocak 1995.

Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara 2011.

Giritli, İsmet, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1979.

Göküş, Mehmet. “1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi”, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, Zonguldak 2010, s. 203-223.

Gözübüyük, A.Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2014.

Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Ders Notları*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara 2004.

Güler, Birgül Ayman, “657’yi Değiştirmek; 9 Haziran 2010 Tasarısı Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi*, Ankara 2010.

Gültekin, Nihat ve Ahmet **Terzioğlu**, “Kamu Kesimi Ücret Politikası”, *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, Aralık 2008, s. 969-982.

Günay, Ömer Faruk, *Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir?*, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.

Güneş, Hamza, “Sendikal Haklar ve Ülkemizde Kamu Görevlileri Sendikacılığının Gelişimi”, *Çalışma Dünyası Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Temmuz-Eylül 2013, s. 62-79.

Güran, Sait, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1980.

Korkusuz, Mehmet “Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi”, *Yaklaşım Dergisi*, Sayı 89, Mayıs 2000, s. 79-83.

Köseoğlu, Özer ve M.Lütfi Şen, “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 9 , Sayı 2, Ekim 2014, s. 113-136.

Makal, Ahmet, “Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 3, Eylül 2001, s. 59-98.

Öke, M.Kemal ve Sait **Say**, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 26, Sayı 235, Temmuz-Ağustos 2002, s. 97-117.

Örnek, Acar, *Kamu Yönetimi*, Metinler Matbaacılık, İstanbul 1998.

Özdemir, Hüseyin, *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları:6, İstanbul 2001.

Öztürk, Ali, “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi*, S.42, Temmuz-Eylül 2001, s. 3-9.

Öztürk, N.Kemal, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 435, Haziran 2002, s. 131-143.

Sayan, İpek Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayırımı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 64, Sayı 1, Mart 2009, s. 201-245.

Saylan, Gencay *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, Tesev Yayınları, İstanbul 2000.

Şen, M.Lütfi, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, Mart 1995, s. 77-92.

Tecer, Meral, “ Kamu Görevlilerinin Ekonomik Hakları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 3, Eylül 1993, s. 11-23.

Tortop, Nuri, *Personel Yönetimi*, Altıncı Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1999

Tortop, Nuri, Tahir Aktan ve Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi*, Dördüncü Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 2000.

Tutum, Cahit, “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 7/4, Aralık 1974, s. 52-72.

Tutum, Cahit, *Personel Yönetimi*, TODAE Yayınları, Ankara 1979.

Tutum, Cahit, “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 13/3, Eylül 1980, s. 95-107.

Tutum, Cahit, “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 23/3, Eylül 1990, s. 31-45.

Uluğ, Feyzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, Mart 2004, s. 1-28.

Us, Öznur, “Memurluk Prestiji”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, Eylül 1973, s. 48-73.

Ülker, Gönül, *Kamu Personel Yönetimi*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayını, No:2, Bolu 1997.

Yıldız, Günay, “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı, Aralık 2016, s. 140-180.

Yılmazöz, Mehmet, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009, s. 293-302.

Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara 2003.

Evren, Sami, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Kamu Personel Rejimi”, 2010, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/9118> (Erişim: 16.07.2017).

Özsemerci, Kemal, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, 2003.

https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/TurkKamuYonetiminde_Yolsuzluklar.pdf (Erişim: 05.07.2017).

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>

(Erişim: 01.03.2017).

<http://www.bumko.gov.tr/TR,908/kadro-istatistikleri.html> (Erişim: 01.04.2017).

https://www.turkegitimsen.org.tr/icerik_goster.php?Id=11729 (Erişim: 15.07.2017).

<https://memurunyeri.com/memur/ucret/14776-kariyer-meslek-personelinin-zamli-ocak-maasi-ne-kadar-olacak.html> (Erişim: 01.07.2017).

<https://www.memurlar.net/haber/28/bir-devlet-memurunun-emekli-ayliginin-hesaplanma-usulu.html> (Erişim: 01.07.2017).

<https://www.memurlar.net/haber/572204/51-yillik-devlet-memurlari-kanun-u-degisiyor.html> (Erişim: 01.07.2017).

https://www.turksagliksen.org.tr/turkiyede-memur-sayisi-oecdye-gore-az_arsiv_11033 (Erişim: 05.07.2017).

www.teftis.gov.tr/dosyagoster.ashx?id=3809e2ed-d556-4d63-af16-c23f8988e5e8 (Erişim: 10.07.2017).

www.seffaflik.org/cpi2016/ (Erişim: 10.07.2017).

etik.gov.tr/Portals/0/faaliyet_raporlari/faaliyetraporu_2016.pdf (Erişim: 10.07.2017).

<https://www.memurlar.net/haber/.../657-deki-degisiklik-tasarisinin-tam-metni.html> (Erişim: 16.07.2017).

<https://imid.erciyes.edu.tr/Dosya/657-SAYILI-KANUNDA-TORBA-YASA-ILE-DEGISIKLIKLER.doc> (Erişim: 17.07.2017).

Devlet Memurları Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 23 Temmuz 1965, Sayı:12056.

Hakim ve Savcılar Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 26 Şubat 1983, Sayı:17971.

Yüksek Öğretim Personel Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 13 Ekim 1983, Sayı:18190.

Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, T.C. Resmi Gazete, 10 Ekim 1967, Sayı:12670.

Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Resmi Gazete, 24 Temmuz 2003, Sayı:25178.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, T.C. Resmi Gazete, 29 Ocak 1990, Sayı:20417.

Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükümünde Kararname, T.C. Resmi Gazete, 14 Aralık 1983, Sayı: 18251.

Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar, T.C. Resmi Gazete, 24 Ekim 2010, Sayı: 25619.

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Resmi Gazete, 25 Şubat 2011, Sayı: 27857.