



**T.C.  
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE' DE KAMU PERSONEL  
SİSTEMİNDE SAĞLIK ALANINA  
YÖNELİK YAŞANAN DEĞİŞİM VE  
DÖNÜŞÜM**

**Fikri KÖKER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KAHRAMANMARAŞ  
KASIM - 2018**



**T.C.  
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’ DE KAMU PERSONEL  
SİSTEMİNDE SAĞLIK ALANINA  
YÖNELİK YAŞANAN DEĞİŞİM VE  
DÖNÜŞÜM**

**DANIŞMAN : Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ  
JÜRİ : Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN  
JÜRİ : Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SARITÜRK**

**Fikri KÖKER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**KAHRAMANMARAŞ  
KASIM - 2018**

KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**TÜRKİYE’ DE KAMU PERSONEL  
SİSTEMİNDE SAĞLIK ALANINA  
YÖNELİK YAŞANAN DEĞİŞİM VE  
DÖNÜŞÜM**

**Fikri KÖKER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Kod No :**

**Bu Proje ...../...../2018 Tarihinde Aşağıdaki Jüri Üyeleri Tarafından Oy Birliği / Oy  
Çokluğu ile Kabul Edilmiştir.**

**Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ  
BAŞKAN**

**Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN  
ÜYE**

**Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SARITÜRK  
ÜYE**

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

**Prof. Dr. Abdullah SOYSAL  
Enstitü Müdürü**

Not: Bu tez ve projede kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunundaki hükümlere tabidir.

**KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**ÖZET**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE’ DE KAMU PERSONEL  
SİSTEMİNDE SAĞLIK ALANINA YÖNELİK  
YAŞANAN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM**

**Fikri KÖKER**

**Danışman : Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ**

**Yıl : 2018, Sayfa: 68+V**

**Jüri : Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ(Başkan)  
: Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN(Üye)  
: Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SARITÜRK(Üye)**

Halkın ihtiyacı olan hizmetleri sunmak devletlerin en tâbi görevidir. Devletler ise halkına karşı olan bu sorumluluğunu kurumlarında istihdam ettikleri çalışanlar ile yerine getirmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen çalışanlar kamu personel sistemine bağlıdırlar. Personelin göreve başladığı andan görev ile ilişkisinin kesildiği ana kadar olan sürede memurluk ile ilgili uyulması gereken tüm hususlar kamu personel sisteminde yer almaktadır. Halka sunulan hizmetin kalitesini arttırmak için öncelikle devlet ile halk arasında aracı rol oynayan personelin niteliklerinin iyileştirilmesi ve bu sebeple de kamu personel sisteminin sürekli olarak geliştirilmesi gerekmektedir.

Tarihsel bir süreç izlenerek Türk Kamu Personel Sisteminin gelişimi bu çalışmada ele alınmaktadır. Osmanlı devleti döneminin ve Cumhuriyet Dönemi baz alarak Türk Kamu Personel sisteminin geliştirilmesi amacıyla yapılan değişim dönüşüm hareketleri bu çalışmada ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Osmanlı devletin den başlayarak sürekli olarak bir yapılanma çalışması içerisinde olan Türk kamu personel sistemi sürekli olarak yenilenme çabası içerisinde olmuştur.

Devletin halkına sunduğu en önemli hizmetlerden biriside sağlık hizmetleridir. Sağlık hizmetlerini gerçekleştiren sağlık personellerinin ele alındığı bu çalışmada sağlık personelleri kamu personel sistemi içerisinde incelenmektedir. Türkiye’ de 2000 yılından itibaren hem sağlık alanına hem de sağlık personeli üzerine birçok çalışma yapılmış ve yapılan bu çalışmalar sonucunda da bir takım gelişmeler elde edilmiştir. Sağlık alanı içerisinde yer alan sağlık personeli ile ilgili tüm gelişmeler kamu personel sistemi çerçevesinde bu çalışmada ele alınmaktadır.

Türk Kamu Personel Sistemi içerisinde sağlık alanına yönelik yapılan uygulamaların ele alındığı bu çalışmada sağlık personelinin durumu işlenmiştir. Sağlık alanında yapılan değişim dönüşüm çalışmaları ile sağlık çalışanlarının Türk Kamu Personel Sistemi dâhilinde ele alındığı çalışmada tarihsel süreç izlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Personel Sistemi, Türk Sağlık Sistemi, Sağlıkta Dönüşüm

**DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION  
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES  
KAHRAMANMARAŞ SÜTÇÜ İMAM UNIVERSITY**

**ABSTRACT**

**MA THESIS**

**LIVED FOR CHANGE AND TRANSFORMATION IN  
THE FIELD OF PUBLIC HEALTH PERSONNEL  
SYSTEM IN TURKEY**

**Fikri KÖKER**

**Supervisor : Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ**

**Year : 2018, Pages: 68+V**

**Jury : Prof. Dr. İbrahim Ethem TAŞ (Chairperson)  
: Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Member)  
: Assist. Prof. Dr. Mehmet SARITÜRK (Member)**

Providing the services that the people need is the most essential duty of the states. States, on the other hand, carry out this responsibility towards their people with the employees they employ in their institutions. Employees employed in public institutions and organizations are dependent on the public personnel system. All matters to be complied with regarding the civil servants are included in the public personnel system until the moment when the staff starts to work. In order to improve the quality of the service offered to the public, it is necessary to improve the qualifications of the personnel who play an intermediary role between the state and the public and therefore the continuous development of the public personnel system.

Following the historical process, the development of the Turkish Public Personnel System is discussed in this study. The transformational movements of the Ottoman State period and the Turkish Public Personnel System within the public personnel system. In Turkey, since 2000, it has been many studies on both the health and the medical staff made this study were obtained as a result of a number of developments. All developments related to health personnel in the field of health are handled in this study within the framework of public personnel system.

In this study, the status of the health personnel in the Turkish Public Personnel System was discussed. The historical process has been followed in the study of change transformation studies in the field of health and health workers in the scope of Turkish Public Personnel System.

**Keywords:** Turkish Public Personnel System, Turkish Health System, Health Transformation

## ÖN SÖZ

Devletler kamu kurumlarında istihdam ettikleri personel ile halka hizmet sunarlar. Sunulan hizmetlerin kaliteli ve etkin olabilmesi için kamu personelinin sorumlu olduğu personel sistemi var olmaktadır. Bu çalışma kapsamında Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti Devletinde uygulanmış olan hem personel sistemi hem de sağlık alanında yaşanan gelişmeler tarihsel süreç içerisinde ele alınmıştır.

Tez konusunun belirlenmesi, çalışmanın yürütülmesi ve yazımı sırasında yardımlarını esirgemeyen, çalışmanın her aşamasında büyük desteğini gördüğüm danışman hocam sayın Prof. Dr. İbrahim Ethem Taş' a, Kamu Yönetimi bölüm başkanı hocam Sayın Prof. Dr. Ahmet Hamdi Aydın' a benden maddi ve manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyerek her zaman arkamda olan babam Bora Köker' e, annem Fatma Köker' e ve Yasemin Çetinkaya' ya teşekkür ederim

Fikri KÖKER



## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	I
ABSTRACT .....	II
ÖN SÖZ .....	III
İÇİNDEKİLER .....	IV
1. GİRİŞ .....	1
2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR .....	4
3. GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ .....	5
3.1. Kamu Personel Sistemi .....	5
3.1.1. Personel Sistemleri .....	6
3.1.1.1. Açık (kadro, pozisyon) Personel Sistemi .....	6
3.1.1.2. Kapalı (kariyer, rütbe) Personel Sistemi .....	7
3.1.2. Kamu Personel Sistemi ve Yönetimi .....	7
3.1.2. Kamu Personel Sisteminin Nitelikleri .....	9
3.2. Dünyada Kamu Personel Sisteminin Gelişimi .....	10
3.2.1.1. ABD .....	11
3.2.1.2. Rusya .....	12
3.3. Türkiye’ de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi .....	13
3.3.1.1. Klasik Dönem (1300- 1600) .....	13
3.3.1.2. Tanzimat Dönemi ( 1839-1871) .....	15
3.3.1.3. Osmanlı Personel Sisteminin Gelişiminde Kanuni Esasının Önemi ..	16
3.3.1.4. Meşrutiyet Dönemi Kamu Personel Sistemi .....	17
4. TÜRKİYE’ DE KAMU PERSONEL SİSTEMİ .....	20
4.1. Türk Kamu Personel Sisteminin Temel İlkeleri Ve Özellikleri .....	20
4.1.1. Tarafsızlık ( Yansızlık) İlkesi .....	20
4.1.2. Kariyer İlkesi .....	20
4.1.3. Liyakat .....	21
4.2. Türk Kamu Personel Sisteminde İstihdam Türleri .....	21
4.2.1. Memur .....	21
4.2.2. Sözleşmeli Personel .....	22
4.2.3. Geçici Personel .....	23
4.2.4. Kamu İşçileri .....	23
4.2.5. Belediye Personeli .....	24
4.3. Türk Kamu Personel Sisteminde Güncel Yaklaşımlar .....	25
4.3.1. Performansa Dayalı Ücret .....	25
4.3.2. Esnek İstihdam .....	26
4.4. Türk Kamu Personel Sisteminde Yaşanan Değişim Ve Dönüşüm .....	26
4.4.1. Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Sistemi .....	26
4.4.1.1. 1923-1945 Dönemi .....	27
4.4.1.2. 1945-1960 Dönemi .....	28
4.4.1.3. 1960-1980 Dönemi .....	29
4.4.1.4. 1980 ve Sonrası Dönem .....	33
5. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE SAĞLIK ALANINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM .....	38
5.1. Türkiye’ de Tarihsel Süreçte Sağlık Hizmetleri .....	38
5.1.1. Osmanlı Döneminde Sağlık Hizmetleri .....	38
5.1.1.1. Tıbbiye Nezaretinin Kurulması .....	40
5.1.1.2. Memleket Tabipleri .....	41

5.1.1.3. Osmanlı Sağlık Sistemi Kapsamında Sıhhiye Meclisleri ve Sıhhiye Müdürlüklerinin Kurulması .....	42
5.1.1.4. Osmanlı Devletinde Sağlık Örgütlenmesi Çerçevesinde Hastanelerin Kurulması .....	44
5.1.2. Cumhuriyet Dönemi Sağlık Hizmetleri .....	46
5.1.2.1. 1923-1937 Dr. Refik Saydam Dönemi .....	46
5.1.2.2. 1937-1950 Dr. Behçet Uz Dönemi .....	47
5.1.2.3. 1950-1960 Demokrat Parti Dönemi.....	48
5.1.2.4. 1960- 1980 Dönemi .....	48
5.1.2.5. 1980- 2002 Dönemi .....	49
5.2. Sağlık Alanında Kamu Personel Sisteminde Yaşanan Değişim ve Dönüşüm.....	50
5.2.1. Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesi .....	51
5.2.1.1. Türkiye Kamu Hastane Kurumu ve Kamu Hastane Birliklerinin Kurulması .....	51
5.2.1.1.1. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun Görevleri, Yetkileri ve Sorumlulukları .....	52
5.2.1.1.2. 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasıyla Amaçlanan Kazanımlar .....	52
5.2.1.1.3. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Merkez Teşkilatı .....	53
5.2.1.1.4. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Taşra Yapılanması .....	53
5.2.1.1.5. Kamu Hastane Birliği Genel Sekreterliklerinin Görevleri .....	53
5.2.1.1.6. Kamu Hastaneleri Birliğinin Kapatılmasından sonraki süreç.....	54
5.2.2. Sağlık Personelinin İstihdamı .....	57
5.2.2.1. 4924 Sayılı Kanuna Tabi Sözleşmeli Personel istihdamı .....	58
5.2.2.2. 657 Sayılı Kanunun 4/B Maddesine göre İstihdam .....	58
5.2.2.3. Aile Hekimi ve Aile Sağlığı Elemanı İstihdamı .....	59
5.2.2.4. Vekil Ebe/ Hemşire İstihdamı .....	59
5.2.2.5. Yabancı Sağlık Personeli İstihdamı.....	59
5.2.3. Türkiye’ de Sağlık Sigortası Hizmetleri.....	60
5.2.3.1. Türkiye’ de sağlık sigortasından Yararlanma şartları.....	61
5.2.3.1. Bağ- Kur .....	61
5.2.3.3. Sosyal Sigortalar Kurumu.....	62
5.2.3.4. Emekli Sandığı .....	62
5.3. Sağlık Alanına Yönelik Değişim Dönüşümü Genel Değerlendirilmesi .....	63
6. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	65
KAYNAKLAR .....	66
ÖZ GEÇMİŞ .....	



## 1. GİRİŞ

Devletler halkına karşı olan sorumluluklarını kurum ve kuruluşlarında istihdam ettikleri personel ile yerine getirirler. Bu sorumlulukların ifa edilmesinde devlet ile halk arasında aracı rol oynayan kamu personelinin bağlı olduğu görevlerinin, sorumluluklarının, yetkilerinin ve haklarının yer aldığı personel sistemi devletler tarafından oluşturulur. Bu çalışmanın amacı Osmanlı devletinden günümüz kadar olan Türk kamu personel sistemini ve bu kapsamda ele alınan Türk sağlık sistemini tarihsel süreç içerisinde tüm yönleri ile ele almaktır. Osmanlı devletinde memurluk sistemini bir düzen koymak amacıyla çıkarılan nizamnameler ve Cumhuriyet döneminde bu konu ile alakalı çıkarılan kanunlar çerçevesinde Türk kamu personel sistemini incelemek bu çalışmanın amacıdır. Klasik devlet yönetimi anlayışı ile başlayan ve modern devlet yönetimi anlayışına geçen Osmanlı devletinin memurları için oluşturduğu personel sistemi ve bu personel sisteminin sürekli olarak uğradığı yapılanma çalışmaları bu çalışmamızda yer almaktadır. Osmanlı devletin sona ermesi ile Cumhuriyet döneminde Türk kamu personel sisteminin yeniden yapılanması amacıyla değişim dönüşüm çalışmaları başlamıştır. Hem kamu personel sisteminde hem de sağlık alanında yaşanan reformları incelemek bu çalışmanın amaçlarından biridir. Hem Osmanlı devleti dönemi hem de Cumhuriyet döneminde Türk kamu personel sistemi ve Türk sağlık sisteminin gelişmesi amacıyla yapılan tüm uygulamalara tarihsel bağlamda yer verilen bu çalışmada yeni yapılacak çalışmalara da ışık tutması amaçlanmıştır.

Devletin önemli görevlerinden birisi, sahip olduğu kurum ve kuruluşlar eli ile halkına ihtiyaç duyduğu hizmeti sunmasıdır. Devlet ürettiği hizmeti kendi bünyesinde istihdam ettiği personel eli ile halkına ulaştırır. Üretilen hizmetin halka sunulmasında etkin olarak aracı rol oynayan personelin kamu kurum ve kuruluşlarında istihdamı belli usuller ve ölçütler çerçevesinde gerçekleştirilir. Personel; istihdamından memurluk ile ilişkisinin kesilinceye kadar olan süreci kamu personel sisteminde yer alan kurallar dâhilinde geçirir.

Kamu istihdamının sürekli olarak biçimlenmesini sağlayan sebeplerin başında devletin kamu istihdamı üzerindeki ağırlığı ve bu süreçteki aldığı rol gelmektedir. Devletin siyasal ve ekonomik gücü ne kadar fazla ve etkili ise memurun istihdam süreci ve sonrası da o kadar sağlıklı geçmektedir. Devletin yönetim şeklide memurluk sistemini etkilemektedir. Eğer devlet yönetimi tek bir kişinin otoritesi üzerine kurulmuş ise istihdam edilen memurunda o kişiye sadakati söz konusudur.

Klasik devlet anlayışının son bulup modern devlet anlayışının ortaya çıkması ile halk arasında vatandaşlık olgusu yükselmeye başlamış ve bu doğrultuda hareketlenmeler olmuştur. Modern devlet anlayışı ile devletin sunduğu kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli şartlar ve nitelikler sağlandığı takdirde tüm halkın bulunabileceği ve koşulları taşıyan herkesin eşit bir şekilde kamu hizmetlerinde memur olarak görev alması vatandaşlara anayasal bir hak olarak tanınmıştır. Klasik devlet anlayışında bulunan belli bir kişiye, zümreye veya aileye olan sadakat ve itaat anlayışı modern devlet yönetimi ile yön değiştirerek yasalara ve anayasalara yönelmiştir.

Verilen kamu hizmetlerinin ayrıcalıklı bir kesime değil de halkın tamamına ayırım yapılmadan eşit bir şekilde sunulması ve kamu yararına yapılması anlayışı artık somutlaşarak vatandaşlar arasında bir vücut bulmuştur. Sunulan hizmetin asli yüklenicisi olan devlet sosyal yönü ile istihdam rejimi çerçevesinde kendine bağlı memurlar eli ile sorumlu olduğu görevlerini halkına sunmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli rolü oynayan memurlar içerisinde buldukları kamu

personel sistemi dâhilinde bazı hak ve yetkilere sahip olmaktadır ve yine personel rejimi sayesinde bu hak ve yetkileri koruma altına alınmıştır.

Klasik devlet anlayışında yaşanan hem ekonomik hem sosyal alandaki bozukluklar devlet işleyişinin hantal bir durum almasına sebep olmuştur. Kurumların sunduğu hizmetlerin verimsiz olması, kurumlar arası irtibatların kopuk olması, halkın ihtiyaç duyduğu hizmeti tam olarak alamaması, kurumlarda hizmetli memurların sahip oldukları haklarını tam olarak kullanamaması gibi her anlamda meydana gelen olumsuz olaylar kamu yönetiminin hemen her alanında bir reform süreci başlamasını tetiklemiştir. Başlamış olan reform sürecinin en etkili saçı ayağını kamu personel sistemi oluşturmuştur, bunun sebebi ise devletin sunduğu kamu hizmetlerinin sağlıklı bir biçimde işlenmesi için uygun ve sağlıklı bir personel sistemine ihtiyaç vardır.

Osmanlı devleti döneminde temeli atılan Türk Kamu Personel Sisteminin hangi evrelerden geçtiği, nasıl bir yapılanma süreci dâhilinde geliştiği, bu çalışmada yer almıştır. Modern yapılanmadan uzak geleneksel yöntemler ile Osmanlı Devletinin yönetildiği Klasik Dönemden başlayarak Osmanlı Devletinin yıkılışına kadar olan süreçte Osmanlı memurluk sistemi ve bu memurluk sistemi çerçevesinde sağlık personeli üzerine yapılan tüm çalışmalar tarihsel süreç çerçevesinde bu eserde işlenmiştir. Ve Osmanlı devletinin son bulup Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulmasıyla Türk Kamu Personel Sistemi sil baştan değişmiştir. Türkiye Cumhuriyeti devletinin kuruluşundan günümüze kadar olan süreçte Türk Kamu Personel sistemini günün şartlarına göre güncellemek ve yeniden yapılandırmak amacı ile ülke yönetimini elinde bulunduran hükümetler tarafından çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Konu itibari ile bu çalışmanın amacı Türk Kamu Personel Sisteminin doğuşundan itibaren Türk Kamu personel sisteminin geliştirilmesi amacıyla yapılan tüm çalışmaları tarihsel süreç içerisinde ele almaktır.

Hem Türk sağlık alanında yapılan değişim dönüşüm çalışmaları hem de Türk Kamu Personel Sistemi dâhilinde sağlık personeli bu çalışmada ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Klasik bir sağlık hizmeti anlayışın var olduğu Osmanlı devletinde 2. Bayezid' e kadar sağlık alanından fazla bir gelişme yaşanmamıştır. Fakat 2. Bayezid döneminde Hekimbaşılık kurumunun kurulması ile sunulan sağlık hizmetlerinde örgütlenmeye gidilmiştir. Sağlık alanına yapılan yeniliklerin en fazla olduğu dönemlerden biri olan 2. Bayezid döneminde sağlık hizmetlerinde örgütlenme başlamış ve de ilk Osmanlı devleti hastaneleri kurulmuştur. 19. yy' da Osmanlı devleti batılı devletlerin gerisinde kalmamak amacıyla sağlık alanında yapılanma çalışmaları başlatmıştır. Tıbbiye Nezaretinin kurulması, Memleket Tabipleri sisteminin oluşturulması, Sıhhiye meclisleri ve müdürlüklerinin kurulması, Hastanelerin kurulması, gibi gelişmelerin yaşanması, Osmanlı Devletinin 19. yy da sağlık alanında yaptığı devrim niteliğindeki gelişmelerdir.

Cumhuriyet döneminde Türk sağlık sistemi yeniden yapılanma çalışmaları ile büyük bir değişim dönüşüm geçirmiştir. Sağlık bakanlığının kurulması ve göreve gelen sağlık alanına kattığı yenilikler ile ivme kazanan sağlık hizmetleri gelişmeye başlamıştır. Halka daha kaliteli sağlık hizmetleri sunulması amacıyla 2000 yılından itibaren sağlık alanında yeniden yapılanma amacıyla değişim dönüşüm yaşanmıştır.

Devletler halkına karşı olan mesuliyetlerini tam anlamıyla belli bir verimlilik ve kalite doğrultusunda yerine getirmek için gerekli ihtiyaçlara cevap verebilen kamu personel sistemi oluştururlar Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurun memurluk ile ilgili kriterleri bu sistem dâhilinde belirlenir. Bu çalışmanın amacı Osmanlı devletinden günümüze kadar olan sürede Türk kamu personel sisteminde ve bu

çerçevede Türk sağlık alanında yaşanmış olan değişim dđnüşüm çalışmalarını tarihsel süreç içerisinde incelemektir.



## 2. KONU İLE İLGİLİ ÖNCEKİ ÇALIŞMALAR

Özdemir, H., 2001, Osmanlı Devletinde Bürokrasi, adlı eserde Osmanlı bürokrasisinin hangi usul ve kaideler çerçevesinde işleyişini gerçekleştirdiği ele alınmıştır. Eserde geleneksel yöntemler ile gerçekleşmiş olan Osmanlı bürokratik yapısının Fatih döneminde çıkarılan kanunnameler ile nasıl sistematik bir hal aldığı bu çalışmada ele alınmıştır.

Acar, A., 2009, Türkiye’ de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği: adlı çalışmasında Türk kamu personel sistemini Osmanlı Devleti dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olarak tarihsel süreç içerisinde ele almıştır. Çalışma ağırlıklı olarak 1980 sonrası Türk kamu personel sistemini işlemiştir. Çalışmada Türk kamu personel sisteminin yeniden yapılanması amacıyla geçirdiği değişim dönüşüm çalışmaları yer almaktadır.

Eryılmaz, B., 2010, Kamu Yönetimi adlı çalışmasında özellikle 2000’li yılların başından itibaren ülkemizde hızlanan kamu yönetimi reformlarıyla birlikte ortaya çıkan değişiklikler tarihsel bir süreç dahilinde ele alınmaktadır.

Akbal, A., 2011, Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, adlı eserde Türk kamu personel sisteminin yeniden yapılanması amacıyla geçirmiş olduğu reform çalışmalarını ele almıştır. Tarihsel süreç dâhilinde işlenmiş olan bu çalışma kamu personel sistemimizin daha c da gelişmesi için tavsiyeler vermektedir.

Tural, E., 2016, Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi adlı çalışmasında son dönem Osmanlı memurlarının iş hayatını reform planları çerçevesinde değerlendirirken kurumsal dönüşümlerden ne ölçüde etkilendiğini ortaya koymaya çalışmaktadır. Osmanlı kamu personel sisteminin son dönemler ne denli değiştiği ve bu değişikliğin memurlar üzerindeki etkisi ele alınmaktadır.

Ateş, M., 2016, Sağlık Sistemleri adlı çalışmasında sağlık kavramına ayrıntılı bir şekilde değinilmekte olup Türk sağlık sigortacılığı, devlet tarafından halka sunulan sağlık hizmetleri ve bu sağlık hizmetlerini sunun sağlık örgütleri yer almaktadır. Türkiye sağlık sisteminde yapılan değişimlerin yer aldığı bu çalışmada farklı ülkelerin sağlık sisteminden de örnekler verilmiştir.

Aydın, E., 2016, Dünya ve Türk Tıp Tarihi adlı çalışmasında Tıp biliminin dünyadaki gelişimi tarihsel bir süreç içerisinde ele alınmıştır. Tıp alanının gelişmesi için yapılan uygulamalara yer verilen bu çalışma tıbbi bilim ve tekniğin gelişimini göz önüne sermiştir.

### **3. GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ**

Sorumlu olduğu halkının ihtiyaçlarını karşılamak devletlerin en temel görevidir. Devletler halklarının yaşamsal ihtiyaçlarını oluşturmuş oldukları kurum ve kuruluşları ile sağlamaktadırlar. Devlet tarafından üretilen hizmetler kurumlarda istihdam edilen personel ile halka sunulmaktadır. Verilen kamu hizmetlerinin en iyi şekilde ifa edilebilmesi için donanımlı personele ve bu personelin bağlı kalacağı sistematik düzene ihtiyaç vardır. Personelin en iyi şekilde görevini yerine getirebilmesi için görev aldığı pozisyonun niteliklerine sahip olması gerekmektedir. Devletin gerek duyulan özelliklere sahip olan personelden meydana gelen bir personel ağı oluşturması gerekmektedir. Devletler; istihdam ettikleri personelin memurluğunun başladığı andan, memurluğunun bittiği ana kadar olan süreçte sahip oldukları hak, yetki ve görevlerinin bir düzen içerisinde belirtildiği personel sistemi oluşturmalarıdır. Oluşturulan personel sistemleri mevcut ihtiyaçlara daha iyi ve daha hızlı cevap verebilmesi için sürekli olarak değişim ve dönüşüme uğrayarak gelişim süreci içerisinde olması gerekmektedir. Hep bir değişim ve yenilenme çalışması içerisinde olan personel sistemleri uygulandığı ülkelerin ihtiyaçlarına göre ve yine o devletin hukuki ve siyasal yapılarına göre meydana getirilmişlerdir. Ülkeler siyasi ve hukuki özellikleri çerçevesinde kendi personel sisteminin oluştururlar, ya daha önce kullanılmış veya hala kullanılmakta olan personel sistemlerini aynı şekilde veya ufak değişikliklerle kullanırlar ya da zıt işlevlere sahip iki personel sisteminin birtakım özelliklerini birleştirerek yeni karma bir personel sistemi meydana getirerek kullanırlar. Bu gelişim süreci çerçevesinde personel sistemi; uygulandığı ülkelerin özelliklerine göre uyarlanmakta olup sonucunda farklı personel sistemleri oluşturulmuştur. Personel sistemini geliştirmeye yönelik yapılan değişim çalışmaları aşağıdaki bölümlerde ele alınmaktadır.

#### **3.1. Kamu Personel Sistemi**

Kamunun; sağlıklı bir şekilde işlevini devam ettirebilmesi, ortaya çıkacak sorunların doğru ve hızlı bir şekilde çözüme ulaştırabilmesi ve tüm kurumlarının uyum içerisinde görevlerini ifa edebilmesi için sağlam temeller üzerine kurulmuş yönetime ihtiyacı vardır. Kamunun yurttaşlara olan sorumluluğunu yerine getirmesinde aracı rol oynayan personelin hem görev yaptığı pozisyonun özelliklerine sahip olması hem de donanımlı personelin yetiştirilmesi için personel sistemine ihtiyaç vardır. İhtiyaç duyulan personel sistemi; personel ile alakalı meydana gelebilecek tüm sorunları ortadan kaldıracak nitelikte olması gerekmektedir. Devlet tarafından istihdam edilen personelin bağlı olacağı kamu personel sistemini şu şekilde açıklanmaktadır; Kamuda görev alan memurun hak, ödev, yetki ve sorumluluklarının kanunlar ile güvence altına alındığı kural, teknik ve uygulamaların tamamıdır. Bu tanımdan' da anlaşılacağı gibi, kamu personel sistemi kamunun işlevlerinin gerçekleştirilmesi için sahip olması gereken en önemli unsurlarından birisidir; kamu personel sistemi. Personelin sınıflandırılması, istihdam edileceği pozisyonu, ücret yapısı, sorumlulukları, hizmet koşulları istihdam edileceği görevin nitelikleri gibi özellikler tanımlamada bahsi geçen kural ve tekniklerdir (Tutum, 1980: 60). Ülkeler kamu yönetimlerinde doğru ve başarılı bir yol izlemek istiyorlarsa, öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin tabi olacağı sistematik bir düzeni kurmaları gerekmektedir. Yani kamuda istihdam edilen veya edilecek kişinin hak, görev ve yetkilerinden, ücret yapısına kadar memurlukla ilgili tüm düzenlemeleri içerisinde barındıran bir kamu personel sistemine sahip olunması gerekmektedir (Acar, 2009: 70).

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

Hak, yetki, ödev, sorumluluk, kural ve mevzuatı içerisinde barındıran kamu personel sistemi memurluk ile alakalı tüm işlemlere sahip olmalıdır. Uyguladıkları ülkelerin yönetim düzenlemeleri içerisinde barındıran bir kamu personel sistemine sahip olunması gerekmektedir (Acar, 2009: 70).

Hak, yetki, ödev, sorumluluk, kural ve mevzuatı içerisinde barındıran kamu personel sistemi memurluk ile alakalı tüm işlemlere sahip olmalıdır. Uyguladıkları ülkelerin yönetim rejimi ve geleneksel yapısı ile uyumlu olan kamu personel sistemi her ülkede aynı olmayıp, ülkeler arası ciddi farklılıklar gösterebilmektedir.

### **3.1.1. Personel Sistemleri**

Kamu yönetiminin önemli yapı taşı olan personel sistemi uygulandığı ülkenin hukuki ve siyasi yapısına göre farklılık göstermektedir. Ülkeler kamu yönetimindeki uyguladıkları personel sistemini kendi siyasal ve devlet yapısı nitelikleri çerçevesinde belirlemişlerdir. Sosyalist rejim ile yönetilen bir ülkede uygulanan kamu personel sistemi ile kapitalist rejim ile yönetilen bir ülkede uygulanan kamu personel sistemi arasında çok farklılık vardır. Aynı durum devlet yapısı içinde söz konusudur. Federal yapıli devletler ile merkeziyetçi yapıli devletlerin kamu yönetimlerinde uygulamış oldukları personel sistemlerinin aynı olması beklenemez. Anlaşılacağı üzere bir ülkenin personel sistemi o ülkenin devlet yapısı ve siyasal rejimi ile doğrudan bağlantılıdır. Sosyalist ülkeler, üçüncü dünya ülkeleri, Amerika ve Avrupa olmak üzere dünyada genel olarak uygulana personel sistemleri dört farklı gruba ayrılmaktadır. Söz konusu bu ayırım sadece personel sistemleri için değil, ülke içerisinde uygulanan tüm sistemler için geçerlidir. Fakat bazı ülkelerin personel sistemleri birbirlerine de benzerlik gösterebilmektedir. Mesela İsviçre ile Amerika'nın kamu yönetimlerinde uyguladıkları personel sistemleri bazı farklılıklar dışında birbirlerine benzerliklerde göstermektedir. Bu sebeptendir ki; personel sistemlerini dört farklı gruba ayırmak yerine açık ve kapalı personel sistemi olarak 2 farklı gruba ayırmak sade ve anlaşılır olma amacı ile daha sağlıklı olacaktır (Tortop, 1986: 35).

#### **3.1.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sistemi**

Bazı devlet kurum ve kuruluşlarında uygulanabilen bu sistem daha çok özel yönetimlerle uygulanabilen bir personel sistemidir. Kadro veya pozisyon sistemi olarak da bilinen bu sistemin, kapitalist ülkelerde uygulama alanı daha fazladır (Öztekin, 2008: 21). Devlet, kurum ve kuruluşlarında sorumluluk ve görev yüklediği personeline, yaptığı işin karşılığı olarak kadro vermektedir. Özellik olarak aynı olan veya benzerlik gösteren bu kadroların bir araya toplanması ile sınıflar meydana gelmektedir. Bir sınıfı oluşturan kadroları benzer veya aynı olan niteliklerini şu şekilde; işin kapsamı, zorluk ve kolaylık derecesi, gerektirdiği kabiliyet ve becerisidir (Eryılmaz, 1999: 250).

Açık personel sisteminin uygulandığı ülkelerde personel eksiği olan kadroların belirlenmesi için öncelikle tüm kadroların envanteri yapılır. Personel ihtiyacı olan kadrolar açığa çıkartılarak bu kadrolara yerleştirilecek uygun kişiler belirlenir. Personel açığı olan kadroya uygun özelliklere sahip bir kişinin yerleştirilmesi o işteki verimliliği ve karlılığı arttırmaktadır. Açık personel sisteminde önemli olan personel ihtiyacı olan kadrolara uygun kişileri yerleştirilmesidir (Öztekin, 2008: 23).

Açık (kadro, pozisyon) Personel Sisteminin Özellikleri:

- Kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusu değildir. Her şeyin ölçüsü tanımlanan işte-kadroda saklıdır (Öztekin, 2008: 22).

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

- Bir kadroya atama içerden veya dışardan olabilir. Herhangi bir kadrodan farklı bir kadroya atama gerçekleştirilebilir. Önemli olan o kadroya; gerekli niteliklerdeki vasıflara sahip olan personelin atanmasıdır (Tortop, 1986: 36).
- Kişinin çalıştığı süre boyunca ödemiş olduğu primleri üzerinden emekliliği gerçekleştirilir (Kalkandelen, 1972: 64).
- Kadroların sınıflandırılması bir piramit şeklinde aşağıdan yukarı doğru yön bulmaktadır (Güler, 2005, 203).
- Özel kesimden kamu kesimine, kamu kesiminden' de özel kesime geçişin mümkün olduğu açık personel sistemi esnek bir yapıya sahip olmaktadır (Tortop, 1999: 16).
- Bu sistemde kişilere verilen kadro hayat boyu geçerli değildir. Önemli olan personelin işte gösterdiği başarı ve performanstır. Kişi çalıştığı süre boyunca Kendine tanınan sosyal haklardan faydalanabilir (Güler, 2005: 202).
- Bu sistemde belli bir kariyer düzeni olmadığı için görevde ilerleme söz konusu değildir. Bu nedenle de açık personel sistemi, çalışan memurları tatmin edici bir özelliğe sahip değildir (Tortop, 1999: 96).

Özel kesim ile kamu kesimi arasında personel geçişinin mümkün olduğu açık personel sisteminde önemli olan bir kadroya atanan personelin o kadronun şartlarına ve niteliklerine sahip olmasıdır. Genel bir kariyer düzeninin olmadığı bu personel sisteminde görev yapan memurun başarı ve performansının durumuna göre memuriyeti devam etmektedir

### **3.1.1.2. Kapalı (kariyer, rütbe) Personel Sistemi**

Açık personel sisteminin zıttı özelliklere sahip olan kapalı personel sisteminde memurun başarısına ve gerekli şartlara uygunluğuna bakılarak kadrosunda kademe ilerleme hakkı vardır. Kariyer veya rütbe personel sistemi olarak da bilinen bu sistemde personelin görevine başlamadan önceki sahip olduğu özelliklerine önem verilir (Öztek, 2008: 22).

Bu sistemde amaç memurun sahip olduğu özellikleri ve donanımı dâhilinde bir göreve başlamasıdır. Eşit işe eşit ücret anlayışının olmadığı kapalı personel sisteminde personelin alacağı ücret sahip olduğu mesleki niteliklerine göre hesaplanır Kapalı personel sisteminde; memurun alacağı ücret; donanım ve özellikleri ile mevcut rütbesi üzerinden hesaplanır (Kalkandelen, 1972: 63).

Kapalı personel sisteminde kişisel yeterliliğe bakılmasından dolayı görevden çok görevliye önem verilmektedir. Öğrenim ve meslek bilgisinin ön planda tutuldu bu sistemin Fransa, İngiltere, Almanya ve Hindistan da tipik örnekleri uygulanmaktadır (Eryılmaz, 1999: 250).

Statü ve kariyer unsurlarının temel alındığı bu sistemde kadro içerisinde ilerleme, yer değiştirme ve yükselmeler kariyer sistemi dâhilinde yapılmaktadır. Kişi memurluğa başladığı tarihten emeklilik yaşına geldiği süreye kadar görevine devam eder. Bu süre zarfı boyunca memur olan kişinin hak, ödev, yetki ücret ve sosyal haklarında artış görülmektedir.

### **3.1.2. Kamu Personel Sistemi ve Yönetimi**

Halkın belli standartlar dâhilinde yaşayabilmesi için ihtiyaç duyduğu hizmetleri karşılamak ile yükümlü olan kamu; hep, bütün, bir ülkede yaşayan halkın tamamı anlamına gelmektedir (20.06.2018, [www.tdk.org.tr](http://www.tdk.org.tr)). Yabancı sözlüklerde ise kamu

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

mana olarak devlet yönetimi, kamu örgütü, devlet yönetim örgütü gibi anlamlar taşımaktadır (20.6.2018, [www.dictionary.cambridge.org](http://www.dictionary.cambridge.org)). Devletin yönetmekte olduğu halkına karşı görevleri vardır. Halkına olan sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla devlet; birbiri ile koordine içerisinde olan birimler, kurumlar ve kuruluşlardan oluşan bir ağ meydana getirir. Devlet eliyle meydana getirilen bu sistemler bütünü ne genel olarak kamu denilmektedir

Devlet iki tür örgütlenme kurmuştur. Bunlardan birincisi kendi iç işlerindeki örgütlenmesidir. İkincisi ise; hizmet vermekle sorumlu olduğu halk ile iletişim kurma amacıyla oluşturduğu sistemler bütünüdür. Devletin oluşturduğu hangi örgütlenme türünde olursa olsun kamu ifadesi hepsinde yer almaktadır(Güler, 2005: 1).

Devletin halkına karşı olan sorumluluklarını yerine getirebilmesinde aracı rol oynayan taraf ise personeldir. Personel; köken itibari ile Türkçe olmayan ve dilimize batı dillerinde gelerek yerleşen personel terimi person sözcüğüne nel sonekinin türetilmesiyle oluşturulmuştur. Anlam itibari ile ise bir hizmet sunmak amacı ile kurulan kamu ve özel sektör kuruluşlarının istihdam ettiği çalışanlar eli ile hizmet sunmaktadır. Ve bu hizmeti karşıya ulaştırmada aracı rol oynaya çalışanlara genel ve çoğulcu bir anlam olarak personel denmektedir Kamu personel sistemi dâhilinde kişileri personel olarak nitelendirmek istiyorsak kamu olarak adlandırdığımız devlet kurum ve kuruluşlarında sunulan hizmetin sahibine ulaştırılması amacı ile kamu örgütlerinde çalıştırılması amacıyla istihdam edilmesi gerekmektedir. Kısaca sadece devlet örgütlenmesinde çalışan kişilere kamu personel sistemi dâhilinde personel denmektedir.

Çoğu zaman personel sistemi ile karıştırılan personel yönetimi içerik ve uygulana olarak personel sisteminden ayrılmaktadır. Geniş anlam ve dar anlam olmak üzere personel yönetimini iki ayrı çerçevede ele alınmaktadır personel üzerinde uygulanan politikalar işveren olarak devletin personel üzerindeki rolü mesleki uzmanlaşma Liyakat personelin çevreye olan duyarlılığı gibi konuları da geniş anlam olarak adlandırılmaktadır. Gerek kamu kurumlarında gerek özel işletmelerde çalışan personelin öneminin artması ile birlikte personel ile alakalı olan alanlarda bir takım değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Bunlardan en dikkat çeken ise personel yönetimi deyimi yerine insan kaynağı deyimi kullanılmaya başlanması olmuştur. Belli bir yönetim felsefesi ve anlayışına dayanan personel yönetimi temel olarak insanı konu almaktadır. Personel yönetimi hem istihdam edilen personelin kişisel yeteneklerini en geniş ölçüde kullanılmasına olanak sağlar, hem de personele doğru karar alma ve doğru hareket etme özelliğini kazandırır. Personel herhangi bir konuda karar alırken personel yönetiminin ortaya koyduğu politikalara bağlı kalmalıdır

Kamu personel yönetiminin çözümleme özlük hizmetleri belirleme danışmanlık ve denetim olmak üzere 4 ana sorumluluğu vardır. Kamu personel yönetiminin çözümleme sorumluluğu şu şekildedir personelin etkinliğini verildiğini örgüt içerisinde ve örgütler arasında görev ve yer değiştirmeleri ile ilgili olan sorunların ortadan kaldırılması olarak ifade edilir. Bir diğer sorumluluk olan özlük hizmetleri sorumluluğu ise personelin sınıflandırılması işe alınması yaptığı isim analizi tabi olacağı ücret yönetimi değerlendirilmesi eğitimi ve yükselmesi gibi personel işlemlerini kapsar kamu personel yönetiminin üçüncü sorumluluğu ise danışmanlık sorumluluğudur yani istihdam edilen personelin doğru bir şekilde yönlendirilmesini sağlar. Personel yönetiminin sorumluluğu olan denetim sorumluluğunu ise şu şekilde ifade edebiliriz personeli kontrol altında tutarak işini gerektirdiği bir biçimde yapıp yapmadığını belirler (Tutum, 1976: 3).



### **3.1.2. Kamu Personel Sisteminin Nitelikleri**

Bir ülke; kendine özgü meydana getirdiği kamu personel sisteminde, o ülkenin örf, adet, gelenek ve manevi değerlerin izleri bulunmaktadır (Demirci, 2009: 227).

Kamu personel sistemi bir mesleği icra eden personelin örgütlendirilme ve yönlendirilme sistemini inceleyen, personelin yaşadığı sorunları günümüz koşullarına göre değerlendiren ve bu sorunları mevcut imkânlar çerçevesinde çözmeyi amaçlayan disiplin mekanizmasıdır. Kamuda istihdam edilecek personelin istihdam şeklini, personel sisteminin varlığını, kurumlarda istihdam edilecek personelin sayısını ve işin gereği olan aranan nitelikleri istihdam koşullarının belirlenmesi, personele verilecek ücretlerin belirlenmesi, personelin ihtiyaç duyulan beceriye ulaşabilmesi için gerekli eğitimlerin verilerek yetiştirilmesi, memurun emeklilik gibi sosyal güvenlik haklarına sahip olması, kamu personel sisteminin önem ve gereğini gün geçtikçe arttırmaktadır (Altın, 2000: 171). Dar ve geniş anlamda olmak üzere kamu personel sisteminin ilgilendiği konuları iki gruba ayırarak tanımlamak konuyu daha iyi anlamamız açısından daha sağlıklı ve kolay olacaktır. Dar anlamda kamu personel sisteminin ilgilendiği konuları; personelin işe alınması, sınıflandırılması, terfi işlemi, işten çıkarılması, yetiştirilmesi ve mali haklar gibi birebir personeli ilgilendiren düzenlemeler şeklinde sıralayabiliriz. Geniş anlamda ise; işçi ve işveren ile ilgili tüm teknik ve idari düzenlemeleri yapan ve bu alanda geniş araştırma ve çalışmalar yaparak makro düzeyde politikalar belirleyen bili dalı olarak tanımlanmaktadır (Tarhan, 2010; 150). Kamu kurum ve kuruluşlarda istihdam edilerek kamu hizmetlerinin yürütülmesinde en önemli taraf olan memurun göreve başlamasından görev ile ilişkisinin kesilmesine kadar olan süreç kamu personel sistemi kapsamındadır. Kamu personel sistemi ifadesi idare işlevinin ayrı bir bölümünü anlatmak için kullanılır. Bu anlamda kamu personel sistemi “ devlet hizmetlerine en ehliyetli elemanların tedariki, bunların hizmet içinde geliştirilmesi ve kendilerinden en iyi şekilde faydalanılması ile ilgili faaliyetlerin bütünü”nü ifade eder (Tarhan, 2010: 150). Bu tanımdan hareketle nitelikli memurların yetiştirilmesi, memurların sistemli bir şekilde çalışmalarını sağlama, memurların performanslarını iyileştirme yoluyla örgüt performansına katkıda bulunmak olarak ifade edilebilir. Hem günün şartlarına ayak uydurmak hem de artan nüfusa daha iyi hizmet verebilmek için devletin sorumlulukları ve yükümlülükleri gün geçtikçe artmaktadır. Dolayısıyla vatandaşa karşı artan sorumlulukların yerine getirilmesi için memurun görevleri de artmaktadır. Devletin vatandaşına daha huzurlu bir ortam hazırlaması amacıyla sosyal düzeni sağlama, yükümlü olduğu kamu hizmetlerini yerine getirmesi ve ülkenin ekonomik gelişiminin sağlanması kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların görevleri arasında yer almaktadır. Kamu personel yönetiminin yukarıda belirtilen amaçlarının yanında etkin ve verimli çalışmayı sağlayacak şekilde nitelikli personeli bir araya getirmek, hem bireysel hem de örgütsel başarıyı ve doyumunu arttırmak gibi amaçlarının olduğu belirtilebilir (Koçak, 2015: 60).

Yukarıda belirtilen bu amaçları genel çerçeve içerisinde ele alacak olursak kamu personel sistemi yararlanma, isteklendirme ve koruma şeklinde üç açıdan personelle ilgilenebilir. Bunları da şöyle açıklamak mümkündür (Eryılmaz, 2010: 371).

- Yararlanma, İhtiyaç duyulan insan kaynağının belirlenmesi, seçilmesi ve yetiştirilmesini ifade eder.
- İsteklendirme, Hali hazırdaki örgüt çalışmaların kuruma olan aidiyetlerinin ve verimliliğinin artırılmasına yönelik çalışmaları ifade eder (Aykaç; 2001: 207).
- Karma, iş güvenliği ve sosyal güvenlik çerçevesinde sosyal hakların korunmasını ifade eder (Aykaç, 2001: 19).

Kamu Personel sisteminin temel ilgi alanlarının içine ise:

- Sivil, askeri, adli, akademik tüm devlet kurumlarında,
  - Devletin yasama – yürütme – yargı organlarının tümünde,
  - Yönetimin merkezi ve taşra tarafında
  - Atama işlemiyle,
  - Bireysel olarak hizmete bağlanan,
  - Farklı istihdam türlerinde çalıştırılanları kapsayan,
- Kamu istihdam sisteminin bütünü girmektedir (Özer, 2001: 17).

Bundan dolayıdır ki kamu personel sisteminin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Devletin görev ve fonksiyonlarındaki artış paralel olarak vaktiyle akla gelmeyen yeni, çok karmaşık ve çeşitli hizmet alanlarını ortaya çıkması bu durumun en temel sebebidir. Demografik yapıda meydana gelen değişimler kentleşme oranının giderek artması ve kişi başına düşen gelirin artması gibi sebeplerle vatandaşların daha iyi ve nitelikli kamu hizmetleri talep etmeleri devletin icra organı olan kamu yönetimi teşkilatını israftan uzak, vatandaş memnuniyetini önceliğe alan bir anlayışla etkin ve verimli işleyen örgüt yapıları kurmaya itmiştir. Kamu personel yönetiminin öneminin artması bu durumun doğal bir sonucudur. Ülke nüfusunun günden güne artış göstermesi ve sabit ihtiyaçların artması ile kamu hizmetinin önemi daha da artmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin ihtiyaç doğrultusunda halka kamu personelleri aracılığı ile daha iyi sunulması için Kamu Personel Sisteminin önemi artmıştır.

### **3.2. Dünyada Kamu Personel Sisteminin Gelişimi**

Kamu personel sisteminin şekillenmesinde modern devlet kuramcıları arasında yer alan Hobbes, Hegel ve Weber' in kamu görevlileri ile ilgili görüşlerinin büyük önemi olmakta hatta kariyer sistemi bu düşünürlerin görüşleri temelinde yükselmiştir. Bu anlamda dönemde önemli bir yer edinen ve 1588-1679 yılları arasında yaşamış olan 17. Yüzyıl düşünürü Thomas Hobbes, Leviathan adlı eserinde devletin nasıl olması gerektiği üzerinde dururken, devletin kişiliğini temsil yetkisi ile konumlandırarak kamu görevlisi kimdir sorusunu da araştırmıştır. Hobbes' un kamu görevlisi kimdir? Sorusuna verdiği cevap şöyledir (Acar, 2009: 70).

“Bir kamu görevlisi, belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile ister monark ister meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir. Egemenliğe sahip olan her kişi veya meclis, birisi doğal diğeri kamusal olan iki kişiliği temsil eder veya daha yaygın söylendiği gibi iki sığata sahiptir; bir monark sadece devlete değil aynı zamanda bir insanın kişiliğine sahiptir, bir egemen mecliste sadece devletin değil, aynı zamanda meclisinde kişiliğine sahiptir. Bunlara doğal yoldan hizmet edenler kamu görevlileri sayılmaz; kamu görevlileri, onlara kamu görevlileri onlara kamu işlerinin yönetiminde yardım edenlerdir. Bir aristokraside veya demokraside, sadece meclisin rahatlığı amacıyla meclise hizmet eden kapıcılar, bekçiler ve diğere memurlar: ve ayrıca bir monarkın ikametgâhının kâhyaları, vekilharçları, hazinedarları veya diğere görevlileri de, bir monarşide kamu görevlileridir (Acar, 2009: 70).

Tanımından da anlaşıldığı gibi Hobbes kamu görevliliğini, günümüzde memur olarak adlandırılan, ancak bunların içinde de karar alma yetkisine sahip olanlarla sınırlandırılmıştır. Hobbes tanımını yaptığı kamu görevlilerini şu şekilde gruplandırmaktadır (Demirci, 2009: 227).

- Genel Yönetimden Sorumlu Kamu Görevlileri,
- Ekonomiden Sorumlu Kamu Görevlileri,
- Askerler,

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

- Halkı Eğiten Kamu Görevlileri,
- Yargı Yetkisi Verilmiş Kamu Görevlileri,
- İcra Yetkisi Kullanan Kamu Görevlileri,
- Yurt Dışında Görev Yapan Kamu Görevlileri,
- Halktan Gelen Şikâyetleri Dinleyen Kamu Görevlileri,

18.yy ile birlikte feodal sistemin sona ermesiyle, anayasalar toplum hayatına yön veren belgeler olarak ortaya çıkmıştır. Toplumsal yapıdaki dönüşüm anayasalar üzerinden şekillenmiştir. Yeni düzenle birlikte, devlet tarafından hizmete alınan ve devletten aldığı maaşla geçimini sağlayan kişiler için memur adında yeni bir istihdam biçimi ortaya çıkmıştır. Bu iki öge memur denilen istihdam biçiminin günümüzde de geçerliliklerini koruyan ayırt edici niteliklerdir. Kamu hizmetine girme serbestliği ve maaşla çalışma ilkesi ilk olarak 1776 Amerikan Bildirgesi, 1787 Amerikan Anayasası, 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile 1791 Fransız Anayasası gibi anayasal metinlerde yer almıştır (Yüksel, 2000: 10).

19. yy Sanayi devriminin yaşanması ile ortaya çıkan “ Personel Yönetimi”, 1980’li yıllardan itibaren yerini” İnsan Kaynakları Yönetimi” ne bırakmıştır. Günümüzde personel yönetiminin bir uzantısı olarak düşünülse’ de insan kaynakları yönetimi personel yönetiminden oldukça farklılık göstermektedir (Altın, 2018: 71).

Dönemler itibariyle Kamu personel yönetimini şu şekilde sınıflandırmak mümkündür (Acar, 2009: 75).

- Personel Yönetimi ( Endüstri Devrimi-1980)
- İnsan Kaynakları Yönetimi ( 1980-1990)
- Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi ( 1990- -)

Her ne kadar kamu personel yönetimi dönemsel olarak farklı isimler olsa da genel itibari ile değişen durumlara uyum sağlamak temel amaç olmuş her iki geçen dönemde gelişerek yeni bir boyut kazanmıştır(Koçak, 2015; 160).

Bu konuyu daha anlaşılır hale getirmek amacıyla hem kendilerine özgü personel sisteminin olması hem de çok sayıda kamu personeline sahip olmaları sebebi ile aşağıda Kamu personel sistemi nitelikleri ve özellikleri bakımından Amerika Birleşik Devletleri ile Rusya’nın ülkelerinde uygulamış oldukları personel sistemi ele alınmıştır.

### **3.2.1.1. ABD**

Bünyesinde yirmi milyon civarı personel barındıran ABD; en çok personeli, savunma ve posta teşkilatında bulundurmaktadır. 1880 yılına kadar ABD’ de memurlu sistemi bir düzen çerçevesinde olmayıp, tamamen ilkel durumdaydı. O zamanlarda Amerika’ da memurluk önemsenmeyi, herkesin istediği zaman sahip olabileceği basit bir iş olarak görülmekteydi. Bir kariyer sisteminin olmadığı bu ülkede; Hükümetler istedikleri zaman personel alımı yapabilir ve sebepsiz bir şekilde personeli işten çıkarabilirlerdi. Herhangi bir eğitime tabi tutulmadan personelin kolaylıkla işe alındığı bu ülkede açık personel sisteminin özellikleri bariz bir şekilde görülmekteydi. Artık insanlar memurluğa o kadar kolay ulaşılabilir. Ve basit gözle bakıyorlardı ki hükümet isteyen herkesi istediği memurluğa almak zorunda düşüncesi vardı dönemin cumhurbaşkanı Garfield istediği işe giremeyen bir kişi tarafından öldürülmüştür. Bu olayın yaşanmasıyla birlikte personel sistemi üzerinde yapılan çalışmalarla birlikte yağma sistem 1883 yılında kaldırılarak yerine siyasal görüşlerin değil donanım ve yeteneklerin ön planda tutuldu bir personel sistemi getirildi. Artık personel sisteminde yeni bir döneme başlayan Amerika’ da bir personel komisyonu oluşturuldu. Eski sisteme çok büyük bir değişiklik getirmeyen bu yeni sistem birdenbire değil de aşamalı

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

olarak kurumlarda uygulanmaya başlandı. Öncelikle federal devletin bazı birimlerinde uygulanmaya başlatılan bu sistem giderek yaygınlaştırılmaya başlatıldı. Eski sisteme devam eden eyalet ve mahalli idare birimleri yeni sistemden etkilenmedi. Artık bu düzenlemenin de yetersiz, ihtiyaçlara cevap vermeyen ve sorunları çözmemeyen bir durum aldığı görülmeye başlanınca 1920 yılı itibari ile personel sisteminde tekrardan bir düzenleme çalışmaları başladı (Tortop,1990: 23).

1923 yılında memurluk sisteminde bir takım sınıflandırmalar yapılması üzerine mahalli idareler, eyaletler ve bakanlıklar kendi bünyelerinde kendi personel kurallarını oluşturmuşlardır. Eski düzenlemelerde görülmeyen kariyer anlayışı bu yeni düzenleme ile diplomatik mesleğinde uygulanmaya başlamıştır. Bu düzenlemenin Amerika personel sistemine getirdiği en büyük yenilik emeklilik sistemidir. Hizmet içi eğitim ve yetiştirmeye önem verilmiştir. Son düzenleme ile 1883 yılında kurulan komisyona çok fazla yetki ve görev yüklenmiştir. Bu komisyon Cumhurbaşkanı ve senatonun takdiri ile üç kişiden oluşmakta ve altı yıl süre ile görevini yerine getirmektedir. Komisyon içerisinde eşitlik ve adaleti sağlamak için üyeler tek bir partiden seçilmemiştir. Personel işleri yerinden yönetim ilkesine göre yürütülen Amerika’ da personel koordinasyonu personel yönetim konseyi tarafından sağlanmaktadır. Bu komisyon personel sistemi üzerinde yapılan çalışmaları inceler ve görüşler belirtir (Tortop,1990: 25).

Meslek garantisi olmayan bu ülkede kurumlar gerekli gördüğü zaman personelinin işine son verebilir. İşine son verilerek bir kurumdan ayrılan kişi başka bir kurumda göreve başlayabilir Özel sektör ile kamu kesimi arasında her zaman personel geçişi olmuştur. Genel bir personel statüsü olmayan ABD’ de her kurumun kendi emeklilik, eğitim ve terfi konularında düzenlemeleri vardır.

### **3.2.1.2. Rusya**

Rusya personel sistemi idari teşkilatlarını üç sınıfa ayrılan memur ile yönetmektedir. Devlet birimlerinde politik ve idari kararları komite üyeleri almaktadır. İdari ve ekonomik kurumlarda çalışan memur üst düzey olan bu komin üyeleri sınıflandırmasına girmektedir. Komin üyelerinin dışında olan alt sınıfta da atanan, idarenin yürütme işine bakan ve işe alınan memurlar vardır. Üst sınıf olan komin üyeleri ülkenin siyasi ve idari konularında kararlar alan üst idarecilerdir. Komin üyelerinin dışında olan diğer alt sınıf ise üst yöneticilerin aldıkları kararları uygulamakla görevli olup hiçbir güvencesi olmayan alt sınıftır. Sözleşme ve özel hukuk kurallarına göre memurluğa alınan ve memurlukları sona erdirilen bu sınıfa idarede çalışan ajanlarda denmektedir. Rusya personel sistemini oluşturan üst düzey yöneticiler ve uygulayıcılar sınıfından başka diğer bir sınıf ise idari memurlardır. Bu memurlar açık personel sistemi kurallarına göre çalışırlar, bir kariyer sistemine bağlı olmayan bu memur sınıfı batı tipi memurluğa benzetilir. Memurluklarının sürekliliği olmayan bu sınıfın işe alınmasında bir eğitim şartı aranmaz. Amirlerinin emirlerine göre sorumluluklarını ifa eden bu memurlar devlet izin verdiği sürece görevlerinde kalırlar. Bunlar diğer devlet çalışanları ile aynı statüye sahip olsalar da aldıkları ücretler daha düşük olup sosyal hakları daha azdır. İşten çıkarıldıkları zaman bir mahkemeye başvurup haklarını arayamazlar, çünkü savunma hakları yoktur. Fakat üst düzey memurları devletin tüm sosyal haklarından faydalanırlar, kendilerine ait lojmanları vardır, Kendileri veya ailesinden birinin hastalanması sonucu devletin tüm tedavi edici imkânlarından faydalanırlar. Bu kişiler siyasi partilerle ilişkileri vardır ve azledilebilirler (Tortop, 1990: 42).

### **3.3. Türkiye' de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi**

Osmanlı Devleti döneminde Kanunname-i Ali Osman olarak da bilinen Fatih Kararnamesi ile Türk kamu personel sisteminin temeli atılmış olup memurlar sınıflara ayrılarak dereceleri, rütbeleri ve görev yerleri belirlenmiştir. Daha sonrasında 1856 Islahat Fermanı, 1879 Kanuni Esasi ve 1883 Memurin Mülkiye Terraki Tekaüt Kararnamesi ile memurluk sistemi yeniden değişim dönüşüm ve yapılanma çalışması içerisinde olmuştur (Akbal, 2011: 67). Bunların sebebi ise devletin büyümesi, ülke nüfusunun artması, memur sayısının artış göstermesi olarak nitelenmektedir. Türk kamu personel sisteminin gelişiminin sağlanması amacıyla yapılan tüm uygulamalar aşağıdaki konularda tarihsel bir süreç içerisinde açıklamalı bir şekilde yer verilmiştir.

Osmanlı Devletinin bürokrasi yapısı güçlü bir merkezîyetçiliğe dayanmaktadır. Devlete ait olan toprak bütünlüğünde halkın sadece kullanım hakkına sahip olduğu bir düzen olarak tanımlanan tımar sistemi Osmanlı da merkezîyetçilik anlayışını güçlendiren önemli bir kurumdur. Ve bu sayede Osmanlı iç düzenini yüzyıllar boyunca koruyarak ayakta tutabilmiştir. Tımar sistemine tabi olan ve sadece kendisine devlet tarafından belli şartlar ve yükümlülükler altında toprağı kullanma hakkı tanınan tımar sahipleri devlet memuru statüsüne sahip olup, şartları gerçekleştirmediğı ve görevini yerine getirmediğı takdirde tımar sahiplerinin memurluk statülerine son verilerek kendisine devlet tarafından verilen toprakta elinden alınmaktadır. Tımar sahipleri her zaman devlet kontrolü altında tutularak mali, yönetsel ve yargısal bakımdan bağımsız olmamışlardır ve ellerinde bulunan tımar haklarını herhangi bir yolla mirasçısına bırakma ya da bir başkasına devretme gibi bir durum söz konusu olmamıştır. Memur statüsüne sahip olan tımar sahipleri yaptıkları hizmetlerinin karşılığını maaş olarak değil de elde ettikleri tımar gelirleriyle almışlardır (Ergun, 2004: 322). Osmanlı devletinde uygulanan personel sistemini belli tarihsel dönemler içerisinde işlenmesi konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

#### **3.3.1.1.Klasik Dönem (1300- 1600)**

Klasik dönem olarak adlandırılan zaman birimi içerisinde Osmanlı devletinde üretim tımar sistemi ile belirgin hale gelen bir yapıya sahip olmuştur. Bir memurun hizmete alınmasından hizmet ile ilişkisinin kesilmesine kadar her aşamada padişah söz sahibidir. Padişahın halk üzerinde söz sahibi olmasını sağlayan düzen kulluk düzenidir. Dolayısıyla da kul-memurlar padişaha itaat etmek zorundadırlar. Tımar sisteminin sağlam temeller üzerinde durmasını sağlayan kulluk anlayışdır. Devlet personel ihtiyacını kulluk anlayışı doğrultusunda gayrimüslim ailelerin çocuklarını devşirerek ve bunlara gerekli eğitimi verdikten sonra belli bir niteliğe ulaşması ile kurumlara atmasını yaparak sağlamaktadır. Devşirme ile sağlanan bu kişiler devletin üst düzey yönetimlerinde görev sahibi olmuşlardır. Padişahın en üst düzey yöneticilik vasfına sahip olması gereğince atama, yükselme ve memuru görevden alma gibi önemli görevlere sahip olan vezirlik görevini icra eden birçok devşirme vardır. Ve her daim padişaha güçlü bir derece de bağı kalarak merkezîyetçilik anlayışının da güçlenmesini sağlayan bu devşirme anlayışı Osmanlı devletinde varlığını yüzyıllar boyunca korumuştur. Osmanlı devletinin hem taşra da hem de başkentte memurlara ilişkin tüm işlemleri düzenleyen bir kurum olan Divan-ı Hümayun merkezîyetçilik yapılanmasında bir göstergesidir (Aslan, 2005: 208).

Osmanlı devleti askeri, yönetsel ve hanedan üzerinde güçlü bir hâkimiyet kurarak hem merkezîyetçilik yapısını sağlamlaştırmış hem de kulluk anlayışı ile halkın

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

kendine itaat etmesini sağlamıştır. Osmanlı da merkeziyetçiliğin güçlenmesini sağlayan bir diğer yöntem ise İltizam sistemidir. İltizam sistemi; Eyaletlerden toplanacak verginin devlet tarafından açık arttırma ile mültezim denilen kişilere peşin olarak satılmasıdır. Mültezimler toplayacakları vergileri önceden peşin olarak devlete öderlerdi ve daha sonra halktan bunu tahsil ederlerdi. Osmanlı da iltizam sisteminin uygulanmaya ve de bu sistemin devlet geneline yayılmaya başlaması ile birlikte, toplanan verginin usulüne uygun ve etik bir şekilde toplandığının takibini yapmak zor bir durum haline gelmiştir. Vergi toplama işlemlerinin kayıt altına alınma ihtiyacı ortaya çıkınca kalem nüfusunda da artış görünmüştür. Verdiği hizmetin niteliklerine göre Osmanlı devletinde üç sınıf kamu görevlisi vardır. Bu kamu görevlileri Mülkiye ( en yüksek sivil ve askeri yöneticiler), ilmiye (din eğitim ve yargı hizmetlerinde yer alanlar), seyfiye ( alt düzeyde askeri hizmetleri görenler) ve kalemiye (devletin kayıt ve yazışma hizmetini yürütenler)' dir (Ergun, Aygüner, Eryılmaz:, 1999: 219).

Osmanlı Devletinde padişah otoritesinin hâkim olduğu bir personel sistemi vardır. Kul- memurlar padişahın itaati altında olup her daim padişaha bağlıdır. Padişah, kul-memurların göreve alınmasından görevinin sonlandırılmasına kadar tüm yetkilere sahiptir. Memurlar kan bağı ile değil kul-memur anlayışı ile göreve alınmaktadır. Kul-memur anlayışının dışına çıkarak padişaha itaat etmeyen memurlar padişah tarafından cezalandırılmaktadır. Kul memurun padişaha bağlılığını arttırmak için kullanılan unsurlar arasında, memurun görevden alınmasının kimi zaman onun yaşamının da sonu olması, görevden alınmayla birlikte mal ve mülküne devletçe el konulması, görevin babadan oğula geçememesi ve tımarın miras yoluyla devredilememesi de sayılabilir (Aslan, 2005: 70).

Klasik dönemde geniş bir toprak alanına ve güçlü bir toprak düzenine sahip olan Osmanlı devleti bilim, teknoloji ve askeri alanda Avrupa devletlerinin gerisinde kalarak savaşları kaybetmesi ve de toprak kayıplarına başlaması ile toprak düzeni bozulmuş ve de duraklama ve gerileme dönemine girmiştir. Bilhassa teknoloji bakımından Avrupa'nın çok gerisinde kalan Osmanlı askeri bakımdan çok zayıflamış ve toprak kayıplarının önleyemez duruma gelmiştir. Toprak kayıplarının artmasıyla iltizam sisteminin temeli de bozulmaya başlayarak iç gelirlerin toplanması büyük bir sorun haline gelmiştir (Ergun, 2004: 322).

Osmanlı Devletinin güç kaybederek taşralarda olan etkinliğinin azalmasını fırsat bilen mültezimler baskı ve şiddet ile halktan daha fazla vergi toplamaya başlamışlardır. Daha fazla vergi vermek istemeyen köylünün hem canına hem malına zarar vermeye başlayan mültezimler, padişahın emirlerini yerine getirmeyerek kulluk düzenine de zarar vermişlerdir. Vergi toplama işleminde mültezimlerin keyfi olarak davranması ile usul ve kaideler ortadan kalkmaya başlamıştır. Mültezimlerin bu yanlış uygulamaları doğrultusunda iltizam sisteminin bozulmaya başladığını gören merkezi yönetim iltizam sistemini eski düzenine kavuşturmak, mültezimlerin keyfi davranışlarına son vermek ve bozulmaya başlayan memurluk sistemini tekrarda toparlamak amacıyla 18. yüzyılın ikinci yarısı itibari ile birtakım yeni düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler; halk tarafından seçilen ve halk ile devlet arasındaki iletişimi sağlayan ayanlar aracılığı ile verginin toplanmasıdır. Bunun amacı ise mültezimlerin keyfi vergi toplamalarını önlemek ve zamanla mültezimleri aradan çıkarmaktır. Bir süre bu amaç gerçekleşmiş ve ayanlar halkı mültezimlerin keyfi davranışlarından korumuşlardır. Fakat sonradan ayanların mültezimler ile anlaşarak uzlaşmaya başlaması ile birlikte iltizam sistemi önemini kaybederek bozulmaya başlamıştır (Aktan, 1991: 75).

### **3.3.1.2. Tanzimat Dönemi (1839-1871)**

Osmanlı devleti ilerleme dönemi her alanda Avrupa'nın gerisinde kalması sebebiyle yerini gerileme dönemine bırakmıştır. Osmanlı hızlı bir şekilde toprak ve güç kaybına uğrayarak taşradaki kurumlarında etkinliğinin azalmasıyla merkezîyetçilik anlayışı eski hâkimiyetini kaybetmeye başlamıştır.. Gerileme döneminin durdurulması taşradaki hâkimiyetin tekrar sağlanarak eski ihtişamlı dönemlere dönülmesi amacıyla bir takım ıslahatlar yapılmıştır. Bu ıslahatlardan en önemlileri sayılabilecek geniş kapsamlı olanlar 2. Mahmut ve 3. Selim zamanında gerçekleştirilmiştir. . Kamu personel rejimini yeniden yapılandırma konusunda en ciddi gelişmeler; içişleri, dışişleri ve maliye bakanlığının kurulduğu, memura aylık maaş ödeme düzenlemesinin getirildiği 2. Mahmut zamanında yaşanmıştır, Yine 2. Mahmut zamanın yapılan diğer bir önemli değişiklik ise padişahın emri ile görevine son verilen memura hukuki olarak kendini savunma hakkı tanınmıştır. Ayrıca memurlara maaş bağlanması da 2. Mahmut'un Kamu Personel Sistemi çerçevesinde getirdiği yeniliklerden biridir (Acar, 2009: 86).

Islahatlar gerileme döneminin hızlı bir şekilde devam ettiği dönemde yapılmaya çalışıldığı için geç kalınmıştır ve de yetersiz olmuştur. Hem içte hem de dışta baskı ve isteklerin artması ile sil baştan sayılabilecek değişikliklerin bulunduğu Tanzimat fermanı 1839 yılında ilan edilmiştir. Devrim niteliğinde sayılabilecek Tanzimat fermanı Osmanlı geleneksel yönetim anlayışından modern yönetim anlayışına geçilmesinin ilk adım atılmış oldu (Özdemir, 2001: 136).

İlan edilen tanzimat fermanı ile Osmanlı devletinde başlayan değişimler ile ilgili önemli tespitlerde bulunan Fridley' e göre güç kaybederek batılı devletlerin gerisinde kalan Osmanlı Devleti kaybettiği gücüne tekrar ulaşmak için 19. yy itibari ile köklü reformlar başlatmıştır. Bunun neticesinde; Osmanlı devletinin geleneksel devlet yönetimi anlayışı da değişmeye başlamıştır. Tanzimat fermanı Osmanlı devletinin her alanına yenilikler getirmiştir. Tanzimat fermanının ilanı ile Osmanlı da bürokrasi anlayışı yeniden tanımlanarak önemli değişikliklere uğramıştır. Tanzimat fermanının ilanı ile değişikliğe uğrayan bir diğer alan ise personel sistemidir. Taşrada görev yapan ve çok geniş yetkilere sahip olan valilerin de ilan edilen Tanzimat fermanı ile yetkileri kısıtlanmıştır. Bundan yola çıkarak dolayısıyla da merkezîyetçilik anlayışının daha da güçlendirilmeye çalışıldığını anlayabiliriz. Tanzimatın ilanı ile personel sisteminde de ilkler yaşanmaya başlanmıştır. Personel sisteminde atılan ilk adım; odak olarak alınan memurun sorumlu olduğu ceza kanunudur. Tanzimat öncesinde bir memurun alacağı ceza padişah tarafından belirlenirken, tanzimatın ilanı ile birlikte memurun alacağı ceza, ceza kanunu hükümlerine göre belirlenmiştir (Özdemir, 2001: 136).

Daha önceki Osmanlı memur sisteminde memurun devlet ile ilişkisi kesilinceye kadar her sene sözleşmesi yenilenirdi. 1838 yılı itibari ile memurun her yıl devlet ile sözleşme yenileme mecburiyeti kaldırılmıştır. Ve memur, ahlak dışı bir eylemde bulunmadığı sürece istediği kadar görevinin başında durma hakkına sahip olmuştur. Osmanlı memur sisteminde çok önemli bir yere sahip olan tımar ve iltizam sistemi ortadan kaldırılmış, bu sistem ile gelir elde etme usulüne son verilerek memurlar düzenli olarak maaşa bağlanmıştır. Dönem kamu personel sisteminin genel ve büyük bir sorunu olarak alt ve üst memurlar arasındaki büyük maaş farkı uçurumu Osmanlı kamu personel sisteminde de baş göstermiştir (Aslan, 2005: 227).

Tanzimat fermanının ilanı ile Osmanlı kamu personel sisteminde ardı sıra yaşanan değişikliklerden bir diğeri ise devşirme sisteminin zayıflaması ve kısmi bir şekilde varlığının sona erdirilmesi sonucunda batı tarzı memur yetiştirme okulları

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

açılmış ve batı dünyasında yapılan değişiklikleri takip etmek ve Osmanlı memur sisteminde uygulamak amacıyla yurtdışına öğrenciler gönderilmektedir. Geleneksel sistemden modern sisteme geçişte ortaya çıkan bir diğer unsur ise devlet içerisinde ve bürokrasi de söz sahibi olmaya başlayan elit bir tabakanın varlığının ortaya çıkmasıdır. Ve buna istinaden Osmanlı bürokrasisinde sivilleşme hareketleri başlamış. Önceden çıkarılan kurallara uyma zorunluluğu olan siviller şimdi ise kural koyabilecek konuma sahip olmuşlardır. Ve Osmanlıda bürokratik yönetime geçildiği anlaşılmaktadır (Özdemir, 2001: 166).

Tanzimat dönemi ile başlatılan uygulamalardan bir diğeri ise memur takibi sistemidir. Bu sistem ile mazeretsiz bir biçimde işe gelmeyenler kayıt altına alınarak maaş kesintilerine uğratılacak ve bu kesilen maaşın diğer memurlara dağıtılması uygulaması başlatılmış, Şüphesiz ki Tanzimat fermanının ilanı ile Osmanlı memur sisteminde yapılan değişiklikler bu kadar ile sınırlı değildir. 28 Ekim 1846 yılında Talimatı Umumiye yayınlandı. Ve bu yayınlanan belgede nitelik olarak devlet memurlarının görevleri ve aranan özellikleri yer almaktadır. Bu belgede yer alan ve memurluk için önemli bir yere sahip olan hükümler vardır. Bu hükümler içerisinde ahlaki bir suçun işlenmemiş olması, hırsızlık, rüşvet gibi devlet malına zarar verecek eylemlerde bulunmamış olması yer almaktadır. Osmanlı personel sistemini yeniden düzenleme ve bozulan düzeni yeniden sağlama amacı ile Tanzimat dönemi içerisinde 'de memurların haklarını koruma garanti altına almak düşüncesi çıkarılan 1838 tarihli idare hukuku kanunu son derece arz etmektedir. İdare hukuku kanununu memura istihdam garantisi getirilmiş, memurun hangi hallerinin karşılığının ödül ve ceza olacağına kriterleri belirlenmiştir. Ve bu kanun içerisinde en önemli sayılacak madde ise memura idare ve müsadere ceza uygulamasının sona erdirilmesidir (Özdemir, 2001: 153).

Sonuç olarak Osmanlı devleti yaşanan dönemsel yeniliklere ayak uyduramaması sonucunda eski düzen ve gücünü kaybetmiş ve de bunları yeniden sağlama amacı ile bir takım değişim dönüşüm ve yapılanma gayretleri içerisinde girerek yeni politikalar düzenlemiştir. Bunlar içerisinde en önemlisi olan Tanzimat fermanıdır. Tanzimat Fermanı ile merkezleşmenin daha da güçlenmesi ve modern bürokrasinin Osmanlı yönetimine girmesi amacı ile bir takım yenilikler uygulanmaya çalışılmıştır.

### **3.3.1.3. Osmanlı Personel Sisteminin Gelişiminde Kanuni Esasının Önemi**

Padişah yetkilerinin meclis karşısında daraltılması ile mutlak monarşinin yerini meşruti monarşinin almasına olanak sağlayan Osmanlı devletinin ilk anayasası olan Kanuni Esasının kabulü ile birlikte devlet yönetim sisteminin her alanında büyük değişiklikler yaşanmıştır. Kanuni esası ile birlikte; her alanda yaşanan değişimin izleri kamu personel sisteminde de görülmüştür. Modern bürokrasi çerçevesinde kamu personel sisteminde yeniden yapılanma başlamış olup büyük yenilikler yaşanmıştır. Çünkü varlığını gösteren ve sürekli değişikliklere uğrayan personel sistemine ait ilke ve esaslar ilk kez bir kanun çerçevesinde hazırlanarak korunmaya alınmıştır. 1839 tarihli Tanzimat Fermanının ilanı ile birlikte modern bürokrasi ve personel sistemi ile ilgili yenilik ve değişiklik yapılmasına rağmen istenilen başarı noktasına ulaşamamıştır. Çünkü memurların rüşvet, torpil ve gayri etik hareketlerle atanması, memurun devletin menfaatini gözetmeden sadece kendi çıkarı için devlet kurumlarında görev yapması, üst düzey devlet memurları hem her türlü haktan faydalanırken hem de hak etmedikleri kadar yüksek düzeyde maaşlarını zamanında alırken alt tabaka memura çok düşük maaşlar verilmesi ve de bu maaşların zamanında verilmemesi gibi memurlar arası ayrımcılığın yapılması. Bu olumsuz gidişatların ardında Osmanlı memurları hem



## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

ekonomik hem de verimli çalışma konusunda dönemin çok gerisinde kalmıştır. Bunların etkisi ile halka iyi bir hizmet sunulamamakla beraber kurumlar arası iç işlerde aksamaktadır. Eğitimde yeterliliğe sahip olmayan memurların devlet işlerinde çalıştırılması ve de ellerinde yeterli imkânların bulunmaması yaşanan olumsuzluğu tetiklemiştir. Bununla birlikte o dönemde yaşanan yüksek enflasyon ve Osmanlı-Rus savaşının olumsuz sonuçları da kötü olan durumu daha da içinden çıkılmaz bir hal haline sokmuştur (Özdemir, 2001: 136).

Kısa süren 1. Meşrutiyet döneminde Osmanlı kamu personel yönetimine dair önemli gelişmeler yaşanmış ve birçok yenilik personel yönetiminde uygulanılmaya çalışılmıştır. Kanuni esasi'nin kabulü ile Osmanlı memur sisteminde reform denilecek yenilikler yapılmış ve memura tanınan bazı haklar anayasa ile güvence altına alınmıştır. Anayasa güvencesi ile koruma altına alınan haklardan bazıları şu şekildedir; Memurun görevi ile ilişkisinin kesilme kararı anayasa ile belli şartlara bağlansa da idarenin bu konuda son sözü söyleme yetkisi korunmaya çalışılmıştır. Bu çalışmaların yapıldığı zamanı içeren 1. Meşrutiyet döneminde Osmanlı kamu personel sistemi ile ilgili çıkarılan üç kanun oldukça önemlidir. Bunlar; Maaşat Kararnamesi(1880), Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi(1881), Memurini Mülkiyye Komisyonu Nizamnamesi(1896) olarak sıralanmaktadır (Aslan, 2005: 229).

Çıkarılan bu kanunlarla amaç Osmanlı bürokrasisini düzene sokmak ve memur hakları anayasa ile güvence altına almaktır. Bu amaçla; memuriyete giriş koşulları, terfi, emeklilik ve özlük haklar gibi memurluğa özgü nitelikler Maaşat kararnamesi ve memurini mülkiye terakki ve tekaüd kararnamesi ile düzenlenmiştir. Diğer bir kanun olan memurini, mülkiye komisyonu nizannamesi ile de memur atamaları ve sicil sistemi bir nitelik kazanarak düzenlenmiştir.

Kanuni esasi ile memurluk sistemine getirilen düzenlemelere koşut olarak memurlar için sicil mecburiyeti getirilmiştir. Maaşat kararnamesi ve Memurin Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesinin kabul edilmesi ile birlikte Osmanlı kamu personel sistemi de hukuki bir bütünlüğe ulaşmış oldu. Bu kararnameler ile Osmanlı memurluk sistemi yeniden düzenlenmiş ve köklü değişimler yaşanmıştır. Disiplin hükümleri, memurluğa giriş prensipleri maaşlar, terfiler ve emeklilik işlemleri bu kararnameler ile düzenlenmiştir. Ayrıca bu düzenlemeler ile terfi ve memuriyete giriş esnasında sıklıkla yaşanan adam kayırmacılık ve rüşvet gibi gayri resmi hareketlerinde önüne geçilmek istenmiştir (Yıldız, 2017: 37).

### **3.3.1.4. Meşrutiyet Dönemi Kamu Personel Sistemi**

Jön Türkler olarak adlandırılan İttihat ve terakki cemiyeti Abdülhamit karşısında 1908 Temmuz ayında yurt çapında ayaklanma başlatmış ve süresiz olarak tatil edilen meclis yeniden faaliyete geçmiştir. Meclisin tekrar faaliyete geçmesi ile Kamu Personel Sistemi ile de ilgili çok önemli gelişmelerin yaşandığı 2. Meşrutiyet Dönemi resmen başlamıştır.

2.Meşrutiyet dönemi devletin her alanında değişimlerin yaşandığı bir dönemdir. Konumuz itibari ile 2. Meşrutiyetin kamu personel politikaları açısından değerlendirdiğimizde modern bürokrasi anlayışı ve de bu anlayış yayılışının devam etmesi ile modern personel rejimi kuralları da benimsenmeye başlamıştır. Ancak uygulama aşamasında birçok ihmal söz konusu olmuş ve bu yüzden aksaklıklar her zaman varlığını hissettirmiştir (Tural, 2009: 180).

Modern bürokrasiye geçiş Osmanlı kurumlarında sancılı bir süreç olarak yaşanmıştır. Hem memur kesimi hem de halk tarafından modernleşme tam olarak

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

içselleştirememiş ve buna korku ile yaklaşmıştır. Halkın modernleşmeden uzak durmasının sebebi olarak ise modernleşmenin bir batılı uygulama olarak bilinmesidir. Diğer sebepler içerisinde ise Osmanlının ekonomik bozukluğu, güç kaybetmesi ve modernleşmenin insan ayağını oluşturan memurlarda hala klasik Osmanlı bürokrasisi anlayışının devam etmesinden dolayı modernleşmeyi benimseyememeleridir.

Osmanlı ekonomisinin savaşlar, dış borçlar, ticaret ve üretimin azalması gibi sebeplerden dolayı bozulması, memurlar açısından da olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu dönemde Osmanlı da memur sayısının artması bozuk olan ekonomik yapıyı daha da bozmuş ve de memurların maaşları ödenemeyecek duruma gelmiştir. Ekonomik anlamda bu olumsuz gidişatı biraz da olsa engelleme amacı ile memur maaşlarının yeniden düzenlenerek düşürülmesi kararı alınmıştır. Fakat memur maaşlarının düşürülmesi çok ta olumlu bir etki etmediği görülünce son çıkış yolu olarak kamuda istihdamın azaltılması anlamında kullanılan tenkiset politikasının uygulanması kararı alınmıştır. İstihdam edilen memurun azaltılarak ekonominin biraz rahatlayacağı amaçlansa da tenkiset politikası memur için bir yıkım niteliğinde olmuş dolayısıyla da kamu personeli camiasında bir kaos ortamı yaratmıştır. Bundan dolayı da memurun devlete olan güveni kalmamış kurumlarda hizmet verimliliği düşerek aksaklıklar başlamıştır. Tural'a göre tenkiset uygulaması olarak bilinen bu politika kamu istihdamını azaltılarak mali dengelerin sağlanması pratiklerine daha önce de rastlanan ve bu bağlam da yeni bir tarafı olmadığı gibi faydası da bulunmayan bir yöntemdir'' (Tural, 2009: 180).

2. meşrutiyet dönemi; memurların memurluk haklarını yönetime karşı koruma ihtiyacı duydukları bir dönemdir. Memurlar ve diğer devlet çalışanları 2. Meşrutiyetin ilanı ile ilk kez örgütlenme eylemlerine başlayarak devlete karşı greve gitmişlerdir. Gerek jön Türklerin Osmanlıya karşı hürriyet çalışmaları gerek devletin memurlar üzerinde baskı kurma çalışmaları memurların devlete olan tepkilerini daha da arttırmıştır. Fakat devlete karşı olan bu eylemlerini sınırlamak ve engellemek amacı ile 1909 tarihli Tatil-i Eşgal ve 1909 tarihli Cemiyetler Yasası çıkarılmıştır. Çıkarılan bu yasalar ile memurların eli daraltılarak grev gibi bazı hakları sınırlandırılmıştır (Tural, 2009: 9).

19. yy ile birlikte Osmanlı devleti yönetiminde ve kurumlarında bütün sabit düşüncelerini yıkmak zorunda kalmıştır. Gerek içine girdiği buhranı ortadan kaldırmak ve eski ihtişamlı dönemine geri dönmek amacıyla gerekse de artık batının üstünlüğüne kabul etmek mecburiyeti içerisinde olduğundan memur ve askeri alandaki sınırlı tuttuğu batı tarzı yeniliklerin önünü açarak bunu ülke geneline yaymaya çalışmıştır. Artık Osmanlı iplerin ucunu kaçırarak batı tarzı yenilikler ülke geneline yayılmaya başlamış olup modernleşme olarak adlandırılan bu süreçte Osmanlı klasik dönemin temel düşüncesi olan askeri ve dini eğilimi Modern bürokrasiye doğru yön değiştirmiştir. Sivil bürokratların yetişmesi sivil bürokrasinin daha da önünü açacağından bu bürokratları yetiştirme amacıyla çeşitli eğitim kurumları açılmıştır. Diğer bir yandan memurların hak, ödev ve yetkilerini düzenleyen kanunlar çıkarılmıştır. Osmanlının ilk anayasası olan Kanuni Esasi de memurların menfaatine olan maddeler anayasaca garanti altına alınmıştır. Ve memurlarla ilgili ne kadar yenilikler yapılmış olsa da bunlar kâğıt üzerinde teori olarak kalmıştır. Son dönemlerde Osmanlının güç kaybetmesi ekonomik alanda sıkıntıların yaşanması bu teorilerin uygulamaya geçmesini engellemiştir. Kamu personel rejimi adına memurluk ile ilgili yapılanmalar olsa da istenilen seviyeye ulaşılamamış tam tersine son zamanlarda daha da kötüye gitmiştir. Memurları işten çıkarılması, devlete alınacak memur sayısının azaltılması, memur maaşlarının düşürülmesi hatta ödenemeyecek duruma gelmesi bu kötü gidişatın birer örneği

## GENEL OLARAK KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE GELİŞİMİ Fikri KÖKER

niteliğindedir. Yaşanan bu olumsuzluklar doğrultusunda hem halkın devlet e olan güveni azalmış hem de memurlar ile yönetim arasında sorunlar başlamıştır (Akbal, 2011: 70).



#### 4. TÜRKİYE' DE KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Türk Kamu Personel Sistemi meydana gelen sorunları daha hızlı ortadan kaldırmak ve daha etkin bir memurluk düzeni oluşturmak amacıyla yeniden yapılanma çalışmaları içerisinde olmuştur. Değişim dönüştürme içerisinde olan Türk Kamu Personel Sistemi Cumhuriyet dönemi ile hızlı bir gelişme sağlamıştır. Türk Kamu Personel Sisteminin Cumhuriyet Dönemi itibari ile yaşamış olduğu değişim dönüştürme çalışmaları aşağıdaki başlıklarda tarihsel bir süreç içerisinde verilmektedir.

##### 4.1. Türk Kamu Personel Sisteminin Temel İlkeleri ve Özellikleri

Kamu personel sistemi her ülkede aynı şekilde düzenlenecek, uygulanacak ve aynı sonucu verecek diye bir kaide yoktur. Her ülke kendine has bir personel sistemini düzenleyebilir ve de bunu uygulayabilir. Devletler kendi kamu personel sistemlerini oluştururken örf, adet, norm ve geçmişte bu konuda yapılan başarı ve hataları baz almalıdır. Kamu personel sistemi ülkeden ülkeye farklılık gösterse de amaç kamu hizmetlerini kamu yararı ölçüsüne dayanarak yapmak ise devletlerin bu alanda ortak bir buluşma notaları vardır. Bunlar; tarafsızlık, liyakat ve kariyerdir. Kamu personel rejiminde kilit nokta olarak rol alan bu etmenlerin personel yönetiminde sağlıklı bir şekilde uygulanması hem personel sisteminin sağlam temeller üzerine atılmasına hem de halkın devlete olan güveninin de artmasını sağlayacaktır. Oluşturulacak kamu personel sisteminin hem sağlam temeller üzerine kurulması hem de mevcut ve sonradan ortaya çıkacak sorunlara çözüm yolu olabilecek bir kalitede olabilmesi için baz alınacak temel ilkeler şunlardır (Camman, 1985: 7).

##### 4.1.1. Tarafsızlık ( Yansızlık) İlkesi

Kamu personel sisteminin temel ilkelerinden olan sınıflandırma ilkesi liyakat ilkesi ile yakından ilişkili olduğundan dolayı benzerlik göstermektedir. Sınıflandırma ilkesinde amaçlanan hem kamu personeli atamalarının siyasal bir yakınlık ve ilişki içerisinde değil de adil şekilde yapılmasıdır, hem de kamu personelinin siyasetten uzak durdurulması ve bunun içinde gerekli olan tedbirlerin alınmasıdır. Eğer ki kamu personelinin siyasal davranış ve eylemlerine yasalarca bir kısıtlanma getirilmezse, kamu personeli ise ataması yapıldığı görevde hizmet verirken kamu yararını değil de atanmasında etkisi bulunan yakın olduğu siyaset çevresinin menfaatini göz önünde tutacaktır. Kamu hizmetinin tarafsız bir biçimde verilebilmesi için öncelikle; kamu hizmetine ilk defa ataması yapılacak memurun sahip olduğu ideolojik görüşü göz ardı edilerek atanacak pozisyondaki görevin gerektirdiği nitelikler liyakat ilkesi çerçevesinde göz önünde tutulmalı ve ataması yapıldıktan sonra kamu personelinin hizmet verdiği vatandaşlar arası da siyasi görüşünden dolayı herhangi bir ayırım ve kayırmacılık yapılmayarak kamu hizmetini yansız bir şekilde yerine getirmelidir (Özer, 2001: 47).

##### 4.1.2. Kariyer İlkesi

Yaşam boyu devam eden, genç yaşlarda ilerleyebilmek amacıyla girilen ve emekli oluncaya kadar (hatta emekli olduktan sonra bile) sürdürülen bir iş ve bir uğraştır. Seçilmiş olan bir iş kolunda başarı sağlayabilmek, bu yolda ilerleyebilmek ve bunların sonucunda daha fazla kazanmak, sorumluluk üstlenip saygınlık kazanmak, erk

ve itibar elde etmek kariyer ilkesinin amacıdır. Kariyer sadece kişiyi ilgilendiren bir unsur olmaktan daha da öteye giderek, örgütü de ilgilendiren bir başarı unsuru haline gelmiştir. Kişinin başarısı, örgütün de başarısı sayılmıştır. Örgüt yetenekli çalışanlarını örgüt içinde tutmayı başarabilirse, ancak o zaman etkinliğini artırabilmesi mümkün olur). Kamu kesiminde kariyerin anlamı ise, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesidir. Amacı, yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve onları hizmette tutmaktır. (Deringöl, 2010; 50). Kariyer ilkesi memurun başarısı ve gereken şartların memur tarafından sağlanması baz alınarak tarafsız ilkesi doğrultusunda hem memurun mesleki durumu güvence altına alınmış sayılır hem de maaş ve derecesinin yükselmesi ile birlikte kendisi ve ailesi için sahip olduğu sosyal haklarında korunması sağlanmaktadır. Kariyer ilkesi kamu personel rejimi dâhilinde anayasa tarafından korunan ve memurun en önemli haklarından biri olan bir ilkedir. Kariyer ilkesinin adaletli bir biçimde uygulanması hem memurun işini daha iyi ve verimli bir biçimde yapmasını hem bürokrasinin aksamadan ve sağlıklı bir biçimde işlemesi hem de halkın kamu kurum ve kuruluşlara olan güveninin artmasını sağlamaktadır (Erkin, 1971: 48).

#### 4.1.3. Liyakat

Eğitim, bilgi, görgü, kültür, yetenek, altyapı gibi nitelikleri sağlayan her vatandaş kamu hizmetinde görev yapma hakkına sahip olabilmektedir. Liyakat kamu personel rejimi dâhilinde önemli bir yere sahip olup torpil ve kayırmacılığın tam tersi sistemi ifade etmektedir. Tarafsızlığın, torpilin ve kayırmacılığın olduğu yerde liyakat ilkesinden bahsedilemez. Kayırmacılık anlayışının hakim olduğu toplumlarda kamuya alınacak personelde görevin gerektirdiği nitelikleri aranmak yerine o kişiyi belli bir görüşe, ideolojiye, zümreye ve siyasi bir kanata yakınlığının olup olmaması nitelikleri aranmaktadır. Liyakat ilkesi yerine kayırmacılık ilkesinin önde tutulması sonucunda kamu yararının değil de bir zümre veya bir ideoloji yararı gözetilmesi söz konusudur. Amaç kişilerin değil de kamu yararı gözetmek ise personelin kamu kurum ve kurumlarında işe alım süreçlerinde liyakat ilkesinin tam olarak sağlıklı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Liyakat ilkesinin uygulandığı kamu personel rejimlerine sahip olan ülkelerde hem devlet işleri hem sağlıklı bir şekilde yürütülmekte hem de vatandaşın devletine verdiği değer ve güvenin artmasını sağlayacaktır yok tersi bir durumun söz konusu olması ortamında devlette düzensiz bir işleyiş ve devlete güvenmeyen bir halkın olmasına sebep olacaktır. Kamu hizmetlerinin kamu yararı göz ardı edilerek sadece belli bir zümrenin çıkarları doğrultusunda verilmesi kamu personel rejimi niteliklerinin de zarar görmesine sebep olacaktır. Tarafsızlığa, statüye, kariyer ve liyakat ilkelerine uygulanan kamu personel rejimi, belli bir siyasi ideoloji ve topluluğun menfaatine göre yeniden yapılanarak esnek bir durum alacaktır (Erkin, 1971: 49).

#### 4.2. Türk Kamu Personel Sisteminde İstihdam Türleri

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel yetki, görev, sorumluluk ve sosyal haklar çerçevesinde belli sınıflandırmalara tâbi olmaktadır. Türk kamu personel sisteminde var olan istihdam türleri aşağıdaki bölümlerde ele alınmaktadır.

##### 4.2.1. Memur

Uygulamak üzere emir almış görevli anlamına gelen memur kavramı kökeni Arapçadan gelmiş olup emr kökünden türetilmiştir. Toplumların büyümesi ve

devletlerin ortaya çıkarak gelişmesi ile birlikte devlet tarafından sunulan hizmetin halka iletilmesinde aracı rol oynayan memur sınıfının da oluşmaya başlaması görülmektedir (İçmen, 2009: 26).

Kuruluş biçimi göz önünde bulundurulmaksızın, kendilerine tanınan ve kanunlar ile güvence altına alınan yetki ve sorumluluklar dâhilinde kamu kurum ve kuruluşlarında yürütülen asli ve sürekli kamu görevlerini yapmak amacı doğrultusunda görevlendirilenler, devlet memurları kanununa göre memur sayılırlar. Bunun yanında kurumların misyon ve vizyon tespiti, programlama, planlama, denetim ve yönetim gibi Dişlerde yetki ve sorumluluk sahibi olanlarda memur statüsüne dahil olurlar. Astlık üstlük gibi bir sınıflandırma içerisinde yer alan ve kadro ile kendisine verilen kamu görevine bağlı olan memur yasalar tarafından belli yetkiler ile donatılmaktadır (Güler, 2009: 95).

Memurlar ve diğer kamu görevlileri 1982 anayasasında beraber anılmışlardır. Anayasaya göre genel ya da özel bütçeden maaş alan diğer kamu görevlileri devlet kamu iktisadi teşebbüsleri ile diğer kamu tüzel kişilerinde çalıştırılırlar. Diğer kamu görevlilerini başka istihdam biçimlerinden ayırt etmenin koşulları 1982 anayasasının 128. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir.

- Çalışılan yer merkezi ve yerinden yönetim kurumlarının tümüdür.
- Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinde asli ve sürekli görevleri yapanlar ile sınırlandırılmıştır.
- Memurların atama, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödemeleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzeltileceğini belirtmiş belirtmiştir. Böylece memurların çalışma rejimi yalnızca yasama organı tarafından verilecek karara dayanılarak düzenlenebilir (Erat, 2015: 15).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kamu personel sistemi açısından getirdiği bir diğer yenilik ise on sınıfın dışında yer alan ve yeni bir memurluk sınıfı olan istisnai memurluktur. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurları, Başbakan Başmüşaviri, Bakanlıklara bağlı müsteşarlıklar, genel müdürlüklere bağlı hukuk müşavirliği, halkla ilişkiler uzmanı, Valiler, Büyükelçiler istisnai memurdurlar. İstisnai memurların atamaları yapılırken Devlet Memurları Kanununun 48. Maddesinde belirtilen şartlar göz önüne alınır. Derece yükselmesi, atama, sınav ile kademe ilerlemesi şartları dışında kalan memur olabilmede aranan diğer tüm hükümler istisnai memurluk atamalarında uygulanır.

#### 4.2.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli Personel; Özel plan ve programlar kapsamında yer alan projelerin hazırlanması ve uygulamaya konulması aşamasında geçici olarak kamu kurum ve kuruluşlarında ihtiyaç duyulan mesleki uzmanlığa sahip çalıştırılan kişilerdir. Sözleşmeli personel çalıştırmak isteyen herhangi bir kamu kurumu çalıştıracığı personeldeki aradığı şartları belirleyerek hazırladığı teklifi Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşlerini de alarak Bakanlar Kuruluna karar vermesi için sunar. Eğer ki istihdam edilmek istenen personel Teknik Hizmetler Sınıfında çalıştırılmak isteniyorsa işin geçici olup olmaması gibi bir şart aranmaz (Eryılmaz, 1999: 371). Daha açık bir şekilde anlatacak olunursa, belli bir işte ihtiyaç duyulan mesleki uzmanlığa sahip olan kişilerin belirlenen süre ve ücret dahilinde sözleşme çerçevesinde kamu kurumlarında çalıştırılan kişiler sözleşmeli personel olarak adlandırılır.

Kamuya gerekli hizmetleri ifa etmek amacıyla atanan memurlardan farklı olarak tek yönlü bir şekilde kurum tarafından hazırlanan sözleşme çerçevesinde çalıştırılan bir istihdam biçimidir sözleşmeli personel. Sözleşme idare tarafından belirlenerek çalıştırılacak kişinin görüşü alınmaz. Sendika, grev, toplu sözleşme gibi hakları bulunmayan sözleşmeli personel memur sayılmadıkları için anayasa tarafından memurlara verilen sosyal güvencelere de sahip değildirler (Karahanlıoğulları, 1998: 298).

Kişilerin belirlenen bir hizmeti sunması amacıyla sözleşmeli personel olarak kurumlarda istihdam edilebilmelerinin önemli şartı mesleki uzmanlığa sahip olması gerekmektedir. İstihdam biçiminin iki farklı türü olan memur ve sözleşmeli personel birbiriyle karıştırılmamalıdır. Sözleşmeli personeli memurdan ayırabilmenin önemli belirgin özelliği, sözleşmeli personelin bir kadroya sahip olmaması ve çalışma süresinin belli olmasıdır. Kamu personel sistemi üzerinde yapılan değişikliklerle Kamu İktisadi Teşebbüslerinde memur kategorisini ortadan kaldırarak ihtiyaç duyulan personel sözleşmeli personel ve işçi gibi diğer istihdam biçimleri ile sağlamaktır. Bu amaçla 308 sayılı KHK çıkarılmıştır. Son çıkarılan bu KHK'nın bazı maddeleri Anayasa Mahkemesinin aldığı karar ile iptal edilmesine rağmen KHK'nın önemli ilkelerine dokunulmamış ve ana taslak korunmuştur (Aslan, 2005: 227).

Devlet KİT'lerindeki hem memur statüsünde çalışan mevcut personeli, hem de yeni alınacak personeli sözleşmeli yapmak amacı ile KİT memur sistemi üzerinde değişiklik yapmak için kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarmıştır. Çıkarılan yasalar ile sözleşmeli personellik özendirilmeye çalışılmıştır. Devletin KİT'lerdeki memur statüsünü ortadan kaldırarak yerini sözleşmeli personel kategorisine bırakmaya yönelik çalışmalar yapmasının ileriye yönelik temel amacı; kamu kuruluşlarını özelleştirmektir. Özel sermayeli kuruluşların dikkatini çekip, özelleştirmeye açılan KİT'lerine yönelik yatırım yapmalarını cazip hale getirme yönelik çalışmalar yapılmıştır (Öztekin, 1990: 80).

1980 sonrasında KİT'ler de yaygınlaştıran sözleşmeli personel uygulaması yüksek ücret gibi özendirici koşullarla teşvik edilmeye çalışılmış ve benimsenmiştir de. Fakat kısa süre sonra sözleşmeli'lik ilişkisinden kaynaklanan sorunların ortaya çıkması ile beraber şikâyetler 'in artmasıyla Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın verdiği karar ile sözleşmelilik ilişkisi tekrardan statü ilişkisine dönmüştür. Belli bir süre için sözleşme karşılığı istihdam personelin sözleşmesinin yenilenmesi gibi uygulamanın ortaya çıkması ile çalışmada sürekliliğin amaçlanmaması doğrultusunda sözleşmeli personellik memura benzemeye başlamıştır (Karahanlıoğulları, 1998: 299).

#### 4.2.3. Geçici Personel

Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının ortak görüşüne dayanarak Bakanlar Kurulunun kararı sonucunda adet sınırları içerisinde bir yıldan az veya mevsimlik işlerde belli ücret karşılığı ve işçi olarak sayılmayarak çalıştırılan kimselerdir. DMK' nun ilk oluşum metninde yer almayan geçici personel terimi 1974 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararnamede yer almıştır.

#### 4.2.4. Kamu İşçileri

DMK' da belirtilen, üç tür istihdam şeklinin dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman

yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. İşçiler hakkında DMK hükümleri uygulanmaz, bunlar iş hukuku hükümlerine tabidirler. Devlet Su İşleri, Karayolları gibi kuruluşlarda çok sayıda işçi çalıştırılmaktadır (Çimen, 2009: 15).

#### 4.2.5. Belediye Personeli

Yerel yönetimler, demokrasi ilkesinden yola çıkarak halkın yönetimdeki rolünü arttırma, hemşehrilik duygusunu pekiştirme amacı ile hizmette yerellik olgusuna uygun, sahip olduğu güç ve yetkileri halkın ihtiyacını karşılamak için kullanan özerk kuruluşlardır. Yerel yönetimlerin bir kolu olan belediyeler, merkezi yönetim tarafından kendilerine verilen yetkileri yönetmekte sorumlu olduğu yerel halkın tüm ortak ihtiyaçlarını kalite ve etik değerlere önem vererek en kısa sürede karşılamak ile yükümlü olan müteşebbis birimlerdir. Fakat ülkemiz belediye anlayışına ve yapısında baktığımız zaman, tanımlamasını yaptığımız ideal belediyecilik anlayışı ile alakası yoktur.? Bunun temelinde yatan sorun ise hala merkeziyetçi alışılmış lığın devam etmesidir. Merkeziyetçi yönetim anlayışı belediyeler üzerinde mali yapı, karar ve uygulama konularında olumsuz etki yaptığı gibi bu kurumlarda çalışan personelin sisteminde de olumsuz etkiler yapmaktadır (Eken, 2015: 29).

Belediye personel sistemimizin oluşumunu batı tarzı belediyeleşmenin oluşum tarihi olan 1854 tarihine kadar indirgeyebiliriz. İstanbul Şehremanetinin kurulması ile yeni bir memuriyet türü de ortaya çıkmıştır. Kurulan bu yeni birimlerde hizmet verecek personelin yapısı Şehremaneti Nizamnamesinde belirlenmiştir. Hazırlanan nizamnameye göre yeni kurulan bu birimde iki muavin, şehremaneti mühendisleri ve yazı ile zabıta işlerimde sorumlu şehir kavası görev yapacaktır. Belediyelerde istihdam edilen personelin yapısında düzenleme amaçlı kamu personel sisteminde sürekli olarak değişiklikler yapılmıştır. Belediye personelinin yapısını belirlemek amacı ile yapılan ilk düzenlemelerden biri Altıncı Daire-i Belediye Nizamatıdır. Bu düzenleme ile belediye personel yapısı daha da geliştirilerek ortaya çıkmıştır. Şehrin büyümesi ve nüfusun artış göstermesi daha fazla hizmete de ihtiyaç duyulmasını da beraberinde getirmiştir. Bu sebepten dolayı Belediye personeli için kamu personel sisteminde yapılan bir diğer düzenleme ise 1859 tarihli Sokaklara Dair Nizamname' dir Yapılan bu düzenleme ile birlikte zabıta ve bazı mesleklerin görev ve yetki tanımlamaları yapılmıştır( Güler, 2001: 152). Belediyenin personel yapısını belirlemek amacı ile kamu personel sistemi çerçevesinde hazırlanan Altıncı daire-i belediye nizamnamesi Birinci Meşrutiyet ile etkisini yitirmiş ve işlevsiz bir hale gelmiştir. Daha sonra 1877 Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye kanunları hazırlanmıştır.

Cumhuriyet döneminin başlaması ile kamu personel sistemi çerçevesinde belediye kuruluşlarının personel sisteminin oluşumu 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Belediyelerde görevlendirilecek devlet memurlarının hak, yetki ve sorumluluklarının belirleneceği bir tüzüğün hazırlanmasının öngörülmesi ile 1931 yılında Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi çıkarılmıştır. 1931 yılında 7yürürlüğe giren bu tüzük belediye personel yapısının yeniden yapılandırılmasının istenmesiyle 1943 yılında ilk değişikliğine uğramıştır. Değişikliğe uğrayan Belediye kanununda yer alan genel ilkelere bağlı kalınmaya çalışılmasından dolayı çok sayıda hüküm önemini yitirerek işlevsiz kalmıştır. Bu nedenledir ki ana taslağı büyük ölçüde bozulmuş olan bu kanun 1944 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra 657 sayılı devlet memurları kanunu içerisinde belediye personeli için yeni çalışmalar yapılmıştır (Güler, 2009: 75).



Tüzel bir kişilik olan belediye kendi bünyesinde bulundurduğu çalışanlarına yerel yönetim ve merkezi yönetim ilişkisi çerçevesinde üç tür personel sistemi uygulamaktadır. Bunlardan birincisi, Merkezi idare personelinin bir farkı olmayan, aynı personel sistemine bağlı olan birleşik personel sistemidir. Bu sistemde belediye personeli ile merkezi personel ortak sistem içerisinde yer almaktadır ve ikisi arasında geçiş mümkün olmaktadır. İkincisi ise personelin istihdamından görevinin sonlanmasına kadar tüm karar alma yetkisinin belediyeye ait olduğu, belediye personelinin merkezi personel ile bir iş sayılmadığı ayrı personel sistemidir. En son olan üçüncü sistem ise, personel sistemi belediye tarafın yapılan fakat personel yönetimini merkezi idarenin yaptığı karma personel sistemidir.

### 4.3. Türk Kamu Personel Sisteminde Güncel Yaklaşımlar

Türk kamu personel sistemi işleyişini belli güncel yaklaşımlar çerçevesinde sağlamaktadır. Bu yaklaşımların niteliklerine göre memurluk sistemi yön bulmaktadır. Türk kamu personel sisteminin işlevini sağlayan güncel yaklaşımlara aşağıdaki başlıklarda yer verilmektedir.

#### 4.3.1. Performansa Dayalı Ücret

Ücret kavramını iktisadi çerçevede açıklayacak olursak, bir hizmetin sunulmasında harcanan emeğin fiyatı olarak tanımlayabiliriz. Çok yönlü ve kapsamlı olan ücret konusu hayatımızın her alanında varlığını göstermektedir. Ücret, hem kişilerin gelirini ve hayat seviyesini tayin eden hem milli gelirin halk arasındaki dağılımını ve sosyal adaleti temsil eden, hem de insanların yaşamını sürdürmesi için harcadığı emeği karşılığı aldığı maddi geliri temsil etmesi çerçevesinde hayatımızda çok önemli bir yere sahiptir (Zaim, 199: 93). Personel sisteminde önemli bir yere sahip olan ücret, hem özel sektöre de hem kamu da farklı teknikler dahilinde çalışan personel emeğinin karşılığı olarak ödenmektedir. İster özel ister kamu olsun çalışanların ücretleri hesaplanırken farklı teknikler uygulanmaktadır. Ücret uygulamalarında yaygın olan ve personel sisteminde önemli bir yere sahip Performansa Dayalı Ücret anlayışı sık kullanılan yöntemlerden biridir.

Günümüz modern personel ücretlendirme tekniklerinden biri olan ve çalışanın verimliliğini baz alan performansa dayalı ücret sistemi yaygın uygulama alanına sahiptir. Bu ücretlendirme sistemi dünyanın birçok ülkesinde farklı isimlerde uygulanmaktadır. İngilizce literatürde Incent iver WageSystem, Incenti ve Payment, Incenti ve Plans, Bonus Plans, Performance Related Payment gibi farklı isimlerde yer alan bu ücretlendirme sistemi, ülkemizde Başarıya Dayalı Ücret Sistemi, Parça Başına Ücret Sistemi Performansa Dayalı Ücret Sistemi, Akort Ücret Sistemi, Teşvik Edici Ücret Sistemi, Özendirici Ücret Sistemi, , Primli Ücret Sistemi ve Sonuçlara Göre Ödeme Sistemi gibi isimlerle yet bulunmaktadır.

Performansa dayalı ücret sisteminde çalışanın çalıştığı süre boyunca gözetim altında tutularak bir denetime tabi bulundurulması sonucu ücretinin ödendiği görülmektedir. Çalışanın verimliliğine dayanan bu sistemin çalışanlar arasında da bir rekabet ortamının oluşmasını da sağlaması yönünden diğer çalışanları özendirici bir etkiye sahiptir. Sonuç olarak çalışanın üretilen mal ve hizmette sağladığı katkıya göre ücret ödenmektedir. Bu ücretlendirme sisteminin uygulanması takdirinde hem çalışan hak ettiğinin karşılığını almakta, hem de işveren adil bir şekilde ücret ödemektedir (Mutlu, 199: 65).

### 4.3.2. Esnek İstihdam

Her ülke sahip olduğu imkânlar ve şartlar doğrultusunda kendi istihdam politikalarını hazırlamakta ve uygulamaktadırlar. Ülkeler sahip oldukları sosyal ve ekonomik yapılarını evrensel ölçütler çerçevesinde değerlendirmek koşulu ile istihdam politikalarını var etmişlerdir. Ülkeler arasında istihdam politikaları farklı olsa da ortak özellikler taşımaktadır. Bir ülke kendi istihdam politikasını meydana getirmeden önce makroekonomi politikasını oluşturmalı ve daha sonra bu çerçevede çalışmalarını yapmalıdır. Çünkü istihdam politikalarının temelini fiyat istikrarı ve disiplinli bir bütçe oluşturmaktadır. Ekonomi planlarının yapılmadığı, istikrarın sağlanmadığı, işsizlik oranının yüksek olduğu ve kamu borcunu yüksek olduğu ülkelerde sağlıklı bir istihdam politikasından söz etmek mümkün değildir.

İstihdam politikaları ülkeler arasında farklılık göstermesinin yanı sıra birçok ortak özelliği de vardır. Çünkü ülkeler istihdam politikalarını hazırlarken standart olarak belli başlı koşulları baz almaları gerekmektedir ve bundan dolayıdır ki hazırlanan istihdam politikaları birbirleri ile benzerlik gösterebilmektedirler. Kapsamlı bir makro ekonomik politikaların oluşturulması, işgücü piyasası düzenlemeleri ve kurumlar arasında fikir birliğinin olması gibi şartlar bir istihdam politikasını oluştururken aranan temel koşullardır. Bu sebeptendir ki ülkeler arası oluşturulan istihdam politikaları benzerlik gösterebilmektedir.

Önüne geçilemeyecek durumda tüm dünyada etkisini gösteren küreselleşme hareketi ülkelerde büyük değişimlere yol açmıştır. Ülkeler arası ekonomik ve politika sınırlarını ortadan kaldırarak büyük bir rekabet ortamının oluşmasını sağlamıştır. Küreselleşme ve artan rekabet ile birlikte kendi politikalarını oluşturmaya başlamışlardır. Hem işgücü olsun hem yönetim politikaları olsun rekabet ortamı giderek büyümüştür. Küreselleşmenin işgücü piyasasındaki etkisi ile esnek işgücü ve istihdam politikaları ortaya çıkmıştır.

### 4.4. Türk Kamu Personel Sisteminde Yaşanan Değişim ve Dönüşüm

Cumhuriyetin ilanı ile yeniden yapılanan Türk Kamu Personel Sistemi büyük bir değişim dönüşüm içerisinde olmuştur. Sil baştan değişime uğraya kamu personel sistemi üzerinde yapılan çalışmalar tarihsel bir süreç içerisinde aşağıda yer almıştır.

#### 4.4.1. Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Sistemi

Osmanlı devleti son dönemki Kamu personel sistemine baktığımızda güvensizlik ve istikrarsızlık göze çarpmaktadır. Osmanlı personel sistemi belli bir düzen dahilinde olmayıp padişah otoritesinde yön bulmuştur. Personelin işe başlamasından iş ile ilişkisinin kesilmesine kadar tüm yetki siyasi otoriteye yani padişaha bağlı kılınmıştır. Osmanlı devleti, son dönemlerinde kamu personel sistemi dahilinde gelişmiş ülkeler düzeyine çıkmak için reformlar gerçekleştirmişse de istenilen başarıya ulaşamamıştır. Osmanlı döneminin son bulup ve Cumhuriyet döneminin başlaması ile birlikte kamu personel sistemi bütünüyle yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet dönemi ile birlikte Türk kamu personel sistemi yeni bir ivme kazanmış ve bu doğrultuda yeniden yapılandırma çalışmaları başlayarak düzenlemeler yapılmıştır.

Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel sistemi tarihsel olarak 4 ana başlık altında çalışılacaktır. Bunlar 1923-1945, 1945-1960, 1960-1980, 1980 ve sonrası dönem olarak sıralanacaktır.

#### 4.4.1.1. 1923-1945 Dönemi

Kurtuluş mücadelesinin başarılı bir şekilde sona ermesi ve yeni bir isimde devletin kurulması ile var olan bütün sistem değiştirilerek yeniden yapılandırılmış ve yeni bir düzen ortaya çıkmıştır. Kurulan bu düzenin gerektirdiği niteliklere göre kanunlar yeniden oluşturulmuş ve bu kanunlar çerçevesinde kamu kurumları yeniden yapılandırılmıştır. Kurtuluş savaşının bitmesi, Osmanlı Döneminin son bulması ve Cumhuriyet Döneminin başlaması ile devleti ayakta tutan önemli temellerden biri olan kamu personel sistemi de yeniden düzenlenmiştir. Cumhuriyet döneminin başlarında hem savaştan yeni çıkmanın etkisi hem de yeni kurulan bir devlet olmanın etkisi ile sanayileşmeye hemen girilememiş ekonomi yine tarımsal üretime dayalıdır. Pazar imkanının tam anlamıyla olmaması sebebi ile ekonomide kapalılık söz konusudur. Sanayileşmenin olmaması nedeni ihtiyaç duyulan mamul madde batılı ülkelerden ithalat yolu ile elde edilmeye çalışılmıştır. Bağımsızlık mücadelesinin kazanılıp Cumhuriyet döneminin 1923 yılında ilan edilmesi ile birlikte her alanda batılı ülkeler seviyesine ulaşmak amacı ile düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemelerin hukuksal çerçevesi oluşturulmaya başlanmıştır. Bu amaçla; aile, miras gibi bireysel konularda düzenlemeler yapmak üzere ‘‘medeni kanun’’, borç ilişkilerini düzenlemek üzere ‘‘borçlar kanunu’’, iş, ticaret, ve şirketleri düzenlemek amacı ile de Türk Ticaret Kanunu oluşturulmuştur. Bunların yanı sıra kamu personel sistemine ilişkin düzenlemeler ise bu dönemde oluşturulmaya başlanmıştır (Acar, 2009: 80).

Bilinmektedir ki kamunun sağlıklı bir şekilde işlevini yerine getirebilmesi için sağlam temeller üzerine kurulmuş kamu personel sisteminin varlığına gereksinim vardır. Hem kamu kurumlarının ihtiyaçlarına hem de kurumlar da istihdam edilen memurların ihtiyaçlarına cevap verebilen bir kamu personel sisteminin olması, kamu kurumlarının daha sağlıklı bir şekilde yönetilmesine ve halka daha iyi bir şekilde hizmet verilmesini sağlayacaktır.

Cumhuriyet döneminde kamu personel sistemine dair ilk temel ilkeler 1924 anayasasında yer bulmuştur. Söz konusu Anayasanın 92. maddesine göre Her türkün yeterliliğini ve hak edişine göre devlet memuru olma hakkının var olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir. Devamı olan 93. madde ise memurlar ile ilgili her türlü konunun çıkarılacak olan özel yasa ile düzenleneceği şeklinde belirtilmiştir. Kamu personel sistemine dair yeniden yapılanmaya dair olan 93. madde kamu personeli ile ilgili yeni bir yasanın gerekliliğine ve liyakat ilkesinin önemine vurgu yapılmıştır.

93. madde de gerekliliğine ve önemine vurgu yapılan yeni yasa 788 sayılı memurun kanunu adı ile 1926 yılında çıkarılmıştır. 788 sayılı memurin kanunu kamuda istihdam edilen personelin mali ve hukuki statüsünü belli esas ve şartlara bağlayarak bu yasada yer alan usul ve esaslarda bir bütünlük sağlamıştır. Bu yasa bazı temel özellikler ve kapsam itibari ile cumhuriyet döneminin ilk örneği sayılacak niteliklere sahiptir. 788 sayılı memurin kanunu Cumhuriyet dönemi kamu personel sisteminin direği ve temeli sayılabilecek kadar öneme sahiptir. Bu yasanın en önemli özelliklerinden birisi ise Osmanlı da bulunan ve son dönemlerde keyfiye kullanılarak memurluk sistemine zarar veren idareten azil yetkisine son verilerek memurluk daha güvenilir ilgi çeken statüye sahip olmuştur (Tutum, 1968: 33). Yasanın içerdiği bir büyük değişim ise kamu kurumu çalışanlarını memur ve müstahdem olarak iki sınıfa ayırarak müstahdemler için sözleşmeliliği esas kılmıştır. Yapılan çalışmalar ve çıkarılan kanunların temel amacı memurluk statüsünü güvenceli bir hale getirmekti, çünkü bilinmektedir ki güvenceli bir memurluk statüsünün karşılığı güvenceli bir gelir sistemi yani maaş demektir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte memurluk statüsünü daha etkin ve başarılı bir hale getirmek amacıyla yeni düzenlemeler ve kanunlar çıkarılmıştır. Yukarıda da geçtiği gibi Cumhuriyet döneminin ilk memur kanununun 788 sayılı memurun kanunudur. Memurluk statüsü için yapılan düzenlemeler bu kanun ile sınırlı kalmayarak devamı olan 1927 tarihli 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Tedülüne Dair Kanun'larıdır.

Cumhuriyetin ilanı ile her alanda yeniden yapılanmanın başlaması ve tam anlamıyla bağımsızlık olgusunun yaşanması amacıyla ekonomiye ağırlık verilmiştir. Ekonominin daha da güçlenmesi için diğer ülkelerden bağımsız olarak bir üretim biçiminin sağlanması çalışmaları başlatılmıştır. Bu amaçla ülke içinde üretimin artırılması ve başka ülkelere olan ürün ihtiyacının azaltılması istenmesi ile devlet eli ile üretim çalışmaları başlamıştır. Bir diğer ifade ile devlet eli ile sermaye birikimine geçilme dönemi başlamıştır(Güler, 2003: 25). Bununla birlikte kamu personeli statüsünün toplum içerisinde bir ayrıcalık göstermeye başlamıştır.

Memurin sistemi, genel memur statüsünü yasa ile oluşturmakla beraber, her bakanlık için kendine özgü istihdam rejimlerinin oluşturulması da bu yasa ile olmuştur. 1939' a kadar memuriyete girmede sınav yerine belirli koşullara sahip olanlar arasından kurumun başındakilerin takdirine göre personel alınması kuralı geçerli olmuştur Bu düzenleme ile kamu kurumları, gereksinim duyulan personeli, bünyelerinde oluşturdukları sınav komisyonları aracılığıyla almaya başlamışlardır. Aynı yasa ile memurların hizmete giriş dereceleri eğitimlerine göre düzenlenmiştir. Memurin rejimi, memurların sendikal haklarına ilişkin herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir (Aslan, 1960: 273).

#### 4.4.1.2. 1945-1960 Dönemi

Cumhuriyetin ilanı ile bir devrin kapandığı ve de yeni bir devrin başladığı ülkemizde, ülke yönetiminin yeniden sağlam temeller üzerine kurulması amacı ile sil baştan düzenlemeler yapılarak tüm kurumlarda yapılanmaya gidilmiştir. Bu yapılanmanın amacı hem diğer ülkeler karşısında ekonomik ve diğer alanlarda bağımsızlığını korumak hem de halkına sağlıklı bir biçimde hizmet vermektir. Yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarına 1945 yıllardan sonra ağırlık verilerek daha geniş kapsamlı ve kalıcı yapılanma planlarına hız verilmiştir. 2. Dünya savaşının sona ermesi ile ülkemizde milli eğitim, sağlık, tarım, sanayi, ulaştırma gibi alanlarda büyük gelişmeler yaşanarak geniş çaplı ve uzun ömürlü uygulamalara imza atılmıştır. Yönetimin yeniden düzenlenerek sağlam temeller üzerine kurulmasını sağlayacak çalışma ve projelerin büyük bir kısmı kamu personel rejimi ile ilgilidir. Çünkü bilinmektedir ki ülke içerisinde tam anlamıyla uygulanmış bir kamu personel sistemi demek sağlıklı bir ülke yönetimi demektir. Türk kamu personel sistemimizin yapılacak düzenlemeler ile yeniden oluşturulması amacı başta TBMM olmak üzere, hükümetler ve üniversiteler tarafından ciddi olarak ele alınmış ve planlamalar başlamıştır (Güler, 1980: 84).

Cumhuriyet dönemi kamu personel sistemi için dönüm noktası sayılan 1940'lı yıllar kapsamlı ve çeşitli değişiklikler için hız verilen dönem olmuştur. Bu yıllarda farklı ülkelerin personel sistemleri incelenmiş, bu alanda bilgi sahibi olan kişiler ve üniversitelerin görüşleri alınarak adımlar atılmıştır. İlk olarak 1945 ve 1946 yıllarında yasa tasarıları, 1948'de ise yasa ön tasarısı hazırlanmıştır. Yeni bir kamu personel sisteminin oluşturulması için peş peşe adımlar atılmaya başlanmıştır. 1950'li yıllar itibari ile kamu personel sistemi alanında söz sahibi olan yabancı uzmanlara raporlar

hazırlanmıştır. Hem hazırlanan yasa tasarıları hem de yabancı uzmanlardan alınan raporlar dikkate alınarak Devlet Personel Kamu Tasarısı oluşturulmuştur. Oluşturulan bu tasarı 4 Nisan 1956 tarihinde TBMM’ye sunulmuş fakat yasalaşmamıştır. Kamu kurumlarında çalışan devlet personeli ile ilgili bir daire kurulmasına ilişkin ilk öneride yasalaşmayan bu tasarıda yer almıştır.

Bu dönemler de kamu personel sistemi ile ilgili birçok adım atılmıştır. Atılan adımlardan en önemlisi olarak sayabileceğimiz 1949 tarihli ve 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunudur. Bu kanun sivil ve askeri bürokrasinin emeklilik rejimini düzenlemiştir, fakat 1949 yılından sonraki yapılan bazı yanlış ve eksik düzenlemeler yüzünden memur güvencesinin zayıfladığı görülmektedir. Farklı zamanlarda hazırlanan yasaların çoğunluk olarak ortak konusu memurluk güvencesi üzerine olmuştur. Örneğin 1949 tarih ve 5439 sayılı Memurin Kanununa Ek Kanun ile, memurların bakan tarafından teşkilat emrine alınarak yurt içinden dilenilen yerde çalıştırılması, yine aynı yasa ile kadrolarda tasarruf sağlamak amacıyla idare tarafından memur kadrolarının kaldırılabilmesi; tasarısında 1949 tarihli 6422 sayılı yasa ile 25 yaşını dolduran memurların resen emekli edilmeleri ve yine aynı yıl çıkarılan 6435t Sayılı yasa asker ve hâkimler dışındaki memurların bağlı buldukları kurum emrine alınmak suretiyle hiçbir gerekçe gösterilmeksizin ve disiplin soruşturması yapılmaksızın hizmetle ilişkisinin kesilmesi olanağı getirilmişti. Özellikle 1950 sonrası dönem, bürokrasi açısından gerilmenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Dolayısıyla 1960’ a kadar olan dönemde kamu personel yönetiminin temel tartışma alanı memurların iş güvencesi noktasında yoğunlaşmıştır.

#### 4.4.1.3. 1960-1980 Dönemi

1960 yılı kamu personelinin bürokrasi içerisindeki varlığının yeniden tanımlanması ve konumun belirlenmesi itibari ile kamu personel sisteminde yeni bir dönemin başlangıcı olarak görülmüştür. Bu dönemde yapılan düzenlemeler ve reformlardan da anlaşılıyor ki Türk kamu personel sistemi Fordist bir anlayış çerçevesinde yeniden yapılanmaktadır (Güler, 1980: 83).

Kamu personelinin günden güne artış göstermesi sonucu kamu personeli ile ilgili yapılması gereken tüm olguların tek bir birimden idare edilebilecek merkezi bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmuştur. Kamu personeli ile ilgili merkezi bir örgütün kurulma düşüncesi günden güne kendini belli etmeye başlaması ile birlikte gerek yabancı uzman raporlarında gerek 1956 tasarısında bu konu yer almıştır. 27 Mayıs 1960 darbesi ile TSK’nın ülke yönetimine el koymasının hemen ardında Aralık 1960’da Devlet Personel Dairesi (DPT) kurulmuştur. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Türk kamu personel sistemini fordist bir anlayışa kaymasının en belirgin göstergesi olarak Devlet Personel Dairesinin kurulmasını gösterebiliriz. Fordist personel sisteminin ülkemizde oluşturulması yönünde atılan ilk ve kurumsal düzenleme olması kamu personel sistemine verilen önemi de göstermiştir. İlk başlarda Maliye Bakanlığı kamu personel yönetiminden sorumlu iken, 27 Mayıs hareketi sonra ülke yönetiminin Milli Birlik Komitesi tarafından sürdürülmesi ile birlikte Maliye Bakanlığı bünyesinde Devlet Personel Dairesi kurulması konusunda yasa tasarısı hazırlama görevi verilmişti (Tutum, 1970: 13).

Uzun araştırmalar ve planlamalar sonucu 1960 yılında kurulan ve de 1961 yılında çalışmalarına başlayan DPD’ nin ilk görevi; bir sonraki yıl için kamu personeline dair mevzuatın incelenmesi ve personel envanterinin çıkarılarak bir rapor halinde sunulmasıdır. Bunun üzerine DPD Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor

adında kapsamlı bir rapor hazırlayarak aynı yıl içerisinde Başbakanlığa sunmuştur. Bu raporda; devlet personelinin mali, hukuki ve idari statüleri, personeli anayasal güvencesi, kamu çalışanlarının sosyal hak sorunları, kamu çalışanlarının yetiştirilmesi ve yerel yönetimler personeli ile ilgili konulara yer verilmiştir. Bu rapor hazırlanırken akademisyenlerin, yerli ve yabancı uzmanlar ile diğer kamu kuruluşlarının görüşlerinin alınmasının yanı sıra daha önce farklı ülkelerin bu konu ile ilgili yaptığı çalışmalar incelenmiştir (Erkin, 1969: 90).

Ülkemiz siyasi yaşamının dönüm noktalarından biri olan 27 Mayıs hareketi ve bunun bir sonucu olarak karşımıza çıkan 1961 anayasası, kendine özgü yeni bir düzenleme biçimi getirmiştir. Getirilen bu düzenleme biçimi Türk kamu personel sistemine de yeni ilke ve unsurlar katarak kendini hissettirmiştir.( T.C. Anayasası (1963), Kanun No:334, Kabul Tarihi: 09.07.1961, Yayımlandığı Resmi Gazete: 20 Temmuz 1961Tarih ve 10859 Sayı) 1961 Anayasasını Kamu personel sistemi çerçevesinde 1924 anayasası ile karşılaştıracak olursak en büyük fark 1961 Anayasasının memurlara ilişkin daha geniş ve kapsamlı hükümlere yer verdiğini görürüz. 1961 Anayasası memurluk sistemine daha çok önem vererek memurluğu güvenceli yapıya sahip temel bir istihdam biçimi olarak görmüştür. Bundan dolayı’ da Devletin halkına kamu yararı anlamında sunması gereken hizmeti de ancak ve ancak statü hukukuna bağlı olan kamu personel eli ile yürütülmesi mecburiyeti getirilmiştir. Kamu personelinin mevcut statülerinden dolayı sahip olduğu haklar 1961 anayasası ile daha fazla güvence altına alınarak korunmuştur. Devletin halkına vermesi gereken hizmeti memur eli ile yürütmesi ve memurların sahip olduğu hakların anayasal bir güvence ile korunması 1961 Anayasasının 117. maddesinde açık bir şekilde belirtilmiştir.

Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Devlet yönetiminde merkezi idarelerin kamu hizmetlerindeki verimini arttırmak ve daha düzenli bir sistem içerisinde çalışmasını sağlamak amacıyla Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü öncülüğünde hazırlanan merkezi idarelerin tamamın içerisine alan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu hazırlanmıştır. Merkezi hükümet Görevlilerinin uzmanlık alanları çerçevesinde dağılımını ı saptamak ve buldukları konumda kendilerine ihtiyaç duyulan konularda verimli olup olmadıklarını saptamak amacıyla hazırlanan bu proje 24Nisan 1963’ te Başbakanlığa sunulmuştur. Raporla daha rasyonel teşkilat ve usullere daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı amaçla tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların teşkilat yapılarının geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak hedeflenmiştir (Acar, 2009: 54). Yerli ve yabancı uzmanların, akademisyenlerin ve farklı kamu kurum ve kuruluşlarının’ da fikirleri alınarak Merkezi Hükümet Teşkilatı tarafından ivedilikle hazırlanan MEHTAP raporunda; mevcut durum analizi, aksaklıklara yol açan sorunların belirlenmesi, sorunlara çözüm önerilerinin getirilmesi gibi birtakım yol izlenmiştir.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAI) tarafından 1963 de hazırlanarak Başbakanlığa sunulan ve MEHTAP kısa adı ile bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma projesi raporuna göre. Artık hantallaşmış ve dar kalıplar arasına sıkışarak mevcut sorunlara çözüm yolu üretemeyen kamu personel sisteminin yeniden

güncellenerek ıslah edilmesi şarttır. Ülke nüfusunun giderek artış göstermesine bağlı olarak hizmet sunmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı giderek artmıştır. Bu kurumlarda istihdam edilen personel eli halka daha iyi hizmet sunmak amacı doğrultusunda ıslahı ön görülmektedir. Bu rapora göre hizmet sunan kurumun gelişmesi ve sunduğu hizmetin daha kaliteli olması için istihdam edilen personelin yeterliliğine bağlıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının etkinliğinin artırılarak için öncelikle yapılması gereken halka hizmet sunmada aracı rol oynayan kamu personellerinin sahip olduğu haklarının tatmin edecek düzeyde olması ve anayasa tarafından korunması gerekmektedir. Öncelikle adil bir ücret rejimi sağlanarak ücretteki dengesizliklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uyması zorunluluğu olan kural ve standartlar sağlanmalıdır. Kamuda daha sağlıklı bir işleyişin sağlanması, istihdam edilen personelin daha etkin bir rol oynaması ve halka sunulan hizmet kalitesinin artırılması için kamu reformu gerekmektedir. Gerçekleştirilmek istenen bu reformda üst düzey yöneticilerin önemli roller üstlenmesi gerekmektedir. MEHTAP raporunda, raporun hazırlanmasında yabancı uzmanlarında görüşlerinin alınmasına rağmen yerli uzmanların yetiştirilmesi önemle vurgulanmıştır. Mehtap raporu Türk planlı döneminin başlangıcının ilk adımı olarak değerlendirilmiştir (Erkin, 1969: 91).

Aktif bir yönetime sahip olan kurumlar sorumlulukların en etkin bir biçimde yerine getirmektedirler. İdarenin gelişmesi' de çalışan personelin ehliyet ve yeterliliğine bağlıdır. Personele sağlanan hak ve yetkilerin tatmin düzeyinin yüksek olması personelinde sunduğu hizmetteki performansını arttıracaktır. Bu yüzdendir' ki mehtap raporundan personel sistemi üzerinde fazla durulmuştur. Bu raporda personelin eksik yeterliliğinden dolayı verimliliğinin düşmesine sebep olan etmenler ayrıntılı bir şekilde belirlenerek çözüm yolları saptanmıştır. Bunlar; aynı işi yapan ve aynı çalışma süresine sahip olan fakat farklı ücretlendirme şekline tabi tutulan adaletsiz ücret dağılımıdır. Personelin gerektirdiği yeterliliğe ve donanımına sahip olmamasıdır. Personelin sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlayan kuralların tüm kamu kurumlarda var olması gerekmektedir. Bunlar mehtap raporunda ayrıntı bir şekilde sunulmuştur. Mehtap raporunun amacı kamu yönetiminde büyük bir reform gerçekleştirerek kurumlar en etkin bir biçimde görevlerini ifa etmelerini sağlamasıdır.

Devlet Memurları Kanunu 1327 sayılı kanunla günümüze kadar çok sayıda değişikliğe uğramakta olup orijinal metni ile hiçbir benzerliği kalmamıştır. DMK çıkarılan kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelemler ile günümüze kadar 120 den fazla değişikliğe uğrayarak sadece isim olarak aynı kalmış ve içerik olarak yepyeni hükümlere sahip olmuştur. TBMM Bakanlar Kurulunun elini güçlendirmek ve yapması gereken işlemleri daha hızlı ve kısa sürede yapmasını sağlamak amacıyla Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi vermiştir. Bakanlar Kuruluna, 1961 Anayasasında yapılan değişiklik ile 1971 yılında verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi ilk olarak DMK ile ilgili kullanılmıştır. 1972 yılından günümüze kadar olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerin büyük bir bölümü Kanun Hükmünde Kararnamelemler ile yapılmıştır (Aslan, 1960: 273).

DMK' ile birlikte ortaya çıkan memurluk sisteminde yer alan istihdam biçimleri yeniden yapılanma amacıyla sayı ve içerik çerçevesinde sürekli olarak değişikliklere uğramıştır. DMK' nun orijinal metninde yer alan ve devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olarak 3 gruba ayrılan istihdam biçimi sürekli bir değişime uğramıştır. Sonradan yeniden bir düzeltme ile 1327 sayılı kanunda yer alan yevmiyeli personel kavramı yerine işçiler terimi getirilmiştir. İlk halinde üç gruba ayrılan istihdam biçimi 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı KHK ile değişime uğrayarak memur, sözleşmeli

personel, geçici personel ve işçi olarak 4 gruba ayrılmıştır. Kamu personel sistemi dahil inde istihdam biçimleri kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler ile her daim değişimlere uğramıştır. Bu değişimler daha çokta 1961 Anayasasının 1971 yılında revize edilmesi ile birlikte Bakanlar Kurulana verile KHK çıkarma yetkisi ile KHK'larca yapılmıştır.

Kamu Personel sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlamak amacıyla oluşturulan DMK her zaman yeniden bir yapılanma içerisinde olmuştur. Gerek ülke nüfusunun artması, gerek kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet veren memur sayısının artması, gerek ise de devlet memurlarının hak, yetki ve sorumluluklarının daha bir tatmin edici düzeyde olması amacıyla DMK sürekli bir değişime uğramıştır. Hem Kanun Hem de KHK ile DMK üzerinde yapılan değişimler anayasa hükümlerinde güvence altına alınarak korunmaya çalışılmıştır.

Sürekli bir değişim içerisinde olan DMK' nın ilk hali ile şu anki güncel hali ile arasında hemen hemen hiçbir benzerlik kalmamıştır. DMK nın ilk halinde Kamu Personel Sistemi çerçevesinde bir istihdam biçimi olan ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife yürütmek üzere atanan kişi olarak ifade edilen memurluk 1961 anayasasının 1974 yılında uğradığı bir değişim ile DMK metninden çıkarılmıştır. Fordist anlayışın personel sistemimiz üzerindeki etkisini bu tanım ile daha da iyi anlayabiliriz. (Aslan, 1960: .281).

Tanım ve özellik olarak sürekli bir değişim içerisinde olan ve DMK' da bir istihdam biçimi olarak belirlenen sözleşmeli personel, yasanın ilk halinde yurttan bulunmayan ve özel uzmanlık bilgisi gerektiren geçici işler için ülkemize getirilen yabancı uyruklu vatandaşlar için öngörülmüştür. Geçici işler için ön görülen bir istihdam biçimi olan sözleşmeli personel 1961 Anayasasının 1975 yılında yaptığı 1897 sayılı kanun ile sadece geçici işler için olmayıp yıllık ve iş programları gibi önemli projelerde yer alınan istihdam biçimi olarak tanımlanması üzerine istihdam alanı genişletilmiştir

657 sayılı devlet memurları kanununda yer alan ve memurluk rejimine yön veren temel ilkelerden biri olan kariyer ilkesi, memurun yasada belirtilen koşullar dışında keyfi bir şekilde görevi ile ilişkisinin kesilmesini engellemektedir. Memurun; emeklilik, istifa ölüm, göreve girme niteliklerinin olmadığına anlaşılması veya bu niteliklerin sonradan kaybedilmesi ve üç kez olumsuz sicil sonrasında memurun görevi ile ilişkisinin kesilmesi söz konusu olmaktadır. Bunların dışında yazılı olarak belirtilmeyen sebeplerden dolayı görevi ile ilişkisi kesilen memurların haklarını arama amacıyla idari yargıya başvurabileceklerine ilişkin hükümler DMK da açık bir şekilde belirtilmiştir. 657 sayılı kanunun en önemli özelliklerinden biride güçlü sayılabilecek bir memur güvencesi düzenine sahip olmasıdır. Bu kanun memurun sahip olduğu hak ve yetkilerin korunması bakımından önemli, bir yere sahip olup keyfi bir şekilde yazılı hükümler dayanmadan memurun) görevinin elinden alınmasını engellemektedir (Ergun, 1997: 37).

Fakat 657 sayılı DMK'da bir memurun kadrosu kaldırılrsa bile bütün haklarının devam etmesi ve idare tarafından başka bir göreve atanması mecburiyeti getirilmiştir. Memurun kadrosunun kaldırılması durumunda mesleki güvencesini korunarak, düzenli bir gelir olarak ifade edilen maaş hakkının korunması bu kanunun en önemli özelliklerinin biridir. Belirttiğimiz üzere kadrosu kaldırılan bir devlet memurunun memurluğundan dolayı sahip olduğu sosyal haklarının devam etmesi bu kanunun güçlü bir memur güvencesi özelliğine sahip olmasındandır (Aslan, 1960: 284).

657 Sayılı DMK'nin niteliklerinden biri olan kariyer ilkesi ile birlikte memurun sistematik bir basamak çerçevesinde gerekli şartları sağlaması takdirinde görevinde



ilerlemesi ve yükselmesi şansı memura verilmektedir. Yani erken yaşta memurluk görevine başlayan kişiler görevinin eğitim, kıdem ve derece ölçütlerine göre memurluklarında en yüksek basamağa çıkabilme hakkına sahiptir. Memurun görevinde yükselmesini sağlayacak diğer bir önemli koşul ise sicil düzenidir. Olumsuz sicile sahip olmayan, hem mesleki hayatında hem de özel hayatında yüz kızartıcı bir suç işlemeyen memurların kariyer ilkesi doğrultusunda üst mercilere o makamın gerektirdiği diğer şartları da sağlaması durumunda terfi ederek yükselmeleri söz konusudur. Memuru yükelebileceği üst kadrolarda adayların birden fazla olması durumunda üst yönetimin takdiri devreye girmektedir.

1327 Sayılı Kanun eğitim öğretim hizmetleri dışındaki sınıflarda en üst derecedeki dört kadroya, yüksek öğrenim görmüş olmak ve belli bir süre hizmeti bulunmuş olmak koşuluyla alt derecedeki kadrolardan atama yapılmasına olanak vermiştir. Söz konusu hizmet süreleri 1897 Sayılı Kanunda 2-4, dereceler için 7 yıl, 1. Dereceler için ise 10 yıl olarak belirlenmişken, bu süreler 1980 sonrasında 8 ve 12 yıl olarak değiştirilmiştir. 1980 sonrasındaki uygulamanın dikkat çeken bir özelliği de memurun özel sektördeki hizmet süresinin bu hesaba katılmış olmasıdır. Sonuç olarak ise kamu personel sisteminde ki esneklik daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır (Acar, 2009: 98).

657 Sayılı DMK ile hukuki bir çerçeve içerisinde korunan Türk kamu personel sistemi memurlar ile ilgili işlevlerinin gerçekleştirilmesi, hak ve yetkilerinin korunması gibi kısacası memuru memur yapan tüm özelliklerin anayasa ile korunarak güvence altına alınması bakımından çok önemlidir. 1961 Anayasası ile oluşturulan 657 Sayılı DMK daha öncesinde çıkarılan memur kanunlarından daha geniş kapsamlı ve memur haklarını daha çok koruyan niteliklere sahiptir.

#### 4.4.1.4. 1980 ve Sonrası Dönem

1980'li yıllar kamu yönetiminin fordist rejimden post-fordist rejime doğru kaydığı ve bu zemin üzerinden yeniden yapılanarak işlevlerini devam ettirmeye çalışması bakımından önemli bir zaman dilimidir. Dolayısıyla da Türk kamu personel sistemi post-fordist anlayış üzerinden yapılanarak yeniden bir değişim dönüşüm sürecine girmeye başlamıştır. Bu sebeptendir ki Türk kamu personel sisteminde statüye dayalı çalışmadan esnekliğe doğru kayan bir anlayış ortaya çıkmıştır (Acar, 2009: 82).

Fodist rejim artık kamu yönetimi ihtiyaçlarına cevap veremeyecek duruma gelmesi ile birlikte bu rejime dâhil olan ülkelerde ekonomik krizler başlamıştır. Bu krizlerin aşılması ve tekrardan kamu düzeninin sağlanması için fordist rejimin niteliklerinden uzaklaşmaya çalışılmıştır. 1980li yıllara doğru bu krizlerin daha da artması ve kamu düzeninin bozulmasıyla kamu sektöründe küçültme sağlayacak, özelleştirme ve ithal ikameci politikalardan uzaklaşmaya başlanmış olup ihracatçı ve serbest ekonomiye dayalı rekabetçi politikalar tercih edilmeye başlamıştır.

1982 Anayasası dolaylı veya doğrudan kamu yönetimini etkilemiştir. Dolayısı ile Türk kamu personel sistemine de çok büyük etkileri olmuştur. 1995 yılında 1982 Anayasasının üzerinde yapılan değişikliklerle kamu işletme ve varlıklarının belli sürelerde belli maddi miktarlar karşılığı özel sektöre devredilerek özelleştirilmesi hükmü Anayasada yer almıştır. (md.47/3 ve 4) Böyle bir hükmün hukuki yönden bağlayıcılığı bulunan Anayasa içerisinde yer alması özelleştirmelerin daha çok önünü açmıştır.

1982 Anayasasının niteliklerine uygun olarak yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla Bakanlar Kurulu içerisinde oluşturulan bir kurul meydana getirildi.

Görevlerine bu kurula bağlı olarak ifa edecek üç komisyon oluşturulmuştur. Bunlar; Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Genel Müdürlüğü' nün başkanlığında Kamu Yönetimi Komisyonu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarının başkanlığında Genel İstihdam Komisyonu ve Devlet Planlama Dairesi (DPD) Başkanı'nın başkanlığında Personel Rejimi Komisyonu'dur. Bakanlar Kuruluna bağlı bu üç komisyonun birbirleri ile uyum içerisinde ve sürekli bir iletişim halinde olmaları amacı ile komisyon başkanlarından oluşan Koordinasyon Komitesi kurulmuştur. Oluşturulan komisyonlar ve bu komisyonların aldığı kararların esaslarına bakacak olursak Türkiye'de Post-fordist karakterine uygun düzenin oluşturulması için önemli bir adım atıldığını görürüz (Acar, 2009: 80).

1980'li yıllarda ortaya çıkan ve bütün dünyayı etkisi altına alan; ekonomik, politik, sosyal ve kültürel sınırlarının etkisinin azaldığı bir süreç olarak tanımlanabilir. Yaşanan bu süreç ile birlikte ülkeler, dünya ticaretinden daha büyük bir pay alabilmek adına yeni pazarlar oluşturmuş, ürün çeşitliliğini, ürün verimliliğini ve bütün kalitesini arttırmışlardır. Çok uluslu ve uluslararası örgütler arasındaki rekabet artarak günümüze kadar devam etmiştir. Bu gelişmeyle birlikte, teknolojik olarak yükselişe geçmek ve finansal olarak güçlü olmak, işletmelere yetmemeye başlamıştır. Makinelerin, teknoloji ve tesislerin taklit edilebilir yönlerinin olduğu görülmüş ve bu aşamada, insan odaklı, katılma ve grup esasına dayalı davranış ve düşünce sistemini uygulayan yeni üretim ve yönetim teknikleri uygulanmıştır (Ülsever, 2003: 70).

1980 yılı darbesinin hemen öncesinde ve aynı yılın başında azınlık hükümeti kuran Süleyman Demirel ülkede ekonomi alanında yeni atılımlar yapmak amacıyla Turgut Özal'a tam yetki vererek bir ekip kurulmasını sağlamıştır. Turgut Özal önderliğinde kurulan bu ekip, ekonomi alanında radikal sonuçların doğacağı, Türk ekonomisinin kabuk değiştirmesi olarak bilinen ve Post-fordist birikim rejiminin yapısal öncülerini tamamını taşıyan bir dizi kararı 1980 yılında almıştır. 24 Ocak kararları olarak bilinen bu program devalüasyon, KİT zamları ve serbest ekonomi gibi büyük politikaların başı çektiği radikal kararlardan oluşmaktadır. Post-fordist birikim rejimi ilkeleri üzerine kurulan bu program çalışan kesimin yüksek ücret yerine, başka ülkelerle rekabet edecek esnek ve düşük ücretin verilmesini öngörmüştür. Kamunun masraflarının düşürmek amacıyla özelleştirmelerin yapılacağı politika oluşturulmuştur. 24 Ocak kararları post-fordist taban üzerinde Kamu Personel Sistemini yeniden biçimlendirmiştir.

Devlet Personel Dairesi (DPD) kendisine tanınmayan geniş yetkilerden dolayı artık memurluk sistemi konusunda yetersiz kaldığı, sorunlara çözüm üretmediği ve yeniden düzenlenerek kendisine geniş yetkiler verilmesi 1973 yılı İcra Planında öngörülmüştür. Bilhassa da Devlet Personel Dairesinin insan gücü planlaması ve personel rejimi çalışmaları yapma gibi görev yetkilerinin olmaması bu biriminin yeniden düzenlenmesi gerektiği görüşünü daha da etkin kılmıştır. 1982 yılında kamu yönetiminin eksik yönlerini bularak bunlara çözüm yolu getirmesi amacıyla kurulan Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Komisyonu bir rapor hazırlayarak Devlet Personel Dairesinin eksik ve aksak yönlerini ortaya koymuştur. DPD bu komisyonun hazırladığı rapor doğrultusunda 1984 tarihli 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı adında yeniden yapılanarak ortaya çıkmıştır

1984 tarihli ve 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı; kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, müessir ve ekonomik şekilde işlevini devam ettirebilmesi için; Devlet Personel rejiminin temel ilke ve politikasının, Devletin ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları

personel rejimlerinin; ülkenin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki temeline uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek engellerin giderilmesi tüzüğün değişen şartlara göre geliştirilmesi, kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın takip ve denetlenmesi; kullanılan idari usul ve metotların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının ilmi ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesinde görevli ve yetkili olmak üzere Başbakan'a bağlı Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemek olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı'nın kamu personel sistemine yönelik olmak üzere; Kamu personelinin statülerinin gerektirdiği özellikleri belirleyerek daha uygun şartlara sahip olması amacıyla tüzük ve yönetmelikler hazırlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde istihdam edeceği personelin belirlenmesinde bağlı kılınacak usul ve esasları belirlemek, kamu personeli ile ilgili kurum ve kuruluşlardan raporlar istemek, kamuda bulunan tüm personelin bilgilerini toplayarak personel kayıtlarını tutmak, her kurumun farklı personel mevzuatlarını oluşturması sonucunda yaşanacak karışıklığı önlemek amacıyla tedbirler almak, hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının görevin gerektirdiği eğitim ve donanımlarına sahip olmasını sağlayacak koordinasyon çalışmaları yapmak, gibi görev ve yetkileri vardır.

Mevcut ihtiyaçları karşılamak, sorun teşkil eden engelleri ortadan kaldırmak ve Türk Kamu Yönetiminin daha iyi seviyeye çıkmasını sağlamak amacıyla onlarca çalışma yapılmıştır. Yapılan bu çalışmaların ne kadarının uygulamaya yansıdığı ortaya çıkarmak ve uygulama arasında ne gibi sorunlarla karşılaştığı belirlemek amacıyla 1988 yılında Türkiye Orta Doğu Amme Enstitüsü (TODAİE) tarafından araştırma yapılması ve bu araştırma sonucunun bir rapor halinde hazırlanarak hükümete sunulması istenmiştir. 1988 yılında TODAİE tarafından hazırlanılması istenen çalışma tamamlanarak 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporu adında hükümete sunulmuştur.

KAYA projesinin amacı, merkezi yönetim ve merkezi yönetime bağlı tüm alt yönetim birimlerinin etkin, verimli, ekonomik ve hızlı bir şekilde günün şartlarına uygun olarak düzenin sağlanması, yönetim daha verimli bir şekilde çalışmasını engelleyen aksaklıkları ortaya koymak çıkarılarak çözüm yolları aramak ve bu konuda yapılması gerekenleri incelemektir.

Türk Kamu Yönetimini revize etmek ve daha iyi noktalara taşımak için bu alanda yapılan tüm çalışmaları analiz ederek aksayan yönlerini belirlemek ve bunlara çözüm yolu üretmek amacıyla hazırlanan KAYA projesinde personel sistemi üzerinde de çalışmalar yapılmış ve önerilerde bulunulmuştur. Memur dereceleri, kadrolar, iş analizleri, ücret adaletsizliği, hizmet içi ve öncesi eğitimin yetersiz olması, memurun başarısını veya başarısızlığını belirleyecek nesnel ölçüklerin olmaması, alanında uzman sayılacak memurların azlığı gibi konular personel sisteminin sorun alanları olarak KAYA projesinde yer almıştır. Bu projede, yaşanan aksaklıkları ortadan kaldırmak ve her türlü ihtiyaca cevap verebilen bir personel sisteminin var olabilmesi için mevcut sistem üzerinde aşamalı olarak reform hareketlerinin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Raporunda personel isteminde reform sayılabilecek başlıca şu konular üzerinde durulmuştur; yeni bir memur sınıflandırması oluşturma, ücret rejimi, kamuya alınacak personelinin merkezi sınav sistemi ile tek elden istihdam edilmesi (Ergun, 1997: 375).

1961 Anayasası ile getirilen ve memurları kapsayan bir yenilik ise memurlara sendika hakkının tanınmasıdır. Memurluğun kendilerine verdiği siyasal ve sosyal hakların korunması ve aynı meleşe sahip kişilerin resmi bir çatı altında bir araya gelerek

toplular bir güç oluşturmaları amacıyla memurlara verilen sendika kurma hakkı 624 ve 657 sayılı yasalarla güvence altına alınmıştır. Çalışanlara sahip olduğu haklarını ve çıkarlarını koruması amacı ile tanınan grev, toplu sözleşme ve sendika gibi sosyal devlet özelliklerinden olan bu haklar anayasa ile güvence altına alınmıştır (Gülmez, 1996: 76).

Günün koşullarına uygun, mevcut sorun ve aksaklıkları ortadan kaldırmak ve yenilikçi yönetim politikalarını devlet idaresinde uygulamak amacıyla kamu yönetimi alanında uzun yıllardır sürekli olarak reform çalışmaları yaşanmıştır. Alışılmışın dışında yeni metotların kamu yönetiminde uygulanması açısından 1980 sonrası dönüm noktası olarak kabul edilmiştir. Kamu yönetiminin sağlıklı yürütülmesi için önemli bir yere sahip olan kamu personel sisteminde de bu tarihten itibaren reform sayılabilecek çok önemli adımlar atılmıştır. Bil hasada 1990lar’dan itibaren yoğunluk kazanan memurluk sisteminde köklü değişim ve dönüşümler başlamıştır. Kamu yönetimi ve dolayısı ile de buna bağlı olan memurluk sisteminde yaşanan değişim ve dönüşümü zorunlu hale getiren sebeplerin arka planına bakacak olursak yeni liberal ekonominin ve buna uygun politikaların neden olduğunu görürüz.

Dünyada hızla yayılan ve ülkelerin kamu yönetimi alanında yaptığı değişim dönüşüm çalışmalarına zemin olan yeni liberal ekonomiye ve buna uygun politikalara, Türkiye 24 Ocak 1980 kararları ile ilk adımı atmıştır. 1990’ların sonu 2000’li yılların başında kamu yönetimine reform çalışmalarının daha da yoğun olarak yaşanmasından dolayı Başbakanlık bu yeniden yapılanmanın gerekliliğini ve sebeplerini anlatan tavsiye niteliğinde bir kitapçık hazırlamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 60).

Söz konusu kitapçıkta, değişimin hızlanması ve yoğunlaşması ile rekabetin arttığı küreselleşme koşullarında kamu yönetim sisteminin hızlı bir biçimde bu değişimlere ayak uydurabilmesini olanaklı kılacak yeniden yapılanmanın genel çerçevesinin ortaya konulmak istendiği ifade edilmiştir. Devamla kamu yönetimindeki yeniden yapılanma gereksinimini uyarıcı unsurun piyasa ekonomisinin geliştirilmesine yönelik politikalar olduğu vurgulanmaktadır böylelikle kamu reformlarıyla yeni liberal dünya ekonomik düzeni arasında yukarıda ifade edilmeye çalışılan anlamlı bağ açıkça gösterilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda ortaya çıkan yasa metinlerinde kamu yönetimi ve kamu personeli için nasıl bir yapı öngörüldüğüne dair ipuçları elde etmek olanaklıdır. Bu bakımdan söz konusu metinlere değinmek yararlı olacaktır (Acar, 2009: 85).

Türk kamu personel sisteminde fordist rejimden post-fordis rejime dönüşüm hızlı bir şekilde başlamıştır. Personel sistemimize yaşanan bu dönüşümün en önemli ispatlarından birisi ise Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) sunulan 29 Aralık 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) adlı tasarıdır. (Söz konusu kanun, tasarı olarak TBMM’ye gönderilmiş, 5227 Kanun numarası ve “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ile Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığı ile 15 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’de kabul edilerek 21 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiş, 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye iade edilmiş, daha sonra gündeme alınmayarak kadük olmuştur. Ancak kamu yönetimi reformu ve bu noktada kamu Yönetiminin yeniden yapılanması ile ilgili temel tartışmalar daha sonra da devam etmiştir

Kamu personel sistemi revize etmek amacıyla ardı sıra gelen yeniden yapılandırma çalışmaları bir diğeri ise taslak çerçevesinde hazırlanan Ağustos 2004 tarihli Kamu Personel Rejimi Kanunu (KPRK) taslağıdır Bu taslaktaki olan 2 adet listeden 1 sayılı olanda memurlar için 77 kadro unvanı gösterilmiştir. 1 sayılı ekli listede memura ayrılan kadrolar üst yönetici, denetçi, müfettiş ile uzman ve araştırmacılar olmak üzere 5 gruptur. Sıralamış olduğumuz ve 1 sayılı listede yer alan

bu memur kadroları dışındaki çalışanlar bu listede yer almayarak sözleşmeli pozisyona dahil edilmişlerdir. 2 sayılı listede yer almayan sözleşmeli personel olarak adlandırılan çalışanlar ise 194 pozisyonda sıralanarak 2 sayılı listede yer almıştır.

Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve çağa uygun koşullara sahip bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla daha da netlik ve hız kazanan değişim, dönüşüm ve yapılanmalar 1980li yıllarla birlikte kendini tam olarak hissettirmiştir. Personel sistemine yönelik 14 Ekim 2005 te en son metin olarak hazırlanmış Kamu Personel Kanun Tasarısı (KPKT) taslağını değişim dönüşüm sürecine örnek olarak gösterebiliriz. Bu taslak ile birlikte sözleşmeli personelin önemi artmış olmaktadır.



## **5. TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE SAĞLIK ALANINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM**

Halkın daha iyi sağlık hizmetlerinden faydalanmasını sağlamak için sağlık alanında sürekli olarak değişim dönüşüm çalışmaları yapılmıştır. Sağlık alanında gerçekleşen yapılanma çalışmaları sunulan sağlık hizmetleri ve sağlık personeli ile alakalıdır. Bu sebeptendir' ki Osmanlı Devletinden günümüze kadar olan süreçte hem sunulan sağlık hizmetlerinde hem de sağlık alanında istihdam edilen personelin tâbi olduğu personel sisteminde her daim değişim dönüşüm çalışmaları olmuştur.

### **5.1. Türkiye' de Tarihsel Süreçte Sağlık Hizmetleri**

Türk sağlık hizmetlerinde yaşanan değişim dönüşüm tarihsel süreç içerisinde Osmanlı Devleti Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi olmak üzere iki evrede işlenmiştir. Osmanlı Devleti Döneminde temeli atılarak gelişime başlayan ve Cumhuriyet Dönemi ile de sistematik bir yapılanma içerisinde olan sağlık hizmetlerinin ihtiyaç duyulan düzeye ulaşması için çalışmalar her dönem yapılmıştır. Sağlık hizmetlerini geliştirmek amacıyla yapılan tüm çalışmalar tarihsel süreç içerisinde aşağıdaki başlıklarda ele alınmıştır.

#### **5.1.1. Osmanlı Döneminde Sağlık Hizmetleri**

Osmanlı Devleti geniş bir coğrafyada varlığını sürdürme vasfını askeri gücü ile sağlamanın yanı sıra devlet için gerekli diğer kurumları da oluşturarak kazanmıştır. Osmanlı Devleti askeri, din, imar ve hukuk alanındaki gereksinimleri sağlamak amacıyla çeşitli kurumları oluşturmanın yanı sıra sağlık alanına da önem vermiş ve bu amaçla Hekimbaşılık kurumunu oluşturmuştur (Bayat, 1999: 1).

Osmanlı İmparatorluğu içerisinde sağlık alanından sorumlu en yüksek kurum olan Hekimbaşılık Kurumu sağlık işlerini yürüten ve başta hekimler olmak üzere devlet içerisinde bulunan tüm sağlık personelinin atama işlerini gerçekleştiren resmi bir kurumdur. Osmanlı Devletinde hekimbaşılık kurumunun oluşturulması ile ilgili o döneme ait fazlaca belgelere ulaşılamadığından dolayı bu kurumun kuruluş tarihi ile ilgili net bilgi yoktur (Aydın, 2006: 206).

Orhan Bey'den geçen süre içerisinde sağlık konusunda bir örgütlenmenin tam olarak görülmediği sadece saray hekimlerinin var olduğu ve bunların da görevlerinin ise hükümdar ve ailesinin tedavilerini gerçekleştirmek olduğu bilinmektedir. Sağlık alanında ilk örgütlenme ve bu örgütlenme yapısının yönetiminde bulunan ilk yükümlü kişi olan hekimbaşılığa 2. Bayezid döneminde rastlanmaktadır. Bireysel olan saray hekimliği kendisini hiyerarşik bir yapıya sahip olan örgütsel bir kuruma bırakmıştır (Aydın, 2006: 31).

19. yy ortalarına kadar askeri ve sivil halkın sağlık işlerinden sorumlu olan hekimbaşılar eğitimlerini klasik Osmanlı medreselerinden almışlar ve sonra bu kurumlarda müderrislik görevlerini de yürütmüşleridir. 19. yy öncesine kadar sağlık alanında tüm görev ve yetkilere sahip olan hekimbaşılar bu alanda yetiştirilecek insanların eğitim ve denetlenmelerinden de sorumluydular. Ülkedeki serbest tabip, eczacı ve cerrahların belli sınavlara tabi tutularak görevlendirilme ve bu kişilerin denetlenmesi de hekimbaşılarının yetki ve görevleri içerisinde idi (Uzunçarşılı, 1988: 597).

Hekimbaşılik kurumu sağlık müessesesi konusunda Osmanlı devletinde önemli bir yere sahiptir. Bu kurumun başındakilere Reis-ül Etibba denilmektedir. Bunların tayin ve atamaları padişahın emri ile yapılmaktadır. Hekimbaşılar padişahın ve ailesinin özel hekimidirler. Ayrıca ordu sefere çıktığı zaman padişahın yanında bulunurlar ve ordunun başhekimliğini üstlenirler. Ayrıca hekimbaşılar saray ve devletin tüm sağlık işlerini yürütürler. Hekimbaşılar padişah öldüğü zaman yeni gelen padişah tarafından görevlerinden alınırlar yerlerine yeni hekimbaşı atanırdı. Eğer ki hekimbaşının sorumlu olduğu padişah ölmemiş ve tahttan indirilmişse yeni gelen padişahın isteği doğrutusunda görevine devam edebilirdi. Hekimbaşılar bu makama atanmadan önce müderrislik ve kadılık görevleri yapmışlardır. Devletin en yüksek ilmiye memuriyet kadrosuna sahip olan hekimbaşılar 500 akçe maaşa bağlanırlardı. Ayrıca padişahın yanında sefere gittiği zamanda fazlaca yolluk ücreti alıyorlardı. Padişah veya ailesinden birinin hastalığını iyileştirdiği zaman hekimbaşına yüklü miktarda bahşış verilirdi (Bayat, 2000: 25).

XVI. yüzyılda Mehmed Muhyiddin İzmiti ile başlayan ve XIX. yüzyılın ortalarında Abdülhak Molla ile sonlanan üç yüz elli senelik dönemde, kırk iki kişi hekimbaşılik görevinde bulunmuştur. Hekimbaşılik müessesesinin tesisinden itibaren ehliyetli kişilerin bu makama getirilmesine dikkat edilirken, hemen her sahada çözülmenin görüldüğü XVIII. yüzyılın sonlarında bu makama da yeteneksiz kişiler getirilmiştir. Dolayısıyla bu kurum giderek işlevini yitirmeye başlamıştır. 1837’de Bab-ı Seraskeri Harbiye Nezareti’nde Sıhhiye Dairesi’nin oluşturulmasıyla birlikte, bir kişide toplanan sağlık yönetim gücü kurumsal bir yapıya devredilmiş ve hekimbaşının yetkileri kısıtlanmıştır. 1839 yılında Tıbbiye Nezareti’nin kurulmasıyla da, hekimbaşının sağlık alanını kapsayan tüm yetkileri bu kuruma devredilmiş ve hekimbaşının görevleri saray hekimliği ile sınırlandırılmıştır. 1850’de Sultan Abdülmecid’in emriyle Hekimbaşılik Müessesesi tamamen kaldırılmıştır (Taşpınar, 2011: 90). Osmanlı Devletinde 19. yy da sağlık personelinin örgütlenmesi için çalışmalar yapılmıştır. Genellikle darüşşifa ve şifahane veya bimaristan olarak adlandırılan bu müesseseler halka sağlık hizmetleri vermenin yanı sıra tıp eğitimi verme görevlerini de üstlenmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu’nun kurulduğu XIII. yüzyıldan XIX. yüzyıla gelene kadar vakıfların darüşşifa kurarak yerine getirdikleri sağlık hizmetlerine ek olarak, padişah ve yakınlarının hayra yönelik inşa ettirdikleri darüşşifalar ve şifa evlerinde de halkın sağlık ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, XIV. Yüzyılda Yıldırım Bayezid tarafından yaptırılan “Bursa Darüşşifası”, 1470’de Fatih Külliyesi’nin tamamlanmasıyla birlikte faaliyete geçen “Fatih Darüşşifası”, dünya sağlık tarihinde hastane mimarisi ve akıl hastalarını tedavi yöntemiyle önemli bir yeri olan “Edirne II. Bayezid Darüşşifası”, Kanuni Sultan Süleyman tarafından annesi Hafza Sultan namına XVI. yüzyılda yaptırılan “Manisa Hafza Sultan Bimarhanesi”, Kanuni Sultan Süleyman tarafından inşa ettirilen “ Süleymaniye Darüşşifası ve Tıp Medresesi” XIX. yüzyıl öncesinde karşımıza çıkan önemli sağlık yapılarıdır. Osmanlı darüşşifaları, devamlılıklarının sağlanması için müstakil birer bina olarak değil, daha ziyade külliyelerin birer birimi olarak inşa edilmişlerdir. Bu zihniyetin kendini gösterdiği önemli yapılardan olan Süleymaniye Külliyesi de, eğitim, sosyal ve sıhhi ihtiyaçların karşılanmasına yönelik oluşturulan, darüşşifa, tıp medresesi, eczane, misafirhane, imarethane ve medrese bölümleriyle hizmete sunulmuştur. Aynı zamanda Süleymaniye Tıp Medresesi için vurgulanması gereken önemli bir nokta da, daha önce darüşşifalarda yapılan tıp öğretiminin, bu medresenin kurulmasıyla müstakil bir hüviyete kavuşmuş olmasıdır. Süleymaniye Külliyesindeki tıp eğitiminin, teorik kısmının medresede, pratik

kısının darüşşifada olmak üzere birlikte yürütülmesi, çağını aşan bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Öyle ki, öğrenci tatbiki eğitimini, almış olduğu teorik eğitimden hemen sonra gerçekleştirme imkânına sahip olmuştur. Böylece Süleymaniye Tıp Medresesi ve Darüşşifası, tıp eğitiminin ve hizmetinin beraber verildiği bir bütünün iki parçasını oluşturmuştur (Taşpınar, 2011: 110). 19. yy'da Osmanlı Devletinde; Tıbbiye Nezaretinin kurulması, Memleket Tabiplerinin ortaya çıkması, Sıhhiye Meclisleri ve Müdürlüklerinin kurulması ve hastanelerin kurulması ile sağlık alanında örgütlenme dönemi başlamıştır.

#### **5.1.1.1. Tıbbiye Nezaretinin Kurulması**

Osmanlı Devleti 19. yy'da hem sağlık alanında hem de bu alanın personel sisteminde önemli adımlar atmıştır. Sağlık alanındaki idari örgütlenme 19. yy'a kadar saray ve askeri merkezli olup sağlık hizmetleri daha çok saraya ve orduya yönelik olmuştur. Osmanlı Devletinde sağlık alanında hekim ve diğer sağlık çalışanlarının görevlendirme yetkisini elinde bulunduran Hekimbaşılık Kurumu dışında örgütsel bir yapı bulunmamaktadır. Diğer yandan padişah ve yakınlarının hayır olarak kurduğu şifa evlerinde sağlık hizmetleri verilmiş olsa da genel olarak sağlık hizmetleri serbest bir şekilde ücret karşılık verilmiştir. Gerek devlet eliyle verilen gerekse vakıf ve derneklerce hayır amacıyla verilen sağlık hizmetleri İstanbul, Bursa, Selanik, Edirne ve Kayseri gibi büyükşehirlerle sınırlı kalmıştır (Akdur, 2003: 23).

19. yy itibari ile Osmanlı Devleti sağlık alanında yeni düzenlemeler, birimler ve yeni yönetimlere ihtiyaç duyması üzerine yeni yetkiler, sorumluluklar ve görevler belirlemiştir. Osmanlı Devleti sağlık alanında yeni tüzük ve yönetmelikler çerçevesinde yeni birimler kurarak sağlık faaliyetlerine önemli derecede yön vermeye başlamıştır (Sehuvaroğlu, Denirhanve, Güneşsever, 1984: 67).

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile Osmanlı Devletinin tüm kurumlarında yaşanan değişim, dönüşüm ve yapılanma sağlık alanında da kendini açık bir şekilde göstermiştir. Daha önce kısmen özerk yapı olan vakıflar aracılığıyla ve saray içerisinde verilen sağlık hizmetleri 1839' da Tıbbiye Nezaretinin kurulması ile merkezi bir örgütsel bağlamda verilmeye başlanmıştır. Bunun sonucunda sağlık hizmetlerinin merkezileşmesinde ilk aşama gerçekleşmiş olmuştur (Ergin, 1977: 335).

Her alanda batılı devletler seviyesine ulaşabilmek amacıyla ilan edilen Tanzimat Fermanı ile birlikte bütün sağlık uygulamalarını tek elde toplamak amacı ilk adım Tıbbiye Nezaretinin kurulması ile atılmış oldu. Hıfz-ı Sıhhat'ın alanına dâhil olan her türlü uygulamanın söz konusu nezaretin denetiminde yapılmasına gayret edilmiş, çıkarılan nizamnameler ile başta askeri alan olmak üzere tebaanın tıbbi işleri bir nizama bağlanarak, özellikle "Tıbbı Kadim" (Tıp eğitimi almadan halkın sağlık işlerine müdahale eden kişiler) üzere iş gören ve halk sağlığına tehlike oluşturabilecek bütün uygulamalar merkezileşen sağlık uygulamaları ile ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır (Tetik, 2007: 168).

Tıbbi Nezaretinin kurulması ile Hekimbaşılık Kurumu kaldırılmış ve sağlıkla ilgili tüzük, kanun ve yönetmeliklerin çıkarılması, halk sağlığı ile alakalı tüm denetim ve gözetimin yapılması gibi tüm işlevlerin uygulanması yetkisi Tıbbiye Nezaretine verilmiştir. Bu Nezaretin daha da geliştirilmesi ve sağlık ile ilgili sorunların daha da iyi çözüme ulaştırılması için bu kurum içerisinde değişim, dönüşüm ve yapılanma çalışmaları sürekli olarak devam etmiştir. Tıbbiye Nezareti en son 1915 idari düzenlemeleri ile birlikte Dâhiliye ve Sıhhiye Nezareti adı altında varlığını Cumhuriyet



Dönemine kadar sürdürmüştür (Şehsuvaroğlu, Demirhan ve Güreşsever, 1984: 167). 19. yy itibari ile sağlık alanında örgütlenmeler başlamıştır.

Osmanlı sağlık sisteminin günün ihtiyaçlarına uygun bir hale getirilmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar neticesinde 1861 yılında Tıbbiye nezareti tarafından 17 maddeden oluşan “Tabeti Belediye İcrasına Dair Nizamname” hazırlanmıştır. Bu nizamnameye göre; doktorların Mektebi Tıbbiyeyi Şahanedan diploma almadan çalışamayacakları, yabancı ülkeden gelen doktorların Osmanlı Devletinde görev yapabilmeleri için Tıbbiyeye diplomalarını onaylatma zorunluluğunun getirilmesi, nizamname çıkarılmadan önce İstanbul’da görev yapan doktor ve cerrahların diplomalarını Tıbbiyeyi Şahane’ye onaylatmaları, Taşrada da görev yapan doktorların diplomalarını Tıbbiye Nezaretine göndermeleri, doktor ve cerrahlar dahil resmi olarak açılan eczaneler dışından hiç kimsenin tıbbi ilaçlar satamayacağı, ebelerin fen dışı uygulamalarla doğumlara müdahale etmemeleri nizamname ile belirlenen kurallar dışına çıkanlara para yada hapis cezası uygulanacağı belirtilmiştir.

Kurumsal bir nitelik taşıyan sağlık hizmetlerinin merkez dışında taşra bölgelerine de götürülmesi maksadı ile hekim sayılarının artırılarak köy ve kasabalara tayinlerinin yapılması, planlanmıştır. Öncelikle hekim sayısının gerekli ihtiyaçları karşılayacak biçimde artırılması amacı ile hekim yetiştirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Devlet içerisindeki hekim sayısının artırılması amacıyla askeri tıp okulları dışında yeni sivil okulların açılması gerekiyordu. Böylelikle devlet içerisinde çok geniş bir sağlık ağı kurmak ve ülke genelinde sağlık ihtiyaçlarını karşılayacak derece yeni hekimlerin yetiştirilmesi amacıyla sivil nitelikte il tıp okulu olan Mektebi Tıbbiye 1866 yılında kurulmuştur (Unat, 1981: 1293).

Sağlık hizmetlerinin ülkenin her köşesine götürülmesi için tabiilerin bir örgüt çerçevesinde görevlerini ifa etmeleri amacıyla 1871 yılında tıp okullarından mezun olan tabiiler “Memleket Tabiileri” adıyla ülkenin dört bir yanına görevlendirilmişlerdir.

### **5.1.1.2. Memleket Tabiileri**

Hem sağlık hizmetlerinin kalitesini arttırmak hem de ülkenin her yanına sağlık hizmetlerini ulaştırmak amacıyla çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların neticesinde; 1871 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye Tıbbiye Nizamnamesi” ile sivil tıp okulundan mezun olan hekimler Memleket Tabibi adıyla vilayet ve kazalara görevlendirilmiştir. Memleket Tabiilerinin yetki ve görevleri ile köy ve kasabalara görevlendirilmelerinin belirlendiği 16 maddeden oluşan nizamnamede; tabiilerin ücret almadan muayene yapmaları, görev yaptığı bölgeden sorumlu belediyelerce maaşlarının ödeneceği, herhangi bir gerekçe olmadan nizamname şartlarına uymayan tabiilerin görevlerine son verileceği, bu tabiilerin görev yerlerinde meydana gelen herhangi bir salgın hastalık durumunda mahalli hükümet yetkililerine haber vermeleri, bu salgın hastalıkların bertaraf edilmesi amacıyla yapılacak harcamaların sorumlu belediye tarafından karşılanacağı, tabiilerin görevlerini icra ettikleri bölge hakkındaki düşünce ve fikirlerini bir rapor haline getirmeleri ve belediye eczanelerinin memleket tabiilerinin denetimi altında olacağı bildirilmiştir.

Devlet, ülkenin dört bir yerine görevlendirdiği Memleket Tabiilerinden sadece tedavi edici hizmetler değil bunun yanı sıra koruyucu hizmetler vermesini de beklemiştir. Bu amaçladır ki tedavi edici hizmetlerden çok koruyucu sağlık hizmetleri çerçevesinde Memleket Tabiilerini teşkilatlandırma çalışmalarına ağırlık vermiştir. Memleket tabipliği uygulaması sonucu hekimlik mesleği ile devlet arasındaki ilişkide ortaya çıkan önemli bir olgu da, hekimliğin sistemli olarak artık bir devlet memuriyeti

şeklini alıyor olmasıdır. Tabip teşkilatının kurulması, bu tabiplerin maaş karşılığı ülke geneline görevlendirilmesi, tedavi edici ve koruyucu sağlık hizmetlerinde kullanılan ilaç, araç ve gereçlerin sağlanması gibi harcamalar devleti maddi bir yükümlülük altına sokmuştur. Bu amaçlarla yapılan harcamalar belediyeler aracılığı giderilmiştir. Hastadan aldığı belli bir ücret karşılığı tedavi hizmeti veren tabiplerin yerini, 1888 yılından itibaren devletin maaşlı memuru olan Memleket Tabipleri almıştır. Artık devlete bağlı bir kurum çerçevesinde görev yapan Memleket Tabiplerinin devlet memuriyeti sicilleri tutulmuş, bu tabipler liva, kaza, vilayet tabipleri ve müfettiş olmak üzere dört sınıfa ayrılmıştır. Sağlık teşkilatının ülke genelinde bir sistem içerisinde gelişmesi ile belli hekimlere Adli Tabiplik unvanı verilmeye başlanmıştır (Aydın, 2004: 199).

Osmanlı devleti sağlık alanında birçok gelişme ve yenilik yapmış olmasına rağmen gereken düzeyde halka hizmet verilemeyerek istenilen sonuç alınamadığından dolayı, 1882 yılında “İdare-i Sıhhiye Hakkında Rumeli Şarkiye-e Mahsusu Kanun Velayet” adını taşıyan ve kazalarda hekimlerin görevlendirilmesine ilişkin hükümleri içeren bir düzenleme yapılmıştır (Aydın, 2006: 256).

On bir madde ile hekim ve cerrahların görevlerinin belirlendiği Nizamnamede her kazada birer cerrah ve tabibin bulundurulması ve devletin kendilerine verdiği emir ve talimatların bu cerrah ve tabipler tarafında ifa edilmesi yükümlülüğü de getirilmiştir. Kazalardan sorumlu olan tabip ve cerrahların doğum, ölüm ve salgın hastalıkların tespiti yapılarak bir rapor halinde üç ayda bir merkeze gönderilmesi istenmiştir. Kazaya gönderilen tabiplerin, mahalli idarenin genel sağlık denetimlerinde yardımcı olmaları görevleri arasına eklenmiştir. Kaza tabibinden, evine gelen fakir hastaları ücretsiz muayene etmesi ve hastaların acil ihtiyaçlarının yerine getirilmesi istenmiştir. Ayrıca kaza tabipleri, hastaların evlerine gidip, hastayı muayene etmede mecbur tutulmuşlardır. Kaza tabibinden, görevli olduğu kazaya bağlı köy sayısına göre üç ya da dört ayda bir genel muayenede bulunması istenmiştir. Kaza dâhilinde gerektiğinde belediye ve mülki amirin emirleri doğrultusunda kaza tabibinin, gerekli muayene ve teftişi yapma zorunluluğu maddeler arasına eklenmiştir (Taşpınar, 2011: 26). Ayrıca hem sağlık kuruluşlarının hem de sağlık personelinin örgütlenerek bir örgüt dâhilinde görevini ifa etmesi amacıyla 1913 yılında Vilayeti Sıhhiye Nizamnamesi hazırlanmıştır. Bu nizamname ile Sıhhiye meclisleri ve Sıhhiye müdürlüklerinin kurulması kararı alınmıştır.

### **5.1.1.3. Osmanlı Sağlık Sistemi Kapsamında Sıhhiye Meclisleri ve Sıhhiye Müdürlüklerinin Kurulması**

Ülke genelinde sağlık alanında bir teşkilatlanmaya gidilmesi ve taşraya sağlık hizmetlerinin ulaştırılması amacı ile oluşturulan memleket tabipleri uygulamasının ardından Osmanlı Devleti, yaklaşık kırık yıl sonra sağlık alanında tekrar bir yapılanmaya giderek bu hizmetlerin daha geniş kitlelere ulaştırılması ve daha büyük bir teşkilatın var olması için 1913 yılında “Vilayet-i Sıhhiye Nizamnamesi” hazırlanmıştır. Bu Nizamnamenin en dikkat çeken yeniliklerden birincisi; Memleket Tabipliği unvanının yerini Hükümet Tabipliği unvanının almış olmasıdır. Fakat bu değişiklik sadece bir isim değişikliğinden ibaret olup görev nitelikleri aynı şekilde devam etmiştir. Bu nizamname ile getirilen ikinci yenilik ise il merkezlerinde sağlık müdürlüklerinin kurulmasıdır. İllerde oluşturulan bu sağlık müdürlükleri başta çevre ve koruyucu sağlık hizmetleri olmak üzere il genelinin tüm sağlık işlerinin idari yönünden sorumlu tutulmuşlardır (Dirican, 1993: 540).

Nizamnameye göre sıhhiye müdürleri; illerde sağlık hizmetlerinin yürütüldüğünü müdürlük birimlerini senede iki defa teftiş etmek ve durum ile ilgili rapor hazırlamak için görevlendirilmişlerdir. Ayrıca sıhhiye müdürleri; sorumlu oldukları illerdeki, çiçek ve diğer hastalık aşılarının yapılması, fenni temizlik ve bataklık arındırılma önlemlerinin alınması, salgın hastalıkların engellenmesi, tecrithanelerin kurulması ile doğum oranlarının azalması ve artmasının nedenlerinin araştırılması gibi konularda sorumlu tutulmuşlardır. Okul, hastane, darülaceze, han, otel gibi yerlerle, eczane, gıda imalathaneleri, fabrikalar ve belediyelerin temizlik hizmetlerinin ilgili yasa hükümlerine göre olup olmadıklarının teftişi ile hükümet verilen her türlü malzemenin fenne uygun olarak korunmasının sağlanmasında görevlendirilmişlerdir (Tönük, 1945: 242). Ayrıca sıhhiye müdürleri sorumlu oldukları illerde bulunan imalathane ve fabrika gibi işyerlerinin sağlık koşullarının uygunluğunu denetleme çalışan amelelerin sağlığının korunması için gerekli tedbirleri alma yetki ve görevleri vardır. Buna ilaveten müdürlerin yiyecek ve içecekleri sağlık açısından kontrollerini yapma sorumlulukları vardır.

Nizamnamede öngörülen diğer bir yenilik ise taşra ve kasabalarda bulunan halkın sağlık ile ilgili sorunlarının görüşülüp, bu sorunların ortadan kaldırılmasını sağlayacak gerekli tedbirlerin alınacağı ve halkın katılımının sağlanmasını amaçlayan bir Sıhhiye Meclisinin kurulmasıdır. Herhangi bir etnik, din dil, ırk ayrımı yapmadan, istenen özelliklere sahip olan herkesin bu meclislere üye olabilme hakkı bulunmaktadır. Bu meclisler Vilayet, İl ve kaza meclisleri sağlık alanında hizmet vermek amacıyla kurulmuş (Taşpınar, 2011: 28).

Liva Sıhhiye Meclisi; mutasarrıf, belediye reisi, hükümet tabibi, liva mühendisi, idadi müdürü, maarif müfettişi, askeri tabip, hastane baştabibi, karantina tabibi, belediye tabibi, serbest çalışan bir veya iki veteriner hekim, serbest çalışan bir eczacı ve belediye eczacısından teşkil edilmiştir. Kaza Sıhhiye Meclisi ise, kaymakam, belediye başkanı, hükümet tabibi, hastane tabibi, karantina tabibi, belediye tabibi, serbest çalışan bir tabip, veteriner hekim, serbest çalışan eczacı ve bir belediye eczasından oluşmuş, liva ve kazalarda mutasarrıf ve kaymakam meclise başkanlık etmiştir (Taşpınar, 2011: 26).

Sıhhiye meclisleri rutin olarak haftada bir gün ama ihtiyaç duyulduğu an sık sık toplanabilen özelliğe sahipti. Bu meclislerin görevleri ise şunlardır; meclisin sorumlu olduğu bölgedeki halkın sağlık durumlarını kontrol etmek, halkın sağlığını olumsuz şekilde etkileyen sorunlar varsa bu sorunları ortadan kaldırmak için gerekli çalışmaları yapmak, frengi, sıtma gibi salgın hastalıkların yayılmasını etkileyici önlemler almak, nüfusun artması ile ilgili halkı bilinçlendirmek. Vilayet sıhhiye meclisinin kararları vilayetçe, liva ve kaza sıhhiye meclisinin kararlarından izne gerek olmayanlar mutasarrıf ve kaymakamca, izne gerekli olanlar ise vilayete bildirilerek icra edilmiştir (Akyay, 1982: 16). 19. yy. itibari ile Osmanlı Devleti sağlık alanında daha etkili ve verimli olmak, düzenli bir sistem dâhilin de sağlık alanını yönetmek amacıyla çeşitli yönlerde sağlık alanında teşkilatlanmayı amaçlayan çalışmalar yapmıştır. İlk olarak taşralara görevli olarak hekim atamaları yapmış ve buralardaki sağlık sorunlarını çözmeyi amaçlamıştır. Buralara görevlendirilen hekimlerden beklenen, bölgedeki salgın hastalıkları engelleyecek önlemler alması ve bölgedeki baş gösteren sağlık sorunlarının devlere bildirilmesidir. Devlet hem taşrada hem de merkezde koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerini halka bir arada sunmuştur.

#### **5.1.1.4. Osmanlı Devletinde Sağlık Örgütlenmesi Çerçevesinde Hastanelerin Kurulması**

19. yy ile birlikte Osmanlı Devleti batılı devletler gelişmişliğini yakalayabilmek amacı ile devlet yönetimini modernize etme çalışmalarına başlamıştır. Sosyal ve askeri alandaki yeniden yapılanma ve modernize çalışmaları ağırlık bassa da diğer alanlarında ihmal edilmediği görülmektedir. Yeniden yapılandırılma çalışmaları ile batılı ülkeler gelişmişliğine ulaşabilmek ve kurumların yeniden modernize edilmesi sürecinde sağlık alanı da ihmal edilmemiştir. 19. yy itibari ile sağlık alanında bir teşkilat yapısının oluşturulması sonucunda hastaneler kurulmaya başlamıştır. İlk olarak askeri hastanelerin kurulması ile Osmanlı sağlık alanında büyük değişimlerin yaşanmaya başladığı görülmektedir. Kurulan askeri hastanelerin sayısı 19 yy'ın ikinci yarısı itibari ile küçümsenmeyecek kadar artmıştır.

Osmanlı devleti askeri hastaneler kurmaya başlamıştır. Kurulan askeri hastaneler şunlardır: 1861' de Piriştine de 100 yataklı, Aynı yıl içerisinde VidinDerhend' de 120 yataklı, 1851 de Tırnova da 150 yataklı, 1869' da Tırhala Yenişehir-i Fener de 20 yataklı, 1857 de Kudüste 100 yataklı, 1863 İran hududunda 40 yataklı 1855 yılında Sinop da 600 yataklı, hastaneleri verebiliriz. Ayrıca Manastır, Yanya, Niş, Rumeli ordu merkezi , Antalya, İzmir, Yenisaray, Hicaz, Şam Cidde, Belgrad, Çanakkale, Bosna Zıstovi, Yemen, Erzurum' da yatak sayısı belli olmayan askeri hastaneler (Taşpınar, 2011: 27).

Ağırlık olarak Osmanlı devleti sınır bölgelerinde bulunan kırsal alanlara kurulan askeri hastaneler zaman geçtikçe sayısı artırılarak ülke genelinde kurulmaya başlanmıştır. Ordunun sağlık ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kurulan bu hastaneler, aynı zamanda Osmanlı devletinin sağlık alanında da bir teşkilatlanmaya gittiğinin bir göstergesidir. Bu hastaneler bir yandan ordunun sağlık sorunlarını ortadan kaldırırken diğer yandan da savaş içerisinde olan askere devletin kendilerinin düşündüğü ve bunun için hastaneler kurduğu düşüncesi aşılınarak psikolojik moral niteliğinde olmuştur. Buda demek oluyor ki kurulan hastaneler ordunun fizyolojisine olduğu fayda kadar psikolojisine de olmuştur (Özbek, 2000: 18).

19. yy içerisinde Osmanlı devletinde sağlık alanı çerçevesinde kurulan askeri hastanelerin dışında bir diğer sağlık merkezi inşası ise; Osmanlı devleti içerisinde bulunan azınlıkların sağlık sorunlarını gidermek ve sağlık ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla gerek Osmanlı, gerek bu azınlık halkın kendileri, gerekse de başka ülkeler tarafından kurulan sağlık merkezleridir. Başka devlet tarafından kurulan bu azınlık sağlık merkezleri, Osmanlı içerisinde başlayan azınlık çözülmesinden faydalanılmak için yapılan siyasi bir atak olarak görülmektedir (Ataç, 2000: 157).

19. yüzyıl itibari ile Osmanlı içerisinde azınlıkların milliyetçilik düşüncesi ile devlet içerisindeki çıkardıkları huzursuzlukları arttırmak ve de desteklemek amacı ile Avrupa devletleri bunlara maddi ve sosyal yaşamsal katkılar sağlamıştır. Osmanlı toprakları içerisinde sadece azınlıkların faydalanabileceği sağlık merkezleri kurmaları bunun bir kanıtıdır. Avrupa devletlerinin azınlıkları Osmanlı devletine karşı daha güçlü kılacak bu hamlelerine karşı Osmanlı devleti de farklı önlemler alarak hem sağlık hem de azınlık halka çeşitli ayrıcalık tanıyan uygulamalar geliştirmişti (Deringil, 2002: 123).

Osmanlı topraklarında azınlıklar için kurdukları hastaneler ile batılı devletler azınlıklar üzerinde siyaset yapma hakkına sahip olmuşlardır. Bu sebeptendir ki karşı atak olarak Osmanlı devleti de sağlık alanı ile ilgili çeşitli hamleler yapmıştır. Fakat Osmanlı Devletini endişelendiren en büyük olay misyoner sağlık faaliyetleri olmuştur. Batılı devletlerin medeniyet söylemi ile sağlık alanında azınlıklara sağladığı destekler

Osmanlının itibarını „zedelemiştir. Osmanlı vilayetlerinde yaşayan azınlıklar ile ilişkiler kuran misyoner din adamları ve hekimler o bölge ile ilgili demografik, dini ve iktisadi bilgiler toplayarak bu bilgileri bir rapor halinde bağlı oldukları ülkelerine bildirmişlerdir. Sıhhi ihtiyaçların sağlanması amacıyla kurulan hastaneleri asıl amacı o bölge hakkında gerekli bilgileri toplamak ve misyonerlik faaliyetler gerçekleştirmektir. 19.yy itibari ile sağlık alanında modernleşme amacı ile Osmanlı devletinin hekim ve cerrah yetiştirmek amacıyla açtığı tıp okulları, gayri fenni sağlık uygulamalarını önüne geçerek zamanla devlet merkezileşmesinin bir parçası olmuştur. Osmanlı devleti hem kendi kurduğu hastaneler ile hem de başka devletlerin Osmanlı topraklarında kurduğu hastanelere izin vermesiyle amaçlanan asıl hedef şudur, çağın gerisinde kalmış bir devlet yerine modernleşen bir devlet imajı sağlayarak Avrupa devletleri karşısında kaybettiği eski itibarını geri kazanmaktır. Osmanlının; Avrupa devletlerinin birer misyonerlik faaliyeti yürütmek amacıyla Osmanlı topraklarında hastane kurmasına izin vermesinin sebebi ise, azınlık halkla karşı karşıya gelmemek ve yenilik karşıtı bir Osmanlı devleti görüntüsü vermek istememesidir.

Misyonerlik faaliyetleri yürütmek amacı ile kurulan hastaneler şunlardır. Balıklı Rum Hastanesi, Amiral Bristol Hastanesi, Yedi Kule Surp Bilgiç Hastanesi, Bulgar Hastanesi, Jerenya Hastanesi, Taksim Surp Agop Vakfı Hastanesi ve Düşkünler Evi, Balat Musevi Hastanesi, İtalyan Hastanesi, Fransız Lape Hastanesi, Fransız Pastour Hastanesi, Alman Hastanesi (Ak ve Ataç, 2000: 156).

Devlet sahip olduğu halkının üzerinde etkinliğini arttırabilmesi, toplumsal yaşamın en ücra köşesine kadar halkı üzerinde sosyal disiplin ve kontrolü sağlamasında en etkili kurumlardan birisi de sivil hastanelerdir. Osmanlı devleti tanzimat öncesinde, sağlık alanındaki ihtiyaçları sultani darüşşifalar ve vakıflar aracılığı ile karşılamaktaydı, fakat son dönemlerde Osmanlının güç kaybetmesi, yenilikler ve bilimsel çalışmalar olarak batılı devletlerin gerisinde kalması sebebi ile genişleyen nüfusun sağlık ihtiyaçlarına cevap veremez duruma gelmiştir. Bu hem devletin ağırlığının halk içerisinde sarsılmasına hem de batılı devletleri Osmanlı devleti üzerindeki etkinliğinin artmasına sebep olmuştur (Özbek, 2000:17).

Osmanlı devletinde geçmişten beri devam eden geleneksel sağlık sistemin artık günün ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmesi ile mevcut sağlık merkezleri işlevsiz bir hal almıştır. Bunun üzerine hem ordunun sağlık ihtiyaçlarını karşılayacak hekim ve cerrahları yetiştirilmesi hem de koruyucu sağlık hizmetlerinin devlet eli ile halka verilmesi amacı ile hastanelerin kurulmasına zemin hazırlanmıştır. Hastanelerin kurulma amacı halka sağlık hizmetleri sunmak olarak görülse de temel amaç batılı devletlere karşı Osmanlının eski gücüne sahip olduğu mesajı vermektir. Bu sebepledir ki kurulan hastaneler batılı devletlere karşı bir vitrin görevi yapmıştır.

Osmanlı devletinin toprak kaybetmesi ile mevcut topraklarında bulunan nüfusun daha da artması ve dolayısı ile zaten az olan hastane ve bakımevlerinin verdiği hizmetlerinin yetersiz kalması sonucunda sivil hastanelerin kurulması mecbur kılınmıştır. Osmanlı topraklarında kimsesiz ve fakir hastaların barınması ve bunların tedavi edilmesi amacı ile Gureba hastanelerinin inşasına başlanmıştır (Bayram, 1982: 103).

19. yy itibari ile sağlık alanında yeniden yapılanmak amacıyla birçok değişiklik yaşanmıştır. Hem halkın sağlık ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmek hem de batılı devletler karşısında güçlü bir imaj izlenimi yaratmak amacıyla sivil hastane kuruluşları devam etmiştir. 1878’de “Beyoğlu Belediye Hastanesi”, 1887’de “Kuduz Hastanesi”, 1891’de “Nur Kuyusu Hastanesi”, 1895’te “Darülaceze”, 1899’da ilk çocuk hastanesi olan “Şişli Hamidiye-i Etfal Hastanesi” kurulmuştur (Terzioğlu, 1992: 177).

Sonuç olarak; Osmanlı devleti ilk dönemlerinde geleneksel yöntem ve sistemlerle sağlık hizmetleri sunmaktaydı. İlk olarak sarayda, padişah ve ailesine ait hekimler bulunmaktayken saray dışında bireysel olarak ebe ve hekimler halkın sağlık ihtiyaçlarını belli bir ücret karşılığı sağlamaktaydı. Daha sonra ülke nüfusunun artması ve sağlık hizmetlerine olan ihtiyacın artması ile hem saray hem de varlıklı aileler tarafından kurulan vakıf ve dernekler eli ile şifa evleri kurulmuştur. Zaman geçtikçe Osmanlı devletinin eski gücünü kaybetmesi, mevcut topraklarındaki nüfusunun hızla artması, sağlık hizmetlerine olan ihtiyacın daha da artması ve gelişmiş batılı devletlerin gerisinde kalması ile beraber sağlık alanında yeniden yapılanma döneminin başlamış olduğu görülmektedir. İlk olarak askerin sağlık hizmetlerinin karşılanması amacı ile askeri hastanelerin kurulması ve de akabinde sivil hastanelerin kurulmaya başlaması ile Osmanlı sağlık alanındaki değişimler gözle görülecek kadar artmıştır.

### **5.1.2. Cumhuriyet Dönemi Sağlık Hizmetleri**

Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılıp görevine başlamasından kısa bir süre sonra 3 Mayıs 1920 tarihli 3 Sayılı kanun ile Sağlık Bakanlığı kurulmuş olup, bu kuruma ilk sağlık Bakanı olarak Dr. Adnan Adıvar atanmıştır. Sağlık Bakanlığı, elindeki yetkiyi arttırmak, yaşanan ve yaşanacak sorunlara daha iyi çözüme ulaştırabilmek ve daha iyi hizmet sunabilmek amacıyla kurulduğu ilk zamanlar mevzuat geliştirme çalışmalarına önem vermiştir. Sağlık Bakanlığının ismi 3 Mayıs 1920 tarihli 3 sayılı kanunda Sıhhat İctima-i Muavenat Vekaleti (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) olarak geçmektedir. 1920 tarihi sadece Sağlık Bakanlığının temellerinin atıldığı ve yavaş yavaş alt yapısının oluşturulmaya başlandığı bir dönemdir. Sebep olarak ise ülke yeni bir savaştan çıkmış, ne sağlık gücünün ne insan gücünün ne mali gücün yeteri kadar olmamasıdır (Akdağ, 2008: 14). Cumhuriyetin ilanı ile kurulan hükümetler sağlık alanında yeni düzenlemeler yapmıştır. Sağlık Bakanlığının sağlık alanında yapmış olduğu yeni düzenlemeler tarihsel süreç içerisinde aşağıdaki vermektedir.

#### **5.1.2.1. 1923-1937 Dr. Refik Saydam Dönemi**

1923 tarihi itibari ile 14 yıl Sağlık Bakanı olarak görev yapan Dr. Refik Saydam Cumhuriyet Döneminin ilk Sağlık Bakanıdır. Ülkemizde sağlık sisteminin oluşturulmasında öncülük yapan Dr. Refik Saydam o dönemde artarak bir sorun haline gelen bulaşıcı hastalıklar ile mücadele kapsamında koruyucu hekimlik uygulaması başlatmış ve bu uygulamanın yaygınlaştırılmasını sağlamıştır (Savaş ve Karahan, 2002: 52).

Dr. Refik Saydam öncülüğünde Sağlık Bakanlığı ülke içerisinde yaşanan sağlık sorunlarını çözmek amacıyla bir çalışma programı hazırlamıştır. Hazırlanan bu programda Sağlık Bakanlığı tarafından yapılması gerekenler şu şekilde açıklanmıştır,

- Devlet sağlık örgütünün kapasitesini artırarak genişletmek,
- Sağlık kurumlarında görevlendirilecek (Hekim, Sağlık memuru, Ebe) personel yetiştirmek,
- Doğum ve çocuk bakım evleri ile Numune hastaneleri açmak,
- Bulaşıcı hastalıklar ile (Sıtma, Verem, Trahom, Frengi, Kuduz) mücadele etmek,
- Sağlık Bakanlığının elini güçlendirecek ve sağlık alanında olumlu olacak yasaların çıkarılması,
- Köyler dâhil ülkenin her yerinde sağlık ve sosyal örgütleri kurmak,
- Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü ve Hıfzıssıhha Mektebini kurmak,

Sağlık bakanı Dr. Refik Saydamın öncülüğünde hazırlanmış olan Sağlık Bakanlığı çalışma programının temel amacı; Sağlık bakanlığının işlevini arttırarak halkın faydalanacağı daha verimli bir sağlık hizmeti sunmaktır. İsteyen herkesin daha hızlı bir şekilde sağlık hizmetlerine ulaşmasını sağlamak amacıyla ülke içerisinde sağlık örgütlenmesinin oluşmasını sağlamak. Sağlık hizmetlerinin ülkenin dört bir yanına götürülmesi amacıyla sağlık personelinin yetiştirilmesine önem verilmiştir bu çalışma programında.

Dr. Refik Saydam Öncülüğünde hazırlanan bu sağlık programı ile sağlık kurumlarında görevlendirilecek sağlık personeli yetiştirme ve koruyucu sağlık hizmetlerinin arttırılmasına önem verilmiştir. Ülke çapında tedavi edici sağlık kurumları açılmış ve günden güne sayısı arttırılmıştır. Devlet eli ile ülke genelinde sağlık Bakanlığına bağlı olarak, illerde il sağlık müdürlükleri, ilçelerde ise hükümet tabiplikleri kurulmuştur. Burada amaç; Sağlık Bakanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar oluşturularak ülke genelinde örgütlenmektir.

Dr. Refik Saydam' a göre; Sağlık Bakanlığı koruyucu sağlık hizmetleri kapsamında bulaşıcı hastalıklar ile mücadele edilmesinde dikey bir yöntem kullanılması daha olumlu sonuçlar doğuracaktır. Bu kapsamda bulaşıcı hastalıklar ile tedavi hizmetlerinin yürütülmesi yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu bağlamda bakanlık ise; hizmetlerin planlanması, koordine edilmesi ve denetimin yapılması görevlerini üstlenmelidir.

Cumhuriyet Döneminin ilk Sağlık Bakanı Dr. Refik Saydam döneminde yapılan önemli sağlık hizmetlerinden bazıları şunlardır; 1930 tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunu çıkartılarak bakanlığın yetki ve sorumlukları ile sağlıkla ilgili mesleklerin uygulama şekli belirlenmiş, aşı üretimi için Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi kurulmuş, büyük şehirlerde (Ankara, İstanbul, Diyarbakır, Erzurum, Sivas) beş adet numune hastanesi hizmete açılmış, İstanbul, Elazığ ve Manisa'da ruh ve sinir hastalıkları hastanesi hizmete açılmış, İstanbul ve İzmir'de bulaşıcı ve salgın hastalıklar hastanesi hizmete açılmış, dokuz adet doğum ve çocuk bakımevi hizmete açılmış, beş yataklı 170 tane muayene ve tedavi evi hizmete açılmıştır (Akın, 2015: 55).

#### **5.1.2.2. 1937-1950 Dr. Behçet Uz Dönemi**

Dr. Refik Saydam'dan sonra 1937 yılı itibari ile Sağlık Bakanlığında Dr. Behçet Uz dönemi başlamıştır. Cumhuriyet Döneminin ikinci sağlık bakanı olan Dr. Behçet Uz önemli sağlık politikalarına imza atmıştır. Bunlardan en dikkat çekici ve önemli olan 1946 yılından toplanan 9. Milli Tıp Kongresinde sunumu yapılan ve sonrasında da yürürlüğe giren Birinci On Yıllık Sağlık Planıdır. Behçet Uz Planı olarak da bilinen bu plana göre; ülke yedi sağlık bölgesine ayrılacak ve her bölge kendine yeterli olacak şekilde örgütlenecekti. Belirlenecek bu bölgelerde her 40 köy için içerisinde bir doktor, bir ebe, bir sağlık memuru ve bir ziyaretçi hemşirenin bulunacağı 10 yataklı bir sağlık merkezi kurulması planlanmıştır. Buna ilaveten de her 10 köy içinde bir ebe ve bir sağlık memurunun bulundurulması öngörülüyordu. Belirlenen bölgelerdeki kurulan merkezlerde hem tedavi edici hem de koruyucu hizmetlerin birlikte sunulması düşünülüyordu. Kademeli bir şekilde bölgeler kurulduktan sonra her bölgeye bir tıp fakültesi kurulacaktır (Bostan, 2009: 87).

### **5.1.2.3. 1950-1960 Demokrat Parti Dönemi**

1946 itibari ile çok partili döneme geçilmesinden dolayı Sağlık Bakanlığında Demokrat Parti Dönemi başlamıştır. Sağlık merkezleri üzerinde fazla çalışmalar yapılan bu dönemde sağlık merkezlerinin yurt genelinde yaygınlaştırılarak bu alanda halka hizmet sunulması amaçlanmıştır. Demokrat Parti öncesinde yerel yönetimlere bağlı olan hastaneler bu dönemde sağlık bakanlığına devredilmiş olup bu kurumların finansal işlemleri devlet tarafından genel bütçede yapılması kararı alınmıştır (Tatar, 2003: 100).

Cumhuriyetin ilanından bu döneme kadar, bir yandan sağlık hizmetlerine devletin yatırımları aralıksız sürerken diğer taraftan da özel sağlık sektörünün gelişmesi için çaba harcanmıştır. Bu durum hükümetlerin sağlık politikasında tutarsızlık oluşturmuş bu tutarsızlık neticesinde, tedavi edici sağlık hizmetlerinde ve koruyucu sağlık hizmetlerinde çağın gerisinde kalınmıştır. Vatandaşların sağlık hizmetlerinden beklentileri ve artan talepleri karşılanmamış, bunun sonucunda diğer kamu kurum ve kuruluşları kendi çalışanlarının sağlık sorunlarına kendi olanakları ile çare aramaya başlamışlardır. 1952 yılında geçilen Sosyal Sigortalar Kurumu ve bu kuruma bağlı hastanelerin açılması bu duruma örnek gösterilebilir. SSK hastanelerinin yaygınlaşması ile sağlıkta çok başlılık ve eşgüdümsüzlük artmıştır. Ayrıca, özel ve diğer kamu kurumlarına bağlı sağlık kuruluşlarının açılmak istenmesi, Sağlık Bakanlığı'na ait hastanelerde oluşan yoğunluğun önüne geçme çalışmalarıdır.

### **5.1.2.4. 1960- 1980 Dönemi**

1960 yılında gerçekleşen askeri darbe ile subaylardan oluşan Milli Birlik Komitesi ülke yönetimini ele almıştır. Hem yeni bir anayasanın hazırlanması hem de tüm bakanların görevlerine son verilerek yeni bakanların bu komite tarafından atanması ile ülke yönetiminde büyük bir değişiklik yaşanmıştır. Emekli tabip asker olan Nusret karasu 1960 tarihinde sağlık bakanı olarak göreve başlamıştır (Özer, 1981: 254). Göreve başlamasının hemen ardından yeni dönemdeki sağlık hizmetlerinin hangi politikalar çerçevesinde gerçekleşeceğini açıklayan bir genelge yayınlamıştır. Yayımlanmış olan bu genelgeye genel olarak bakılacak olursa:

Bu genelgeye başlangıç olarak; göreve yeniş başladığımı ve bundan dolayı arkadaşlarımdan gelen tebriklere memnuniyetini bildirmekte ve teşekkürlerini sunmaktadır. Sonrasında; *Vekâlet camiasına bağlı bütün sağlık personelinin umumi sıhhat bakımından mühim olan vazifelerini noksansız olarak ifa edeceklerine ve her derecedeki memurlarımızın münasebetlerinde karşılıklı itimat ve sevgi havasının hâkim olduğuna emin bulunmaktayım. Arkadaşlarımdan her türlü hakları kanun ve nizamlarla tahtı temine alınmış olduğundan hiçbir endişeye mahal kalmadan mukaddes bildiğimiz vazifelerinde mükemmel bir şekilde çalışmalarını ve bana yardımcı olmalarını bilhassa rica eder hepinize muvaffakiyetler temenni ederim.*” (Sağlık Dergisi, 1960: 160).Diyerek sağlık bakanlığı bünyesinde çalışan personelin ülkenin durumundan etkilenmeyerek görevlerine devam etlerini belirtmiştir.

1960 yılı itibari ile planlı dönem başlamış olmaktadır. Birinci beş yıllık kalkınma planı ile devletin her alanında yeniden bir yapılanma çalışmaları başlamıştır. Bu kalkınma planında halka sunulan sağlık hizmetlerinin kalitesini arttırmak için halk sağlığı hizmetlerine önem verilmesi belirtilmiştir. Bu amaca ulaşmak için tedavi edici hizmetler, koruyucu hizmetleri tamamlayan bir öge olarak görülmüş, az sayıda nüfusun yararlandığı ve pahalı bir hizmet olan hastanecilik yerine evde ve ayakta tedaviyi sağlayan, küçük topluluklara kadar yayılan bir sağlık örgütünün kurulması



öngörülmüştü. Planın ön gördüğü hedefler yönünde sağlık hizmetleri yeniden örgütlenmiş ve bu amaçla, 5 Ocak 1961 tarihinde “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Uygulanmasına 1963 yılında başlanan sosyalleştirilmiş sağlık hizmetlerinin 1977 yılında tüm ülkeye yayılması hedeflenmişti. 1982 yılında ise her 5000 kişiye bir “Sağlık Ocağı” kurulmasının tamamlanması öngörülmüştü (Tengilinoğlu, 2011: 132).

Sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi hakkında kanunun temel amacı; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde de bir hak olarak tanınan sağlık hizmetlerinin halka sunulmasında sosyal adalete uygun bir şekilde yol izlenmesini sağlamak için tıp ve sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi gerekiyordu. Yasayla bir yandan sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesi ön görülürken, diğer yandan da özel teşebbüs serbest bırakılmıştı. Kamu kurumlarından maaş ve ücret almayan ve hiçbir şekilde maddi yardım sağlamayan hekim ve tıp şubesi mensupları, yürürlükteki kanunlar çerçevesinde mesleklerini serbestçe yerine getirebilir, özel sağlık kurumları ve eczane açabilirler. 224 sayılı kanun ile sağlık hizmetlerinin iyileştirilerek yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Bu uygulama pilot şehir olarak Muş ilinde başlamış fakat amaçlandığı gibi yaygınlaştırılamamıştır. Bu uygulamanın başarısız olması ile yeni düzenlemeler ve uygulamalar gündeme gelmiştir. Tekrar yeni bir çalışma yapılarak Türkiye’yi 16 bölgeye ayıran 1978 yılında 2168 sayılı Sağlık Personelinin tam süre çalışma esasları kanunu çıkarılmıştır (Tengilinoğlu, 2011: 133).

Hizmetin gereği ve mahrumiyet koşulları dikkate alınarak sağlık hizmetlerinde çalışan personele aylıklarından ve meslek tazminatlarından farklı olarak hak kazanabilecekleri meslek tavanının üç katını geçmemek üzere mahrumiyet yeri ve hizmet niteliği tazminatı ödenir. Maddesi ile sağlık personelinin geri kalmış yörelerde görev almasını özendirici koşullar getirilmiştir. Tam gün çalışanlara ek ödenekler getiren bu yasa 1980 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Sağlık alanının iyileştirilmesi ve sağlık hizmetlerinden herkesin faydalanmasını sağlamak amacıyla 1967 yılında Genel Sağlık Sigortası Kanun taslağı hazırlanmış ve aynı yıl içerisinde meclise sunulmuştur, fakat kabul edilmemiştir. 1970- 1980 yılları arasında sağlık politikalarında bir değişim yaşanmamıştır. Sağlık hizmetleri olağan ivmede devam etmiştir (Karakuzu, 2013: 33).

#### **5.1.2.5.1980- 2002 Dönemi**

1982 Anayasası vatandaşın sosyal güvenlik hakkına sahip olmalarının yanı sıra, bu hakkın gerçekleşmesinin devletin sorumluluğunda olduğuna yönelik hükümler içermektedir. Anayasanın 60. Maddesi “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” demektedir. Ayrıca Anayasanın 56.maddesinde “Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak, insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak iş birliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermelerini düzenler. Devlet, bu görevi kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir” hükmü getirilmiştir. Aynı maddede “Genel Sağlık Sigortası kurulabileceği” bir hükümde yer almıştır.

1987 yılında 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu çıkarılmıştır. Fakat tam anlamı ile uygulanamamıştır. Kanuna uygun bazı düzenlemelerin eksik olduğu ve de bu kanunun bazı maddelerinin anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmesi sebebi ile tam anlamı ile uygulanamamıştır.

Sağlıkta Finans yönetiminin öneminin artması ile genel sağlık sigortası 1987 yılında tekrar gündeme gelmiş; ancak bu konudaki hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilemediği gibi 1986 yılında Bağ-Kur sigortalılarına da ayrı sağlık yardımları yapılmaya başlanarak kamu sağlık sigortacılığında üç başlı bir yapı oluşmuştur. Bu gelişmenin en dikkat çekici sonucu olarak, aynı sağlık hizmetlerine her üç kurumun farklı yaklaşımları ve fiyatlandırmaları gündeme gelmiş, verilen bir hizmetin bedeli bazı kurumlarca ödeme listesinde bulunurken bazılarınca ödenmemiştir. 1990 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından, sağlık sektörü ile ilgili bir temel plan hazırlanmış ve bu plan doğrultusunda 1.Ulusal Sağlık Kongresi 1992 yılında toplanmıştır. Sağlık Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülen bu “Sağlık Sistemi Master Plan Etüt Çalışması” bir anlamda sağlık reformlarının ele alındığı bir sürecin başlangıcını oluşturmuştur (Akdağ, 2011: 23).

1992 ve 1993'te Birinci ve İkinci Ulusal Sağlık Kongreleri yapılarak, sağlık reformunun teorisi çalışmalarına hız verilmiştir. 1992 yılında 3816 sayılı Kanunla sosyal güvenlik kapsamında olmayan düşük gelirli vatandaşlar için yeşil kart uygulaması başlatılmıştır. Böylece sağlık hizmetlerine erişim konusunda yeterli ekonomik düzeyden mahrum olan ekonomik gücü zayıf insanların sınırlı da olsa, sağlık sigortacılığı içine alınması sağlanmıştır. 1993 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan “Ulusal Sağlık Politikası destek, çevre sağlığı, yaşam biçimi, sağlık hizmetlerinin sunumu, sağlıklı Türkiye hedefleri olmak üzere başlıca beş ana bölümü içermekteydi 1998 yılında Genel Sağlık Sigortası, “Kişisel Sağlık Sigortası Sistemi ve Sağlık Sigortası İdaresi Başkanlığı Kuruluş ve İşleyiş Kanunu Tasarısı” adı altında, Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmuş, ancak kanunlaşmamıştır. 2000 yılında, Genel Sağlık kanun tasarısı taslağı bakanlıkların görüşüne gönderilmiş ancak bu da sonuçlanmamıştır. 1990'lı yıllarda yürütülen Sağlık Reformu çalışmalarının ana bileşenleri şunlardı: Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanarak Genel Sağlık Sigortasının kurulması,

ii. Birinci basamak sağlık hizmetlerinin aile hekimliği çerçevesinde geliştirilmesi, Hastaneleri özerk sağlık işletmelerine dönüştürülmesi, Sağlık Bakanlığı'nın koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik veren sağlık hizmetlerini planlayıp denetleyen bir yapıya kavuşturulması. Görüldüğü gibi bu dönem önemli teorik çalışmaların yapıldığı ancak bunların yeterince uygulama alanının bulunmadığı bir dönem olmuştur (Kararkuzu, 203: 35).

## **5.2. Sağlık Alanında Kamu Personel Sisteminde Yaşanan Değişim ve Dönüşüm**

Hem ülke nüfusunun her geçen gün artması hem de halkın duyduğu ihtiyaçların artması ile birlikte kamunun hemen her alanında yeniden yapılanma amacıyla değişim dönüşüm çalışmaları başlamıştır. Bunun amacı ise hem kamu kurumlarının görevlerini sistematik bir düzen içerisinde ifa etmesi hem de kamu tarafından üretilen hizmetin ülkenin her bölgesine ulaştırılarak tüm halkın faydalanmasını sağlamaktır. Hiç kuşkusuz ki değişim dönüşüm çalışmalarının en azla yapıldığı alanlardan birisi sağlık alanıdır. Sağlık Hizmetlerinin halka hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulması amacıyla sağlık alanında yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Sağlık alanında yaşanan aksaklıkları gidermek ve sunulan hizmetlerden halkın daha çok faydalanmasını sağlamak amacıyla yapılan değişim dönüşüm çalışmalarına aşağıdaki konu başlıklarında yer verilmiştir.

### **5.2.1. Sağlık Hizmetlerinin Örgütlenmesi**

Hem halkın sağlık hizmetlerinden daha hızlı ve verimli olarak faydalanabilmesi hem de sağlık hizmetlerinin tek çatı altında faaliyet göstermesi amacıyla sağlık hizmetlerinde örgütlenme başlamıştır. Sağlık hizmetlerinde örgütlenme kapsamında yapılan faaliyetler ve uygulamalar aşağıdaki bölümlerde incelenmektedir.

#### **5.2.1.1. Türkiye Kamu Hastane Kurumu ve Kamu Hastane Birliklerinin Kurulması**

Vatandaşlara daha iyi sağlık hizmeti vermek için sağlık sisteminde yaşanan aksaklıkların giderilmesi amacıyla 2008 yılında Sağlık Bakanlığının isteği üzerine ve Sağlık Bakanlığının sağlamış olduğu finansal kaynaklar ile Ekonomik Kalkınma İşbirliği Örgütü ve Dünya Bankası Türk sağlık Sistemi üzerine bir çalışma yapmıştır (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2008: 111).

Ekonomik Kalkınma İşbirliği Örgütü ve Dünya Bankasının yapmış olduğu incelemeye göre Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programının ancak yarısını tamamlayabilmişti. Genel Sağlık Sigortası, sosyal güvenlik programlarının yeşil kart ile birlikte, Sosyal Güvenlik Kurumu altında birleştirilmesi ile 2008’de başarılmıştı. Aile hekimliği sistemi henüz nüfusun %20’sinde uygulanmaktaydı. Kamu hastaneleri, Sağlık Bakanlığı altında birleştirilmiş ve performans yönetim sistemi personelin teşviki için kullanılmaya başlanmıştı. Kamuya bağlı sağlık tesisleri henüz önemli derecede otonomi kazanamamış olsa da satın alıcı/hizmet sunucu ayrımı başlatılmıştı. Aile hekimliği uygulamasına başlanılan illerde birinci basamak sağlık hizmetlerinden memnuniyet hızla artmaya başlamıştı. Ayrıca, sağlık sisteminden memnuniyette, nüfusun bütününde genel bir artış söz konusuydu. Sağlık harcamalarında keskin bir artış olmakla birlikte, bu artışın Gayri Safi Yurtiçi Hasıladaki büyümeyle orantılı olduğu görülmekteydi. Ekonomik Kalkınma İşbirliği Örgütü ve Dünya Bankasının incelemesi, her ne kadar final değerlendirmeyi yapmak için çok erken olsa da Sağlıkta Dönüşüm Programının başarılı olduğu ve temel sağlık sistemi reformlarının geliştirilmesi ve uygulanmasında ve temel göstergelerde “iyi uygulama” örneği sergilediği sonucuna varmıştır (Torbacı, 2017: 11).

663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu 19.03.2012 tarihinden itibaren faaliyetlerine başlamıştır. Bu kararname ile Sağlık Bakanlığının teşkilat yapısında köklü değişiklikler yaşanmıştır. 663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığının yapısının politika belirleme üzerine yoğunlaştığı, kurumsal uzmanlaşmaya önem veren ve taşradaki yöneticilerin karar verme imkânlarını artırmayı amaç edinen bir sisteme dönüştürülmesi öngörülmüştür. Dünyanın bazı ülkelerinde de uygulanmakta olan ve literatürde desantralizasyonu (yerelleşme) olarak anılan bir yönetim sistemine geçiş benimsenmiştir. 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığının yapısı yeniden düzenlenmiş ve büyük değişiklikler meydana gelmiştir. 663 Sayılı Kanun Hükmünde kararname ile Sağlık Bakanlığı; Sağlık Bakanı, Müsteşar ve yardımcısına bağlı Genel müdürlükler ile kurumlardan oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra Sağlık Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Eczacılık Kurumu Kurulmuştur (Torbacı, 2017: 13).

#### **5.2.1.1.1. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun Görevleri, Yetkileri ve Sorumlulukları**

Kurulan Kamu Hastaneleri Kurumunun görev, yetki ve sorumlulukları 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede aşağıdaki gibi belirtilmiştir (Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri hakkında KHK, 2011: madde 29).

- Kuruma bağlı sağlık işletmelerini oluşturma, bu işletmeleri birleştirmek, ayırmak ve kapatmak
- Kurumun bünyesinde bulunan sağlık işletmelerinde her türlü sağlık hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak
- Performans değerlendirmesi yapmak
- Sağlık kuruluşlarında hastaya uygulanacak koruyucu ve tedavi edici tüm uygulamalara yönelik iyileştirme çalışmaları yapmak
- Görev alanı ile ilgili konularda ulusal veya uluslararası kamu veya özel kurum ve kuruluşlarla bilimsel ve teknik işbirliği yapmak, müşterek çalışma yürütmek
- Sağlık personelinin özlük, atama, nakil emeklilik ve ücret işlemlerini yürütmek.
- Kurum hizmetlerinin gerektirdiği her türlü satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idarî ve malî hizmetleri yürütmek.

Kamu hastaneleri kurumun temel olarak amacı sağlık hizmetleri sunan kurumların tek çatı tek altında toplanarak sağlık hizmetleri ile ilgili yapılacak tüm faaliyetlerin tek elden yönetilmesi sağlamaktır. Böylece sunulan sağlık hizmetlerinin verimliliğini ve hizmet kalitesini arttırmayı amaçlar.

#### **5.2.1.1.2. 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasıyla Amaçlanan Kazanımlar**

Sağlık Bakanlığının yapısı içerisinde Taşra teşkilatının görevi merkez teşkilatın aldığı kararları uygulamak idi. Bu ise taşra teşkilatının yetki ve imkânlarının sınırlı olduğunu göstermektedir. . Merkez teşkilatta düzenleme, içre ve denetleme görevleri beraber yapılmakta idi. Sağlık sistemi ile ilgili politikaların oluşturulması ve bu politikaların ülke genelinde uygulanmasını sağlamak Sağlık Bakanlığının merkez teşkilatının görevidir (Çağıl, 2002: 106).

Kamu Hastaneleri birliği ile Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun kurulduğu 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığının yeni sağlık politikaları oluşturma kabiliyet ve yetkilerinin artacağı düşünülmüştür. Halka sunulacak sağlık hizmetlerinde eğitilmiş personelin kullanılması sunulacak hizmetinde verim ve kalitesini de arttıracak düşünülmüştür. Sağlık alanında oluşturulacak politikaların bilim ve teknoloji eşliğinde meydana getirilmesi ve bu politikaların profesyonel personel ile sunulması sağlık hizmetlerinin kalitesini arttıracaktır (Ateş, 2011: 7). Kamu Hastaneleri Birliğinin kurulmasındaki diğer bir amaç ise; sağlık kuruluşlarının takibinin daha kolay yapılması, alınan kararların ve geri dönüşümlerinin daha hızlı olması sağlamaktır.

Kamu ve özel sağlık hizmetlerinin sonuca odaklı planlanması, düzenli ve denetlenebilecek hale gelebilmesi istenmiştir. Bunlardan başka bu kararnameyle;

- Personel odaklı denetim anlayışı yerine, sistem ve faaliyet odaklı denetim sistemi oluşturulması,
- Bürokrasinin azalmasına bağlı olarak sorunların daha hızlı ve etkin şekilde çözülmesi
- Kurumsal uzmanlaşma sağlanması,

- Başarıya ve performansa odaklı sistem olması sebebiyle, sağlık sisteminin subjektif müdahalelere kapalı olması,
- Sağlık yöneticiliğinde profesyonelliğe geçilmesi suretiyle yönetimde ve hizmette verimlilik artışı sağlanması hedeflenmiştir, 663 sayılı kanun hükmünde kararname ile

#### **5.2.1.1.3. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Merkez Teşkilatı**

30 Milyar (TL) bütçesi ve 280 bin personeli ile Sağlık Bakanlığın en büyük parçası olan Kamu Hastaneleri Kurumu yapısal olarak merkez ve taşra teşkilatından meydana gelmektedir. Merkez teşkilat daire başkanlıkları ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Hizmet birimlerinin altında yer alan daire başkanlıkları şunlardır; Satın Alma Daire Başkanlığı, Stok Takip ve Analiz Daire Başkanlığı, Muhasebe İşlemleri Daire başkanlığı, Teknik Yöntemleri Düzenleme Daire Başkanlığı, Finansal Analiz Daire Başkanlığı (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, 201: 9).

#### **5.2.1.1.4. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Taşra Yapılanması**

Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna ait olan sağlık tesislerinin işletilmesi Kamu Hastaneleri Birliği tarafından yapılmaktadır. İllerin büyüklüğüne, sağlık durumuna, nüfusuna ve sağlık tesislerinin sayısı gibi durumlarına bakılarak her ilde bir veya birden fazla Kamu Hastaneleri Birliği kurulmuştur. Türkiye’ de 89 adet Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. Kamu Hastaneleri Birliğinin en üst yürütme ve karar organı olan Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliğinin bünyesinde Mali Hizmetler, Tıbbi Hizmetler ve İdari hizmetler Başkanlığı bulunmaktadır. Birliğe bağlı olan sağlık tesisleri hastane yöneticisi tarafından yönetilmektedir (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, 2014: 17).

Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu tarafından, Kamu Hastaneleri Birliklerin ve sağlık tesislerinin büyüklükleri dikkate alınarak Birlik ve hastanelerdeki yönetim görevleri tek kişiye verilebilir, sağlık tesislerinde ki müdürlüklerin sayısı dörde kadar artırılabilir ve bu durumda görev dağılımları yeniden belirlenir. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun belirlediği standartların aşılması şartıyla, Genel Sekreter tarafından Başhekim Yardımcılıkları ve Müdür Yardımcılıkları oluşturulur (Torbacı, 2017: 15).

#### **5.2.1.1.5. Kamu Hastane Birliği Genel Sekreterliklerinin Görevleri**

Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliklerinin görevleri Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Taşra Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönergede aşağıdaki şekilde yer almaktadır (Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Taşra Teşkilatı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge, 2012: 2).

- Sağlık tesislerini işletmek, faaliyetlerini izlemek, değerlendirmek ve denetlemek, bu tesislerde her türlü sağlık hizmetlerinin verilmesini sağlamak, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak, düzenleme yapmak ve politika oluşturulması maksadıyla Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna teklifte bulunmak,
- Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumunun onayı ile sağlık tesislerinin açılması ve birleştirilmesi işlemlerini yürütmek,

- Bünyesindeki sağlık tesislerinde performans değerlendirme sistematığı için her türlü alt yapıyı kurmak, rapor sonuçlarını belirli aralıklarla Türkiye Kamu Hastaneleri kurumuna bildirmek,
- Sağlık tesislerinde hasta ve çalışan hakları ile güvenliğine yönelik iyileştirme ve geliştirme çalışmaları yapılmasını sağlamak ve takibini yapmak.

Hizmet sunumu ve sağlık hizmetine erişimin kolaylaştırılması amacıyla, kamu veya özel kurum ve kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ile bilimsel ve teknik işbirliği yapmak, müşterek çalışma yürütmek,

- TKHK tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde KHB dâhilinde personel hareketlerini gerçekleştirmek,
- Sağlık hizmetlerinin gerektirdiği her türlü satın alma, kiralama, inşa etme, bakım ve onarım işlerini yürütmek.

Kamu hastaneleri birliği genel sekreterlikleri; birliğe bağlı tüm sağlık işletmeleri üzerinde birleştirme, ayırma, performans değerlendirme gibi tüm çalışmaları yönetme yetkisine sahiptir. Sağlık işletmelerinin daha iyi hizmet sunmasını sağlayacak faaliyetlerde bulunmak ve bu işletmeleri yönlendirmek birliğin genel görevlerindedir.

#### **5.2.1.1.6. Kamu Hastaneleri Birliğinin Kapatılmasından sonraki süreç**

Kamu Hastaneleri Birliğinin faaliyetleri 2017 yılında durdurulmuştur. Kapatılan Kamu Hastaneleri Birliğinin yerini 2017 tarihli 694 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Halk sağlığı Müdürlüğü ve Kamu Hastaneleri Müdürlüğü almıştır. 663 sayılı kanun he kararnamede Kamu Hastaneleri Birliğinin sahip olduğu yetkiler ve yürütmüş olduğu görevler aynı şekilde ve bazı değişikliklere uğrayarak bu kurumlara devredilmiştir.

Halk Sağlığı Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

1. Halk Sağlığını tehlikeye atan riskler ile mücadele etmek,
2. Birinci basamak sağlık hizmetleri yürütmek amacıyla sağlık kuruluşları oluşturmak, var olan sağlık kuruluşlarını ise ayırmak veya birleştirmek,
3. Bulaşıcı olan ve olmayan, kronik hastalıklar, kanser, anne çocuk, ergen ve yaşlılık gibi risk gurupları ile ilgili araştırma yapmak,
4. Yaşam kalitesini yükseltmek, toplumdaki tüm bireyleri sağlığını geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak ve önlemler almak,
5. Birey, toplum ve çevre sağlığını etkileyen her türlü etkeni incelemek,
6. Halk sağlığını korumaya yönelik erken tedbir önlemleri almak,
7. Biyolojik ürünler ve test materyali ile benzeri ürünler ile ilgili araştırma ve geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,
8. Görev ve sorun alanları ile ilgili olarak hizmet sağlamak, personelin yetiştirilmesi için kurumlarla işbirliği yapmak,
9. Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

Kamu Hastaneleri Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

1. Bakanlığa bağlı hastaneleri, ağız ve diş sağlığı merkezlerini ve benzeri sağlık kuruluşlarını kurmak ve işletmek, gerektiğinde bunları birleştirmek, ayırmak, nakletmek veya kapatmak,
2. Sağlık kuruluşlarında her türlü koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak, faaliyetleri izlemek ve değerlendirmek, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak,
3. Performans değerlendirmesi yapmak ve değerlendirme sistematığı için her türlü alt yapıyı kurmak,

4. Sağlık kuruluşlarında hasta haklarına, hasta ve çalışanların sağlığına ve güvenliğine yönelik iyileştirme çalışmaları yapmak,
5. Bakan tarafından verilen benzeri görevle694 Sari yapmak.”

694 Sayılı Kanun hükmünde Kararname ile hastanelerin yönetimi ve denetimi konusunda da değişiklikler yapılmıştır; ,

a) Hastaneler hastane başhekimisi tarafından yönetilir. Hastane başhekimisine bağlı olarak idari ve mali işler ile sağlık bakım hizmetleri müdürlükleri kurulur. Bakanlık tarafından, hastanelerin büyüklükleri dikkate alınarak belirlenen hallerde, yönetim görevleri tek kişiye verilebilir veya hastanedeki müdürlüklerin sayısı dörde kadar artırılabilir; bu durumda görev dağılımları yeniden belirlenir.

b) Bakanlıkça tespit edilen norm ve standardı aşmamak kaydıyla il sağlık müdürü tarafından belirlenen sayıda başhekim yardımcılıkları ve müdür yardımcılıkları oluşturulur.

c) Hastaneler; tıbbi ve mali kriterler ile kalite, hasta ve çalışan güvenliği ve eğitim kriterleri çerçevesinde Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre altı aylık veya bir yıllık sürelerle değerlendirmeye tabi tutulur. Bu değerlendirme, kamu veya özel değerlendirme kuruluşlarına da yaptırılabilir. Değerlendirme sonuçlarına göre hastaneler yukarıdan aşağıya doğru (A), (B), (C), (D) ve (E) şeklinde gruplandırılır. Hastanelerin ağırlıklı ortalaması, il düzeyinde hastanelerin grubunu belirler.

694 sayılı kanun ile birlikte sağlık personelinin ataması, niteliği ve mali haklarında da değişiklikler yapılmıştır;

(1) Bakanlıkta ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen pozisyonlarda sözleşmeli olarak personel istihdam edilir. Yeni açılacak hastaneler için söz konusu cetveldeki başhekim, başhekim yardımcısı, müdür ve müdür yardımcısı pozisyonu sayıları, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça %20'ye kadar artırılabilir. Bakanlık ve bağlı kuruluşlarındaki diğer personel 657 sayılı Kanun ve 4924 sayılı Kanuna tabi olarak çalışır.

(2) Bakanlık ve bağlı kuruluşlarında, 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunun eki cetvellerde sayılanlar dışında kalan memurların atamaları Bakan tarafından yapılır. Bakan, gerekli gördüğü hallerde atama yetkisini merkez teşkilatında alt kademelere ve bağlı kuruluşların üst yöneticilerine devredebilir.

(3) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen pozisyonlardaki sözleşmeli personelde, en az lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarından mezun olma şartı ve 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar aranır.

(4) İl ve ilçe sağlık müdürünün tabip olması; il sağlık müdürü, başkan, başkan yardımcısı, başhekim ve müdürlerin kamu veya özel sektörde en az beş yıl, ilçe sağlık müdürü, uzman ve müdür yardımcılarının ise en az üç yıl iş tecrübesine sahip bulunması gerekir.

(5) Eğitim ve araştırma hastaneleri başhekiminin eğitim görevlisi tabip veya tıp alanında doçent veya profesör unvanlı tabip; diğer hastane başhekimlerinin uzman tabip veya tıp, hukuk, kamu yönetimi, işletme, sağlık yönetimi alanında lisans, yüksek lisans veya doktora eğitimi almış tabip; yüz yatağın altındaki hastane başhekimlerinin tabip; ağız ve diş sağlığı ile ilgili hastanelerde başhekimin diş hekimi olması; başhekim yardımcılarının ise tıp, diş hekimliği veya eczacılık öğrenimi almış olması veya lisansüstü eğitim yapmış olmaları kaydıyla sağlık bilimleri lisansiyeri olması gerekir.

(6) Açıktan alınacak uzmanların Kamu Personeli Seçme Sınavından en az yetmiş puan almış olmaları şarttır. Uzmanların dağılımına ve işe alımına ilişkin usul ve

esaslar Bakanlık tarafından belirlenir. Açıkta istihdam edilen uzmanların oranı toplam uzman sayısının yüzde otuzunu geçemez.

(7) Ekli (II) sayılı cetvelde yer alan sözleşmeli personelle ilgili bu maddede belirtilen asgari şartların dışında Bakanlıkça ilave nitelik ve şartlar belirlenebilir.

(8) İlgili birimlerin fonksiyonları, rolleri ve hizmet ihtiyaçları dikkate alınarak ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarının normları Bakanlıkça belirlenir.

(9) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen pozisyonlardaki sözleşmeli personelin sözleşmeleri Bakan tarafından imzalanır. Bakan, gerekli gördüğü hallerde sözleşme imzalama yetkisini merkez teşkilatı ile taşra teşkilatındaki yöneticilere devredebilir.

(10) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen pozisyonlardaki sözleşmeli personelin sözleşmeleri iki yıldan dört yıla kadar yapılabilir ve süre sonunda tekrar sözleşme imzalanabilir. Bu şekilde istihdam edilecek personelle yapılacak sözleşme ekinde kurumsal hedefler ve performans değerlendirme kriterleri de gözetilerek hazırlanan bireysel performans kriterleri ve hedefleri belirtilir. Sözleşme eki performans hedeflerindeki gerçekleştirmelere bağlı olarak süresinden önce de sözleşmeler sona erdirilebilir. Başarısızlık sebebiyle il sağlık müdürünün değişmesi halinde başarısızlığa sebebiyet veren başkan ve yardımcıları ile ilçe sağlık müdürlerinin ve başhekimlerin sözleşmeleri kendiliğinden sona erer. Başarısızlık sebebiyle başhekimlerin sözleşmesinin sona erdirilmesi halinde başhekim yardımcıları ile müdür ve yardımcılarının sözleşmeleri de kendiliğinden sona erer. Sürenin bitmesi veya herhangi bir sebeple sözleşmenin sona ermesi halinde yeni sözleşmeler yapıluncaya kadar bu görevler iki ayı geçmemek kaydıyla geçici süreli görevlendirilenler tarafından yürütülür. Başhekimin değişmesine bağlı olarak sözleşmesi sona eren personelle yeniden sözleşme yapılabilir.

(11) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen sözleşmeli pozisyonlarda açıkta istihdam edilen personelin herhangi bir suretle sözleşmeleri sona erdiğinde ilişkileri kesilir ve sözleşmeli çalışmaları, memurluk veya diğer personel istihdam şekillerinden birine geçiş bakımından kazanılmış hak teşkil etmez.

(12) Kamu kurum ve kuruluşlarında memur olarak istihdam edilenlerden uygun niteliklere sahip olanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen pozisyonlarda sözleşmeli statüde istihdam edilebilir. Bu şekilde istihdam edilenler kurumlarından aylıksız izinli sayılır. Bunlara kurumlarınca peşin olarak ödenen aylıklar için borç çıkarılmaz ve sözleşme ücretleri takip eden aybaşı itibarıyla ödenmeye başlanır. Söz konusu personel aylıksız izinli sayıldıkları kadro unvanları dikkate alınmak suretiyle 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine tabi olmaya devam ederler. İlgililerin bu şekilde aylıksız izinde geçirdikleri süreler önceki kadro unvanları esas alınmak suretiyle emekli keseneğine esas aylık unsurlarının veya sigorta primine esas kazanç unsurlarının tespitinde dikkate alınır. Bu fıkra kapsamına girenlerin aylıksız izinli sayıldıkları süreler emekli ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Yükseköğretim kurumlarının öğretim üyesi kadrosunda bulunanlardan sözleşmeli statüde istihdam edilenlerin sözleşmeli olarak çalıştıkları süreler, akademik unvanların kazanılması, yükseköğretim kurumları dışında kullanılması ve diğer özlük işlemlerinde değerlendirilmesi bakımından yükseköğretim kurumlarında geçmiş sayılır. Sözleşmesi herhangi bir surette sona eren personel, bir ay içinde kurumuna müracaatı halinde, kurumunca bir ay içinde kadrosuna atanır ve bu görevlerde geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık ve derecelerinde değerlendirilir.

(13) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen pozisyonlarda sözleşmeli istihdam edilenlerden onikinci fıkra kapsamına girmeyenler, sosyal güvenlik açısından 5510



sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında kabul edilirler.

(14) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen personele, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre belirlenen tavan ücret esas alınarak genel bütçeden ekli (III) sayılı cetvelde belirlenen oranlarda peşin olarak ücret ödenir. Ayrıca bağış, faiz ve kira gelirleri hariç olmak üzere döner sermaye gelirlerinden aynı cetvelde belirlenen tavan oranları geçmemek kaydıyla ek ödeme yapılabilir. Bakanlıkça belirlenen hizmet sunum şartları ve kriterleri de dikkate alınmak suretiyle, bu ödemenin oranı ile usul ve esasları; personelin görevi, eğitim durumu, çalışma şartları ve çalışma süreleri, hizmete katkısı, performansı ve çalıştığı hastanenin grubu gibi unsurlar esas alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlıkça belirlenir.

(15) Ekli (II) sayılı cetvelde belirtilen sözleşmeli personele yapılacak ek ödemeler, çalışmayı takip eden ayın başında yapılır. Sözleşmeli personele yukarıda sayılanlar dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamaz ve sözleşmelere bu hususta hüküm konulamaz.

(16) Sözleşmeli personel; kazanç getirici başka bir iş yapamaz, resmî veya özel herhangi bir müessesede maaşlı, ücretli veya sözleşmeli olarak görev alamaz, serbest olarak sanat ve mesleklerini icra edemez, 657 sayılı Kanunda Devlet memurları için yasaklanmış bulunan eylemlerde bulunamaz.

(17) Sözleşmeli personelin haftalık çalışma süresi emsali Devlet memurları ile aynıdır.

(18) Sözleşmeli personel olarak görev yapanlar, ihtiyaç halinde Bakanlığın ve bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında daire başkanı ve daha üst yönetici kadrolarında süreli olarak görevlendirilebilir ve bu husus sözleşmelerde belirtilir.

(19) Sözleşmeli personelin izinleri ve sosyal güvenlik açısından 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamına girenlerin iş sonu tazminatı hususlarında 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (B) bendine göre istihdam edilen sözleşmeli personele ilişkin hükümler uygulanır. Söz konusu personel için işsizlik sigortası primi ödenmez.

(20) Sözleşmeli personelin disiplin amirlerinin tayini ile çalışma usul ve esasları Bakanlık tarafından belirlenir. Bunlardan idari görevlerde bulunanlara memurların disiplin amirliği yetkisi verilebilir.

(21) Devlet hizmeti yükümlülüğünü yapmakta olan personel, atanmış olduğu sağlık kurumunda bu madde kapsamında sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilir. Ancak il merkezindeki sağlık kurumlarına atanmış olan Devlet hizmeti yükümlüleri il sağlık müdürlüğündeki sözleşmeli pozisyonlarında çalıştırılabilir. Bu personelin sözleşmeli olarak geçen süreleri Devlet hizmeti yükümlülüğünden sayılır.

(22) 4924 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde sözleşmeli olarak çalışan tabipler ihtiyaç halinde, istihdam edildikleri hizmet biriminde olmak kaydıyla, ekli (II) sayılı cetvelde sayılan başhekim ve başhekim yardımcısı veya lüzumu halinde ilçelerde ilçe sağlık müdürü pozisyonlarında görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlere bu görevlerinden dolayı ayrıca herhangi bir ödeme yapılmaz.”

### **5.2.2. Sağlık Personelinin İstihdamı**

2000 yılı itibari ile sağlık hizmeti sunan kamu kurumlarının daha iyi hizmet verebilmesi amacıyla örgütsel yapılarında, personel türle ve personel çalışma şartlarında değişim dönüşüm çalışmaları başlatılmıştır. 2003 öncesi Sağlık Personeli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/A maddesi kapsamında memur olarak istihdam edilirken

2003 yılı itibari ile Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde Sağlık personeli çeşitli sözleşmeli statülerde istihdam edilmeye başlamıştır. Sağlıkta sözleşmelilik durumu 4924 sayılı kanuna, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine ve 663 sayılı KHK'ya göre örgütlenmiştir.

#### **5.2.2.1. 4924 Sayılı Kanuna Tabi Sözleşmeli Personel İstihdamı**

2003 yılında kabul edilen 4924 Sayılı kanun ile Sağlık Bakanlığında yürütülen asli ve sürekli görevlerin sözleşmeli sağlık personeli eli ile yürütülmesinin önü açılmıştır. Bir bakanlık için özel olarak çıkarılmış ilk personel kanunu olan bu kanun memurluk anlayışını değiştirmiştir (Güler, 2005: 120).

Bu düzenlemenin sonucunda Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında personel sıkıntısı yaşanan yer ve pozisyonlara idari sözleşme ile personel istihdamı yapılmaya başlanmıştır. Bu kanun ile sağlık personeli arasındaki ücret farkı da düzeltilmeye çalışılmıştır( Ulutaş, 2011: 202). Haziran 2011 seçimleri öncesi 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4924 sayılı kanun uyarınca ihdas edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında 4 Haziran 2011 tarihi itibarıyla çalışmakta olan ve 657 sayılı Kanununun 48'inci maddesinde belirtilen genel şartları taşıyanlardan otuz gün içinde yazılı olarak başvuruların, pozisyonlarının vizeli olduğu teşkilat ve birimde, bulunduğu pozisyon unvanıyla atanacağı hüküm altına alınmıştır. Sözleşmeli personelin alımına son verilmediği gibi sözleşmeli personel istihdamına devam edilmiştir. Buda Sağlık Bakanlığı bünyesinde istihdam edilen sözleşmeli personelin gün geçtikçe artmasına sebep olmuştur. Sağlık Bakanlığında sözleşmeli personel uygulaması her zaman eleştiri konusu olsa da sağlık hizmetlerinin ülkenin her bölgesine ulaştırılmasında faydalı bir rol oynamıştır. Özellikle doğu illerinde açık olan sağlık personeli kadroları sözleşmeli personel ile doldurulmuştur (Karakuzu, 2013: 26).

#### **5.2.2.2. 657 Sayılı Kanunun 4/B Maddesine göre İstihdam**

2005 yılında yayınlanan 5413 sayılı kanun ile yeni bir sağlık personeli istihdam statüsü oluşturulmuştur. 5413 Sayılı Kanun ile; 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname' ye eklenen ek Madde 3 ile "Kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde, ücretleri döner sermayeden karşılanmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36'ncı maddesinde belirtilen sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfındaki unvanlarda çalıştırılmak üzere merkezi sınav sonuçlarına göre 657 sayılı Kanununun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına tabi sözleşmeli personel çalıştırılabileceği, belirtilmiştir (Karakuzu, 2013: 28).

Özlük hakları ve sözleşmeli personel statüsü açısından 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi 4925 Sayılı Kanundan farklıdır. Bu madde ile çok sayıda sağlık personeli ( sağlık memuru, hemşire, ebe) maaşlarının döner sermaye veya genel bütçeden ödenmesi şartıyla istihdam edildiği görülmektedir (Tengilimoğlu, 2011: 137).

Son olarak, 632 sayılı KHK ile 4924 sayılı kanuna tabi çalışanlarla beraber bu tarihe kadar 4/B'li olarak sözleşmeli çalışan sağlık personeli pozisyonuna başvuruları halinde memur kadrosuna atanabilmelerinin yolu açılmıştır. Ancak kararname ile sözleşmeli istihdamın son bulmadığı ülkemizdeki kamu personel rejiminin genel eğilimi çerçevesince yeni atamaların sözleşmeli statüde sürdüğü görülmektedir. Seçim sonrası dönemde hemen 4/B sözleşmeli personel alımına çıkılmış ÖSYM verilerine göre,

Ağustos ayında (KPSS-2011/8) sonuçlarına göre yaklaşık 16 bin kişi, Aralık ayında ise (KPSS-2011/9) 6.500 kişi kontenjanlara yerleştirilmiştir (Karakuzu, 2013: 53).

### **5.2.2.3. Aile Hekimi ve Aile Sağlığı Elemanı İstihdamı**

1990'lı yıllarla birlikte hem ülke nüfusunun artması hem de ihtiyaç duyulan hizmetlerinin ülkenin her bölgesi ulaştırılması amacıyla merkezi yönetimin görev ve yetkileri yerel yönetimlere devredilmeye başlamıştır. Bu bağlamda Aile Hekimliği uygulaması gündeme alındı. Kişiyi temel alan bir yaklaşım olan Aile Hekimliği uygulaması, girişimci hekim aracılığı ile yürütülmektedir (Ataay, 2008: 170).

İki farklı istihdam şeklinin öngörüldüğü Aile Hekimi uygulamasında ilk olarak; Sağlık Bakanlığına ait kuruluşlarda memur statüsünde görev yaparken ücretsiz izine ayrılarak sözleşmeli statüde aile hekimi olarak çalışılmasıdır. Sözleşmeli olarak görev yapan aile hekimlerinin görev yapacağı merci veya vali tarafından imzalanmaktadır. Sözleşmeli olarak çalışan aile hekimlerinin kadroları ile ilişkisi kesilmemekte ve istedikleri zaman görevlerine geri dönebilmektedirler (Yılmaz, 009: 159).

Aile Hekimliği uygulamasında diğer bir istihdam şekli ise; Kamu görevlisi olmayan sağlık personelinin Aile hekimi olarak sözleşmeli personel olarak çalıştırılmasıdır.

### **5.2.2.4. Vekil Ebe/ Hemşire İstihdamı**

Sağlık Bakanlığı bünyesinde çok fazla vekil ebe ve hemşire istihdamı gerçekleştirilmiştir. Vekil ebe ve hemşire istihdamı sürecinde izlenen yol şu şekildedir; Sağlık Bakanlığı açık olan ebe ve hemşire kadrolarını belirleyerek ilana çıkar buralarda vekil ebe ve hemşire olarak çalışmak isteyen kişiler il veya ilçe sağlık müdürlüklerine yazılı olarak başvuru yaparlar. Başvuruları değerlendiren il veya ilçe sağlık müdürlükleri uygun gördükleri kişileri mülki idare makamlarından ( Valilik ve Kaymakamlık) ve Maliye Bakanlığında izin alarak vekil ebe ve hemşire olarak atamaları yapılan vekil ebe ve hemşireler vekâlet etikleri kadro derecesinin 3/2 oranında ücret alırlar. 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yapılan değişikliklerden biride vekil ebe ve hemşireler ile alakalıdır. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 11. maddesi ile Sağlık Bakanlığında 657 sayılı kanunun 86.maddesine göre vekil ebe/hemşire olarak en az bir yıldan beri çalışmakta olan ve anılan kanunun 48. maddesinde belirtilen genel şartları taşıyanlardan Kanun Hükmünde Kararnamenin yayımı tarihinden itibaren otuz gün içinde yazılı olarak başvuranlar, çalıştığı pozisyon unvanlarına göre, 657 sayılı kanunun 4/B maddesi kapsamında ebe/hemşire unvanlı sözleşmeli personel pozisyonlarına atanmalarına imkân tanınmıştır (Eren, 2007: 182).

### **5.2.2.5. Yabancı Sağlık Personeli İstihdamı**

Türkiye' de görev yapan hekim sayısının yeterli olup olmadığı, eğer yeterli değilse ihtiyaç duyulan hekim sayısının ne olduğu konusunda hükümet ve meslek kuruluşları arasında her zaman bir anlaşmazlık söz konusu olmuştur. Bununla beraber 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 58. maddesiyle 11.04.1928 tarihli ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun 4. maddesinde yer alan "Türk hekimlerinin" ifadesi "hekimlerin" şeklinde değiştirilmiş ve Türkiye'de yabancı hekim çalıştırılmasının önü açılmıştır. Yine, 25 Şubat 1954 tarihli ve 6283

sayılı Hemşirelik Kanununun 3. maddesi “Bu Kanun hükümlerine göre hemşire unvanı kazanmış olanların dışında hiç kimse Türkiye’de hemşirelik mesleğini icra edemez” şeklinde değiştirilerek yabancı hemşire çalıştırmanın önündeki engeller de kaldırılmıştır (Sezer, 2009: 49).

Sağlık hizmetlerinin ülkenin her bölgesine götürülmesinde engel olan bir durum ise tabip sayısının yetersizliğidir. Ülkemizde görev yapan tabiplerin sayısını arttırmak amacıyla yabancı hekimlerin ülkemizde görev yapmalarını kararların alınması gerekmektedir.

Bu kararlardan en önemlisi ülkemizde görev yapan tabiplerin, Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı olması şartının kaldırılmasıydı. 663 sayılı KHK ile rekabeti engelleyen uygulamaların ortadan kaldırılması, yabancı sermaye yatırımlarına izin verilmesi ve sağlık sektörünün alt yapısının yabancılara açılması hedefine yönelik düzenleme ile piyasanın önündeki engellerin kaldırılması ve özel hastane işletmeciliğinin geliştirilmesinin kolaylaştırılması hedeflenmiş ve yabancı hekim ve hemşirelik önündeki engeller kaldırılmıştır. Sağlık Bakanlığı tarafından yayımlanan yeni bir yönetmelik ile Türkiye’de mesleklerini icra etmek isteyen yabancı sağlık mensuplarının özel sağlık kuruluşlarında çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir (Eerşioğlu, 2008: 232).

### **5.2.3. Türkiye’ de Sağlık Sigortası Hizmetleri**

506 Sayılı Kanun ile kurulan ve işlevini gerçekleştiren Sosyal Sigortalar Kurumu, Yeniden yapılanma ve revize edilme çalışmaları çerçevesinde Sosyal Güvenlik Sistemine devredilmiştir. SSK devredildiği tarihte ülke nüfusunun yarısına sağlık güvencesi sağlamaktaydı (Yaşar, 2007: 174).

506 sayılı kanunun 68. maddesine göre, bu kurumun imkan sağladığı hastalık sigortasından şu kişiler faydalanabilmekteydi; sigortalının kendisi, eşi, bakmakla yükümlü olduğu ana-baba ve çocukları, gelir ya da aylık almakta olanlar ve bunların bakmakta olduklarıdır. Bunun yanı sıra 120 gün sigorta ödemiş kişiler ise, sigortasının bitiş tarihinden sonra altı ay boyunca kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sağlık imkanlarından yararlanabilmekteydi.. Sigortalının yükümlülüğü altında bulunan çocukların yaş sınırı; öğrenim görüyorlarsa 20, görmüyorlarsa 18 (erkek çocuklar için) ve yüksek Öğrenim görenler için 25 yaşına kadardır. 18 yaşını doldurmuş da olsalar malûl ve sakat erkek çocuklar için yaş sınırı yoktur. Ayrıca evli olmayan, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olarak çalışmayan kız çocukları, yaşları ne olursa olsun yardım kapsamındadır. Sigortalının evlat edindiği çocukları ile 60 yaşını aşmamış kocası da sağlık imkânlarından yararlanma hakkına sahip edilmişlerdir (506 sayılı kanun, 68. Madde).

506 sayılı kanunun 46. Maddesine göre sigortalının anne ve babasının geçimleri sigortalı tarafından karşılanıyor ise sigortalı üzerinden sağlık imkânlarından yararlanabiliyorlardı. Fakat daha sonra çıkan 2925 sayılı kanun ile anne ve babalar bu kapsamdan çıkarılmıştır. Ayrıca bu yasa sigortalının üzerinden sağlık haklarından yararlanacak kişiler için geçerli yaş sınırlarında da değişiklik yapmıştır. Sigortalı olan kadının çalışmayan kocasının daha önce sağlık imkânlarından yararlanma yaşı 60 iken bu yasa ile 55’e indirilmiştir (506 Sayılı kanun, 46. madde).

1479 Sayılı kanuna göre sosyal yardım sağlayan Bağ-Kur ise sağlık yardımlarından yararlanan kişiler; hali hazırda sigortalılığı devam etmekte olanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kimselerdir. Bağ-Kur sigortalılığı kaybedildikten sonra, 90 gün boyunca sağlık yardımları devam etmektedir. Evlat edinilen ve bakmakla yükümlü

olunan çocuklar, ilgili yaş sınırına gelene kadar Bağ-Kur'un sosyal sağlık yardımı kapsamındadır. Yine sigortalının ölümünden doğan çocuklar da yardım almaktadırlar (1479 sayılı kanun, 68. Madde).

### **5.2.3.1. Türkiye' de sağlık sigortasından Yararlanma şartları**

506 sayılı kanun kapsamına göre Sosyal Sigortalar Kurumunun sağlık imkanlarından yararlanabilmek için hasta olunan tarihten bir yıl önce minimum 90 günlük sigorta priminin yatmış olması gerekmektedir. 1999 yılında uygulanmaya konan bu şart ile sağlık hizmeti alınan yer ile danişıklı sigortalanmayı engellemek amaçlanmıştır (Güzel ve Okur, 1994; 50).

Kişinin SSK imkânlarından faydalanarak yurt dışında tedavi görmesi gerekiyorsa, daha önce 300 gün priminin yatmış olması şartı aranmaktadır. 1479 sayılı kanun ve 4956 sayılı kanuna göre Bağ-Kur sağlık sigortasından yararlanabilmek için, ilk kez sigortalı olanlardan 8 ay, yeniden sigortalı olanlardan ise en az 4 ay sağlık sigortası primi yatırmış olmaları istenmiştir. Ayrıca prim borçları da bulunmamalıdır. Sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişilerin Sosyal Sigortalar Kurumun sağlık imkânlarından yararlanmalarının şartı ise başvurduğu tarihten önceki 1 yıl içinde sigortalının en az 120 gün ödenmiş hastalık primi bulunmasıdır

### **5.2.3.1. Bağ- Kur**

2.9.1971 Tarihinde 1479 sayılı kanun ile Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak kurulan bu kurum, 1479 Sayılı kanun ve özel hukuk kuralları hükümlerine tabi, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Halk arasında Bağ-Kur olarak bilinen Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu; Genel Müdürlük Kuruluşu, Yönetim Kurulu ve Genel Kuruldan oluşan idari organlara sahiptir

Bu kurumun amacını ve kapsamına dâhil olanları 1479 Sayılı kanunun 24. Maddesi şöyle tarif etmektedir; Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamı dışında kalan ve herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalışan esnaf ve sanatkârlar ile diğer bağımsız çalışanlar hakkında malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde bu kanunda yazılı şartlarla sosyal sigorta yardımları sağlanır. Kanunun uygulanması bakımından kendi adına ve hesabına çalışanlar olarak nitelendirilen bağımsız çalışanlardan kanunla kurulu meslek kuruluşlarına yazılı olan gerçek kişiler ve tüzel kişilerden kollektif şirketlerin ortaklarını, adi komandit şirketlerin komandite ve komanditer ortaklarını, limited şirketlerin ortaklarını, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortaklarını kapsar.

Ayrıca Bağ-Kur sigortalıları ile eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları, anne ve babaları sağlık sigortası kapsamına alınmıştır. Zorunlu sigortalılık yanında isteğe bağlı sigortalılık uygulaması da bulunmaktadır. Bağ -Kur tamamı sigortalı tarafından ödenen primlerle finanse edilmektedir. Prim oranı yaşlılık, malullük, ölüm sigortaları ile sağlık sigortası için farklıdır. Basamak sistemine dayalı bir sigortalama esas olup, 24 basamak bulunmaktadır. İlk 12 basamak zorunludur (Çamkerten,2006: 17).

### **5.2.3.3. Sosyal Sigortalar Kurumu**

İşçi Sigortaları Kurumunun devamı olan Sosyal Sigortalar Kurumu; 9.7.1945 tarihinde kabul edilen ve 1.1.1946 tarihinde yürürlüğe giren ve 4792 Sayılı kanunla kurulmuştur. Çalışma Bakanlığına bağlı olarak işlevini gerçekleştiren kurum; bir hizmet akdi çerçevesinde çalışan ve işveren tarafından sigorta ücretleri ödenen işçilere gerekli sağlık haklarından sağlamaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu ilk etapta sadece bazı hizmet grupları içerisinde bulunan çalışanları kapsamıştır. İlk olarak sadece 10 ve üzeri işçi çalıştıran ve 3008 sayılı iş kanununa tabi işyerlerine sigorta hizmeti sunan kurum, daha sonra 1952 yılında basın çalışanlarına ve 1954 yılında gemi adamlarına sigorta hizmetleri sunmaya başlamıştır. Sosyal Sigortalar Kurumunun görevleri, yetkileri ve kapsamı farklı tarihlerde çıkarılan kararnameler ile sürekli değişmiştir. Nüfusu 50.000 ve üzeri olan şehirlerde farklı meslekleri icra eden işyerlerindeki işçi sayısı sınırlaması 506 sayılı kanun ile kaldırılmıştır. Ülke nüfusunun gün giderek artması, dolayısıyla da çalışan sayısının artış göstermesi ile Sosyal Sigortalar Kurumuna da kendini geliştirmesi gerektiğinden dolayı bu bağlamda çeşitli kanun ve kararnameler çıkararak yetki ve kapsamını arttırmıştır. Sosyal Sigortalar Kanunu ilk zamanlar belirlenen nüfusa sahip olan şehirlerde belli sayıda işçi çalıştıran işyerlerine uygulanırken, bu kanun 1971 yılında 67 ilde tek işçi bile çalıştıran işyerlerinde bile uygulanmaya başlamıştır. 1975 yılı itibari ile tüm sigortalıların eşi ve çocukları da hastalık sigortasından ve sağlık yardımlarından yararlanmaya başlamıştır (Yaşar, 2007: 175).

Sosyal Sigortalar Kurumunun kapsamına alınarak Sosyal Sigortalar Kanununun uygulandığı işyeri sayısı 1979 yılı itibari ile 972.473, sigortalı sayısı ise 2.152.441 kişiye ulaşmıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu; Sosyal Sigortalar Kanunu ve özel hukuk kanunlarına tabi olan, genel müdürlük, yönetim kurulu ve genel kuruldan oluşan idare organlarına sahip, mali ve idari bakımından muhtardır ve tüzel bir kişiliğe sahiptir.

Sosyal sigortalar kurumunun oluşturulma amacı ve yerine getirmesi gereken görevleri 4958 sayılı kanunun 1. Maddesinde açıklamalı olarak belirtilmiştir. “506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu” ve “2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanununa” tâbi olan sigortalıların, bu kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde sosyal güvenliklerini sağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek üzere; kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi Sosyal Sigortalar Kurumu kurulmuştur. Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumunun ilgili kuruluşudur. Sosyal Sigortalar Kurumu esas olarak hizmet akdi çalışan sanayi ve hizmetler kesimi mensuplarını kapsamına almakla birlikte zaman içinde bu niteliğin dışına taşan çalışanları kapsamına almıştır. Bu kurum zorunlu sigortalılık uygulamasının yanı sıra eski sigortalıları kapsayan isteğe bağlı sigortalılık uygulamasını da getirmiştir. Kurum kapsamındaki kişilere iş kazası ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm, işsizlik risklerine karşı koruma garantisi sağlamaktadır. Finansmanı prime esas kazançlar üzerinden ödenen sigortalı ve işveren primleri ile sağlanmaktadır. Sigortalının prim oranı ile işverenin prim oranı farklılık göstermekte, işveren prim oranı daha yüksek olmaktadır.

### **5.2.3.4. Emekli Sandığı**

1683 Sayılı Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı 1930 yılına kadar görevini kesenek esasına dayanan bir sistem çerçevesinde gerçekleştirmekteydi. Fakat 1930 yılı itibari ile

emekli, dul ve yetim aylıklarının hazineден ödenmesine dayanan bütçe sistemine geçilmiştir. Lakin bu yasa herkesi kapsamamakla beraber sadece bütçe ile katma bütçeye bağlı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan devlet memurlarını kapsamaktadır. Bu kapsamın dar olması sebebiyle bakanlıklar, kamu iktisadi teşebbüsler, belediyeler, il özel idareleri kendi çıkardıkları özel kanunlarla kendi emekli sandıklarını oluşturma yoluna gitmişlerdir. Bu ise birden (çok emekli sandıklarının ortaya çıkmasına, bir karmaşıklık ve düzensizliğin baş göstermesine sebep olmuştur (Koray ve Meryem, 2000: 269).

Kurulan bu sandıkların hem daha iyi idare edilmesi, hem de yapılan işlerin daha hızlı gerçekleştirilerek zamandan kazanılması amacıyla tüm sandıkların T.C. Emekli Sandığı kurumunun çatısı altında birleştirilmesi kararı alınması ile 8.6.1949 tarihinde kabul ve 1.1.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı kanunla T.C Emekli Sandığı kurulmuştur.

Genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük ve sağlık kurumlarından oluşan T.C. Emekli Sandığı, tüzel kişiliğe sahip olan bir kuruluştur. T.C. Emekli Sandığı; Emekli aylığı, vazife malüllüğü aylığı, emekli keseneklerinin geri verilmesi, malüliyet aylığı, dul ve yetim aylığı ile 5434 sayılı kanunun 65. Maddesinde yer alan çeşitli yardımların yapılması ve ikramiyeler gibi ödenekleri hak sahiplerine vermek görevine sahiptir (Sağlık Bakanlığı, 2007: 14).

### **5.3. Sağlık Alanına Yönelik Değişim Dönüşümün Genel Değerlendirilmesi**

Yurttaşların ruhsal ve fiziksel anlamda sağlıklı olmalarını sağlayan sağlık kuruluşlarının bir bakanlık çatısı altında toplanmasının düşünülmesinin ardından 3 Sayılı kanun ile 1920 tarihinde Sağlık Bakanlığı kurulmuştur. İlk kurulan bakanlıklardan birisi olan Sağlık Bakanlığının mevzuatı 38 Sayılı Tababet-i Adliye Kanunu ile belirlenmiştir (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2007: 13).

Sağlık Bakanlığının kurulması ile birlikte ilk Sağlık Bakanı olan Dr. Adnan Adıvar göreve başlamıştır. Dr. Adnan Adıvar'ın ardından Sağlık Bakanı olan Dr. Refik Saydam, hem yeni kurduğu sağlık kuruluşları ile hem Sağlık Bakanlığının halka daha iyi hizmet vermesi amacıyla çıkardığı kanunlar ile hem' de sağlık personelinin yetiştirilmesine verdiği önem ile sağlık hizmetlerinin halka daha iyi sunulmasını sağlamıştır (Sülkü, 2011: 3).

Hem vatandaşların daha iyi sağlık hizmetlerinden faydalanmasını sağlamak amacıyla hem de sağlık alanında çalışan personelin iyileştirilmesini sağlamak amacıyla Sağlık Bakanlığı yapılanma çalışması içerisine girmiştir. Halka sunulan sağlık hizmetleri ile alakalı olarak 1961 ve 1982 Anayasasında devletin sorumluluğunda olan sosyal güvenlik haklarından her vatandaşın faydalanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. 1987 tarihinde Genel Sağlık Sigortası gündeme alınmış fakat kanuni olarak bu konu hakkında bir düzenleme yapılmamıştır (T.C. Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, 2009: 99).

2003 yılında uygulanmaya başlayan Sağlıkta Dönüşüm Programı sağlık sisteminin her alanında yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Başta; finansman, örgütlenme ve sağlık hizmetlerinin sunumu olmak üzere Sağlıkta Dönüşüm Programı ile Aile Hekimliği uygulamasına geçilmiştir. Kamuya ait sağlık kuruluşlarında çalışanlara ödenen döner sermaye ödemeleri performansa dayalı sistemle verilmeye başlandığı için sağlık kuruluşlarında bir rekabet ortamı yaşanmıştır (Çiçeklioğlu, 2011: 67).

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu temizlik, güvenlik, veri hazırlama vb. hizmet sınıfı taşeron firmalar aracılığı ile sağlanmıştır. Bu da hem sağlık kuruluşlarına insan gücü sağlayan taşeron firmaların artmasına hem de sağlık kuruluşlarında çalışan taşeron işçilerinin sayısının artmasına sebep olmuştur. 2001 yılında sağlık kuruluşlarında çalışan taşeron işçi sayısı 11 bin iken bu sayı yılında 120 bine ulaşmıştır (Erol ve Özdemir, 2014: 12).

Türk sağlık sistemini yeniden yapılandırmak için hazırlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı dört ana başlık çerçevesinde hazırlanmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı adıyla hazırlanan bu sağlık sistemi reformu projesinin birinci başlığı; Sosyal Güvenlik Sisteminin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu amaçla Türkiye’de bulunan Sosyal Güvenlik Kuruluşları 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında toplanmıştır. Ve devamı olarak 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Genel Sağlık Sigortası oluşturulmuştur. Reform projesinin ikinci başlığı ise; aile Hekimliği Sistemidir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5258 sayılı “Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanun” birinci basamak sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir. Reform projesinin üçüncü ayağını, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarında “sağlık işletmesi” modelinin uygulanmaya geçirilmesi, dördüncü ve son ayağını ise SB merkez teşkilatının yeniden yapılandırılarak “düzenleyici” işlevlerle sınırlandırılması oluşturmaktadır (Ataay, 2008: 170).

Kamu sağlık tesislerinin yönetsel yapısına yönelik geliştirilen “Kamu Hastaneleri Birliği” uygulaması, Kasım 2011 tarihinde yayınlanan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’nın içinde yer almaktadır. Bu KHK ile kamu sağlık tesisleri yarı otonom hale getirilerek piyasa benzeri bir yapıya dönüşmesi süreci başlatılmak istenmiştir (Torbacı, 2017: 10).



## 6. SONUÇ VE ÖNERİLER

İhtiyaç duyulan hizmetleri halka ulaştırmak devletlerin en tabii görevlerindedir. Devletler bu görevlerini kamu kurum ve kuruluşlarında kendi kamu personel sistemi kuralları çerçevesinde istidam ettiği personel ile ifa ederler. Devlet ile halk arasında hizmet alışverişinin sağlanmasında aracı rol oynayan personelin sahip olduğu hak, yetki, görev ve sorumlulukların sınırları kamu personel sisteminde belirtilmiştir.

Devletler kullanmış oldukları personel sisteminin yetersiz olduğunu ve ortaya çıkan aksaklıkları gideremeyecek duruma geldiğini düşündükleri zaman kamu personel sisteminin yeniden yapılanması amacıyla değişim dönüşüm çalışmaları başlatırlar. Her devletin kendi devlet yapısını ve özelliklerini yansıtan kamu personel sistemi vardır. Devletler ihtiyaç duyduğu kamu personel sistemini farklı yollar ile edinirler. Ya kendi devlet yapılarını yansıtan bir personel sistemi oluştururlar ya da daha önce kullanılmış veya kullanılmakta olan aynı şekilde ya da farklı değişiklikler yaparak kullanırlar.

Bu çalışma sonuç olarak Türk kamu personel sistemini ile Türk sağlık sistemini Osmanlı devletinden başlayarak günümüze kadar olan zamanda tarihsel süreç izlenerek ele almıştır. Belli bir zamana kadar klasik devlet yönetimi anlayışı ile yönetilen Osmanlı devleti modern devleti devlet yönetimi anlayışına geçince her alanda olduğu sarayda ve taşrada görev yapan memurların bağlı olduğu memurluk sisteminde de yenilik çalışmaları ve düzenlemeler yapmaya başlamıştır. 2. Mahmut dönemi itibari ile memurluk sisteminde köklü değişimlerin yaşanmaya başladığı görülmektedir.

Osmanlı devletinin yerini Türkiye Cumhuriyeti devletine bırakması ile kamu personel sistemi üzerinde fazlaca durulmuştur. Çıkarılan yasalar ve kanun hükmünde kararnameler ile kamu personel sisteminde köklü değişimler yaşanmıştır. Ayrıca kamu personel sistemi dâhilinde sağlık personeli ve sağlık alanında yapılan değişim uygulamaları bu çalışmanın neticesinde değerlendirilmiştir. Hem sağlık alanında halka sunulan hizmetlerin verimliliğini ve kalitesini arttırmak için sağlık hizmetlerinin örgütlenme çalışmaları yapılırken hem de sağlık alanında istihdam edilen personel üzerinde de yeni uygulamalar yapılmaktadır.

Bu çalışmada öneri olarak; sağlık sisteminin tam anlamıyla mevcut ihtiyaçlara cevap verebilmesi için bazı öneri ve tavsiyelerde bulunabiliriz. Türkiye Cumhuriyeti devleti ile aynı seviyeye sahip devletlerin sağlık sistemleri incelenerek ülkemizde uygulanması sağlanabilir. Sağlık sisteminin işleyişi bakımından kalite ve verimlilik oranı çok yüksek olan Kübanın sağlık sistemi incelenebilir. Şartlar ve imkânlar doğrultusunda bir kısım Küba sağlık sistemi ülkemizde de denenebilir.

Cumhuriyet

## KAYNAKLAR

- ACAR, A., 2009. Türkiye’ de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm; Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İzmir, 70
- ALTIHALKA, M.E., 2010.Yerel Bir Model Olarak Anayasa Mahkemesi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 42
- ATASOY, H., 2012. Türk Hukukunda Bireysel Başvuru Yolu, Türk Adalet Akademisi Dergisi, ;9, 79
- ASLAN, O. E. :2005 Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe, TODAİE Yayınları, 205
- AKBAL, A., 2011.Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul,2011; 70
- AYDIN, E., 2006. *Dünya ve Türk Tıp Tarihi*, Öncü Basımevi, Ankara: 202.
- AYDIN, S., 2006. “ Modern Tıp Penceresinden Osmanlı Tıp Anlayışına Bakış”, Yayınları, İstanbul, 31
- AKDAR, R., 2003. *Sağlık Sektörü Temel Kavramlar, Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Durum ve Türkiye’nin Birliğe Uyumunu*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 23.
- AYDIN, E., 2004. , “XIX. Yüzyılda Osmanlı Sağlık Teşkilatlanması”, (*Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma Uygulama Merkezi Dergisi*), S.15, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 199.
- AK, B., ATAÇ, A., 2000., *Osmanlı Devleti’nde Sağlık Hizmetler Sempozyumu*, Ajans-Türk Matbaacılık, Ankara, 156.
- AKDAĞ, R., 2008. , Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Temel Sağlık Hizmetleri, Ankara, .14
- AKIN, H. 2015. , Türkiye’de Sağlık Sistemi ve Kamu Hastaneleri Birliği Sisteminde Yaşana, Yönetmel Sorunlar( Konya Örneği) , Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İstanbul, 6)
- AKDUR, R., 2006. Sağlık Sektörü, Temel Kavramlar, Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Durum ve Türkiye’nin Birliğe Uyumunu, Ankara, 21
- AKIN, H., 2015, Türkiye’de Sağlık Sistemi ve Kamu Hastaneleri Birliği Sisteminde Yaşana, Yönetmel Sorunlar( Konya Örneği) , Beykent Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İstanbul:
- ACAR, A.,2009. Türkiye’ de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm; Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İzmir, 80)
- ACAR, A., 2009. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrası Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir, 25
- ACAR, A., 2009. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrası Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir, 99
- ACAR, A., 2009. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrası Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir, 101

- ACAR, A., 2009. Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrası Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir, 110
- AYDIN, E., 2006. , Dünya ve Türk Tıp Tarihi, Öncü Basımevi, Ankara, 256
- ATEŞ, M., 2011. Sağlık Sistemleri. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- BOSTAN, S.2009., Sağlıkta Dönüşüm Programının Hastane İşletmeleri Üzerindeki Değişim Etkisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi(KTÜ), SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi (YDT), Trabzon, .22)
- BAYRAM, S.,1982., “ Sağlık Hizmetlerimiz ve Vakıf Gureba Hastanesi”, *Vakıflar Dergisi*, 6,: 10
- ÇAĞIL, H. (2012). Kamu Hastaneleri Açısından Sağlıkta Dönüşüm Programı *Değişen Dünyada Biyoetik*, Türkiye Biyoetik Derneği Yayını, **18**, 105
- ÇİMEN, R.Ö., 2009. Türkiye’de Belediye Personeli, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 26
- DEMİRCİ, A.G., 2009. Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 227
- DEMİRCİ, A.G., 2009. Kamu Personel Sistemleri Analizi : Türkiye’ de Kariyer Kadro Gerilimi, Ankara Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 227
- EKEN, M.; ŞEN, M. L., 2005 “*Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler*”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 25
- ERGUN, T.,2014. Kamu Yönetimi, TODAİE Yayınları, 332: 20
- ERAT, A., 2013. Kamu Personel Rejimi Açısından Köy Koruculuğu, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir. 15
- ERYILMAZ, B., 1999. Kamu Yönetimi, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 26
- EREN, H., 2003. 1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1: 55
- GÜLER, F., 2003. , ‘ Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (1), Amme İdaresi Dergisi,:1, 25
- GÜLER, B., 1980. , Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme, Amme İdaresi Dergisi,:1, 83)
- GÖRGÜN, H., 2009. , Örgütlerdeki Değişimin Hizmet Yapısı Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi: Sağlıkta Dönüşüm Programının Çanakkale Yerelindeki Etkileri, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi (ÇÖMÜ), Sosyal Bilimler Enstitüsü (SBE), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi (YYLT), Çanakkale, 108
- HOBBS, T., 1992 Leviathan, ( Çev, Semih Lin) Yapı kredi Yayınları: 2
- İÇMEN, Ö., 2009, Türkiye’ Belediye Personeli, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 25
- KAYNAR, R., 1991, Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, Türk Tarih Kurumu Yayınları,.295.
- KILINÇ, B., 2008. Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Bireysel Başvuru (Anayasa Şikâyeti) Kurumu ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi 25:
- KILINÇ, B., 2008. Karşılaştırmalı Anayasa Yargısında Bireysel Başvuru (Anayasa Şikâyeti) Kurumu ve Türkiye Açısından Uygulanabilirliği, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi 25: 23
- KARAHANLIOĞULLARI, O.,“*Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler*” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1, 300

- KARAHANLIOĞULLARI, O., 1998. , O., “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, : 1, ,Ankara, 298)
- KAYAR, N., 2011, Kamu Personeli Yönetimi, Ekim Yayınevi, Bursa, 60
- KOÇAK, M., 2015. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetiminde Ortaya Çıkan ve Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 160
- ŞEHUVAROĞLU, B., DEMİRHAN, A., GÜREŞSEVER, G., 1984. *Türk Tıp Tarihi*, Bursa, 167. )
- TAŞPINAR, A.,2011. Osmanlı Devletinde Sağlık Teşkilatı (1827-1914), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan tezi, Isparta, 27
- TAŞPINAR, A., Osmanlı Devletinde Sağlık Teşkilatı (1827-1914), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan tezi, Isparta, 2011, 26)
- TATAR, M., 2003. “Sağlık Hizmetlerinde Öncelik Belirleme: Teori ve SSK Hastaneleri Yöneticilerinin Görüşleri”, Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi,, 1: .252
- TÖNÜK, V., 1945, *Türkiye’de İdare Teşkilatı*, Kanat Basım ve Ciltevi, Ankara, 292
- TETİK, F., 2007. *Osmanlı Devleti’nin Tanzimat Dönemi Kamu Sağlığı Politikası (1839–1876)*, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Türk Tarihi Anabilim Dalı, Yakınçağ Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 168.
- TUTUM, C., 1968., “ Türkiye de Personel Reformu Üzerine Düşünceler” , Amme İdaresi Dergisi, 1: 32-
- TUTUM, C., 1980. Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, Amme İdaresi Dergisi, 13: 3
- TERZİOĞLU, A., 1992 “ Bimarhane”, *Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul, 6: 177
- TURAL, E.:2009 Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, TODAŞE Yayınları, 180)
- TURAL, E.:2009 Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, 1. b. TODAŞE Yayınları,: 9)
- TURAL, E.:2009 Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, 1. b.s., TODAŞE Yayınları, 184
- TUNÇ, H., BİLİR, F., YAVUZ, B., 2009. Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Alfa Yayınları, .255
- T.C. SAĞLIK BAKANLIĞI,.Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu. Satın Alma İşlemleri Konulu Genelge. Sayı 2012/3 Tarih: 02.11.2012.
- T.C. SAĞLIK BAKANLIĞI Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu. Stok Yönetimi ve Taşınır Mal Uygulamaları Konulu Genelge. Sayı 2013/9 Tarih: 01.07.2013.
- T.C., SAĞLIK BAKANLIĞI Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu. Mal Alımlarında Yaklaşık Maliyet Tespiti. Sayı: 36385208. Tarih: 29.05.2014.

## ÖZ GEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Adı – Soyadı : Fikri KÖKER  
Doğum Yeri ve Tarihi : 22.02.1988

### Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : KSÜ / İİBF-Kamu Yönetimi  
Yüksek Lisans Öğrenimi : KSÜ / Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD

### İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : Baydemirli Ortaokulu  
: Sütçü İmam İmam Hatip Lisesi  
: Beş Nisan Ortaokulu

### İletişim

E-Posta Adresi : gransimit@hotmail.com  
Tel. :0537 415 42 51  
Tarih :26/11/2018