

**T.C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA  
ÇALIŞMALARININ 1960'TAN GÜNÜMÜZE KALKINMA  
PLANLARI VE HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE  
DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Muhammet ALTIN  
0330203259**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN  
Yrd. Doç. Dr. Nilüfer AVŞAR NEGİZ**

**ISPARTA -2014**



T.C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YÜKSEK LİSANS**  
**TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI**

Tez Savunması 1

Tarih: 3/1/2014

Enstitü Yönetim Kurulunun 25/12/2013 tarih ve 08/12 sayılı kararıyla oluşturulan jürimiz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı - Bilim Dalı YÜKSEK LİSANS öğrencisi Muhammet ALTIN'ın "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları Çerçevesinde Kamu Personel Sistemi:1960'dan Günümüze Kalkınma Planları ve Hükümet Programı" başlıklı tezini incelemek ve değerlendirmek üzere 3/1/2014 tarihinde saat 14.00'da toplanmış ve adayın tez savunmasına almıştır.

Lisansüstü Yönetmeliği Madde 25 uyarınca adaya 60 dakika süreyle teziyle ilgili Ek'te sunulan sorular yöneltilmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonunda adayın tezinin aşağıda belirtilen sebeplerle,

**Tezin kabul edilmesine**  
(Öğrenci, varsa jüri tarafından gerekli görülen düzeltmeleri yaparak, tezinin onaylı son şeklini bir (1) ay içinde Enstitü'ye teslim etmelidir.)

**Tezde düzeltme verilmesine**  
(Öğrenci, tezde gerekli görülen düzeltmeleri yaptıktan sonra üç (3) ay içinde savunmasını yineleyecektir.)

**Tezin reddedilmesine**  
(Öğrenci, yeni tez konusu belirlemelidir.)

\*Tez adı değişikliği yapıldı/yapılmadı.  
oy birliği/oy çokluğu ile karar verilmiştir.  
Gereği için arz olunur.

El Türk Kamu Personel Sisteminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının 1960'lı yıllarda Kalkınma Planları ve Hükümet Programları çerçevesinde değerlendirilmesi" olarak tezin yeni adının verilmesine oy birliği ile karar verilmiştir.

Jüri	Adı Soyadı	İmza
Danışman :	Yrd. Doç. Dr. Nilüfer AVŞAR NEGİZ	
Üye :	Doç. Dr. Yakup ALTAN	
Üye :	Yrd. Doç. Dr. Belma KEKLİK	

Ek : Herbir jüriye ait tez değerlendirme jüri raporları

Enstitü Yönetim Kurulu Kararı	Tarih:	Karar No:
Bu form danışman tarafından düzenlenerek 3 gün içerisinde ilgili Anabilim Dalı aracılığı ile Enstitüye teslim edilir.		



T.C.

**SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**

## **YEMİN METNİ**

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türk Kamu Personel Sisteminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının 1960’tan Günümüze Kalkınma Planları ve Hükümet Programları Çerçevesinde Değerlendirilmesi” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

**Muhammet ALTIN**  
**03.01.2014**

## **TEŐEKKÖR**

Tez konusunun belirlenmesinden tamamlanmasına kadar geçen sűrede sabırla yardım eden Yrd. Doç. Dr. Nilűfer AVŐAR NEGİZ'e , ve bu sűrete ihmal ettiĐim aileme ve tűm dostlarıma teŐekkűr ederim.

## ÖZET

### TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ 1960'TAN GÜNÜMÜZE KALKINMA PLANLARI VE HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRMESİ

**Muhammet ALTIN**

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü  
Yüksek Lisans Tezi, 111 sayfa, Ocak 2014.  
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Nilüfer AVŞAR NEGİZ

Bu tezin amacı, kalkınma planları ve hükümet programları üzerinden kamu personel yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmalarına bakış açısını incelemektir.

Üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde, kamu ülkemizdeki personel sistemi genel özellikleri ele alınmıştır. İkinci bölümde, ülkemizdeki personel yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının tarihsel olarak incelenmiştir. Üçüncü bölümünde, kalkınma planlarında ve hükümet programları içerik analizine yöntemi ile incelenmiştir.

Yeniden yapılanma, Türk Kamu Yönetiminin Osmanlı Devletinin sön dönemlerinden başlamak üzere, cumhuriyet tarihi boyunca önemini hep taşımıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları cumhuriyet ilk yıllarında daha çok yerli ve yabancı uzman raporlarının konusunu teşkil etmiştir. Planlı kalkınma döneminden sonra kanun tasarıları ve kanun değişiklikleriyle yeniden yapılanma çalışmaları farklı şekilde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yeniden yapılanma amacı çerçevesinde bir çok değişikliğe uğramıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerin çokluğu çalışmanın kısıtlarıdır. Bu nedenle kanunda önemli ve güncel olan değişiklikler ele alınmıştır.

Sonuç olarak, Planlı kalkınma döneminde itibaren kalkınma planlarında ve hükümet programlarında kamu personeline ilişkin olarak yeniden yapılanma hedefleri arasında yer almasına rağmen plan ve programlar arasında paralellik bulunmamaktadır. 657 Sayılı DMK 'da yapılan son değişiklikler ve bu değişikliklere Devlet Personel Başkanlığı tarafından "reform niteliğinde düzenlemeler" olarak ifade edilmesi ve ayrıca X. Kalkınma Planı ve 61. Hükümet Programları göz önünde bulundurulduğunda yeni bir personel kanunun öngörülmemektedir.

**Anahtar kelimeler :** Kamu Personel Yönetimi, Reform, Yeniden Yapılanma, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kalkınma Planları, Hükümet Programları.

## **ABSTRACT**

# **TURKISH PUBLIC PERSONNEL SYSTEM RESTRUCTURING ACTIVITIES SINCE 1960 IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT PLANS AND GOVERNMENT PROGRAM EVALUATION**

**Muhammet ALTIN**

Suleyman Demirel University, Master Thesis in Public Administration,  
111 pages, December, 2014.

Supervisor: Asst. Prof. Dr. Nilüfer AVŞAR NEGİZ

The aim of this study is to examine the aspect of regeneration process of public personnel administration through development plans and government programmes.

The study has three parts. In the first part, we cover the general features of personel system of our public country. In the second part, we cover the regeneration process of public personnel administration according to historical base. In the third part, we examine the government programmes and development plans with the help of context analysis technique.

The regeneration process has kept on its importance since the last days of Ottoman Empire up to now. The studies about the regeneration process formed the subjects of foreign and native experts' reports in the beginning of the republic. After the planned development period, the regeneration process was turned up distinctly with law amendment and draft laws. Therefore, the law of civil cervant numbered 657 was changed according to the regeneration process. Many changes in the law of civil servant law numbered 657 limits this study. Therefore, we cover the important and current changes in the law.

Concequently, there is not parallel between plans and programmes althoughthe plans and programmes of public personnel are in the aim of regeneration process of the development plans and government programmes from the planned development. A new personnel law is forseen when we look at the recent changes of DMK law numbered 657 and the Personnel Presidency of State claims about this changes as they are like reforms and also when we consider the government programmes numbered 61 and X. development plans

**Key words :** Public Personnel Administration, Reform, regeneration process, the law of civil cervant numbered, development plans, Government programmes.

## İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR .....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT .....	iii
İÇİNDEKİLER .....	iv
KISALTMALAR DİZİNİ .....	vii
TABLOLAR DİZİNİ .....	viii
ÖNSÖZ.....	ix
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GENEL OLARAK TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ

1.1.TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ .....	4
1.2.TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ .....	8
1.3.TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TEMEL İLKELERİ.....	14
1.3.1. Sınıflandırma .....	14
1.3.2. Kariyer .....	16
1.3.1. Liyakat .....	16
1.4. İDARİ REFORM BELGELERİNDE TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI .....	17
1.4.1. Osmanlı Devleti Dönemi .....	17
1.4.2. Planlı Kalkınma Dönemi Öncesi .....	23
1.4.2.1. Neumark Raporu.....	24
1.4.2.2. Barker Raporu.....	26
1.4.2.3. Martin ve Cush Raporu .....	26
1.4.2.4. Leimgruber Raporu .....	26
1.4.2.5. Maurice Chailloux – Dantel Raporu .....	27

1.4.3. Planlı Kalkınma Dönemi.....	28
1.4.3.1 İdari Reform Danışma Kurulu Raporu .....	28
1.4.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi .....	29
1.4.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	32
1.4.3.4 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi .....	38
1.4.4. 2000 Sonrası Personel Sisteminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları .....	41
1.4.4.1. 58. Hükümet Acil Eylem Planı .....	42
1.4.4.2 Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı .....	43
1.4.4.3 Kamu Personel Kanunu Taslağı .....	49
1.5. YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ...	52

## II. BÖLÜM

### 1960'TAN GÜNÜMÜZE KALKINMA PLANLARI VE HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

2.1. KALKINMA PLANLARI ÇERÇEVESİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI .....	59
2.1.1. 1963-1980 Dönemi Kalkınma Planları.....	59
2.1.1.1. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	59
2.1.1.1. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	61
2.1.1.1. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	62
2.1.2. 1981-2001 Dönemi Kalkınma Planları.....	64
2.1.2.1. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	64
2.1.2.2. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	66
2.1.2.3. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	66
2.1.2.4. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı .....	67



2.1.2. 2002 Sonrası Kalkınma Planları.....	69
2.1.2.1. VIII. Kalkınma Planı .....	69
2.1.2.2. IX. Kalkınma Planı .....	70
2.1.2.3. X. Kalkınma Planı.....	71
2.2. HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI .....	73
2.2.1. 1963-1980 Dönemi Hükümet Programları .....	73
2.2.2. 1981-2001 Dönemi Hükümet Programları .....	78
2.2.3. 2002 Sonrası Hükümet Programları.....	84
2.2.3.1. 58. Hükümet Programı .....	85
2.2.3.2. 59. Hükümet Programı .....	85
2.2.3.3. 60. Hükümet Programı .....	85
2.2.3.4. 61. Hükümet Programı .....	85

### III.BÖLÜM

#### KAMU PERSONEL SİSTEMİNE YÖNELİK KALKINMA PLANLARI VE HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

3.1. AMAÇ .....	87
3.2. YÖNTEM.....	87
3.3. DEĞERLENDİRME BULGULARI .....	87
3.2.KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE DİĞER GELİŞMELER .....	99
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....	103
KAYNAKÇA .....	106
EKLER.....	112
ÖZGEÇMİŞ.....	113

## KISALTMALAR

Bkz	Bakınız
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KP	Kalkınma Planı
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Araştırma Projesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

## **TABLolar**

<b>Tablo1:</b> Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarının Tarihsel İzlenesi .....	88
<b>Tablo 2:</b> Kalkınma Planları Değerlendirme Tablosu.....	91
<b>Tablo 3:</b> Hükümet Programları Değerlendirme Tablosu.....	93

## ÖNSÖZ

Ülkemizde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında personel sistemine ilişkin kalkınma planlarının ve hükümet programlarının bakış açısı ortaya konmuştur

Kamu personel sisteminde özellikle 657 sayılı Devlet Memurları kanunun değiştirilmesi, ücretler, çalışma hayatı gibi konularda bir değişimin yaşanması gerektiği, yeniden yapılanmaya acil ihtiyaç duyulduğu iktidar, muhalefet, memurlar ve vatandaşlar tarafından her ortamda dile getirilmektedir. Ancak bu konuda yapılan tüm çalışmalara rağmen mevcut sorunlar giderilememektedir. Kamu yönetiminde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının başarısız olmasının nedenlerinden biri olarak kamu personelinin tutumu yargılanmakta, özellikle ömür boyu istihdam eleştirilmektedir. Devlet memurluğunun istihdam olarak görülmemesi gerektiği söylenmektedir. Kalkınma planlarında ve hükümet programlarında konuya nasıl yaklaşıldığı, ortaya konan durumun ve varılacak hedeflerin hangi çalışma ve varsayımlara dayandığı konularında önemle durmak gerekir.

Bu çalışmada, yeniden yapılanma çalışmaları gözden geçirilirken, konunun bütün olarak ele alınması, kamu personeline ilişkin mevzuatların sadece hukuki açıdan ele alınmamasına dikkat edilerek, düzenlemelerin daha çok sonuçları üzerinde durulmuştur.

## GİRİŞ

Ülkemizde, yeniden yapılanma çalışmaları özellikle siyasi ve ekonomik krizler ve iktidar değişimleri sonucunda gündeme getirilmiştir. Kamu yönetimi alanında yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli ayaklarından birisini kamu personeli teşkil etmektedir.

İnsanlık tarihi boyunca değişim insanoğlunun gündeminde yer almış, teknolojik gelişmelerle birlikte son yüzyılda değişim hızını oldukça artırmıştır. Dünya üzerindeki değişimler, sadece ekonomi alanında kalmamakta, insanoğlunun tüm hayatını olumlu ya da olumsuz şekilde etkilemektedir. Değişim bir zorunluluk olmasına karşın insanoğlu gerek değişimin getireceği yeni düzenin nasıl olacağını bilmemesi gerekse mevcut düzenin korunması kaygısıyla değişime direnç gösterebilmektedir.

Kamu yönetimi alanındaki değişim de, iktisat politikalarından bağımsız olarak değerlendirilememektedir. Devletin ekonomi politikası nedeniyle kamu harcamaları, devletin yerine getireceği görevleri etkileyeceği için kamu yönetimi bu değişimlere kaygısız kalamamaktadır.

Kamu yönetimi alanında, hemen hemen her kesim tarafından yeniden yapılanma şart ve kesin olarak ihtiyaç olarak görülmesine rağmen bunun nasıl yapılacağı ciddi sorunlara yol açmaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında karar merci hükümet, olmakla birlikte kararların uygulayıcısı olarak kamu personeli etkilenen önemli bir kesimi oluşturmaktadır. Her ne kadar kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çalışmalarında yapan hükümet olarak gözüксе, mevcut kadro olarak bu çalışmaları yerine getiren bürokratik yapıdır.

Türkiye 'de yeniden yapılanma hemen hemen her dönemde gündemde yer almış, tüm kesimler tarafından yeniden yapılanmanın gerekliliği konusunda fikir birliği oluşmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapılan düzenleme çalışmaları kapsamında bu süreci önemli aktör olan kamu personeli için neler öngörüldüğü ve konuya hükümet programlarında ve kalkınma planlarında nasıl yaklaşıldığının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde genel olarak kamu personel sistemi ve idare reform belgelerinde kamu personel sisteminde yeniden yapılanma ele alınmıştır.

İkinci bölümde, Kalkınma Planlarında ve Hükümet Programlarında kamu personel sisteminde yeniden yapılanma çalışmaları incelenmiştir. Planda yer alan hedefler ve bu hedefler içinde personele ilişkin öngörülerin bulunup bulunmadığının üzerinde durularak değerlendirilmiş ve yorumlanmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Kalkınma Planlarında ve Hükümet Programlarında yeniden yapılanma çalışmaları üzerinde durularak değerlendirilmiş ve yorumlanmıştır. Son olarak kamu personel sisteminde diğer gelişmeler değerlendirilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GENEL OLARAK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

Personel kelimesi, Fransızca *personel* kelimesinden dilimize girmiştir. Kelime olarak, “Bir hizmet veya kuruluşun görevlileri, bir iş yerinde çalışanların tümü” veya “Devlet ve diğer kamu kuruluşlarında çalışan, etkinliğe çeşitli görevleriyle katılan gerçek kişiler” anlamına gelmektedir.<sup>1</sup> Personel yönetimi kavramı ise, örgütün gerektirdiği insan kaynağının sağlamanın ve bu kaynaktan etkin ve verimli bir biçimde yararlanmanın yol ve yöntemlerini gösteren disiplin olarak tanımlanmaktadır.<sup>2</sup> Dolayısıyla personel yönetimi, insan faktörünün örgütün ihtiyacı için verimli biçimde değerlendirilmesi faaliyetidir. Örgüt için üretim faktörlerinden biri olan emek (işgücü) faktörünün yönetimi anlamına gelmektedir. Ancak, üretim faktörlerinden personel faktörü hariç diğerleri ikame edilebilir olmasına rağmen personel faktörünün böyle bir özelliği bulunmamaktadır.<sup>3</sup>

Kamu personel yönetimi, kamu personeli, kamu hizmetleri ve devlet arasındaki hukuki statüyü düzenleyen, kamu hizmetinin uygulayıcısıdır.<sup>4</sup> Diğer bir tanımla, kamu hizmeti yürütmekte olan kamu kuruluşlarının, ihtiyaç duyulan personelin işe alınması ve gerekli yönetsel düzenlenmelerin yapılması içermektedir.<sup>5</sup> Konunun işçi ve işveren şeklinde ele alınması durumunda kamu personel yönetimi, kamu personeli; kamu hizmetleri ve devlet arasındaki hukuki statüyü düzenleyen, kamu hizmetinin uygulayıcısı olarak tanımlanmaktadır.<sup>6</sup> Kamu personel yönetimi, personel yönetiminden

---

<sup>1</sup> [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (E.T. 02.01.2013)

<sup>2</sup> Ömer Bozkurt; Turgay Ergun, Seriyeye Seze, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998 s.205

<sup>3</sup> M.Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.15.

<sup>4</sup>Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunları**, Nobel yayın dağıtım, Ankara, 2007, s.174.

<sup>5</sup> Nihat Kayar, **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s.3.

<sup>6</sup> Aksoy, Üstüner, s.174.

farklı kılan, işveren olarak devletin rolüdür. Devletin iç ve dış güvenlik işlevleri etrafında yoğunlaşan devlet anlayışının giderek “karışmacı ve düzenleyici” devlet anlayışına dönüşmesi kamu personel yönetimini gerekli kılmıştır.<sup>7</sup> İç ve dış güvenlik görevinin haricinde eğitim, sağlık ve sosyal yaşama ilişkin yeni görevler üstlenerek devletin faaliyet alanı artmıştır. Devletin faaliyet alanında bu gelişme ister istemez personel ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Çünkü, personel sayısı kamu politikalarından bağımsız değildir.<sup>8</sup> Bugün itibariyle ülkemizde 3.112.651 adet kamu personeli istihdam edilmektedir.(Ek:1)

### 1.1.TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de kamu personel sisteminin kökeni Osmanlı Devletine kadar varan bir yönetim anlayışına dayanmaktadır.<sup>9</sup> Osmanlı Devletinde güçlü bir bürokrasi yanında, yönetim sisteminden kaynaklanan merkezîyetçi, gelenekçi ve memurluğa dayanan bir yönetim sisteminden etkilenen personel yönetimi mevcuttur.<sup>10</sup> Osmanlı Devletin en önemli yönetim mekanizması olan Divanı Humayun III. Selim döneminde yerini Bab-ı Aliye bırakmış, II. Mahmut döneminde bürokrasinin daha fazla öne çıkması nedeniyle, Babı Ali çeşitli bakanlıklara ayrılmıştır. Memurlara maaş bağlanmış ve ayrıca tevcihat<sup>11</sup> usulü kaldırılmıştır.<sup>12</sup> 1838 yılından itibaren bütün devlet memurlarına maaş verilmesi uygulaması Avrupa tarzında bir memur tabakasının oluşmasını sağladı.<sup>13</sup> Osmanlı Devletinde II. Mahmut dönemine kadar idare sınıfında yer alan görevliler. Enderun veya Medreslerde yetişmekteydi. Bu dönemde devlet idaresinde çalışan kişiler günümüz memur kavramından uzaktır. Bu kişiler devletten belirli bir ücret yani maaş almıyorlardı. II. Mahmut döneminde Rüştîye Mektepleri, 1838 yılında açılan Mektep-i Maarif-i Adliye, 1849 yılında Dar-ül Maarif adında lise, 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye

<sup>7</sup> Cahit Tutum, **Kamu Personel Yönetimi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979, s.5-6.

<sup>8</sup> Hüseyin Yayman, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara,2008,s. 206.

<sup>9</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkan Matbaası, İstanbul, 2002, s.161

<sup>10</sup> Tutum, **a.g.e.** s.15.

<sup>11</sup> Tercih: Memurun her sene yeniden atanması usulü.

<sup>12</sup> Ebubekir Sofuoğlu, **Osmanlı Devletinde Islahatlar ve I. Meşrutiyet**, Gökkuşbu Yayınları, İstanbul, 2004 s.74-76.

<sup>13</sup> Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.162.



ve 1862 yılında Mahrec-i Aklam gibi memur yetiştiren okullar açılmıştır<sup>14</sup>. Cumhuriyet öncesi oluşan bu kurumların bir çoğu cumhuriyet döneminde varlığı korumuştur.

Mal, can ve namus güvenliğinin sağlanması, rüşvet ve irtikabı önlenmesi, memurların keyfi işlemleriyle mücadele edilmesi gibi Tanzimat Fermanında yer alan temel ilkelerin hayata geçirilmesi için, Tanzimat ilanından altı ay sonra onüç fasılın beş fasılını rüşvetin cezalandırılmasına ayıran bir ceza kanunu kabul edildi.<sup>15</sup> Tanzimat döneminde ilk olarak ceza kanunun çıkarılmasının arkasında yatan diğer bir neden, devlet kademelerindeki rüşvet ve yolsuzluğun ortadan kaldırılarak bürokrasiye meşruiyet kazandırma düşüncesidir.<sup>16</sup>

1846 yılında, memurlara rüşvet almama, devletin malını koruma, idare tarafından konulan kullara uyma gibi yükümlükler getiren Talimat-ı Umumiye yayınlamıştır. Bu dönemde, memurlara ilişkin genel düzenlemeler yapılmakla birlikte, her kurumun farklı personel rejimi düzenlemelerle, her kurumun farklı personel rejimi oluşmasına neden olmuştur.<sup>17</sup>

Osmanlı devletinde, Tanzimat fermanından sonra 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı memurlar için ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü, 1856 Islahat Fermanı ile, kamu hizmetine girişte din ve mezhep farkı ortadan kaldırılmıştır.<sup>18</sup> Islahat Fermanının sonuçları itibariyle, Hariciye Nezareti başta olmak üzere bir çok Ermeni ve Rum önemli kurumlara alınmıştır.<sup>19</sup>

Bu dönemde memurlara ilişkin önemli düzenlemeler şunlardır:<sup>20</sup>

1. 1880 yılında yayınlanan, devletin merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ve askerlerin maaşlarını düzenleyen Maaşat Kararnamesi,

---

<sup>14</sup> Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s.164-165.

<sup>15</sup> Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992, s.114-115.

<sup>16</sup> Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul, 2001,

<sup>17</sup> Onur Ender Arslan, **Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2012, s.343-344.

<sup>18</sup> Aslan, 2012, s:345

<sup>19</sup> Özdemir, s.162

<sup>20</sup> Aslan, 2012, s:343-362

2. 1881 yılında yayımlanan,bütün memurları kapsayan ve kamu personelini düzenleyici nitelikte olan, işe giriş, ilerleme, hizmetle ilişkisinin kesilmesi konularını düzenleyen Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekavud Kararnmesi,

3. 1896 yılında kurulan, doğrudan padişaha bağlı olan ve padişah tarafından seçilen altı üye ve bir başkandan oluşan, merkez ve taşrada valiler hariç olmak üzere padişah iradesi ile atanan memurların seçimi hakkında görüş bildirmek memurlara yönelik yapılan teftişleri incelemek ve memurların yargılanmasında ilk soruşturmayı yapma görevleri bulunan Memuruini Mülkiyye Komisyonudur.

Kanuni Esasinin, memurlar başlığı altında 39. Maddesinde devlet memurlarının seçimi ve görev güvencesi, 40. Maddesinde devlet memurunun sorumluluğu, 40. Maddesinde yasaya aykırı emir düzenlenmiştir.<sup>21</sup>

Cumhuriyetin ilk yıllarında, kamu personel rejiminde, Osmanlı yönetiminin yapısal ve işlevsel temel özelliklerini koruduğu görülmektedir.<sup>22</sup> Cumhuriyet döneminde, 1924 Anayasasının 92, 93 ve 94. Maddeleri memurla ilgili hükümler bulunmaktadır. 92. Maddede, siyasi hakları olan her Türkün, yeterliliğe ve hak edişe göre devlet memuru olma hakkının bulunduğu, 93. Maddede, memurların hakları, görevleri, ödenekleri, göreve alınmaları ve çıkarılmalarının özel kanunla gösterileceği, 94. Maddede, kanuna aykırı işlerde üstün emrine uymuş olmak memurun sorumdan kurtarmayacağı düzenlenmiştir.<sup>23</sup>

Cumhuriyet döneminde, kamu personel sistemi ile ilgili olarak ilk düzenleme 31 Mart 1926 tarih ve 336 sayılı Resmi Gazete yayımlana 788 sayılı Memurin Kanunudur. Kanun, 92 madde, ek madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Kanunun içeriği şu şekildedir.<sup>24</sup>

1. Kanunda 657 sayılı DMK farklı olarak sadece memur ve müstahdemin (hizmetli) tanımı yapılmıştır. (madde 1)

<sup>21</sup> Şeref Gözübüyük, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995 s.15.

<sup>22</sup> Yakup Altan, "*Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejim*"i, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2010, C.15, S.1, s.424

<sup>23</sup> Gözübüyük, .s.77.

<sup>24</sup> TBMM, [www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf) (E.T. 01.11.2013)

2. Kanunun tüm devlet memurlarını kapsamaktadır. Sadece jandarına bu kanun hükümlerine göre ayrı bir kanuna tabidir.(madde2)

3. Yabancı kadınlarla evli olmak memuriyet giriş için engel teşkil etmektedir. Kanundan önce evli bulunanların Dışişleri, Milli Savunma ve Deniz Bakanlıklarında istihdam edilemezler. (madde 4)

4. Kadınların memur olabileceklerdir. Ancak, hangi memuriyet ve hizmetlere istihdam edileceği her bakanlığın memurlarına ait kanunlarda tespit edilecektir. (madde6)

5. Adaylık süresi 6 ay ile 2 yıldır. (madde 7)

6. Memurların ticaret yasağı vardır. (madde 8)

7. Memurların siyaset yasağı vardır. (madde 9)

8. Kanunda, memurlara ait sicil, sicil numarası ve özlük dosyası (kanunda mahrem dosya olarak geçmekte) hükümler yer almakta olup bunlar kanunun 10 ila 18. Maddelerinde düzenlenmiştir.

9. Kanunda atanmalarında göre dört dereceye ayrılmaktadır. Bunlar Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar, Bakan ve Başbakanın ortak kararnamesi ve Cumhurbaşkanı onayı ile atananlar, Bakan, vali veya genel müdür tarafından atananlar ve son olarak kaymakam tarafından atananlar. (madde 19)

10. Memurların terfisi için 3 yıl gereklidir. (madde 20)

11. Kanunlar yer alan cezalar ihtar (uyarma), tevbih (azarlama), maaş katı (maaş kesme), kıdem tenzili (kıdem indirme), sınıf tenzili (sınıf indirme) ve memuriyetten ihraçtır. (madde 26) bu cezaları verilmesini gerektirecek hususları bir kaç aşağıdaki gibidir.

**İhtar cezası** ;Bilgi alma yazılarına zamanında cevap vermeme, telgraf çekmede israf etmek.

**Tevbih cezası** : Bir meselenin evrakını bir masada bir günden fazla alıkoyma veya göreve geç gelmenin, mazeretsiz işe iki defa geç gelmek, amire hürmetsizlik etmek.

**Maaş Katı** : Bir ayda bir günden fazla sekiz günden az mazeretsiz işe gelmemek.

**Kıdem tenzili:** bir ayda ye ve bir senede toplam yirmi günden fazla mazeretsiz işe gelmemek.

**Sınıf tenzili** : Kumar oynamak , hava oyunu oynamak, göreve sarhoş gelmek.

**Memuriyetten ihraç:**Kumar oynatmak, sarhoşluğu adet edinme.

12. Kanunda ayrıca mecburi değişiklik yani mecburi tayin, isteğe bağlı tayin ve becayış düzenlenmiştir. (35-45 maddeler)

13. Kanuna göre günümüzde görevden uzaklaştırma olarak bilinen uygulama kanunun 48. Maddesinde işten el çekirme olarak düzenlenmiştir. Buna göre işten el çekirmeye valiler yetkilidir. Bu süre zarfında memur maaşının tamamını alabilmektedir.

14. Kanunun 52 ila 58. Maddelerinde inzibat komisyonu yani disiplin komisyonları düzenlenmiştir.

15. Kanun ayrıca istifa, yardımlaşma ve yardımlaşma sandığı ve emeklilik ile ilgili düzenlemelerde yer almaktadır.

16. Kanunun 78. Maddesine göre her memurun senede bir ay izin hakkı bulunmaktadır.

Memurin kanundan sonra 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu ve daha sonra 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Tedavülüne Dair Kanun çıkarılmıştır.

Cumhuriyet döneminde kamu personel sistemini düzenleyen ilk kanunu 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanundur. Bu kanun çeşitli değişikliklere uğrayarak 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir.

788 Sayılı Memurin Kanunu ile oluşturulan rejim, 1961 Anayasasının 1171 maddesine istinaden çıkarılan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile sona ermiştir.

## **1.2.TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ**

1982 Anayasasının 128 maddesinde memur ve kamu görevlileri şu şekilde tanımlanmıştır: *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* Madde metninde yer alan “genel idare esasları”ndan anlaşılması gereken,

kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetimi usulleridir, yani kamu gücü kullanılarak tek yanlı idari işlemler ya da kararlar alınmasıdır. Kısacası genel idare esasları, kamusal usuller anlamına gelmektedir.<sup>25</sup>

Bu tanıma göre kamu hizmetleri memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilecektir. Bu tanımda diğer kamu görevlilerinin kim olduğu konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. 1982 Anayasasında önce yürürlüğe giren 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesinde “*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.*” denildikten sonra tanımları aşağıdaki gibidir.

**Memur;** Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

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

**Geçici personel;** Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.

**İşçiler;** (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sü-

---

<sup>25</sup> Metin Günday, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri**, Ankara, 2002, s.51-52

rekli 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. Bunlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

Kanunu 5. Maddesinde ise bu kanuna tabi kurumların 4. maddede sayılan dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacağını belirtmiştir.

Kamu Personel Sisteminden önemli bir yeri bulunan bir diğer kanun 4483 Sayılı “Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun”udur. Bu kanunda 1982 Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa benzer şekilde bir memur ve diğer kamu görevlisi ifadesi kullanılmıştır. Buna göre; “*Bu kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır.*” 4483 sayılı kanunla yakından ilişkisi bulunması bakımından Eski ve Yeni Türk Ceza Kanunlarındaki mevcut tanımlarda farklılıklar bulunmaktadır. Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununda memurun tanımı şu şekilde yapılırken: “*Kanunun tatbikatında devletin veya vilayet ve nahiye ve karyelerin nezareti altında bulunan bir hizmette maaşlı veya maaşsız daimi veya muvakkat vazife görenler memur sayılır.*” 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunda memur kavramı kullanılmayarak, “*Tanımlar*” başlığını taşıyan 6. Maddede kamu görevlisi; “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmıştır. Eski Türk Ceza Kanuna göre daha geniş bir tanıma yer veren Yeni Türk Ceza Kanunu, memur kavramı yerine “*kamu görevlisi*” kavramını tercih etmiştir. Konuyla ilgili olarak Yargıtay 4. Ceza Dairesinin 05.12.2006 tarih E:2081 K:17292 sayılı kararında; “...TCK” nun 6/c maddesi gereğince kamusal faaliyete katılanlar kamu görevlisi olarak nitelendirilmiş ise de bu düzenleme maddi ceza hukuku ile ilgili olup, soruşturma yöntemi açısından 4483 sayılı yasaya bir göndermede bulunulmadığından... Yürürlükten kaldırılan 765 sayılı yasa döneminde olduğu gibi 5237 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonraki uygulamalar bakımından da bu durumun değişmeyeceği gözetilmeden ...” ifadesiyle 5237 Sayılı kanunla getirilen kamu görevlisi kavramının uygulanmasını sınırlandırmıştır.

Ülkemizde, kamu personel sisteminde memur statüsünde çalışanlar için ayrı bir yargılama usulü getirilmiştir. Konuyla ilgili olarak 1982 Anayasasının 129. maddesinde şu hüküm bulunmaktadır: “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunu gösterdiği idari merciin iznine tabidir.*” Konuyla ilgili yasal düzenleme yukarıda belirtildiği üzere 4483 Sayılı Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanundur.

Ülkemizde Çalıştıkları kurumlara göre kamu personelin aşağıdaki gibi ayırmak mümkündür<sup>26</sup>:

1. Genel ve Katma Bütçeli Kurumlarda Çalışan Personel: Devlete bağlı olarak çalışan personel bu sınıfa girmektedir. (doktor, gelir memuru, astsubay, yargıç)
2. Özel İdare Personeli: Her ilde bulunan ayrı tüzel kişiliğine sahip, mahalli idari biriminde çalışan personel.
3. Belediye Personeli: 5393 sayılı Belediye Kanununun kapsamında ayrı tüzel kişiliğine sahip il, ilçe ve belde belediyelerinde çalışan personel.
4. İktisadi Devlet Teşekkülü Personeli: Tüzel kişiliğe sahip ekonomik nitelikte kuruluşlardır. Devlet Demiryolları, Ziraat Bankası, PTT gibi.
5. Köy Personeli : Bugün itibariyle örneğine pek rastlanmayan, köy bütçesinden aylık alan personel, köy katibi gibi.

Personel reformunun gerçekleştirilmeye çalışıldığı ilk dönemlerden itibaren, personel rejimini tüm kamu personelinin özellikle tek bir ücret ve istihdam siyaseti oluşturması temel alınmıştır. Bu amaçla 657 sayılı Devlet Memurları kanunu çıkarılmış, istihdam ve ücrete ilişkin konularda bütünlüğü sağlamaya yönelik hükümler yer almıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun mali hükümlerinin üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının uygulanamayacağı gerekçesi ile iptal edilmiştir. 1327 sayılı kanunla istisnalar artırılmıştır.<sup>27</sup> 657 sayılı DMK ‘nun 1327 sayılı kanunla değiştirilmesinden 1. Maddesinde hakimler ve savcılar sınıfı, subay, astsubay, il özel idare ve belediye personeli, üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarının mali hükümler

---

<sup>26</sup> Nuri Tortop vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2010, s.240

<sup>27</sup> Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Kuram Siyaseti Uygulama**, TODAİE, Ankara, 2004, s.250.

dışında kapsam dışında bırakılmıştır. 1327 sayılı kanun ile, anayasa mahkemesi üye ve yedekleri, hakimler ve savcılık mesleklerinde bulunanlarla, bu mesleklerden sayılan görevlerde olanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay ve savcı ve yardımcılarını, üniversite öğretim üyeleri ve yardımcılarını, İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri öğretim üyeleri ve yardımcılarını, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademileri öğretim üyeleri ve yardımcılarını, Devlet Güzel Sanatlar Akademisi öğretim üyeleri ve yardımcılarını, TODAİE öğretim üyeleri ve yardımcılarını, subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarma kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Bugünkü sistem içinde silahlı kuvvetler personeli, hakimler ve savcılar ve üniversite personelinin özlük haklarına ilişkin hükümler her biri için çıkarılan ayrı yasalarla düzenlenmiş, sadece sosyal ve mali haklar yönünden 657 sayılı DMK 'na tabidirler.<sup>28</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında, Anayasasının 128. maddesindeki “diğer kamu görevlileri” ‘ni kapsayan personel kanunlar aşağıda verilmiştir.<sup>29</sup>

1. 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerli Personel Yasası :10.08.1967 tarih ve 12670 sayılı Resmi Gazete yayımlanan kanun amacı subayların, astsubayların ve askeri öğrencilerin yetiştirilmelerini, sınıflandırılmalarını, görev ve yükümlülüklerini, terfi ve taltifleri ile her türlü özlük haklarını düzenlemektir. Kanun kapsamına Türk Silahlı Kuvvetlerine mensup subaylar, astsubaylar ile harp okulları, fakülteler, yüksek okullar ve astsubay okullarında öğrenim yapan asker öğrenciler girmektedir. Bunların dışında Türk Silahlı Kuvvetlerinde görevli diğer asker ve sivil kişiler hakkında kendi özel kanunlarında hükümler uygulanacaktır.

2. 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu : 26.02.1983 tarih ve 17971 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Hakimler ve Savcılar Kanunu amacı adli ve idari yargı hakim ve savcılarının niteliklerini, atanmalarını, hak ve ödevlerini, aylık ve ödeneklerini, meslekte ilerlemelerini, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesini, haklarında disiplin kovuşturması açılmasını ve disiplin cezası verilmesini, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri veya kişisel suçlarından dolayı soruşturma yapılmasını ve yargılamalarına karar verilmesini,

---

<sup>28</sup> Gencay ŞAYLAN, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000,s.130.

<sup>29</sup> Şaylan, **a.g.e.** s.44



meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik hallerini, meslek içi eğitimlerini ve diğer özlük işlerini düzenlemektir. Kanun kapsamına adli yargı hakim ve Cumhuriyet savcıları ile idari yargı hakim ve savcıları girmektedir. Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyelerinin aylık ve ödenekleri ile diğer mali, sosyal hak ve yardımlarını da bu kanun hükümlerine göre düzenlenmektedir. Bu kanunda 30.03.2011 tarihinde 6126 sayılı kanuna yapılan değişiklik ile Anayasa Mahkemesi kanun kapsamından çıkarılmıştır.

3. 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu: Bu kanun amacı, 04/11/1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda yer alan öğretim elemanları tanımına giren personeli sınıflandırmak, aylıklarını ve ek göstergelerini düzenlemek, derece yükseltilmesi ve kademe ilerlemesinin şekil ve şartları ile, sosyal haklardan yararlanma, ek ders ücreti, üniversite, idari görev ve geliştirme ödeneklerinin miktarını tespit etmek, emekli ve yabancı öğretim elemanlarının sözleşmeli olarak çalıştırılma usul ve esaslarını belirlemektir. Kanun kapsamında 04/11/1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa tabi üniversite öğretim elamanlarının aylık, ödenek ve sair özlük haklarını girmektedir.

4. 6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun: 6216 sayılı kanun ile Anayasa Mahkemesi, 2802 sayılı Hakimler Savcılar Kanunu kapsamından çıkarılmıştır. Kanun, “....Başkan, başkanvekilleri ve üyelerinin seçimi, disiplin ve özlük işleri ile raportörler, raportör yardımcıları ve personelinin nitelikleri, atanmaları, görev ve sorumlulukları, disiplin ve özlük işlerine ilişkin esasları” düzenlemektedir.

Yukarıda görüldüğü üzere kanuni düzenlemelerle kanun kapsamını dışına çıkarınların yanında, kuruluş kanunları dışındaki düzenlemelerle kamu görevlilerinin istihdam ilişkileri düzenlenmiştir. Bunlar, Cumhurbaşkanlığı; TBMM, Merkez Bankası, Rekabet Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Sermaye Piyasası Kurumu, Spor Toto, Akreditasyon Kurumu, KOSGEB, Sosyal Güvelik Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'dur. Görüldüğü

üzere, 1990 yıllardan itibaren kamu personel rejiminde oluşan yeni biçim, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında kalmak olmuştur.<sup>30</sup>

Ülkemizde kamu personelinin özlük haklarının her zaman yasal düzenlemeler yapılması, özlük haklar açısından güvenli bir statü oluşmasını sağlarken, aynı zamanda katı bir personel sistemine yol açmıştır. Bu anlayış aynı zamanda kamu personelinin yargısal denetiminin özel kurallar bağlanarak kamu personel hukukunun gelişmesine neden olmuştur.<sup>31</sup>

Ülkemizde, devlet örgütlenmesinin merkezi otorite, yerel yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri için farklı sistemler benimsenmesine rağmen, personel sistemi tek çatı altında toplanmaya çalışılmış, her ne kadar özel yasalara bağlı düzenlemeler yapılsa da, mevcut çatının dışına çıkılmamaya özen gösterilmiştir.<sup>32</sup>

### **1.3.TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TEMEL İLKERLERİ**

Türk Kamu personel yönetimin temel ilkeleri halen yürürlükte bulunan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda temel ilkeler *sınıflandırma, kariyer ve liyakat* olarak belirlenmiştir. Bu ilkeler, memurların işe giriş, ücret ödemesi, yükselmesi önemli ve birbiriyle doğrudan bağlantılı ilkelere dir.

#### **1.3.1. Sınıflandırma**

657 Sayılı DMK ‘nun 3. Maddesinde sınıflandırma, “*Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır.*” şeklinde tanımlanmıştır. 657 sayılı DMK ‘nda, belirlenen sınıflar şunlardır.

#### **1. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı**

---

<sup>30</sup> Şaylan, s. 45.

<sup>31</sup> Tutum, s.16-17.

<sup>32</sup> Şaylan, s.29.

2. Teknik Hizmetler Sınıfı
3. Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı
4. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı
5. Avukatlık Hizmetleri Sınıfı
6. Din Hizmetleri Sınıfı
7. Emniyet Hizmetleri Sınıfı
8. Yardımcı Hizmetler Sınıfı
9. Mülki İdare Amirliği Sınıfı
10. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

Bu ilke, memurların yürüteceği hizmetler karşılığında alacakları ücret, personelin istihdamı ve kariyer sistemi açısından önemlidir.<sup>33</sup> 657 sayılı DMK’da yer alan sınıflandırma sisteminde, her sınıf kendi içinde derecelere ayrılmıştır. 15 dereceli bu sistemde öğrenim durumuna göre daha alt derecelerden başlamak mümkündür. Bir derecede aynı zamanda 36 kademe yer almaktadır. Memur, her yıl bir kademe olarak bir üst dereceye 3 yılda geçebilmektedir.

657 sayılı DMK ‘nun 45. maddesinde yer alan “*Hiç bir memur sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılmaz.*” hükmü ile sınıflandırma sistemi kanuni güvenceye getirilmiştir. 657 sayılı DMK ‘nun 36. maddesinde, “*Bu Kanunun kapsamına dahil kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar Genel İdare Hizmetleri sınıfını teşkil eder.*” genel idare hizmetleri sınıfının tanımı yapılmıştır. Diğer sınıflara girmeyen memurların bu sınıfa dahil edilmesi, ayrı özellikler taşıyan ve

---

<sup>33</sup> Kayar, s.156-157.

farklı personel işlemlerini gerektiren çeşitli meslek ve uzmanlık dallarının aynı sınıf içine değerlendirilmesi anlamına gelmektedir.<sup>34</sup>

### 1.3.2.Kariyer

657 Sayılı DMK ‘nun 3. maddesinde kariyer: “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.” şeklinde tanımlanmıştır. Kamu personel sistemimiz, üst basamaklara kadar yükselebilenin başlıca koşulu olarak o basamakların gerektirdiği yeterliliğe sahip olmayı şart koşması nedeniyle kariyeri, yeterlilik ilkesi ile bir arada benimsemiştir.<sup>35</sup> Kariyer ilkesinde, memurlukta geçen deneyim ve hizmet süresini anlatan kıdem tek başına yeterli olmadığı gibi, ayrıca liyakat ve ehliyete önem verilmesi bu ilke için tamamlayıcı bir özelliktir.<sup>36</sup>

Ülkemizde yasal olarak kariyer ve yeterlilik ilkesi benimsenmiş olsa da, uygulamada yeterliliğe bakılmaksızın üst basamaklara çıkabilme olanağına sahip olunabilmektedir. Bu ilkeye gereken önemin verilmemesi sonucunda, kamu yönetiminin istenen verimliliğin yakalayamamaktadır.<sup>37</sup> Ülkemizde, özellikle emeklilik yaşının yükselmesi ve ayrıca emekli olunca maaşlarda yaşanan ücret kaybı nedeniyle kurumlarda dikey yükselme kapanmış durumdadır.

### 1.3.3.Liyakat

657 Sayılı DMK ‘nun 3. Maddesinde liyakat: “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.” şeklinde tanımlanmıştır. Anayasasının 70.

---

<sup>34</sup> Şaylan, s.133

<sup>35</sup> Şaylan, s.134.

<sup>36</sup> Kayar, s.162

<sup>37</sup> Şaylan, s.134-135

maddesinde yer alan, “*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” hükmü ile anayasal güvence altına alınmıştır.

## **1.4.İDARİ REFORM BELGELERİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI**

Kamu personel sisteminde yer alan düzenleme çalışmaları Osmanlı Devleti Dönemi, Planlı dönem Öncesi ve Planlı Dönem Sonrası olmak üzere üç ayrı bölümde ele alınmıştır.

### **1.4.1.Osmanlı Devleti Dönemi**

Osmanlı Devletinde ıslahatlar olarak adlandırılan yeniden düzenleme çalışmalarının temelinde daha çok Avrupa karşısında kaybedilen savaş ve bunun sonucu toprak kayıplarıdır. Özellikle 18. Yüzyılda Osmanlı Devleti, batılılaşma kavramı ile tanışmıştır. Ancak Osmanlı batılılaşması, batıyı hayranlıkla değil, zorunluluk nedeniyle tercih etmiştir.<sup>38</sup> 18. yüzyıldaki reform girişimlerinin tek nedeni Hıristiyan Avrupa ve özellikle Rusya’ya karşı orduyu modernleştirmektir. Batıdaki gelişmeler ilk defa askeri okullarda okutulmuş ve askeri kanallarla memlekete girmiş,<sup>39</sup> Osmanlı Devletinde, Batıda yer alan kültürel gelişmeler, askeri ve teknik gelişmelerden daha az yansımıştır.<sup>40</sup> Ancak askerin modernleşmesi Osmanlı modernleşmesinin itici gücü olmasına rağmen bu gelişmeler idare, maliye, edebiyat, mimari ve günlük hayatta kaçınılmaz olarak sıçramıştır.<sup>41</sup> Osmanlı Devletinde, Avrupa karşısındaki gerilemeyi 18. Yüzyıldan itibaren askeri ve teknik alanda yapılan reformlarla çözmeye çalışmış ancak bu gerilemeyi durdurması nedeniyle idari, hukuki ve mali reformlara başvurularak Batı dünyasının ideolojik yapısını da almak durumunda kalmıştır.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s.24.

<sup>39</sup> Şerif Mardin, **Siyasal ve Sosyal Bilimler**, İletişim Yayınları, 1994, İstanbul, S.140.

<sup>40</sup> İlber Ortaylı, **Gelenekten Geleceğe**, Ufuk Kitapları, İstanbul, 2001, s.18.

<sup>41</sup> Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s.42.

<sup>42</sup> Ortaylı, **Gelenekten Geleceğe**, s.18.

Türkiye için, yeniden yapılanmada örnek her zaman Batı olmuştur. Ancak, model olarak alınan Batı, her zaman sorunları çözmemiştir. Çünkü, iki toplum arasında hayata ve olaylara bakış açısından ciddi farklar bulunmaktadır. Bu farklılığın ortaya konması adına 1655 yılında Viyana'yı ziyaret eden Evliya Çelebinin karşılaştığı olay ve yorumu önemli bir örnek teşkil etmektedir. Evliya Çelebi'nin "çok sıra dışı bir olay"ı şudur:

*"Bu ülkede acayip bir gösteri gördüm. Ne zaman kral yolda bir kadınla karşılaşır, eğer at üstündeysen atı durdurur ve kadının geçmesine izin verir. Eğer kadınla karşılaştığında yerdeyse kibarlık olarak ayağa kalkar. Kadın imparatoru selamlar, imparatora kadına olan saygısını göstermek için şapkasını çıkartır. Kadın geçtikten sonra da imparator yoluna devam eder. Bu gerçekten de garip bir törendir. Bu ülkede ve genellikle kafilerin ülkesinde kadınlar söz hakkına sahiptir. Meryem Anaya duyulan sevgiden ötürü omurlandırılır ve saygı duyulur."*

Yine Hidivli İsmail Paşa tarafından, 1871 yılında Kahire'de sahnelenmesi sağlanan Verdi'nin "Aida Operası" diğer bir örnektir. Operanın konusu iki kadına aşık olan komutan Rademesin ikilemini anlatır. Hikayenin sonunda Rademes ölür ve bu hikaye Avrupalı Hıristiyan için acıklı iken bir Mısırlı için anlamsızdır. Çünkü Rademes her iki kadınla neden evlenmediği anlaşılamaz.<sup>43</sup> İki örnekte de görüleceği üzere iki toplum arasında olaylara bakış açısı konusunda ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu durumda, olaylara farklı bakan bir medeniyet tarafından oluşturulan kurum ve düşüncelerin ithal edilmesinde ciddi uyum sorunlarının ortaya çıkarmıştır. Bu durum Batı ve Osmanlı arasındaki yeniden yapılanma çalışmalarının dinamikleri konusunda da ortaya çıkmaktadır. Reform çalışmaları Osmanlı Devletinin kendi iç dinamiklerin etkisinden ziyade dış aktör ve kaynakların etkisi altında Fuat Paşanın tabiriyle "pabuççu muştası" halinde devam etmiştir.<sup>44</sup> Fuat Paşa bunu şu şekilde açıklamaktadır : "Bir devlette iki kuvvet olur. Biri yukarıdan, biri aşağıdan gelir. Bizim memlekette yukarıdan gelen kuvvet (padişah), cümlemizi eziyor. Aşağıdan ise (halk), bir kuvvet hasıl etmeye imkan yoktur. Bunun için pabuççu muştası gibi yandan bir kuvvet kullanmaya muhtacız. O kuvvetler sefaretlerdir"<sup>45</sup> Osmanlı Devletindeki sefaretlerin görevi daha sonraki

<sup>43</sup> Bernard Lewis, **300 Yıldır Sorulan Soru:Hata Neredeydi?**, Oğlak yayıncılık, İstanbul , 2010, s.90

<sup>44</sup> Yayman, **a.g.e.** s.3-4

<sup>45</sup> Doğan Avcıoğlu, Pabuççu Muştası, <http://www.ileri2000.org/02/pabuccu2.htm> (E.T.21.08.2011) Sefaret:Elçilik

dönemlerde de devam etmiş, sefaretlerin yanına Birleşmiş Milletler, Kalkınma Örgütü, IMF, Dünya Bankası gibi örgütler eklenmiştir.<sup>46</sup>

İdari Reform çalışmalarının tarihsel bakımından başlangıcını Osmanlı Devleti zamanında Tanzimat Fermanına hatta Koçi Bey Risalesine kadar götürmek mümkündür. Koçi bey risalesinin yazıldığı dönemdeki aksaklıkların günümüzde de devam etmesi, 18. Yüzyıldan bu yana reform çalışmalarının ana temalarının esasta aynı olduğunu göstermektedir.<sup>47</sup> Ancak bu çalışmalar, daha çok “devletin nasıl kurtulacağı” düşüncesi etrafında, devlet adamlarına öğütler ve bozuklukların düzeltilmesinde tutulacak yollar şeklinde ortaya çıkmıştır. Devletin kurtulması düşüncesi, Cumhuriyet döneminde sürekli bir yönetim krizi haleti ruhiyesi içinde olan yönetim pratiği sorunlarına “var olma” şeklinde gelişmiştir.<sup>48</sup>

Tanzimat dönemiyle başlayan süreçte batılı kurumların Osmanlı Devletine ithal edilmesi süreci başlamış, eski kurumların mevcudiyetini korunurken batı tarzı kurumlarda oluşturulmuştur. Batıda yer alan gelişmelerin sonucu olan kurumlar yoluyla batı karşısında gerileme durdurulamaya çalışılmıştır. Ancak bu kurumların ithal edilmesi, Osmanlı Devletini istenilen düzeye getirmemiş, beklentilerin altında kalmıştır. 1800 ‘lü yıllarda yoğunluk kazanan reform çalışmalarında “Türkiye Nasıl Kurtulur” isimli risalesi ile en kapsamlı çalışmayı yapan Prens Sabahattin<sup>49</sup> de bu konuya vurgu yapmaktadır.

Prens Sabahattin bu eserinde, Osmanlı devletinde yapılan modernleşme çalışmalarının başarıya ulaşmama nedeni olarak çalışmaların yüzeysel olduğu vurgulayarak, çağdaşlaşma veya geri kalma konusuna yalnızca hürriyet, ahlak ve batılılaşma kavramları ile yaklaşmanın sonunun tespiti ve dolayısıyla çözümü konusunda yanlış olduğu belirtmiştir. Ona göre toplumsal yapıyı göz ardı ederek Batılı yönetmelerin ithal edilmesi yanlıştır. Toplumsal yapının, bu çalışmalarda göz ardı

---

<sup>46</sup> Yayman, s.31.

<sup>47</sup> Ali Fuat Gökçe, “Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri; Koçi Bey Risalesi”, s.77 [http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2010/sayi14/59-78.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2010/sayi14/59-78.pdf) (04.09.2013)

<sup>48</sup> Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, Mehmet Akif ÖZER, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlihi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 2003, s.154-155.

<sup>49</sup> Yayman, s.2

edilmesinin baş sorumlusu olarak bürokrasi gösterilmektedir.<sup>50</sup> Prens Sabahattin, bu eserinde bugün içinde yerellik (subsidiarite) adlandırılan kavramı bir nevi tarif etmiştir. Ona göre, Yemen ve Selanik 'de yaşanan sorunları İstanbul'da yaşayan memurlar değil, Yemen ve Selanik'te yaşayanlar bilir.<sup>51</sup> Yine aynı eserinde memurluk mesleğine değinerek çözüm yolu önermiştir. Buna göre, toplum ihtiyaçları göz ardı edilerek memurluk mesleğinin alanlarını genişletmek, hükümetin faaliyet alanlarının artırılması anlamına gelerek toplumsal yapının yükselmesi değil çöküşünü getirecektir. Toplumun kalkınması bireysel yeteneği gelişmiş fertlerin oranına bağlıdır.<sup>52</sup>

Kelime anlamı olarak tanzimat “*İdari işlerin düzeltilmesi için alınan önlemlerin ve uygulamaların tamamı*”<sup>53</sup> anlamına gelmektedir. Osmanlı Devletinde yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli dönüm noktasını Tanzimat Fermanı teşkil etmektedir. Osmanlı modernleşmesi, her ne kadar Tanzimat devriyle sınırlamaz<sup>54</sup> ise de; 1839 Gülhane Hattı Hümayunun okunduğu gün başlamıştır.<sup>55</sup> Tanzimat devri, bir toplumun kurumlarıyla gelenekleriyle, devlet adamlarıyla kaçınılmaz bir yazgıya doğru bir yanda gaflet ve karanlığın diğer yanda fazilet ve aydınlıkla gidilen çöküş ve ilerlemenin boğuştuğu, Osmanlı tarihinin en uzun asrı ve daha da önemlisi modern Türkiye'nin oluşumunda payı büyük olan bir dönemdir.<sup>56</sup> Çünkü, Tanzimat döneminde belirginleşen batılılaşma, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yeniden yapılanma çalışmalarında da referans alınmıştır.<sup>57</sup> Geleneksel Osmanlı bürokrasisi, 19. Yüzyıldan itibaren köklü değişikliğe uğramış, Tanzimat döneminde çağdaş bir devletin, bütün faaliyetlerini kapsayan bürokratik ve merkeziyetçi bir yönetim modeli geliştirilmiştir.<sup>58</sup> 1839 Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti için liberal ekonominin hukuksal temelini ve

---

<sup>50</sup> Bayram Bayraktar, “Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür:Prens Sabahattin Bey”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/25/143.pdf>, s.55-56.

<sup>51</sup> Bayraktar, s. 56.

<sup>52</sup> Bayraktar, s. 58.

<sup>53</sup> [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (ET 30.12.2013)

<sup>54</sup> İlber ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s. 13.

<sup>55</sup> İlber Ortaylı, **Gelenekten Geleceğe**, s.14.

<sup>56</sup> Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s.31.

<sup>57</sup> Ali Şahin, **Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E –Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008 s.19.

<sup>58</sup> Eryılmaz, s.156.



modern bürokratik örgütlenmenin taahhüt edilmesi, 1856 Islahat Fermanı ise yeniden yapılanma ve düzenleme döneminin başlamasıdır.<sup>59</sup> Osmanlı Devletinde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları ile Cumhuriyet döneminde yapılan çalışmalarında ortak nokta, sorunların mevzuat yoluyla çözüme inancıdır. Tanzimat'tan günümüze kadar yapılan bütün çalışmalarda *mevzuatçı bir anlayış* benimsenmiş, ülkenin kendine özgü toplumsal sorunların temeline inilmemiştir.<sup>60</sup> Tanzimat dönemindeki, Batının üstünlüğünün kabul görülmesi, sorulara çözümler getireceği beklentisi ile, Batının kurum, yapı, temel değerler ve işleyişleri taklit edilerek devlet ve toplum yapısına uyarılma algısı,<sup>61</sup> bu dönemle sınırlı kalmayarak günümüze kadar ulaşmıştır. Tanzimat fermanı metni ile Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde Kopenhag kriterleri temel başlıklar olarak pek farklı metinler değildir.<sup>62</sup> Reform kültürümüz, batıdan ihraç ettiğimiz ve batıyla yürüttüğümüz faaliyetler olarak gözlemlenmektedir.

Tanzimat dönemi farklı bir yönü, reformların sivil bürokratlar tarafından yürütülmesi, özellikle de reformların başını çeken bürokratların dış temsilcilik kökenli olmasıdır.<sup>63</sup> Tanzimatla birlikte bürokrasi öne çıkmaya başlamış, saray'ın karşısına yeni bir siyasal güç olarak "Tanzimat Bürokrasisi" oluşmuştur. Bu durum yönetime ortak olunması şeklinde bir olumlu sonucun ortaya çıkmasının yanında devlet işlerinin zamanında görülmesini de engellemiştir. Osmanlı Devletinden, Cumhuriyet'e, Osmanlı Bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültürü de geçmiştir.<sup>64</sup> Tanzimat döneminde memurlara ilişkin olarak yapılan düzenlemeler aşağıdaki gibi sıralanabilir<sup>65</sup>:

1. Memurların rüşvet ve rüşvet sayılacak hediyeleri almaması için ihraç ve kürek cezasının getirilmesi,

---

<sup>59</sup> Yayman, s.4.

<sup>60</sup> Şahin, s. 33.

<sup>61</sup> Ali Şahin, "Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslar arası Kurumsal Çevrenin Etkisi", [www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf\\_dergi/dosyalar/321353088497.pdf](http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/321353088497.pdf), s.13. (E.T. 30.12.2013)

<sup>62</sup> Yayman, s. 7.

<sup>63</sup> Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, s.109-110.

<sup>64</sup> Gökhan Kalağan, **Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s:89.

<sup>65</sup> Sofuoğlu, **a.g.e.** s.87-89.

2. Memurların işleri vaktinde görmeleri için resmi ve ahlaki müeyyidelerin konulması,
3. Memurların, padişaha ve devlete sadakatle çalışacaklarına, rüşvet ve irtikaba müsaade etmeyeceklerine, devlet malını koruyacaklarına dair yemin şartı getirilmesi,
4. Alınan tedbirlerin uygulanması için müfettişlik sistemi getirilmesidir.

Tanzimat döneminde getirilen bu tedbirler, bu döneme kadar bürokrasinin yeterince kurumsallaşmadığını göstermektedir.

Eric Jan Zürcher, *Modernleşen Türkiye'nin Tarih* adlı eserinde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarında başarısızlık nedenleri olarak şunları sıralamıştır<sup>66</sup>:

1. Eğitilmiş ve güvenilir eleman eksikliği,
2. Reform politikalarının halkın baskısı sonucu değil, padişahın ve üst düzeyde yer alan grubun devletin kurtuluşunu Avrupa usullerinin kabulü ile yani Batılılaşma ile olacağından inanması sonucu ortaya çıkması ve bunun halk tarafından benimsenmemesi,
3. Bürokrasinin hukukilikten daha çok gelenekçiliğin hakim olması yani, yüksek devlet memurlarının çok sayıda kişinin hamisi olmaları ve saraydaki iç çekişmelere taraf olarak yeni kurumlara işe almada etkili olmaya çalışmaları,
4. 19. Yüzyıl ıslahatlarının eski kurumların yerine yeni kurumlar ikamet etmekten ziyade her iki sistemin devam etmesi ve bu nedenle yeni ve eski kurumların yetkili olanının net olarak belirlenememesi,
5. Reformların ekonomik ve mali temelden yoksun olması yani reformların pahalı olmasıdır.

Yukarıda sayılan bu nedenler Osmanlı Devletinde yeniden yapılanma çalışmalarının kısır döngü içinde yer aldığını göstermektedir. Batı tarzı kurumların uyum sağlayamaması, kurumların kurumsallaşmaması, eğitilmiş personel eksikliği gibi nedenler hem yeniden yapılanmanın gerekçesi hem de başarıya ulaşamamanın nedenidir. Reformlar pahalı olması nedeniyle bütçe sorunu ortaya çıkmakta, reformlar yapılamadığı için de ekonomi rahatlayamamaktadır.

---

<sup>66</sup> Eric Jan Zürcher, *Moderleşen Türkiyenin Tarihi*, İletişim Yayınları İstanbul, 1999, s. 72-73.

### 1.4.2. Planlı Kalkınma Dönemi Öncesi

Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu yönetimi dolayısıyla kamu personel yönetimi üzerinde kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Bu dönem daha çok kamu personeli ilgili mevzuat çalışmalarının bulunduğu dönem olmuştur. Bu dönemde kamu personeli ile ilgili ilk düzenleme 1924 Anayasasının 93. Maddesinde yer alan “*Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir.*”<sup>67</sup> hükmüne dayanılarak çıkarılan 31 Aralık 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunudur. Bugün yürürlükte olmayan bu kanunla memur ve müstahdem ayırımına gidilmiş, memur hizmetin asil elemanı, müstahdem ise 657 Sayılı DMK ‘ya benzer şekilde yardımcı eleman olarak kabul edilmiştir.<sup>68</sup>

1108 Sayılı Maaş Kanunu, 1452 Sayılı Devlet Memurlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun izlemiştir. Ancak bu yasal düzenlemeler memurların maaşlarının ve kadrolarının belirlenen gereksinmelerinin ötesinde geçmemiş, hatta yapılan yasal düzenlemeler sistemin daha da bozularak içinde çıkılmaz bir hal almasına neden olmuştur.<sup>69</sup> Planlı dönem öncesinde yeterli uzman bulunmaması ve bu alanda bilgi birikimi olmaması nedeniyle çalışmalar sınırlı kalmış ve en önemlisi de bu çalışmaların yabancı uzmanlara yaptırılmasıdır.<sup>70</sup>

Bu dönemde kamu idaresinde yeniden yapılanma ihtiyacı görülmüş ve bu konuda çalışma yapılması sonucuna varılmış olmasında rağmen, bu işi kimin, ne zaman yapacağı netleşmemiş ve ayrıca çalışmalar teorik düzeyde kalmıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalar hükümet tarafından talep edilmiş ve birçoğu yabancı kurum, kuruluş

---

<sup>67</sup> Gözübüyük, s.77.

<sup>68</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tarihce.htm>. (03.04.2011)

<sup>69</sup> Bülent Kara, “*Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı:1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar*”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006, C.30, S.2, s.150.

<sup>70</sup> Tacettin Karaer, “*Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme*”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.20, S.2, s:27

ve uzmanlarca yapılmıştır.<sup>71</sup> Planlı dönem öncesinde yerli ve yabancı uzman raporları neticesinde yapılan müdahaleler sistemin büyük ölçüde işlemez hale sokmuştur. Ayrıca devletin rolünde ve işlevlerinde meydana gelen değişimde personel sistemini reforma zorlamıştır.<sup>72</sup>

#### 1.4.2.1. Neumark Raporu

Başbakanlığının talebi doğrultusunda İstanbul Üniversitesi profesörlerinden F.Neumark tarafından 1949 yılında “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında” bir rapor hazırlanmıştır. Raporunda, kamu personeline ilişkin olarak “*Memur sayısı ile kalitesine müteallik meseleler ve hal çareleri*” ve “*Memurlarda kalite meselesi*” başlık bölümlerde yer verilmiştir. Rapora göre memur sorununu dört maddede incelenmesi gerektiği belirtilmektedir.<sup>73</sup>

1. Bazı dairelerde lüzumunda fazla memur bulunmasına karşılık, diğer bir takım dairelerin kadrolarının yetersiz olması,
2. Memurların maaş dereceleri ile görevlerinin önemi veya görevlerinin gerektirdiği bilgilerin uyumu,
3. Çalışan memurların, tayin edildikleri görevler bakımından gerekli vasıfları taşıyıp taşımadıkları,
4. Mevcut memurların çalışma kabiliyetlerinden yeterince yararlanıp yararlanılmadığı, meseleleri tetkike değer meselelerdir. Neumark’a göre bu meseleler, idare teşkilatının rasyonelliği ve aynı zamanda maaş politikası ile ilgili bulunmaktadır.

Raporunda, çalıştırılan memur sayısının lüzumundan fazla olup olmadığının anlaşılabilmesi için, bütün dairelerin başta aşağı incelenmesi gerektiği belirtilerek raporda bunun yapmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir. Raporunda memurlara ilişkin bu

---

<sup>71</sup> Gökhan KALAĞAN, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2010, C.2, S.1, s.65.

<sup>72</sup> Aksoy, Üstüner, **a.g.e.** s.174

<sup>73</sup> DPB, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Ankara, 1963 ,s:28.

tespitlerin kaynağı olarak Başbakanlığa gönderilen raporlar, fikir alışverişleri, teftiş kurullarının verdikleri raporlar, mahallen yapılan araştırmalar gösterilmektedir.<sup>74</sup>

Raporda ayrıca, memurların kalitesinin yükseltilebilmesi için hizmet içi eğitim ve işe girişte sınav ve adaylık süresinin 3 ile 5 sene arasında olması, mevcut barem sisteminin düzeltilmesi önerilmektedir.

#### **1.4.2.2.Barker Raporu**

Barker Raporu 1951 yılında Türkiye ve Uluslar arası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından finanse edilen ve 13 kişilik kurul tarafından hazırlanan bir rapordur. Kurulun Başkanı James M. Barker olması nedeniyle rapor Barker Raporu olarak adlandırılmaktadır.

Raporda, personel idaresine ilişkin tespitler şunlardır.<sup>75</sup>

1. Barem sistemi ve personel idaresi sistemi yetersizdir.
2. Memurların hizmete alınması ile ihtiyaçlarla ilişkilendirilmemektedir.
3. Devlet dairelerinde ihtiyaçtan fazla memur bulunmaktadır.
4. Görevlerin tespiti ve koordinasyonu yetersizdir.
5. Terfi liyakatten çok kıdeme dayanmaktadır.
6. Maaşların artırılmış olmasına rağmen satın alma gücü azalmıştır.

Raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması,devlet organlarının ihtiyacı olan maddeleri satın almak üzere merkezi bir tedarik organının kurulması önerilmektedir.<sup>76</sup> Amme idaresi kürsüleri, TODAİE, İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadi Enstitüsü, Barker Raporu doğrultusunda kurulmuştur.<sup>77</sup>

Kamu personelinin sorunlarının çözülmesi ve merkezi bir personel birimi kurulması yani Devlet Personel Başkanlığının kurulması, Barker raporundan başlamak

---

<sup>74</sup> Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, s:28.

<sup>75</sup> DPB, s.63-64

<sup>76</sup> DPB, s.64-65

<sup>77</sup> Yayman, s.201.

üzere hemen hemen her çalışmada yer almıştır.<sup>78</sup> Neumark ve Barker Raporlarında, Türk Kamu Yönetimi nispeten daha bütüncül bir perspektifle ele alınarak çalışma alanı daha geniş tutulmuştur.<sup>79</sup>

### 1.4.2.3.Martin ve Cush Raporu

1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush tarafından Maliye Bakanlığı örgütlenme ve çalışma inceleyen bir rapordur. Raporda, Maliye Bakanlığı personel politikasının oluşturulmasını halinde Hükümet kapsayan bir politikasının oluşacağını varsaymaktadır. Rapora göre yapılması gerekenler şu şekilde sıralanmıştır.<sup>80</sup>

1. Memurlara adil ve eşit davranılması.
2. Devletin bütün kamu hizmetlerini içine alan sınıflandırma yasasının çıkarılması.
3. Her memurun liyakatine göre daha ileri pozisyonlara terfi etmek imkanı verilmesine önem veren bir terfi sistemi getirilmelidir.
4. Barem sistemi mutlaka değiştirilmelidir.

### 1.4.2.4. Leimgruber Raporu

İsveçli Prof. Leimgruber, 1951 yılında, Hükümetin isteği üzerine yaptığı çalışmayı 1952 yılında tamamlanmıştır. Hazırlanan raporda tespit ve öneriler şu şekilde sıralanmıştır.<sup>81</sup>

1. Devlet ve belediye memurlarının tabi olacağı hukukun belirlenmesi önemlidir. Devlet otoritesini tatbikini zorunlu kılmayan işlerde ve tali işlerde (hamallar, işçi, dosyacı) çalışanların kendilerine ihtiyaç kalmadığında önceden haber verilmesi kaydıyla çıkarılabilmeleri için medeni hukuk hükümleri uygulanmalıdır.

---

<sup>78</sup> Yayman, s.204.

<sup>79</sup> Bekir Parlak, Zahid Sobacı, Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, Alfa Alktüel, İstanbul, 2002, s. 363.

<sup>80</sup> Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, s.72-87

<sup>81</sup> DPB, s. 138-168

2. Ücret sistemi olarak sosyal ve aile durumuna göre ücretlendirme sistemi önerilmektedir.
3. İngiliz mesai saatleri örnek gösterilerek, memurların öğlen evde yemek yemedikleri için öğle arasının kısaltılarak akşam mesaisinin erken bitirilebilecektir.
4. Personel kadrolarında şişkinlik bulunmaktadır.

#### 1.4.2.5. Maurice Cahailoux – Dantel Raporu

TODAİE 'de, Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir süre çalışan Maurice Cahailoux – Dantel başkanlığında bir heyet, Türkiye'de Devlet memurluğu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında araştırma yapmış ve bu araştırma 1959 yılından yayımlamıştır. Bu çalışmada yapılan tespit ve öneriler şu şekilde sıralanmıştır.<sup>82</sup>

1. Personel sistemindeki sorun, sadece maaş ve ücretlerin hayat pahalılığına göre ayarlanamaması olarak görülemez.
2. Personel sisteminin dağınık ve parçalanmış bir görünümündedir. Devlet Personel Kanunu projesi, bu nedenle birleştirici bir karakter arz etmektedir.
3. Memur unvanlı çok çeşitlidir. Bu nedenle birbirine benzer işe eşit ücret daha uzun zaman uygulanamayacaktır.
4. Personel yönetiminde kurumsallaşma sağlanamamıştır.
5. Devlet Personel Dairesinin kurulması tüm sorunlara çözüm olmayacaktır. Devlet Personel Dairesi ile memuriyetin hukuk bünyesi oluşturulacaktır.
6. Aylıkların, fiyatlara göre hiç aksamadan otomatik bir surette ayarlanması öngören “değişmeli barem” sistemi önerilmiştir.

Planlı Kalkınma döneminden önce üç önemli gelişme meydana gelmiştir. Bunlar, 1953 yılında kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapmak üzere Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kurulması<sup>83</sup>, 30 Eylül

---

<sup>82</sup> DPB, s. 111-137

<sup>83</sup> Mehmet Yılmazöz, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, **Maliye Dergisi**, Temmuz- Aralık 2009 S.157, s.298-299.

1960 tarih ve 91 sayılı yasa ile Devlet Planlama Teşkilatı ve 13 Aralık 1960 tarih ve 160 sayılı kanunla Devlet Personel Dairesinin kurulmasıdır.<sup>84</sup>

Personel konusunda merkezi bir örgütün kurulması fikrinin temeli 1950 'li yıllara dayanmaktadır. Konu, Barker Raporunda, Martin ve Cash Raporunda ve da Leimgruber Raporunda merkezi bir personel dairesi kurulması şeklinde ele alınmıştır. Milli Birlik Komitesi tarafından hazırlanan, ücret ve uygunluğun sağlanması, ücretin nesnel ölçütlere dayandırılması, ücretlerin güncelleştirilmesi, kurumların bozdukları ücret hiyerarşisinin düzenlenmesi amacı ile çalışmak üzere kurulduğu bildirilen Devlet Pesonel Dairesi 13 Aralık!960 tarihinde yapılan oturumda Kabul edilmiş ve 17 Aralık 1960 tarih ve 10683 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak, yeniden yapılanma çalışmalarında reçete yazılan en önemli ilaçlardan biri olan Devlet Personel Başkanlığı, kısa sürede yeniden yapılanmada ana gündem maddesi haline gelmiştir.

### **1.4.3.Planlı Kalkınma Dönemi**

1960 sonrası yeniden yapılanma çalışmalarını (KAYA, Mehtap, İdarenin Yeniden düzenlenmesi vb) başta dünyanın ve Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi krizlere denk gelmesi <sup>85</sup> nedeniyle bu krizler için yazılan reçeteler olarak görmek mümkündür. Cumhuriyetin kuruluşundan, 1960 'lı yıllara kadar uzanan dönemde kamu yönetiminin iyileştirilmesinden daha çok, hizmetlerin ifasında karşılaşılan sorunlara çözüm arayışı olmuştur.<sup>86</sup>

#### **1.4.3.1.İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

İkinci beş yıllık kalkınma planında reform çalışmalarında koordinasyonu sağlamak üzere kurulacağı belirtilen İdari Reform Danışma Kurulu 1971 yılında

---

<sup>84</sup> Kenan Sürgit, **Türkiye'de İdari Reform**, TODAİE yayınları, Ankara, 1972, s.79.

<sup>85</sup> Yayman, s.4.

<sup>86</sup> Karaer, s:29



çalışmalarına başlamıştır. Kurulun amacı, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek olan yolu, teşkilatlanmada takip edilecek ilkeleri belirtmektir.<sup>87</sup>

Kurul, daha önce yapılmış araştırmaların bir değerlendirmesi yaparak sonuçlarını Hükümete sunmuştur.<sup>88</sup> Kurulun idari teşkilatın yeniden düzenlenmesinde izlenmesi gereken yönetmeler ilişkin vardığı sonuçlar şunlardır<sup>89</sup>:

1. Yönetmel reformun amacı, kuruluşların amaçlarında, görevlerinde, iş ve görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynakların kullanım biçiminde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler konularında aksaklıkların giderilmesi için gerekli değişiklikleri yapmak, idarenin hızlı, kaliteli, tasarruf sağlayıcı biçimde düzenlemek ve çalışmaktır.

2. İdareyi geliştirme hizmetinin önemli bir merkezi idare görev ve sorumluluğundadır. Bu sorumluluk, genel idare ile birlikte merkezi idarenin taşra teşkilatı ve mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerini de içine almaktadır.

3. Her kuruluş, kendini geliştirmeyi temel görevlerinden biri olarak Kabul etmelidir.

4. İdari reform çalışmaları uzun ve kısa vadeli programlara göre ele alınmalı ve paralel biçimde yürütülmelidir.

5. İdareler tarafından yürütülecek reform çalışmalarında bütünlüğün sağlanması için merkezi idarenin gözetim ve yardımında gerçekleştirilmelidir.

6. İdari reform çalışmalarında, yeni araştırmalar yapmak yerine, yapılmış araştırmalardan yer alan tespitler hızlı bir şekilde uygulanmalı, gerektiğinde ek araştırmalar yapılmalıdır.

#### **1.4.3.2.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**

Türk Bürokrasisinde reform yönündeki en büyük girişim 1963 yılında TODAİE öncülüğünde hazırlanan MEHTAP çalışmasıdır. Bu rapor 1 yıllık süre içinde

---

<sup>87</sup> Gökhan KALAĞAN, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetmel Reform Çalışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2010, c.2, S.1, s.71.

<sup>88</sup> Şaylan, s.116

<sup>89</sup> Sürgit, s.S.151-155

tamamlanarak 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Raporda, taşra kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve KİT'leri inceleme alanı dışına bırakmanın yanı sıra yalnızca<sup>90</sup> merkezi hükümet örgütünün görevleri irdelenerek genel sorunlar üzerinde durularak sebepleri ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılarak kapsam dahilindekilerin iç yapılarına girilmeyerek görev dağılımları, eksik görülen hizmetler üzerinde yoğunlaşmıştır.<sup>91</sup>

MEHTAP Raporunun amacı merkezi hükümet görevlerinin dağılımını yaparak daha rasyonel bir teşkilat kurmak ve bir planlama ve koordinasyon sağlamak, daha etkili bir mali kontrol ve iyi işleyen bir personel sistemi sağlamaktır.<sup>92</sup>

Raporun ilk altı bölümünde, Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı, Ortak Görevler, Geleneksel Görevler, Mali ve İktisadi Görevler, Sosyal Görevler, Kültürel Görevler başlıklı konular incelenmiş, yedinci bölümünde ise Görevlerdeki Eksikliler ve Eksikliğin nedenleri başlığı bölümü yer almaktadır. Bu bölümde merkezi yönetim tarafından yapılması gereken bazı görevlerin (teknik bilimsel araştırmaların belli amaçlara yönltilmesi, şehirlere nüfus akımı konusunda gerekli tedbirlerin alınması, tabi kaynakların envanterinin yapılması gibi) hiç yapılmadığı, bazılarında ise yeterli örgütlenmeye gidilmediğinden eksikliklerin bulunduğu, Merkezi Hükümet Görevlerindeki eksikliler bakımından vurgu yapılan konu ise görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin aksamasında zabıta, eğitim ve kültür, sağlık, ulaştırma, imar kontrolü görevlerinde bölgeler arası, köy, kasaba, şehirler hatta şehrin farklı kesimlerinde görülen farklılaşmadır.

Raporda görevlerdeki eksiklilerin nedenleri olarak;

1. Mali imkanları yetersizliği,
2. Personel aksaklıkları,
3. Yön Gösterme ve Gözetim yokluğu,

---

<sup>90</sup> VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, s.8

<sup>91</sup>AYKAÇ ve Diğerleri s. 160.

<sup>92</sup> Sürgit, s.86.

4. Teşkilat Bozuklukları,
5. Kırtasiyecilik,
6. İyi Düzenlenmemiş Merkeziyetçilik gösterilmiş, yönetimi geliştirme faaliyetlerinin aslında her kurumun kendi sorumluluğu olduğu belirtilerek İdareyi Geliştirme bölümünde “İdareyi Geliştirme Komitesi kurulması önerilmiştir.”<sup>93</sup>

Rapora göre, görevlerin eksik olarak yerine getirilmesindeki temel sebeplerin en önemlileri arasında personel konusundaki aksaklıklar ve yetersizler olarak görülmektedir. Buna göre, kamu görevlileri, hizmet alanlarında rasyonel bir şekilde dağıtılmadığı, personel rejimi, statüler, ücretler, sosyal haklar bakımından yetersiz olduğu, personelin hizmet içi eğitim için gerekli tedbirlerin alınmadığı, personel yönetimi görevlerinin modern esaslara göre düzenlenmemiştir.

Raporda, Türkiye’deki yeniden yapılanma ya da reforma bakış açısını ortaya koyması açısından şu tespit önemlidir;

*“Merkezi hükümet görevlerinde eksikliğe yol açan sebep gidermenin ve aksaklıkları düzeltmenin her şeyden önce idarenin kendine düşen bir görevi olduğunu bir defa daha tekrarlamakta fayda vardır. Her idari kuruluş, en yukarı seviyedeki sorumlulardan en aşağı kademelerdeki amirlere kadar, kendi kendini düzeltmeyi ve geliştirmeyi başlıca görev olarak benimserse, davanın en önemli safhası başarılmış olacaktır. Oysa, idarede şimdiye kadar görülen tipik davranış, bunu, kendi dışında, bazı tılsımlı formül sahiplerinin başarabilecekleri bir iş saymak olmuştur. Dışarıdan yapılacak tavsiyeler, düzeltme ve gelişme yollarını ‘göstermek üzere ileri sürülmüş ‘birel telkin mahiyetinden öteye geçemez. Kendi kendini düzeltme ve geliştirme görevi idareye ve idarecilere aittir.”*

Raporda, yönetim sisteminin kendi içinde yapısal ve işlevsel bakımdan daha çabuk, sade ve verimli, ekonomik ve kaliteli çalışmasını sağlayarak, yönetim sorunlarına çözüm bulunabileceği öngörülmektedir. Dolayısıyla yönetim sistemini etkileyen sosyal, siyasal ve ekonomik koşulların etkisi göz ardı edilmesi<sup>94</sup> ve reformun

---

<sup>93</sup> Sürgit, s.89.

<sup>94</sup> Yağcı ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişime Direnç ve Çözüm Önerileri. Kamu Yönetiminden Kalite 3. Ulusal Kongre, TODAİE, 2003, s. 377.**

temel koşulunun yöneticilere bağlanarak, bu kişilerin yönetimi yenileştirme bilincinde, yeterli sayılı ve nitelikte bir toplumsal katman olarak değerlendirilmesi<sup>95</sup>, raporda yapılan saptamaların gerçekçiliğine gölge düşürmektedir. Gerçekte üst yönetim düzeyinde bulunanların bir çoğunun ciddi bir yönetim eğitiminden geçmemiş olması, reformun temel koşulunun olamayacağını sonraki yıllarda göstermiştir.<sup>96</sup>

Mehtap Raporunu önemli kılan öncelikler, Türk İdaresi üzerinde uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırma olması ve ayrıca bir çok problemi ortaya çıkararak tartışılmasını sağlaması ve kendisinden sonraki çalışmaların hareket noktası olmasıdır.<sup>97</sup> Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, diğer çalışmalardan ayıran bir diğer yanı diğer çalışmaların genel reform metinleri iken MEHTAP sadece idare aygıtını mevzuat üzerinden ele almıştır.<sup>98</sup>

#### **1.4.3.3. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 14.07.1965 tarihinde kabul edilerek 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete yayımlanmıştır. Kanun, 239 madde ve 24 geçici maddeden oluşmaktadır. Günümüze kadar bir çok defa değiştirilen kanunun son hali 239 madde, 42 Ek madde, 41 Geçici Madde, 59 Ek Geçici Maddeden oluşmaktadır.

Kanun ancak 5 yıl sonra yürürlüğe girebilmiştir.<sup>99</sup> 44 yıl yürürlükte kalan 1926 ve 788 sayılı Memur Kanunu ile 31 yıl yürürlükte kalan ücret rejimi ile ilgili 3656 ve 3659 sayılı kanunlar 657 sayılı DMK kadar sık değiştirilmemiştir.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> Ergun, . s. 370.

<sup>96</sup> Şaylan, a.g.e. s.115

<sup>97</sup> Kalağan, **a.g.m.** s.71-73.

<sup>98</sup> Yayman, s.236-237

<sup>99</sup> Altan, s.425-426.

<sup>100</sup> Doğan Canman, Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları, *Amme İdaresi Dergisi*, 1985, c. 18, S.1, s.3

657 Sayılı DMK ‘nu, farklı ödeme rejimleri ve farklı üstünler ortaya koyan, dağınık, adaletsiz ve verimsiz barem kanunları yerine geçmek üzere “Reform Kanunu” niteliğinde, çağdaş bir personel rejiminin temelini teşkil etmesi amaçlanmış<sup>101</sup> olsa da, kanun kısa zamanda reform hareketlerinin değiştirilmesi gereken kanunlar listesinin başında yer almıştır. 657 DMK ile kolay uygulanabilen barem sistemi yerine getirdiği ücret rejimi yapılan düzenlemeler ile inanılmaz bir biçimde karmaşık bir hal almıştır.<sup>102</sup> DMK, kapsamın geniş tutulması nedeniyle kanunun bütünlük bozmuş ve tutarlılığını azaltmıştır.<sup>103</sup>

657 sayılı DMK selefi, 788 sayılı Memurin kanununun daha uzun süredir yürürlükte olup, 124 adet kanun ve 94 adet KHK ile değiştirilmiştir. Kanun yürürlüğe girmeden 1 Kasım 1970 tarihinde yürürlüğe giren 31 Temmuz 1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu çıkarılarak 657 DMK ‘nın 90 maddesi değiştirilmiş ve 37 ek geçici madde eklenmiştir. Kanunu 1970 yılından başlamak üzere 1976, 1978, 1986, 1987, 1999 yılları hariç olmak üzere her yıl değişikliğe uğramıştır.<sup>104</sup> Burada, 2010 yılından sonra yapılan 6111 sayılı kanun ile yapılan değişiklikler ele alınmıştır.

12/9/2010 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilen ve Yüksek Seçim Kurulu kararı 23/9/2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu personeline ilişkin yapılan değişiklikler aşağıda verilmiştir:

1. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına getirilmiştir.
2. Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır.
3. Kınama ve uyarma cezalarının yargı denetimi dışına bırakılmasına ilişkin hükmü kaldırılarak, Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz, hükmü getirilmiştir.

---

<sup>101</sup> Canman, a.g.m.1985, s. 3.

<sup>102</sup> Ali Öztürk, “Kamu Kesiminde Personel Ve Ücret Rejimi Arayışları”, **Sayıştay Dergisi**, s.16.

<sup>103</sup> CANMAN, 1985, s.13.

<sup>104</sup> Unvan eklemeleri de değişiklik olarak değerlendirilmiştir.

25 Şubat 2011 tarih ve 27857 sayılı I nolu Mükerrer Sayılı Resmi Gazete yayımlanan 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 657 Sayılı DMK 'nda yapılan değişiklikler aşağıda verilmiştir.

1. Kanunun 53. maddesi yeniden düzenlenerek engelli personel çalıştırma yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre; engelliler ile ilgili olarak engelli sınavı merkezi olarak ayrı yapılacak ve %3 engelli çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir.

2. Kanunun 64. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Daha önceden 6 yıl üst üste sicil notu ortalaması 90'ın üzerinde olanlara verilen 1 kademe uygulamasında yeni kurallar getirilmiştir. Yasal değişiklik ile sicil notu uygulaması kaldırıldığından üst üste 8 yıl boyunca disiplin cezası almayan memurlar hakkında 1 kademe ilerlemesi yapılacaktır.

3. Kanunun 68. maddesinde yapılan yeni değişiklik ile müsteşar ve genel müdür gibi üst düzey yöneticiliklere özel sektörde yönetici atanabileceklerdir.

4. Kanunun 77. maddesinde yapılan değişiklikle yabancı ülkelere yapılan görevlendirmelerde Başbakan yerine Bakan izni yeterli sayılmıştır.

5. Kanunun 91. maddesinde yapılan değişiklikle kadrosu kaldırılan ancak kurum içinde atama imkanı kalmayan memurlar diğer kamu kurumlarına atanacaklardır.

6. Kanunun 100. maddesinde yapılan değişiklik ile engellilerin çalışma saat ve süreleri çalıştıkları kurumlar tarafından belirlenecektir.

7. Tüm memurların yürüttükleri hizmetin özelliklerine göre çalışma saat ve süreleri ile görev yerlerine bağlı olmaksızın çalışabilmelerinin mümkün olduğu belirtilmiştir.

8. Kanunun 101. maddesinde yapılan değişiklik ile 24 saat esasına göre çalışılan hizmetlerde çalışma saatlerini kurum belirleyecektir.

9. Kanunun 104. maddesinde yapılan değişiklikle, erken doğum halinde doğum öncesi kullanılmayan doğum izni doğum sonrası izne eklenecektir. Babalık izni süresi 10 güne çıkarılmaktadır. Doğum sırasında anne ölürse anaya tanınan izin hakkı babaya verilecektir. Evlenme veya ölüm halindeki izin süreleri 5 günden 7 güne çıkarılmıştır. Kayın peder, kayın valide ve kayınlar ölünce de 7 gün izin verilecektir.

Ayrıca, yıllık izin ve mazeret izinleri sırasında “özlük haklarına dokunulamaz” hükmü mali haklar ile sosyal yardımlara dokunulamaz şeklinde değiştirilmiştir.

10. Kanunun 105. maddesinde yapılan değişiklik ile uzun süreli tedavide hizmet yılı şartı kaldırılmıştır. Memura, bakmakla yükümlü olmasa dahi, refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hallerinde, bunun sağlık kurulu raporu ile belgelenmesi şartıyla, aylık ve özlük haklarının korunarak 3 aya kadar ücretli izin verileceği, gerektiğinde bu sürenin 1 katına kadar uzatılacağı düzenlenmiştir.

11. Kanunun 108. maddesinde yapılan değişiklikle, doğum sonrası aylıksız izin 24 aya çıkarılmaktadır. 3 yaşını doldurmamış bir çocuğu evlat edinen memurlara 24 aya kadar aylıksız izin verilecektir. Yurt dışına giden memur, diğer kamu görevlileri veya öğrencilerin memur olan eşleri görev veya öğrenim süresi boyunca aylıksız izin alabileceklerdir. 5 hizmet yılı olan memurlar toplam 1 yıla kadar aylıksız izin kullanabileceklerdir. Aylıksız izin süresinin bitiminden önce mazereti gerektiren sebebin ortadan kalkması halinde aylıksız izinde olan memurun 10 gün içerisinde görevine başlaması zorunluluğu getirilmiştir.

12. Kanunun 109. maddesi yeniden düzenlenerek sicil uygulaması kaldırılmış, bunun yerine memur bilgi sistemi ve özlük dosyası tutulması ile ilgili düzenleme getirilmiştir.

13. Kanunun 122. maddesinde yapılan düzenleme ile başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül yeniden düzenlenmiştir. Burada performans kriteri olarak niteleyebileceğimiz çeşitli kriterler getirilerek memura bu kriterlere göre başarı belgesi verilebileceği düzenlenmiştir. Üstün başarı belgesi alanlara atamaya yetkili amirin onayı ile en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %200'üne kadar ödül verilebileceği düzenlenmiştir. Performans kriterleri diye tabir ettiğimiz değerlendirme ölçütlerinin belirlenmesi Devlet Personel Başkanlığı'na bırakılmıştır.

14. Kanunun 125. maddesinde yapılan değişikliklerle; Aylıktan kesme cezasını gerektiren c bendinin g fıkrası yani il dışına izinsiz çıkış, h bendi toplu müracaat ve şikâyetle bulunma ve j bendi yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmamak kaldırılmış, aynı maddenin E bendinin a fıkrasında yer alan “engelleme” ibaresi, “kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme” olarak değiştirilmiş, f fıkrası

“amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak” olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile memuriyetten atma bu filler bakımından kolaylaştırılmıştır. Bu maddede yapılan değişiklik ile geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlara verilecek cezalarda bir derece hafif olanının uygulanacağına dair düzenleme şu şekilde değiştirilmiştir; geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda 1 derece hafif olanının uygulanacağı şeklinde değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile de performans kriterlerine göre ödül veya başarı belgesi almayan memurlara 1 derece hafif ceza uygulanmayacaktır.

15. Kanunun 132. maddesinde yapılan değişiklik ile aylıktan kesme cezası alanlar 5 yıl boyunca, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanlar 10 yıl boyunca Daire başkanı ve üstü kadrolara atanamayacaktır.

16. Kanunun 135. maddesinde yapılan değişiklikle kanunun uygulamaya girdiği 25 Şubat 2011 tarihinden itibaren uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde disiplin kuruluna itiraz edileceği, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı da 7 gün içinde Yüksek Disiplin Kuruluna itiraz edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu süre içinde itirazlar yapılmaz ise kararlar kesinleşecek ve yargıya dava açılmayacaktır. İtirazlar yapıldıktan sonra 30 gün içinde karar verilmesi gerekmektedir. İtirazlar reddedilir veya daha hafif ceza verilir ise süresi içerisinde idari yargı yoluna başvurulabilir.

17. Kanunun 231. maddesinde yapılan değişiklikle Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde Kamu Personel Bilgi Sistemi kurulacaktır.

18. Kanuna Geçiş Hükümleri eklenmiştir. Ayrıca tutulmakta olan siciller 5 yıl daha saklanacaktır.

19. Kanunun 57. maddesinde değişiklik yapılarak adaylık süreci içerisinde disiplin cezası alanların disiplin amirinin teklifi üzerine asaletinin onaylanmayarak memuriyetten atılması hükmü getirilmiştir.

20. Kanunun 202. maddesinde değişiklik yapılarak aile yardım ödeneğinde 2’den fazla çocuk için de çocuk parasının verilebileceği düzenlenmiştir.

21. İl dışına çıkışları izne bağlayan madde kaldırılmıştır.

22. Kanunun 37. maddesinde değişiklik yapılarak azami yükselebilecekleri derecelerin 4. kademesinde olanların son 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı



olanlara kadro şartı aranmaksızın 1 derece yükseltileceği kuralı, son 8 yıllık süre içinde herhangi bir disiplin cezası almamak olarak değiştirilmiştir.

23. Kanunda memurlar için değerlendirme aracı olarak öngörülen sicil uygulaması kaldırılmış ve sicile ilişkin hükümleri düzenleyen 109,110,111,112,113,115,117,118,119,120 ve 121 maddeleri ile kanun metninde diğer maddelerde yer alan sicile ilişkin kavramalar kaldırılmıştır. Bu haliyle 657 Sayılı Devlet Memurları kanuna göre artık değerlendirme sicile göre değil disiplin cezasına göre yapılabilecektir.

24. Kanun'un "Geçici Süreli Görevlendirmeler" başlıklı Ek 8. Maddesi değiştirilerek memurların, geçici görevlendirilmeleri ile ilgili olarak 01.01.2012 tarihinden geçerli olmak üzere kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilmelerini hükmünü getirmiştir. Aslında bu, KYTK tasarısının 47. Maddesinin bir nevi hayata geçirilmesidir.

Memur hukukunun yasa gücünde kararnameler ile düzenleme girişimi olumlu bir sonuç vermemektedir. Kararnameler, hükümete acil durumlarda etkin sonuçlar alabilmek için geçerli iken memur hukuk acele karar alınması gereken bir konu değildir.<sup>105</sup> KYTK tasarısı ile , merkezi yönetim kadrosundan yerel yönetim kadrolarına geçirilecek memurların üzerinde yerel baskıların artacağı<sup>106</sup> eleştirisi, merkezi yönetime bağlı çalışan kurumların zaten aynı baskıyı yaşadığını göz ardı etmektedir.

Gerek cumhuriyetin ilanından çok partili hayata geçişe kadar devam eden 788 sayılı Memurin Kanunu, gerekse 657 sayılı Devlet Memurları kanunu tüm kamu çalışanlarını içine alacak kadar kapsamlı olmamış ve farklı kurumlarda çalışanlara farklı yasal düzenlemeler öngörülmüştür. Farklı yasal düzenlemeler farklı hak ve yükümlülükleri beraberinde getirmiş, başta eşit işe eşit ücret gibi temel personel ilkesi

---

<sup>105</sup> Şeref Gözübüyük, Cahit Tutum, "Yasa Gücünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, 1975, C.8, S.1, s.5.

<sup>106</sup> Feyzi ULUĞ, "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", **Amme İdaresi Dergisi**, 2004, c.37, S.1, s.22

uygulanamamıştır. 2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, kamuoyunda eşit işe eşit ücret düzenlenmesi olarak Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile tüm kurumlarda çalışan memurların derecelerine göre eşit maaş alması sağlanmıştır. Ancak burada eşit işe eşit ücret değil, eşit unvana eşit ücret uygulaması getirilmiştir. Bu durum, 657 DMK ‘un benimsediği sınıflandırma sisteminin, ayrı özellikler taşıyan ve farklı personel işlemlerini gerektiren çeşitli meslek ve uzmanlık dallarını aynı sınıf içinde düşünmek gibi bir yanlış üzerine kurulduğunu <sup>107</sup> ispat etmiştir.

#### **1.4.3.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**

1988 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından başlanılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi 1991 yılının Haziran ayında tamamlanmıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı şu şekilde ifade edilmiştir.

*“Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir.”<sup>108</sup>*

Proje kapsamında, Merkezi Yönetim, Taşra Ve Yurtdışı Kuruluşları, Mali Ekonomik Kuruluşlar, Avrupa Topluluklarında Yönetimsel Uyum, Yerel Yönetimler, Personel Rejimi, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi adlarında 7 araştırma grubu oluşturulmuştur.

---

<sup>107</sup> Ergun, s. 257.

<sup>108</sup> Kaya Raporu, [www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf](http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf). (E.T. 20.01.2013)

Araştırmada benimsenen ve uyulacak ilkeler şu şekilde sıralanmıştır:

1. Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevlerini yeniden ele almalıdır.

2. Merkezi yönetim taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetimlere aktarılmalıdır.

3. Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.

4. Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemlerini gerçekleştirilebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.

5. Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir gelişen yaklaşımı temel olmalıdır.

6. Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.<sup>109</sup>

Raporda personel sistemine ilişkin mevcut durum ve temel sorunlar şu şekilde yer almıştır:

1. Personele sağlanan mali haklar yetersizdir. Mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı yasalar, kadro derece sayısında gözlenen sorunlar nedeni ile kamu hizmetlerine nitelikli personel alınması güçleşmiştir.

2. Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiş olması nedeniyle farklı özelliklere sahip olan be ayrı personel işlemleri uygulaması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiştir.

---

<sup>109</sup> Kaya Raporu, [www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf](http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf), s.6, (E.T. 20.01.2013)

3. Kamu personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı olup olmadığı tartışmalara neden olmuş, özellikle ilk dört dereceye kimlerin atanacağı açık olarak belirlenmemiştir.

4. Kamu görevlilerinin değerlemesi, kapalı ve gizli sicil sistemine dayanmaktadır. Personelin değerlemesinin yapılmasında, değerlemeyi yapacak olan yöneticilerin nesnel davranmasını önemlidir. Personelin değerlendirilmesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler geliştirilmediği için değerlendirme yöneticilerin insafına bırakılmıştır.

5. Kamu kesiminde hizmet içi eğitimde, mali olanakların yetersizliği, bu alanda yetişmiş personelin azlığı, kurumlar arasında koordinasyonun sağlanamamasından kaynaklanan hizmet savurganlığı gibi nedenlerden dolayı sorunlar yaşanmaktadır.

6. Aylık ve ücret sistemi, temel olarak aylık gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan oluşmasına rağmen enflasyona yenik düşmüştür.<sup>110</sup>

Raporda personel rejimine ilişkin çözüm önerileri şu şekilde belirtilmiştir<sup>111</sup>:

1. Kamu hizmetlerinde nitelikli personel alımında merkezi sınav sistemi uygulanmalı, halkla doğrudan ilişkide bulunan personelin seçiminde görevli sınav komisyonları tarafından mülakat yapılmalıdır.

2. Sınıflandırmanın amacı ister eşit işe eşit ücret olsun ister hizmet almada bir örneklik sağlamak olsun, mevcut on sınıflı sistem yetersizdir. Sınıf kurarken benzer nitelikler ve hizmetin gerektirdiği şartlar temel alınmalıdır.

3. Öğrenin düzeyleri arasındaki yıl farkı nedeniyle görevde yükselmeler derece ve kademeler daha az eğitim görenin aleyhine olan fark giderilmelidir.

4. Aylık gösterge tablosu yeniden ele alınmalıdır.

---

<sup>110</sup> Mehmet Yılmazöz, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", **Maliye Dergisi**, Temmuz- Aralık 2009, S.157 s.298-299.

<sup>111</sup> Kaya Raporu, [www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf](http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf) s.202-209 (E.T. 20.01.2013)

5. Personel değerlenmesinin m¼mk¼n olduğunca nesnel yapılabilmesi için zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleriyle ölçme değeri taşıyan performans standartları belirlenmelidir.

6. Kamu kesiminde yürüt¼len hizmetlerin etkinliğinin artırılmasında personel yeterliliği gerekli olup, bununda sağlayacak olan hizmet içi eğitime önemle yaklaşıması temel ilke olmalıdır.

Bu raporda varılan sonuçlar ve saptamalar daha önce yapılan çalışmalardan pek farkı bulunmamaktadır. MEHTAP raporunun, görevdeki eksiklikler ve eksikliğin nedenleri böl¼mleri ile KAYA raporunda ulaşılan sonuçlarda benzerlikler gör¼lmektedir. Kaya raporunun önemi, yönetimimizin yapı ve işleyişine büt¼nc¼l açıdan yaklaşılarak, sistem içi yönetsel tutarlılığın sağlanmasına özen göstermiştir.<sup>112</sup> KAYA, daha önce yapılan reform çalışmaları ile ilgili olarak karşılaşılan sorunlar ve bu reform çalışmalarının ne ölç¼de uygulanabilirliğini saptama amacını da çalışma kapsamı içine almıştır.<sup>113</sup> Rapor, yeni sağ, küreselleşme, özelleştirme yeni kamu yönetimi tartışmalarının yapıldığı bir dönemde hazırlanmış olmasına rağmen bu olgulardan ve yaklaşımlardan raporda bahsedilmemiştir.<sup>114</sup> Bu dönemde yer alan bu tartışmaların devletin faaliyetlerini etkileyebileceği, bu değişim yok varsayılması yapılan bu çalışmanın faydalarını azaltacaktır. Bu tartışmalar ışığında yapılacak değerlendirmeler yapılmaması çalışmanın faydasının ileri yıllara yayılmasını engellemiştir.

#### **1.4.4.2000 Sonrası Kamu Personel Sisteminde Düzenleme Çalışmaları**

2000 yılından sonra kamu personel sisteminde düzenleme çalışmaları başlığı altında, 58. Hükümet Acil Eylem Planı, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, ve Kamu Personel Kanunu Taslağı yer almaktadır.

---

<sup>112</sup> Turgay Ergun, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, C.24, S.4, s. 22.

<sup>113</sup> Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, 2003, s.163.

<sup>114</sup> Yayman, s. 247.

#### 1.4.4.1. 58. Hükümet Acil Eylem Planı

58. Hükümet zamanında hazırlanan Acil Eylem Planı dört bölümden oluşmakta olup, bunlar Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Reformu, Demokratikleşme ve Hukuk, Sosyal Politikalar Başlıklarını taşınmaktadır. Kamu personeline, kamu yönetimi reformu bölümünde Devlet Personel Rejimi Reformu olarak değinilmiştir.<sup>115</sup> Acil Eylem Planına göre 6-12 ay süre zarfında Devlet Personel Başkanlığını sorumluluğunda Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı ile işbirliği içinde Devlet Personel Rejim Reformu için mevzuat değişikliği yapılması planlanmıştır. Acil Eylem planında daha önce 657 sayılı Devlet Memurları Kanunda yapılan değişikliklerin sistemi içinde çıkılmaz hale getirdiği, 1980 li yıllardan bu yana işbaşına gelen hükümetlerin bu konuda reform vaadinde bulunmuş olmasına rağmen bu vaatlerin gerçekleştirilmediği, Devlet Personel Başkanlığı ve diğer bazı kuruluşlar tarafından reforma yönelik hazırlıklar yapıldı ancak bunların hayata geçirilmediği belirtilmektedir. Acil Eylem Planında reform yapılamamasının temel nedeni olarak bürokrasinin direnci ve siyasi iradenin konunun arkasında yeterli düzeyde tecelli etmemesi olarak gösterilmektedir. Kamu yönetiminin hantallaşmasına, verimsizleşmesine, hesap verememesinde, içe kapanmasında, etkin olmaması gibi olumsuzlukların birinci derece sorumlusu personel rejimi görülmekte, devletin yeniden yapılandırılmasının temeli olarak personel rejiminin yeniden yapılandırılması görülmektedir.

Acil Eylem Planına göre yapılacak değişiklikler şunlardır:

1. Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek,
2. Göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilecek
3. Statüler azaltılacak
4. Benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek,
5. Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek,

---

<sup>115</sup> DPT, [www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2224/aep.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2224/aep.pdf), S.35-37. (E.T. 30.11.2012)

6. Esnek çalışma usulleri getirilecek,
7. Uzun Vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecek,
8. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacaktır.
9. Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenler dışındakiler İş Kanuna göre çalıştırılacaklardır.
10. Asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçmeyecektir.
11. İstihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacaktır.
12. Müsteşarların ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlı kalacaktır.

58. Hükümet Acil Eylem Planında yapılmak istenen aslında Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile Kamu Personel Yönetimi Taslağının bir özettir.

#### **1.4.4.2. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**

Reformların tamamının eksiksiz olarak uygulanmadığı, ülkemizde, son yıllarda yerel yönetimler, kamu yönetimi ve yerel yönetimler arası ilişkileri düzenleyen ilişkileri düzenleyen hükümlerle kamu personel rejimini düzenleyen değişiklikler planlanmıştır.

Bu değişikliklerden biri olan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı<sup>116</sup> dört kısımdan oluşan 51 madde ve 8 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarının Birinci Kısımında Kamu Yönetiminin Amaç, İlke ve Görevleri; İkinci Kısımda Merkezi İdarenin Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usuller, Üçüncü Kısımda Kamu Yönetiminde Denetim, Dördüncü Kısımda ise çeşitli ve geçici hükümler yer almaktadır.

117

---

<sup>116</sup> Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak bilinen, Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden yapılandırılması Hakkındaki Kanun, 2005 yılının Haziran ayında Cumhurbaşkanı tarafından “yerellik” ilkesinin ülkenin bölünmesine neden olacağı gerekçesiyle iade edilmiştir.

<sup>117</sup> **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Başbakanlık, Ankara, 2003,

Kamu personeli tasarıda kullanılan tabiri ile kamu görevlileri için getirdiği yenilik performansın ölçülmesi ve performansa bağlı ödemedir. Çalışanların performanslarının kendileriyle ilgili maaş ve diğer koşulları etkileyecek derece de olduğu zaman daha çok çalışacakları varsayımında hareket etmektedir.<sup>118</sup>

Tasarıda katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması amacı belirtilmiştir.

Bu nedenle, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uyması gereken temel ilkelerin ortaya konulması, gereksiz hale gelmiş kuruluşların tasfiyesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımının netleştirilmesi, devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatlarının il özel idarelerine devredilmesi, ombudsmanlık sisteminin oluşturulması öngörülmektedir.

Tasarının 46. maddesi insan kaynakları yönetimi başlığını taşımaktadır. Maddede kamu hizmetlerinin memurlar, tam zamanlı ve kısmı zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütüleceği belirtilmiştir. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılacağı, memur ve kamu diğer kamu görevlilerinin performans ölçülerinde göre değerlendirileceği hükmü yer almaktadır.

Tasarının 47. maddesinde merkez idare personelinden memur statüsünde olanların başka kurumlara geçici görevlendirilmelerini düzenlemektedir. Tasarının 46 ve 47 maddesi daha önce yayımlanan acil eylem planında belirtilen hükümlerle paralellik göstermektedir. Ayrıca 47. Maddedeki düzenlemeye benzer düzenleme 657 Devlet Memurları Kanundaki değişiklik olarak gündemde yer almaktadır.

Tasarının geçici hükümlerinde Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatlarının Belediye ve Özel İdarelerine devri düzenlenmiştir. Her ne kadar tasarı yasallaşmasa da, tasarıda yer alan düzenlenmelerin hayata geçirilmesine yönelik olarak çalışmalar devam etmektedir. Son olarak, 633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve

---

<sup>118</sup> Kutlu, s.248



Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin<sup>119</sup> geçici 9. maddesinde yer alan “*Kapatılan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatında yer alan sosyal hizmet kuruluşları ile bu kuruluşların personeli, borç ve alacakları, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek esaslar çerçevesinde bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde il özel idarelerine devredilir*” hükmü ile, bu uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin 2011/82 Esas ve 2012/150 sayılı Kararı<sup>120</sup> ile Geçici 9. maddesinin (1), (2), (3), (5), (6), (7), (9) ve (10) numaralı fıkraları Anayasa’ya aykırılığında dolayı iptal edilmiştir. Ancak iptal nedeni, 6223 sayılı yetki kanunu kapsamında olmamasıdır. Dolayısıyla, bu düzenlemenin, il özel idarelerine devredilen kurumun personeli ile devredildiği dikkate alınarak, çıkarılacak bir yasa ile yapılması halinde Anayasa ‘ya aykırılık sorunu yer almayacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Reforma yapılan eleştirilerin bazıları radikal eleştiriler<sup>121</sup> olarak değerlendirilmektedir.<sup>122</sup> Bu eleştiriler şunlardır<sup>123</sup>:

1. Bu çalışmanın Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF gibi uluslar arası güç odaklarının dayatmalarıyla uygulamaya konulmuştur.
2. Yasa tasarısı hukuk devleti, sosyal devlet ve laiklik ilkesini hedef almıştır.
3. Sosyal Devlet ilkesi yerine düzenleyici devlete geçilmekte, toplumsal talepler piyasanın insafına terk edilmektedir.
4. Tasarı ile federatif bir sistem öngörülmektedir, bu da idarenin bütünlüğü ilkesine aykırıdır.

---

<sup>119</sup> 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı Mükerrer Resmi Gazete

<sup>120</sup> 18 Temmuz 2013 tarih ve 28711 sayılı Resmi Gazete

<sup>121</sup> **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Ulusal Birlik Sempozyumu**, İ.Ü. Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, İstanbul 2004 ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu, DİSK,KESK,TMMOB,TTB, Ankara, 2003,

<sup>122</sup> Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayınları, Ankara, 2004 s.220

<sup>123</sup> Saran, s.220-225

Tasarıya getirilen bir diğer eleştiri ise. KYTK reformunun AB ‘ni memnun etmek, Türk Kamu Yönetiminin ihtiyaçlarına cevap vermek ve son olarak küreselleşmeyle beraber dünyanın diğer yerlerinde uygulanan yöntemlerin Türkiye’ye uygulanmaya çalışılmasıdır.<sup>124</sup>

Tasarı hakkında ılımlı olarak değerlendirilen eleştiriler de şu şekildedir:<sup>125</sup>

1. Tasarıda birinci maddesinde yer alan merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ile sınırlı kalması, anayasal yapı, birey devlet ilişkileri, hukuk sistemi ve yargı düzeni hiç değiştirmeden kamu yönetimi sisteminin bütününe köklü ve kapsamlı bir değişime yol açması fazla bir iyimserliktir.

2. Tasarı, esnek demokratik, katılımcı ve hesap verilebilir yönetim anlayışının , yani yönetişimin uygulanmasını sağlamak istemektedir. Ancak bunun nasıl ve hangi bir mekanizmalar tarafından yerine getirileceği belirlenmemiştir.

3. Tasarının 8. Maddesine göre görevlerini yerine getirmeyen mahalli idarelerin kanunla kendilerine verilen görevleri yerine getirilmemesi halinde gerekli tedbirleri alma yetkisi herhangi bir mahkemeye ya da başka bir kuruma değil merkezi idareye vermiştir. Ancak, tedbirlerin neler olacağı belirtilmemiştir. Burada idari vesayet yetkisinin izlerini görmek mümkündür.

4. Tasarıda, memurluk statüsü aynen korunmakta, memurların ömür boyu iş garantisi halen devam etmektedir.

5. Tasarı ile yerelleşme ile birlikte hizmetlerin üretimi, sunumu, finansmanı da özelleştirilmektedir.<sup>126</sup>

6. 11. Madde ile “devletin asli ve sürekli görevleri” de dahil olmak üzere tüm kamu hizmetleri özelleştirilmektedir.

7. Kamu yönetimi reform kapsamında öngörülen yeni kamu personel rejimi ile memurun iş güvencesi ve sosyal kazanımları zayıflatılmaktadır.

---

<sup>124</sup> Kutlu, s.251

<sup>125</sup> Saran, S.228-238

<sup>126</sup> Seyhan Erdoğan, **Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, TMMOB, Kardelen ofset, Ankara, 2004 s.72

8. Sözleşmeli personelin kapsamı belirsizdir. Kamu personeli devletin asli görevleri yürütecek az sayıda memur kadrosu ile yapılması planlanmakta, esnek çalışma biçimi getirilmekte ve dolayısıyla iş kanuna tabi kılınmak istenmektedir.

9. Tasarının 46.madde gerekçesinde “devlet memurluğunun ömür boyu istihdam sağlaması” eleştirilmekte, bu nedenle de sözleşmeli personele kısmi istihdam öngörülmektedir.

10. Merkezi yönetim görevlerinin yerel yönetimlere devrini, merkezi yönetimdeki yüksek borç faiz ve ana para ödemelerine bağlı kaynak sorununun kamu çalışanlarıyla birlikte yerel yönetimlere devri sonucunu doğuracaktır.

11. Sözleşmelilik, esnekleşme kayırmacılığın ve sendikasızlaşmasıdır.<sup>127</sup>

Hükümetin görev süresi veya görevi bir şekilde sona erdiğinde hükümetle beraber müsteşar, yardımcılar, genel müdürler ve yardımcılarının değişmesini<sup>128</sup> öngören Amerika ‘da “spoils sistem”<sup>129</sup> olarak adlandırılan, siyasi liderlerle yerinden oynatılamayan memurlar arasındaki evrensel çatımsa da bürokrasinin olması gereken yerde; siyasi iktidarın emrinde tutulmasında yardımcı olan<sup>130</sup> sisteme geçilmek istenmektedir.

KYTK tasarısına yönelik eleştirilerde, yasayı hazırlayan Başbakanlık Müsteşarı Ömer DİNÇER ‘in siyasi kimliğinden, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, üniversitelerin katkısının olmadığı, uluslar arası kuruluşların güdümünde hazırlandığı eleştirileri sık sık yapılırken, tasarının günlük yaşamda nasıl ve kimler tarafından uygulanacağı, kamu çalışanlarının tepkileri, denetim boyutu dışında çok fazla gündeme gelmemiştir.<sup>131</sup> Yapılan eleştirilerin bir ucunda KYTK tasarısının, devletin içinde bulunduğu meşruiyet sorunu etrafında şekillenen politik krizi aşmak hedefine yöneldiği ifade edilirken,<sup>132</sup> diğer ucunda ise, Türkiye şartlarında yeni kamu işletmeciliği

---

<sup>127</sup> Erdoğan, **a.g.m.** s.73-80

<sup>128</sup> Kutlu, s.248

<sup>129</sup> Spoils sistem: Bir siyasi partinin iktidara gelmesi sonucunda, onu destekleyenlerin, kamu personel kadrolarına yeterlilik düzeyi dikkate alınmaksızın atanmak suretiyle ödüllendirilmeleri. Bkz: Kamu Yönetimi Sözlüğü, s:254.

<sup>130</sup> Tataroğlu.**a.g.m.** s.103-104

<sup>131</sup> A.Argun AKDOĞAN, "Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu", **Amme İdaresi Dergisi**, 2004.C.4, S.37, s.15-16.

<sup>132</sup> Osman BALABAN, “Krizden kaçış, krize kaçış, Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 2004, C.13, S.4, s.10.

anlayışından etkilenecek geliştirilmiş en kapsamlı ve kendi içinde tutarlı, kamu yönetimi evreni ve daha sonra yapılacak çalışmaları etkileyen, ciddi dönüşüm ve tartışmalara yol açan tasarı<sup>133</sup> olarak değerlendirilmektedir.

KYTK tasarısı, merkeziyetçiliği değiştirmeyi amaçladığı,<sup>134</sup> merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetkilerin yeniden merkezi yönetimin faaliyetleri daraltılarak yeniden belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yoluyla devletin küçültülmesi hedeflediği<sup>135</sup> aşıkardır. Ancak, tasarı ile getirilmek istenen sistemin anayasa ile örtüşmediği<sup>136</sup> eleştirisi, değişen dünyada, değişime 2003 yılına kadar 8 defa değişikliğe uğramış, değiştirilemez bir anayasa bulunduğu savı ile karşı çıkmak da yersizdir. Bu konuda söylenmesi gereken, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma için, özellikle bürokratik odaklı devlet yerine vatandaş odaklı bir demokratik devlet yapısı için ilk önce anayasa reformu şart olduğunun,<sup>137</sup> bu yapılmadan reformun hayata geçirilemeyeceğidir.

Kamu yönetimi reform tasarılarının kamu çıkarını kollamak ve gözetmek olduğu ancak reform tasarılarının kamu çıkarını kollamak ve gözetmek olmadığı, iktidar partisinin özel çıkarları olduğu<sup>138</sup> iddiası bu taslağı kanunlaştırmak isteyen hükümetin iktidar ömrüyle sınırlı kalacağını, seçimler sonucunda iktidarın yaptığı çalışmaların halk tarafından kabul edilip edilmeyeceği ihtimalini göz ardı etmek yani demokrasiye inanmamaktır.

---

<sup>133</sup> Hasan CANPOLAT, Mehmet CANGİR, "*Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi*", **Türk İdare Dergisi**, 2010, S. 466, s.37.

<sup>134</sup> Aykut Polatoğlu, "*Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler*", **Amme İdaresi Dergisi**, 2003, c.36, S.4, s.2.

<sup>135</sup> Balaban. *a.g.m.* s. 10-11.

<sup>136</sup> Polatoğlu, s. 3.

<sup>137</sup> Canpolat. Cangir, s. 40.

<sup>138</sup> Polatoğlu, s.15.

#### 1.4.4.3. Kamu Personel Kanunu Taslağı

Kamu personel rejimi, kamu personeli, devletin değişen rolüne bağlı olarak şekillenen kamu hizmeti anlayışından doğrudan etkilenmektedir. Kamu personel sistemimizin gelişimini de buna paralel olarak gelişmektedir. 657 DMK olanakları liberal politikaların uygulanması için yeterli görülmemekte ve yeni kamu personel yasa tasarısı taslakları hazırlanmaktadır.<sup>139</sup> Kamu Personel Kanunu Taslağı, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının gölgesinde kalmış, yeterince gündeme gelmemiş ve tartışılamamıştır.

Kamu Personeli Kanunu Taslağı 145 madde ve 9 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarısının birinci maddesinde 657 Sayılı DMK 'da kullanılan "devlet memuru" yerine "memur" kavramı kullanılmış ve sözleşmeli personel kavramına da yer verilmiştir..

Taslağın Kapsam madde başlıklı 2. Maddesinde, "*Bu kanun, genel ve özel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, il özel idareleri, belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birliklerde, sosyal güvenlik kuruluşlarında, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında çalışan memurlar ve sözleşmeli personel hakkında uygulanır.*" Hükmü yer almıştır. 657 Sayılı DMK 'nun 1 maddesinde sayılan kurumların mensupların özel kanun hükümlerine tabi olduğunu belirten n istisnalar taslakta yer almamıştır.

Taslak 5 adet temel ilke benimsemiştir. Bunlar sırasıyla, eşitlik ve tarafsızlık, kariyer, yeterlilik, başarı değerlendirilmesi ve hesap verilebilirliktir. 657 DMK 'dan yer alan sınıflandırma temel ilke olarak yer almamıştır. 657 DMK yer alan liyakatin yerine yeterlilik benimsenmiştir. 657 DMK'dan farklı olarak başarı değerlendirilmesi ve hesap verilebilirlik temel ilkeleri benimsenmiştir.

Tasarıda bu ilkeler şu şekilde tanımlanmıştır:

**Eşitlik ve tarafsızlık:** Kamu hizmetlerine alınmada hizmetin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım yapılamaz; mevzuat tüm kamu görevlilerine saydamlık, doğruluk ve adalet ilkeleri doğrultusunda uygulanır.

---

<sup>139</sup> Aksoy, Üsütner, s.180.

**Kariyer:** Memurlara, yaptıkları hizmetler için gerekli eğitim, bilgi, yeterlilik, tecrübe ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde ilerleme ve yükselme imkanı sağlanır. 657 Sayılı DMK ‘da yer alan kariyer ilkesi ile aynıdır.

**Yeterlilik:** Memurların ve sözleşmeli personelin kamu hizmetlerine girmeleri, ilerlemeleri, yükselmeleri ve görevlerine son verilmesi önceden belirlenmiş nesnel niteliklere, sosyal ve etik normlara ve başarı durumlarına dayanır. 657 Sayılı DMK ‘da yer alan liyakat ilkesini taslakta yeterlilik olarak yer almıştır.

**Başarı değerlendirilmesi:** Görevin etkili ve verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı sicil ile değerlendirilir ve bu değerlendirmeler yeterliliğin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanaktır.

**Hesap verilebilirlik:** Kamu hizmetleri saydamlık içerisinde yürütülür, memurlar ve sözleşmeli personel, yaptıkları her türlü eylem ve işlemin maddi ve moral sonuçlarından sorumludur. Taslakta 657 DMK ‘da yer alan sınıflandırma ilkesine yer verilmiştir. Taslakda, 657 DMK ‘dan farklı olarak eşitlik ve tarafsızlık, başarı değerlendirilmesi ve hesap verilebilirlik ilkeleri yer almıştır.

Tasarının İkinci Bölümünde istihdam şekilleri, kadro ve pozisyonlar düzenlenmiştir. 4. Madde yer alan İstihdam şekillerinde, kamu hizmetlerinin memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan sözleşmeli personel ile geçici personel ve işçiler tarafından yerine getirileceği belirtilerek, kamu hizmetlerinde hizmet satın alınması yoluyla gördürülecek işlerin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu madde de memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi tabirlerinin kapsamı belirtilmiştir. 657 Sayılı DMK ‘dan en önemli farkı ise “Diğer kamu görevlilerinin” kimler olduğunun ayrıca belirtilmesidir. Bunlar, yani diğer kamu görevlileri; hakimler ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar ve kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretim elemanları, subay ve astsubaylar, uzman erbaş ve uzman jandarmalardır.

Kadro ve pozisyon başlıklı 5. Maddede, kadro ve pozisyonun tanımı yapılmıştır. Buna göre *kadro*; kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı

belirli ödev, hak, yetki ve sorumlulukla donatılmış görev mevki olarak tanımlanmıştır. *Pozisyon* ise; hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin hizmetini ifa etmesini sağlamak amacıyla ödev, hak, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş görev mevkiidir. Yani kadro memurlar için söz konusu iken pozisyon ise sözleşmeli personel için geçerlidir.

Taslağın 6. Maddesinde norm kadro<sup>140</sup> ve pozisyon sayısının değişmesi dışında kadro ve pozisyonların birimler itibariyle dağılımı değiştirilemez hükmü yer almaktadır. Maddenin en önemli yeri ise sözleşmeli personel pozisyonlarının, çalışanlar için iş sürekliliği sağlayamayacağı ve mücbir sebepler ve yılda bir ayı geçmeyen hizmet içi eğitim hariç pozisyonun tahsis edildiği yer dışındaki birimlerde geçici veya sürekli görevlendirme ve çalışma yasağının getirilmesidir.

Tasarının İkinci kısmının birinci bölümünde; “ödev ve sorumluluk” başlığı altında 657 sayılı DMK ‘ya benzer düzenleme yer almıştır. Taslak, basına bilgi verme veya açıklama yapma konusunda 657 Sayılı DMK ‘nın katı yapısında yumuşamaya gitmiş, memur ve sözleşmeli personelin görev alanları ile ilgili olarak gizlilik derecesi bulunmayan bilgileri birim yöneticisinin izniyle basın yayın organları ile haber ajanslarına verebileceği düzenlenmiştir. Kamu görevleri ile ilgili açıklamalarda 657 sayılı DMK’nda, benimsenen valilinin yetkileri kaymakamlara da tanınmıştır. Ayrıca ikamet konusunda 6111 sayılı kanunla yapılan değişiklikle aynı hüküm 657 DMK ‘na getirilmiştir.

Taslak da yer alan danışma kurulu düzenlemesi, 657 DMK ‘da mevcut iken 6111 Sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

657 DMK ‘dan farklı olarak tasarıda getirilen düzenlemeler şunlardır :

1. Memur adaylık süresinin 2 yıldan 1 yıla indirilmesi,
2. 657 sayılı DMK’nun 36. Maddesinde yer alan ve sınıflandırma ve öğrenim durumlarında göre memurların yükselmelerini gösteren 15 adet dereceli sistem yerine 9 basamak getirilmiştir. 657 sayılı DMK ‘da yer alan düzenlemeye benzer bu

---

<sup>140</sup> Norm kadro: standart hale getirilmiş kadro, Kurumların hizmet birimleri ve yerleri itibariyle ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel açıdan belirlenmesi, standart bir ölçüye bağlanması. Kamu Yönetimi Sözlüğü s.180-181

sistemden memuriyete 1. Basamaktan başlanarak 9. basamağa kadar yükselmek mümkündür.

3. Yıllık izinlerin 1-5 yıl arası çalışanları için 15 gün, 6-15 yıl çalışanlar için 20 gün, 15 yıldan fazla çalışanlar için 25 gün olarak düzenlenmiştir.

4. Disiplin hükümleri hafifletilmiştir. (özürsüz 1 gün göreve gelme cezası 657 DMK aylıktan kesme cezası öngörülürken taslakta kınama cezası öngörülmüştür.)

5. Başarı ödemesi, kira bedeli, yemek bedeli, çocuk bakımevi hükümlerinin yer alması olarak sıralanabilir.

Taslağın 657 DMK 'dan zihniyet olarak çok farklı olduğu, Kamu Yönetim Temel Kanun Tasarısı kadar radikal olduğu söylenemez. Taslakta yer alan en önemli özellik, memur kavramı ile birlikte sözleşmeli personel düzenlemesidir. 657 Sayılı DMK, memurların kanunu iken taslak, memur ve sözleşmeli personelin kanunu olmuştur. Bunun dışında taslak 657 DMK 'nun biraz güncellenmiş halidir. Hatta günümüzde, sözleşmeli personel uygulamasının uygulanamaz hale getirildiği düşünürsek, taslağın 657 DMK 'nın gerisinde kaldığı bile söyleyebiliriz.

Kamu Personel Kanunu Taslağı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarsının gölgesinde kalmış, KYTK tasarsının Cumhurbaşkanı tarafından yeninde görüşülmek üzere TBMM 'ne sevk etmesi ve bunun üzerinde iktidarın bu çalışmadan vazgeçmesi nedeniyle yasalaşmadan kalmıştır. Her ne kadar gerek KYTK tasarısı gerekse Kamu Personel Kanununun Taslağı hayata geçirilmese de, bu tasarıda yer alan bir çok düzenleme 657 DMK 'da ve kurumların teşkilat kanunları ile hayata geçirilmiştir.

## **1.5. YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türk Kamu yönetiminde yeninden yapılanma çalışmaları her zaman gündemde yer almıştır. Kamu yönetimi alanında hazırlanan sayısız raporda öngörülen değişimler gerçekleştirilememiştir. Bu raporlarda temel sorunlar olarak personel sayısı, personelin



niteliği, iş uygun personel, kariyer ve yeterlilik ilkelerinin gerçek anlamda benimsenmemesi, ücretlerin yetersizliği ifade edilmiş ve bu konuda yapılan bir çok değişikliklere rağmen bu konular personel sisteminin temel sorunları olmaya devam etmektedir. Yeniden yapılanma çalışmalarında personel sorunu “ücret sorunu” olarak düşünülmüş, teşkilat içindeki kademelerini, hizmet ve personel hiyerarşisi ile aralarındaki ilişkinin düzenlenmesi üzerinde durulmamıştır.<sup>141</sup> Sorunların tespiti yapılmakta ancak sorunlar çözülememektedir.<sup>142</sup>

Türk Kamu Yönetiminde pek çok yeniden yapılandırma çalışması uygulamaya aktarılamamış veya eksik aktarılmıştır.<sup>143</sup> Türk Kamu Yönetiminde pek çok yeniden yapılandırma çalışması uygulamaya aktarılamamış veya eksik aktarılmıştır.<sup>144</sup> Mevcut yapının ihtiyaçları karşılayamaması ve kriz dönemlerinin sonrasında yeniden yapılanma çalışmalarına ağırlık verilmiş<sup>145</sup> ancak sonraki dönemlerde bu çalışmalar kısır kalmıştır. Yapılan bu çalışmalar bir uygulama sistemi olmadan yürütülmeye çalışılmış, yönetimde reform çalışmalarında süreklilik sağlanmamış, siyasi bunalımlar sonrası –adeta siyasi bunalımın sebebi gibi görülerek- gündeme gelmiştir.<sup>146</sup> Yeniden yapılanma çalışmaları her derde deva etkisini hemen gösterecek kurtuluş reçeteleri olarak sunulmuştur. Yeniden yapılanma çalışmalarında, kamu yönetiminin bir bilim olarak hangi disiplinler sistemleri içine alacağı tartışmaları da etkili olmuştur. Türkiye’de kamu yönetimine, Kıta Avrupasının kamu yönetime hukuk sorunu olarak bakan anlayışın etkisi,<sup>147</sup> yeniden yapılanma çalışmalarının sıkı bir hukuki mevzuat düzenlemesi olarak çıkmasına neden olmuştur. Kamu Yönetimini idare hukukunun bir alt dalı olarak algılayan bu anlayış yönetim sorununa hukuksal olarak bakması nedeniyle, yeniden yapılanma çalışmalarını daha çok hukuksal düzenlemeler ile sorunların ortadan kaldırılması algısıyla düzenlemeye çalışılmıştır. Kamu çalışanları ile ilgili yasal düzenlemeler yasalardan ziyade tüzük, yönetmelik gibi idari tasarruflarla yapılmakta,

---

<sup>141</sup> Canman, s.5

<sup>142</sup> Şaylan, s.141.

<sup>143</sup> Aykaç ve diğerleri, S.167-168

<sup>144</sup> Aykaç ve diğerleri, **a.g.m.** S.167-168

<sup>145</sup> Uluğ, s.8.

<sup>146</sup> Ali ACAR, İsmail SEVİNÇ, “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, S.13, s. 34.

<sup>147</sup> Öktem, Ömürgönülşen, s.2.

personel hukukunda kanuni rejimden idari rejime geçilmesine ve düzenlemelerin bölük pörçük olmasına yol açmıştır.<sup>148</sup> Bu anlayışın etkisi halen devam etmektedir. Türkiye’de kamu yönetimi, bağımsız bir akademik disiplin olarak, hangi disiplinler temeller üzerine oturduğu günümüz şartlarında dahi belirsizdir.<sup>149</sup>

Yeniden yapılanma çalışmalarında merkezîyetçi yapıyı eleştirmek gelenek halini almıştır. Ancak bu iddialar somut gerçeklere dayanmamaktadır. Aşırı merkezîyetçi yapı, rasyonel bir yönetim için yerelleşme, vesayetçi yönetim anlayışının egemenliği, kamu idareleri arasındaki görev paylaşımı olarak raporların ortak eleştiri noktaları olmasına rağmen bu konularda yapılmış sistematik bir araştırma ve inceleme yoktur.<sup>150</sup> Oysa ki, var olan yönetim sorununun asıl nedeni tam olarak tahlil edilmemiştir. Türkiye ‘de merkezîyetçi yapının Tanzimat modeliyle gelişen ve şekillenen kurumların devlet ve toplum hayatında var olduğu bir gerçektir, ancak merkezîyetçi yapı mutlaka akıl dışı, antidemokratik ve üretimsizlik demek değildir.<sup>151</sup>

1950 ‘li yıllardan sonra dünyadaki gelişmelere ve paradigma değişikliğine paralel olarak, Türk kamu yönetimi de buna paralel bir seyir izlemiş ancak paradigma değişimiyle gündeme gelen reform denilebilecek yeni anlayışlarda başarı sağlanamamıştır. Bunun nedeni ise Türk bürokrasisinin siyasetin gölgesinde kalmasıdır.<sup>152</sup> Bu dönemin en önemli özelliği yeniden yapılanma terimine geçmişe nazaran daha kapsamlı ve yenilikçi bir anlam yüklenmesidir.<sup>153</sup>

1960 ‘lı yıllarda reform çabalarının başarıya ulaşmamasında;

1. Mevcut sorunlar hakkında etraflı ve yeterli bilgi toplanmaması,
2. Reformu yürütecek kurum ve kadroların tecrübesiz olması ve bu nedenle yeterli güveni kurumlara sağlayamamaları,

---

<sup>148</sup> Aksoy, Üsütner, s.175

<sup>149</sup> Öktem, Ömürgönüşen, s.21

<sup>150</sup> Yayman, s.203.

<sup>151</sup> İlber ORTAYLI, “Devlete Nasıl Bakmalı?”, **Doğu Batı Dergisi**, S.1, 1997, s.8.

<sup>152</sup> Öktem, Ömürgönüşen, s.19

<sup>153</sup> Yayman, s.5

3. Reform için memurlar, halk ve siyasi çevrelerden destek bulamamasıdır.<sup>154</sup>

Türkiye 'de 1962 yılında Mehtap ile başlayan kamu yönetiminde reform çalışmaları, kamu kurum ve kuruluşlarının kapatılması, birleştirilmesi ve bölünmesi noktalarında odaklanmış, çözüm olarak, kamuda reform olarak sunulmuştur.<sup>155</sup> 1960'lı yıllardan 2000 'li yıllara kadar Türk kamu yönetiminin sorunları değişmemiş ve bu sorunlara yönelik etkili çözümler üretilememiştir.<sup>156</sup> Cumhuriyetin ilanında günümüze kadar geçen sürede, kamu kurum ve kuruluşlarında yapısal değişiklikler, kamu hizmetlerinin hem çeşit hem de mekansal olarak genişlemesi, yönetim sisteminin ve dolayısıyla personel rejiminin yetersizliklerini ortaya koymuştur. Bu duruma yasal düzenlemeler de çare olamamıştır.<sup>157</sup>

Cumhuriyet döneminde yeniden yapılanma sürecinde, devletin yeniden biçimlendirme çabası, II. Dünya Savaşından sonra dış dünyaya hızlı açılış, sosyo-ekonomik gelişmeler, günümüzde ise Avrupa Birliği ve dünya ekonomisi ile bütünleşme çabaları etkili olmaktadır.<sup>158</sup>

Devletin ekonomiye müdahalesinin sorgulanması, devletin küçültülmesi tartışmalar sonucunda kamu yönetimi, idare hukuku alanından işletme bilimi alanına doğru kaymaya başlamıştır. Bu nedenledir ki, kamu yararı, kamu hizmeti, personel yönetimi kavramları yerini kamu yönetiminde yönetişim, yerellik, insan kaynakları gibi kavramlar almaya başlamış, devlet aygıtının ticari bir işletme gibi verimliliği, hızı tartışılmaya başlanılmıştır. Kamu yararı kavramı yerine bu kavramlar değerlendirilmeye başlanılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin işletme biliminin sınırları içine çekilmesi, kamu harcamaları ve personel yönünden devletin büyümesinin yavaşlatılması veya durdurulması kısacası, devletin asli görevlerine döndürülmesi

---

<sup>154</sup> Doğan Canman, “*Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerinde Düşünceler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1992, c.25, S.3, s.4-5.

<sup>155</sup> Yağcı ve Diğerleri, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişime Direnç ve Çözüm Önerileri*. Kamu Yönetiminden Kalite 3. Ulusal Kongre, TODAİE, 2003, s. 378.

<sup>156</sup> Parlak, Sobacı, s:368

<sup>157</sup> Altan, s.426

<sup>158</sup> Ergun, s.367

amaçlanmaktadır.<sup>159</sup> Devletin asli görevleri eskiden sağlık, eğitim, güvenlik olarak sayılırken, artık sadece güvenlik işleri bu kapsamda sayılabilecektir. Günümüzde kamu yönetimi alanında vatandaş memnuniyeti, hız, verimlilik, hesap verilebilirlik, yönetişim, etkinlik gibi kavramlar kabul görmüş, tartışma artık bunları gerçekleştirecek örgütsel yapının nasıl olması gerektiği üzerinde yoğunlaşmıştır.<sup>160</sup> Günümüzde, devletin ekonomiye müdahalesi sorgulaması bizzat devletin kendisinin sorgulanmasına dönüşmüştür. Küreselleşme nedeniyle devletin yeniden biçimlenmesi kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının devleti algılama biçime bağlı olarak geliştirmiş,<sup>161</sup> küreselleşme sonucunda üretimin azalması, işsizlik oranı, artan kamu borçları olarak oluşan bir kriz ve bu kriz karşısında mevcut kamu yönetiminin etkisiz kaldığı ortaya çıkmıştır.<sup>162</sup> Günümüzde kamu yönetimi alanında vatandaş memnuniyeti hız, verimlilik, hesap verilebilirlik, yönetişim, etkinlik gibi kavramlar kabul görmüş, tartışma artık bunları gerçekleştirecek örgütsel yapının nasıl olması gerektiği üzerine sürmektedir.<sup>163</sup> Ancak, personel rejimi açısından en fazla sakıncalı taşıyan konu çağdaş personel yönetimi biliminin öngördüğü kavram, ilke, yöntem ve tekniklerin kamu yönetiminde yeterince uygulanmamasıdır.<sup>164</sup>

Bu çerçevede, Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla yapılan reformlarla personel yönetiminin daha esnek, ihtiyaçlara daha çabuk cevap veren, ömür boyu memurluk yerini sözleşme yoluyla istihdam edilen kamu personeli hedeflenmektedir.<sup>165</sup> Kamu yönetimin geçirdiği bu evrime karşı kayıtsız kalınmamış, yeni kamu yönetimi Türkiye sınırlarında da etkisini göstermiştir. Batı ülkelerinde 20 yıldır esen “Yeni Kamu İşletmeciliği rüzgarı” Türkiye’de siyasi partilerin reform programlarının etkilemesine rağmen ülke şartlarıyla uyum ve kapsamlı bir reform projesi gerçekleştirilememiştir.<sup>166</sup>

---

<sup>159</sup> Ergun, s.366.

<sup>160</sup> Canpolat, Cangir, s.35.

<sup>161</sup> Balcı, Nohutçu Öztürk, s.60.

<sup>162</sup> Canpolat, Cangir, **a.g.m.**, s.31.

<sup>163</sup> Canpolat, Cangir, **a.g.m.** s.35.

<sup>164</sup> Firuz, Demir Yaşamış, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması**, Doruk Matbaası, İstanbul, 2001, s. 111.

<sup>165</sup> Canpolat, Cangir, s.29-30.

<sup>166</sup> Canpolat, Cangir, s .37.

Türkiye’de toplumsal ve ekonomik değişimler karşısında, kamu yönetimi sistemin eski geleneksel yapı ve özelliğini koruyarak değişime uyum sağlayamamıştır.<sup>167</sup>

Yeniden yapılanma çalışmalarının başarıya ulaşmamasının nedenleri olarak, Türk yönetimin patrimonial bir yapıdan yasal-ussal bir niteliğe kavuşması için yapılan çabalar olmasına rağmen, toplumsal boyutu ihmal edilmesi nedeniyle mevzuat çalışması olarak kalması,<sup>168</sup> yasal düzenlemelerin, benimsenen ilke ve normların ve değerlerin, toplumsal yapısına, geleneklerine, ülke gereksinimlerine uygun olmaması,<sup>169</sup> siyasi ve ekonomik bunalımlar sonucunda işbaşına geçen yöneticilerin, ilk iş olarak gördükleri idare sistemini yeniden düzenleme çalışmalarının toplumsal ve siyasal bakımdan kabul görmediği için hayata geçirilememesi,<sup>170</sup> Türk kamu yönetiminde, yeniden yapılanma çalışmalarında sistematik bir şekilde uygulamanın yapılmayarak bunun yöneticilerin bireysel takdirine bırakılması<sup>171</sup> sayılabilir. Tüm bu sayılanlar yeniden yapılanma çalışmalarının toplumsal ayağının görmezden gelinmesi üzerinde durulmaktadır. Yeniden yapılanma çalışmalarının başarıya ulaşmamasının temelinde Batılı devletlerde yaşanan “tarih atlatma veya hızlandırma” işlevini yerine getiren yönetici sınıfın yerini Batı dışı toplumlarda bürokratik yapının almasıdır.<sup>172</sup> Kalite, öncelikle yöneticinin işi olup, kaliteden sorumlu olarak kaliteyi gerçekleştirecek yönetimin kalite seviyesini yükseltmeden başarı sağlamak imkansızdır.<sup>173</sup> Dolayısıyla, yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli uygulayıcısı bürokratik kesimdir. Çünkü yeniden yapılanma çalışmalarının uygulama başarısı, bürokrasi ve halkın reformun getirdiği değişikliklere göstereceği olumlu ya da olumsuz tepkiler belirler.<sup>174</sup> Türkiye’de sistem üzerinde hamilik ve vesayet rolünü etkin biçimde devam ettiren bürokratik yapı, modernleşme çalışmalarına öncülük etme iddiası bulunmasına rağmen kendini korumaya alması ve bürokratik yapının ürettiği kurumsal yapıların tutuculuğu kendini göstermiştir. Bu

---

<sup>167</sup> Canman, s. 4.

<sup>168</sup> Yayman, s. 3.

<sup>169</sup> Şahin, s. 176.

<sup>170</sup> Yayman, s. 14.

<sup>171</sup> Polatoğlu, s.153

<sup>172</sup> Canpolat, Cangir, s.38-39

<sup>173</sup> Uluğ, s. 23.

<sup>174</sup> Akdoğan, s. 27.

durum göz ardı edilerek Batılı modellerin uygulanmaya çalışılmasını teşhis hatası olarak görülebilir. Bu nedendir ki, yeniden yapılanma çalışmalarının hedefi bürokratik yapı olmadan tüm reform denemelerinin, geçmişte olduğu gibi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı gibi olması kaçınılmazdır.<sup>175</sup>

1980 li yıllardan itibaren kamu personel reformlarının amacını ulusal ve sosyal devletin tasfiyesi<sup>176</sup> olarak görmek, var olan sorunları çözümüne bir katkı sağlayamayacaktır. Kamu personel sisteminde yeniden yapılanma bir ihtiyaçtır ve bu ihtiyaç küreselleşen dünyada var olan değişimin bir sonucudur. Yeniden yapılanma çalışmaları küreselleşmenin zorunlu kıldığı değişimdir. Devlet için küreselleşme amaç değil, bir zorunluluktur.

Dış dünyaya hem kendi değerler sisteminden koparak hem den onlara bağlı kalarak birlikte bakmayı bilmek gerekir. Türk aydını idarenin sansüründen önce kendi kafasındaki sansürü ve kapalılığı yıkmak zorundadır.<sup>177</sup> Türk Kamu Yönetiminde değişim yönlü çalışmalar yavaş olmakla birlikte, devam etmektedir. Ancak, sistem yaklaşımı gereğince, dinamik ve değişken bir çerçevede faaliyet gösteren kamu yönetiminin başarısının, istihdam ettiği personelin niteliği ve başarısının artmasına bağlı olduğu göz ardı edilmemelidir.<sup>178</sup> Sistemi çalıştıracak olanların insan olduğu gerçeği unutulmamalıdır.<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> Canpolat, Cangir, s. 39-40.

<sup>176</sup> Birgül Ayman GÜLER, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 2003, C.36, S.4, s.34.

<sup>177</sup> Ortaylı, **Gelenekten Geleceğe**, s.23

<sup>178</sup> Altan, s.146

<sup>179</sup> Uluğ, s. 8.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KALKINMA PLANLARI VE HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

#### 2.1. KALKINMA PLANLARI ÇERÇEVESİNDE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

Kalkınma Planları, 1963-1980 Dönemi, 1981-2001 Dönemi ve 2002 Sonrası olmak üzere başlık altında ele alınmıştır.

##### 2.1.1. 1963-1980 Dönemi Kalkınma Planları

1963-1980 Döneminde, Planlı Kalkınma Döneminin başlatan I. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile II., ve III., Beş Yıllık Kalkınma Planları ele alınmıştır.

##### 2.1.1.1. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “İdarede Yeniden Düzenleme” başlığına yer verilmiştir. Plana göre, planda öngörülen hedeflere ulaşmada araç devlet idaresidir. Bunun içinde Devlet idaresinin kendisinden beklenenleri yerine getirebilmesi için yeniden düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>180</sup> Planda ayrıca yeniden düzenlemede hareket edecek ilkeler şu şekilde belirlenmiştir<sup>181</sup>:

a. İdari kuruluşlarda araç ve hedeflerin, yetki ve sorumluluk hatlarının açık olarak tespitini, hedeflere uygun teşkilât kurulmasını ve çalışmaların plânlı ve koordine şekilde yapılmasını sağlamak,

b. Görevleri, iç birimleri, münasebetleri ve usulleri belli esaslara bağlamak,

---

<sup>180</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, s.79. (E.T. 05.12.2011)

<sup>181</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, s.79 (E.T. 05.12.2011)

c. İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek,

d. Kuruluşların bütçe ve malî kontrol usullerini düzeltmek ve muhasebe ve maliyet hesaplarını modern kuruluşların ihtiyaçlarını karşılayacak duruma getirmek,

e. Kumanda hatlarının açık bir şekilde kurulmasını, yetki ve sorumlulukların buna göre dağıtılmasını sağlamak,

f. İş bölümü ve işbirliğini sağlamak, tekrarlamayı ve boş yere çalışmayı önlemek, devredilen yetki ve görevlerin bağlantılarını sıkı bir şekilde kurmak,

g. Verilen işlerin verimli ve programa uygun olarak görülmesini sağlayacak, görevlerin yerine getirilmesini veya eksik olarak ifasını önleyecek bir denetleme sistemi kurmak,

h. Teşkilât birimlerinden, yapılan işler hakkında periyodik raporlar alıp işlerin kuruluş şemasına ve amaçlarına uygun olarak yürütülüp, yürütülmediğinin kontrolünü sağlamak.

Planda idarenin günün ihtiyaçlarına uygun hale getirmek için yapılacak idari reformun belli bir zaman diliminde başlayıp bitecek bir faaliyet olarak görülmemesi gerektiği, “idareye devamlı surette çeki düzen verilmesi ” şeklinde idari yapıda devamlı ve sistemli bir izleme uygulanmalıdır. Ayrıca bunun idarede istikrarı ve idareye güveni sarsmayacak bir şekilde yerine getirilmesi temel ilke olarak belirlenmiştir.<sup>182</sup>

Merkezi Hükümet Teşkilatının bugünkü durumu incelemek ve yapısal reformu ana hatlarıyla ortaya koyacak bir araştırmaya girişildiği, bu araştırmanın süratle sonuçlandırılıp bütünü kavrayan bir reformu ve bu reformu yürütecek idari kuruluşun tespit edileceği belirtilmiştir.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, s..80 (E.T. 05.12.2011)

<sup>183</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, s..80 (E.T. 05.12.2011)



### 2.1.1.2. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı

II. Beş Yıllık Kalkınma Planında, I.BYKP olduğu gibi bu planda da devlet görevlerinin nitelik ve kapsamındaki değişiklikler nedeniyle planlı kalkınma hedeflerinde başarıya ulaşmanın şartı olarak yerinde getirilmesi olarak görülmekte ve bu nedenle uzun süreli ve köklü yeniden düzenleme gerekli ve zorunlu olduğu belirtilmektedir.<sup>184</sup> Planda, yeniden yapılanma çalışmalarında belirlenen ilkeler şu şekildedir:<sup>185</sup>

1. Merkezi idarenin yeniden düzenlenmesinde idari birimlerin aşırı büyümesinin önüne geçilmesi amacıyla kuruluşların fonksiyonel esasa göre teşkilatlandırılacak görev ve yetkileri düzenleyen kanunla çıkarılacaktır.
2. Yeni bölge kuruluşu ihtiyacı objektif ve ilmi esaslara göre tespit edilecektir.
3. Mali ve idari denetimin verimi, kaynak israfının önlenmesi, uygun istihdam politikalarının uygulanabilmesi için değişik statüde kamu kuruluşu oluşturulmasından kaçınılacaktır.

Planda, “İdareyi ve İdari Metotların Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu” kurulduğu, çalışmanın tamamlandığı, İktisadi Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak komisyon görevi henüz tamamlamadığı belirtilerek yeniden yapılanma çalışmalarında iki hususa dikkat çekilmektedir. Bunlardan birincisi, yeniden düzenleme çalışmalarının önemi ve gerekliliği ortadadır. Ancak bu çalışmalar insan unsurunun kusur noksanlıklarının tam olarak tam olarak telafi etmeye yeterli değildir. İkincisi ise, Türk Kamu İdaresinde ve iktisadi kuruluşlarında cari masrafların artışı planlı dönemde de engellenmiştir. Planda bunun nedenleri olarak israf eden bir idare, yüksek maliyetli iktisadi faaliyetler ve belirli bir süre için oluşturulan kuruluşların devamlı hale gelmesidir.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, s..623 (E.T. 05.12.2011)

<sup>185</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, s..623, (E.T. 05.12.2011)

<sup>186</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, s.624, (E.T. 05.12.2011)

Planda Bakanlar Kurulunca onaylanan ilkelere göre hazırlanan kanun tasarılarının hazırlanmasında bu faaliyetlerin yürütülmesinde üniversite temsilcileri ve kamu idaresi ve organizasyon alanlarında tecrübe sahibi yöneticilerin oluşturulduğu “Danışma Kurulu” kurulması öngörülmektedir.<sup>187</sup>

Planda, I.BYKP ‘na atıf yapılarak, bu planda benimsenen tedbir ve düzenleme çalışmalarının henüz başlamadığı, bu görevlerin II.BYKP düştüğü, ancak bu tedbirler yerine tatbikat tecrübelerinden yararlanma ve belirlenen durumlara göre ayarlamayı öngörmektedir.<sup>188</sup>

Planın yeninde düzenleme çalışmaları başlığı altında, yapılan tespitin, yeniden düzenleme alanındaki gerekliliğin önemi şiddetle vurgulanırken, buna ilişkin yapılacaklar konusunda bir belirsizlik, politikadan yoksunluk görülmektedir.

### **2.1.1.3 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı**

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kamu Yönetimi Sorunu başlığı altında, kamu yönetimi içinde modern kuruluşlar bulunmasına rağmen , yönetimin eski yapısının devam ettiği, kamu yönetiminin hızlı, verimli, sosyal ve ekonomik gelişmeler karşı kendini yenileme esnekliğinden yoksun olduğunun tespiti yapılmıştır.<sup>189</sup>

Planda, aynı başlık altında sorunun nedenleri olarak, kamunun görevlerindeki gelişmelere paralel olarak kanun teşkilat yapısının değişmemesi, kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, Anayasanın 112 inci maddesinde öngörülen “İdarenin bütünlüğü ilkesine uyulmaması, kamu personel sayısındaki gereksiz artışlar ve verimlilik ile doğrudan ilişkisi bulunmayan ücret artışları, kamu

---

<sup>187</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, s..625, (E.T. 05.12.2011)

<sup>188</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, s..625, (E.T. 05.12.2011)

<sup>189</sup> DPT,<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, s.117, (E.T. 05.12.2011)

personelinin gerekli niteliklerden yoksun olması ve personelin yurt düzeyinde dağılımının dengesiz olması gösterilmektedir.<sup>190</sup>

Planda, Kamu Yönetimi başlığı altında bir nevi durum tespiti yapıldıktan sonra, Kamu Kesimi Reformu başlığı altında, öngörülen hedeflere ulaşmanın, kamu yönetiminin etkinliğine ve verimliliğine bağlı olduğu belirtilerek kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin Hükümetlerin başlıca kaygısı olduğu belirtilmiştir.<sup>191</sup>

Planda, Mehtap ile başlatılan çalışmaların özel bir komisyonun hükümete sunduğu bir rapor ve merkezi idare ile mahalli idareleri kapsayan iki araştırmanın tamamlanmasından öteye geçmediği ifade edilmiştir. Ayrıca, DMK ‘nun uygulamaya konulduğu, bu kanunla meslek, sınav, liyakat, ücret konularında, özlük işlerinde mevzuat birleştirildiği, ancak kanunun kendisinden beklenen sonucu vermediği ifade edilmiştir.<sup>192</sup>

Plana göre, I.BYKP ve II.BYKP öngörülen etkinlik ve verimlilik düzeyine ulaşamadığı, mevcut durumun sanayileşmede kalkınma amacının ve yaklaşmakta olan Batı ile entegrasyonun gerektirdiği seviyenin gerisindedir.<sup>193</sup>

Planda, idarenin bütünlüğünün bozulduğu, kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanları ile ilgili çalışmaların yaşandığı, kuruluşlar tarafından “planlı kamu yönetimi siyaset sistemi” yadırgandığı ifade edilmiştir.

Diğer iki plandan farklı olarak bu planda “duyarsızlık” ele alınmıştır. Plana göre, bir çok kuruluş kendi görevlerindeki gelişmeleri, başka kuruluşların ihtiyaçlarını, gittikçe genişleyen ve karmaşıklaşan hizmet alanlarının gerekliliklerini yeterince algılayamamakta olduğu ifade edilerek, “birçok kuruluş üstün bir görev duygusu ile kendisini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle yürüyebilmektedir.” Şeklinde farklı bir tespitle bulunularak, kurumlaşmanın olmadığı bir anlamda ifade edilmiştir. Yine planda, “günümüzde kamu kesimi işleyişini, bir çok personelde henüz devam eden

<sup>190</sup> DPT,<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf> , s.117 , (E.T. 05.12.2011)

<sup>191</sup> DPT,<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf> , s..915, (E.T. 05.12.2011)

<sup>192</sup> DPT,<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf> , s.915-916 , (E.T. 05.12.2011)

<sup>193</sup> DPT,<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf> , s.916 , (E.T. 05.12.2011)

sorumluluk duygusu, görev anlayışı, yükselebilmek arzusu gibi sistem dışı etkenlere borçlu bulunmaktadır.<sup>194</sup> Kamu hizmetlerinden hakla doğrudan hizmet alanlarında (nüfus, tapu, gümrük) yaygın ve belirgin yavaşlık hakimdir. Devlet dairelerinde halka hizmetin ve genellikle işte verimliliğin ödülü yoktur. Yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık ve objektif kriterlere bağlanmamıştır. Plana göre, reform kamu kesimine, Anayasa’da Türk Kamu Hukukunda saptanan ve geliştirilen özellikleri kazandıracak yönde olacak ve merkezi idare, taşra yönetimi, mahalli idareler ve kamu teşebbüslerinin yani tüm kamu kesiminin yapısı, işleyişi, donatımını ve personeli kapsayan bir olarak şekilde yapılacaktır. Reformun modeli ve esasları hükümet tarafından tespit edilecektir.<sup>195</sup>

### **2.1.2.1981-2001 Dönemi Kalkınma Planları**

1981-2001 Döneminde IV., V., VI. Ve VII. Beş Yıllık Kalkınma Planları ele alınmıştır.

#### **2.1.2.1. IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı**

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kurumsal ve Yönetimsel Politikalar başlığı altında Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi ele alınmıştır. Planda, idarenin gelişen şartlara uyum sağlamadığının ve kendisini geliştiremediği belirtilmiştir. Planı kalkınmada kamu yönetiminin etkin ve verimli olmasının önemi belirtilmiş, bundan önceki üç planda bunun sağlanamadığı belirtilmiştir.<sup>196</sup>

Planda; MEHTAP raporu ve bu raporun önerileri somutlaştırılarak üzerine kurulan “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” tarafından hazırlanan raporun sonuçlarının Hükümete sunulduğu, 1971 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu” kurulduğu ve bu kurul tarafından hazırlanan “İdarenin Yeniden

---

<sup>194</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, s.916, (E.T. 05.12.2011)

<sup>195</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, s.916-918, (E.T. 05.12.2011)

<sup>196</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, s.928, (E.T. 05.12.2011)

Düzenlenmesi; İlkeler ve Öneriler” adını taşıyan raporun hazırlandığı bu rapor çerçevesinde, III. BYKP yansıtıldığı belirtilmiştir. Ayrıca bu önerilere dayalı olarak bazı ana konularda hazırlanan tasarıların hazırlanmadığı belirtilmiştir.<sup>197</sup>

Planda, kamu yönetiminin yeniden düzenleme ve iyileştirmesine ilişkin politika ve uygulamaların bundan önceki üç planda da gerçekleşmediği belirtilerek, bunun nedenleri olarak şunlar sıralanmıştır;

1. Yeniden düzenleme tekniklerinin, kamu kuruluşlarının yetkilerinin belirlenmemesi,
2. Bu çalışmalara, kamu yöneticilerinin gereken önemi vermemesi,
3. Yeniden düzenleme çalışmalarında eşgüdüm ve işbirliği sağlayan merkezi bir organ bulunmamaktadır.<sup>198</sup>

Planda, 657 DMK ‘nın yürürlüğe konduğu, uygulamadaki aksaklıkların gidermek amacıyla yapılan değişikliklerin, yasayı systemsiz bir görünüm kazandırdığının tespiti yapılmıştır.<sup>199</sup>

Planda İlkeler ve Politikalar başlığı altında<sup>200</sup> :

1. Yeniden düzenleme çalışmalarının hareket noktası, kamu yönetiminin işlevlerinin yeniden tanımlanması yapılacaktır.
2. Yeniden düzenleme çalışmalarını yürütecek kuruluş olarak Devlet Personel Dairesi, “merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi” niteliğini kazanacak şekilde yeniden düzenlenecektir. Bu düzenlemeler gerçekleşinceye kadar kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatının sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesinin işbirliği ile yürütülecektir.
3. Personel rejimi yeniden gözden geçirilecek, gerekli düzenlemeler yapılarak sosyal ve ekonomik tedbirler alınacaktır.

---

<sup>197</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, s.298 , (E.T. 05.12.2011)

<sup>198</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, s.298 , (E.T. 05.12.2011)

<sup>199</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, s.299 , (E.T. 05.12.2011)

<sup>200</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, s.300-302, (E.T. 05.12.2011)

4. Kamu personelinin sayısının gereksiz yere artması engellenecek, yurt düzeyinde dengeli dağılımı sağlanacaktır.

5. Kamu yöneticilerinin eğitimi için gerekli düzenlemeler yapılacak, TODAİE bunun yeniden düzenlenecek, hizmet içi eğitim konusunda önlemler alınacaktır.

#### **2.1.2.2. V. Beş Yıllık Kalkınma Planı**

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Kurumsal ve İdari Düzenlemeler” başlığı altında Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi alt başlığı yer almıştır. Bu planda diğer planlardan farklı olarak yeniden yapılanmanın gerekliliği ve mevcut durumun tespiti ve yorumuna yer verilmeden direk olarak hedeflere geçilmiştir. Buna göre;

1. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde kamu hizmetlerinin dağılımı, hizmette birlik ilkesine uygun olacak dengeli, etkin ve kaynak israfını engelleyen bir şekilde dağıtılması esas alınacaktır.

2. Bürokratik işlemler basitleştirilecektir.

3. Personel ve ücret sistemi, günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arası dengeli ve kalifiye personel istihdamına imkan veren bir yapıya dönüştürülecektir.

4. Kuruluşların yapısı ile uyumlu insangücü planlaması yapılacaktır<sup>201</sup>.

Ayrıca bu planda, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin personel rejiminin düzenlenmesine ilişkin hüküm bulunmaktadır.<sup>202</sup>

#### **2.1.2.3. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı**

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kurumsal ve İdari Düzenlemeler başlığı altında, Kamu yönetiminin iyileştirilmesine yer verilmiştir. Buna göre; kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen

---

<sup>201</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, s.117 , (E.T. 05.12.2011)

<sup>202</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, s.36, (E.T. 05.12.2011)

toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak ve taşra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir, kamu yönetiminde verimliliği artırıcı tedbirler alınmasına devam edilecek, hizmetin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemleri geliştirilecektir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacak, dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir.<sup>203</sup>

#### **2.1.2.4. VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı**

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yönetiminde örgütlenme işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumun sağlayacak yenilenme ihtiyacının devam ettiği, bu nedenle devletin kamusal faaliyetinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi, halk dönük bir yönetim anlayışının yerleşmesinin öneminin devam ettiği belirtilmiştir.<sup>204</sup>

Kamu personeli arası ücret, sosyal ödemeler, ek ödemeler bakımından dengenin bulunmadığı, yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konması ihtiyacının devam ettiği, kamu kesiminde ücret adaletsizliğini doğuran nedenlerin temelinde asıl ücrete ile ek ödemeler arasındaki oranın giderek ek ödemeler lehine bozulmasından kaynaklandığı belirtilmiştir.<sup>205</sup>

Bu planda diğer planlardan farklı olarak küreselleşme kavramına yer verilerek ekonomi yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacını gündeme getirdiği belirtilmiştir.<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, s.325-326, (E.T. 05.12.2011)

<sup>204</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, s.117, (E.T. 05.12.2011)

<sup>205</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, s.117, (E.T. 05.12.2011)

<sup>206</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, s.118, (E.T. 05.12.2011)

Planda Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında;

1. Kamu yönetiminde devletin görevlerinin yeniden tanımlanmasının yapılacağı, hizmet etkinliğinin artırılacağı, şeffaflık yeterli sayıda nitelikli personel istihdamı, ücret adaleti, katılımcılık ve halk dönük bir yönetimi anlayışının yerleştirilmesi esas olacağı ifade edilmiştir.
2. Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanacaktır.
3. Devletin ekonomik faaliyetleri en aza indirilerek kural koyucu ve orta vadede belirsizlikleri giderici bir görev üstlenmesi sağlanacaktır.
4. Kamu personel rejimindeki sorunları çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanarak yürürlüğe konulacaktır.
5. Kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılması, personel kaynaklarının yerinde ve tam kullanımı için insan gücü planlaması yapılacak,iş analizine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gerekken açısından değerlendirilmesi için kamu insan gücü envanteri çıkarılacaktır.
6. Eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik ücret sisteminin kurulması sağlanacak
7. Mevzuatta kodifikasyona gidilerek, memur statüsündeki personelin mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir yasada düzenlenmesi sağlanacaktır.

Bu dönemi kapsayan kalkınma planlarında personel sorununa ücret sorunu olarak bakılmıştır. Eşit işe eşit ücret tabiri VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında dile getirilmiştir. Bu planda ayrıca, devletin kamusal faaliyetinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülmesi ve küreselleşme kavramı da ilk defa kullanılmıştır.



### 2.1.3. 2002 Sonrası Kalkınma Planları

2002 sonrası kalkınma planları kapsamında VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, IX. ve X.Kalkınma Planları ele alınmıştır.

#### 2.1.3.1. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması başlığı altında Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeninden Yapılandırılması ilgili olarak durum tespiti yapılmıştır. Plana göre mevcut durumdaki aksaklıklar şu şekildedir:<sup>207</sup>

1. Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına yol açmaktadır,
2. Kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkiliği zayıflatmaktadır.
3. Kamu kesiminde ücret adaletsizliği bulunmakta ve bunun temelinde asıl ücret ile ek ödemeler arasındaki oranın giderek asıl ücret aleyhine değişmesi ve çok sayıda ödeme türünün ortaya çıkmış olmasından kaynaklanmaktadır.
4. Kamu hizmetleri halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılayamamakta, kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf kamu kurumlarına olan güveni sarsmaktadır.
5. Kamu yöneticilerinin eylem alanı ve takdir hakkı sınırlı kalması nedeniyle kamu görevlilerinin inisiyatif kullanmalarında eksikliklere yol açmaktadır.

Planda belirlenen amaçlar, ilkeler ve politikalar şu şekildedir:<sup>208</sup>

1. Kamu yönetiminde ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi amaçlanmaktadır.

---

<sup>207</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, s.190-191, (E.T. 05.12.2011)

<sup>208</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, s.191-193, (E.T. 05.12.2011)

2. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla performansın artırılması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi temel ilkeler olarak sayılmıştır.

3. Personel rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçme kriterine dayalı istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, eşit işe eşit ücret ilkesine dayanan ücret sistemine geçilmesi hedeflenmektedir.

4. Anayasanın 128. Maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadelerine açıklık getirilecektir.

5. Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurum ve kuruluşların yararlanmasının sağlanacaktır.

6. Kamu personel rejimi reformunu gerçekleştirilebilmesi için, 657 Sayılı DMK, 926 Sayılı TSK Personel Kanunu, 2802 Hakim ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Üniversite Öğretim Üyeleri ve Yardımcıları Kanunu ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde ve diğer teşkilat kanunlarında yer alan mali ve sosyal hak ve yardımlar ayıklanacak, tek bir personel ve ücret rejimine ilişkin ortak kanun düzenlemesi yapılacaktır.

Bu planda, yönetime ilişkin tüm iyi niyetler sıralanmış tüm çağdaş yönetim tekniklerinin kamu kurumlarına uygulanması gibi büyük bir hedef seçilmiştir.

#### **2.1.3.2. IX. Kalkınma Planı**

IX. Kalkınma Planı, AB 'ne üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak hazırlanmış ve AB Mali Takvimi dikkate alınarak 7 yıllık olarak hazırlanmıştır .

Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlığı altında, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması amaçlanmıştır. Bununla ilgili olarak kurum

ve kuruluşların politika oluşturma, maliyetlendirme ve uygulama kapasitelerini artırılması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin şekilde faydalanması hedeflenmektedir.<sup>209</sup>

Planda , kamu yönetim sisteminin iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılması hedeflenmekte, merkezi yönetim bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları görev ve yetki çatışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenlenecek, kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinde uyacakları usul ve esasları içeren yaksa düzenleme gerçekleştirilecektir.<sup>210</sup>

Planda, kamu personeli kavramı yerine “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” başlığında insan kaynakları kavramı kullanılmış ancak alt metinde yine kamu personeli kavramı kullanılmıştır. Buna göre;

1. Kamu personelinin dengesiz dağılımını engellemek için norm kadro uygulamasına geçilecektir.
2. İnsan kaynakları planlaması yapılacaktır.
3. Personel performansını objektif ve saydam bir şekilde ölçmeye sağlayacak standartlar getirilecektir.
4. Kamu personelinin uymaları gereken mesleki etik kurallarını ayrıntılı olarak gösteren yasal düzenlemeler yapılacaktır.

### **2.1.3.3. X. Kalkınma Planı**

X. Kalkınma planında, “Kamuda İnsan Kaynakları” başlığı altında ele alınmıştır. Planda göre, kamu görevlilerinin toplu sözleşme hakkının tanındığı, izin haklarının iyileştirildiği, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı verilmesi gibi kamu personel yönetimi alanında gelişmeler sağlandığı belirtilmiştir. Planda *“Ayrıca sicil sistemi kaldırılarak yerine personel bilgi sistemi getirilmesi*

---

<sup>209</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, s.94, (E.T. 05.12.2011)

<sup>210</sup> DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, s.94, (E.T. 05.12.2011)

“öngörölmüş” ifadesi kullanılmıştır. 6111 sayılı kanunla kaldırılan sicil sistemi yerine personel bilgi sisteminin getirilmesi anlaşılamamıştır.

Planda, mevcut durumdaki eksiklikler şu şekilde ifade edilmiştir.

*“Bu gelişmelerle birlikte, kamuda istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi sisteminin oluşturulması, kısmi zamanlı çalışma imkânlarının geliştirilmesi, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, kurumlar arası ve kurumların merkez-taşra örgütleri arasında personel dağılımının dengeli hale getirilmesi, kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine erişiminin artırılarak niteliğinin yükseltilmesi ihtiyacı devam etmektedir.”*

Planda, işe alımdan emekliliğe kadar bütün süreçlerde hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin yükseltilmesi temel amaç olarak belirlenmiştir. Buna ek olarak, hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sistemi hedeflenmektedir.

Sayılan bu hedeflere ulaşılması açısından şu politikalar belirlenmiştir:

1. Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacaktır.
2. Kamu sektöründe işe alım ve terfi süreci liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilecek, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlaması yapılacaktır.
3. Kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdamı teşvik edilecektir.
4. Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir.
5. Kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirilecektir.

6. Kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanı oluşturulacaktır.

7. Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir.

8. Düşük gelirli bölgelerde, çalışmayı özendirerek yasal düzenlemeler yapılacak ve özellikle nitelikli ve tecrübeli kamu personelinin merkez-taşra, kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasındaki dengesiz dağılımı giderilecektir.

Bu dönemde personel rejimi yerine insan kaynakları kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde öne çıkan kavramlar, liyakat, eşit işe eşit ücret, esnek çalışmadır. IX. Kalkınma Planında 657 DMK yerini almak üzere yeni bir kanun yapılması hedeflenmesine ve yeni bir kanun çalışmasının yapılamamasına rağmen X. Kalkınma Planında buna yer verilmemiştir. X. Kalkınma Planında daha çok mevcut 657 DMK korunması ve iyileştirme çalışmalarının devam edeceği yönünde bir anlayış hakimdir.

## **2.2. HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE KAMU PERSONEL SİSTEİNDE DÜZENLEME ÇALIŞMALARI**

Kalkınma Planlarında olduğu gibi Hükümet Programları da, 1963-1980, 1981-2001, 2002 Sonrası olmak üzere üç bölümde ele alınmıştır.

### **2.2.1.1963-1980 Dönemi Hükümet Programları**

1960-1980 Dönemini, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42 ve 43. Hükümet Programları Kapsamaktadır.

28. Hükümet Programında kalkınma planlarında yer alan meselelerin çözümü ve planın hedeflere ulaşması bakımından kamu idaresinin yeni bir anlayışa kavuşturulması, vergi, tarım, toprak ve personel reformlarının gerçekleştirilmesi

gerektiği vurgulanmıştır. Bu çalışmalarla kamu hizmetlerinde verim ve etkinliğin artırılması, kamu cari harcamalarında tasarruf amaçlanmaktadır.<sup>211</sup>

29. Hükümet Programda geniş anlamıyla idari reformun uygulanmasında kararlı olduğu belirtilmiştir. Programda ayrıca küçük memurlara ait kadro sorununun çözüleceği, devlet memurlarının partizan bir idarenin tatbikatısı haline girmelerine veya getirilmelerine imkan verilmeyeceği belirtilmiştir.<sup>212</sup>

29. Hükümet Programda “memur kitlesine” hizmet emniyetinin getirileceği belirtilmiştir. Yine programda, yaşanan aksaklıkların giderilmesi için, idarenin yeni baştan düzenlenmesi gerektiğini, aynı zamanda genel ortamın manevi ve psikolojik havasının değişmesi ile mümkün olacağı belirtilmektedir.<sup>213</sup>

30. Hükümet Programda, “icranın müessiriyetini<sup>214</sup> artırmak amacıyla ıslahat yapılması gerektiği”, buradaki amacın merkezi hükümet teşkilatlanmasının ve mahalli idarelerin zamandan, insan gücünden ve paradan tasarruf sağlayacak, daha iyi hizmet edecek şekilde teşkilatlanması ve bu maksatla rasyonelleşmesi olarak ifade edilmiştir.

Ayrıca programdan şu konulara değinilmiştir;

1. Memurların mesleki bilgi ve ahlaki vasıflarını artıracak, kamu hizmetlerini daha etkili seviyeye çıkartmak için yetiştirme, mükafat ve müeyyide sistemi getirilecektir.

2. Planlı kalkınmanın devlet bünyesine uygunluğu sağlayacak tedbirler alınacaktır.

3. Tüm personelin hayat şartlarını ıslahı için kaynakların elverdiği nispette tedbirler alınacaktır.

4. Adil bir ücret dengesi sağlanacaktır.

5. Devlet Personel Kanununun mali hükümleri ıslah edilecektir.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP28.htm> , (E.T. 05.12.2011)

<sup>212</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP29.htm> , (E.T. 05.12.2011)

<sup>213</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP30.htm> , (E.T. 05.12.2011)

<sup>214</sup> Müessiriyet: Etkinlik Bakınız ([www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr))

<sup>215</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP31.htm> , (E.T. 05.12.2011)

Bu programdan diğerk plan ve programlarda yer alan ucu açık ifadeler kullanılmıştır. “Gerekli tedbirler”, “adil bir ücret dengesi”, “mali hükümlerin ıslahı” ifadeleri muğlak ifadelerdir. Programda mevcut sorunun ne olduğu sadece ifade edilmiş ancak bu sorunun boyutu ve yapılması gerekenler konusunda bir bilgiye yer verilmemiştir. Mevcut sorunun ne olduğuna dair teşhis için bir çalışmaya atıfta bulunulmamıştır.

32. Hükümet Programında, personel reformunu da içine alan idari reforma paralel olarak, eğitim, vergi, tarım konularını içine alan ıslahat yapılacağı belirtilmiştir. Devlet çarkının daha iyi ve süratle işlemesi sağlanması, kırtasiyecilik ortadan kaldırılması, kamu hizmetlerinin yerinde ve süratle görülebilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır. Programda ayrıca, personel kanun tasarısının “hemen hemen tamamlanmış” olduğu ve en kısa zamanda kanunlaşmasının sağlanacağı belirtilmiştir.<sup>216</sup>

33. Hükümet Programında, 33. Hükümetin “Reform Hükümeti” olarak çıktığı ve buna uygun bir program sunduğu ifade edilmektedir. Programda III. Beş Yıllık Hükümet Programının hedef ve stratejisinin belirlenerek açıklanacağı ve ayrıca devlet kesiminin yeninde düzenleneceği belirtilmiştir. Programda, devlet kesiminin düzenlemesi ile ilgili olarak geçmişte yapılan çalışmaların, sahip çıkılmaması ve bunlara yön verilmemesi nedeniyle başarıya ulaşamadığı ifade edilmiştir. Bu alanda acil olarak şu konular üzerinde durulacaktır;

1. Yüksek danışma kurulu,
2. Bakanların kuruluş kanunlarının günün koşullarına göre hazırlanması,
3. KİT’lerin verimlilik esasına göre çalışması.<sup>217</sup>

Hükümet Programında, personel reformuna ilişkin bir hedef bulunmaktadır.

34. Hükümet Programında, zorunlu haller dışında memurların görevlerinden alınmaması, dürüst, ehliyetli devlet memurlarının güven içinde iş görmelerine gereken önemin verileceği belirtilmiştir. Ayrıca, 657 DMK noksanlıkların tamamlanması, uygulamada görülen hata ve adaletsizliklerin süratle düzeltilmesi için meclise sunulmuş

---

<sup>216</sup>TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP32.htm> , (E.T. 05.12.2011)

<sup>217</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP33.htm> , (E.T. 05.12.2011)

olan tasarının bir an önce yasalaşması sağlanacaktır. 07 Nisan 1971 tarihli hükümet programında öngörülen reformların bir an önce yapılması sağlanacaktır.<sup>218</sup>

35. Hükümet Programında , “Atatürkçü Atılım Hükümeti” iddiasıyla reformların Atatürkçü bir görüşle, bu reformların ilmi esaslara ve memleket gerçeklerine uygun olmasına ve doktrinci sapmalardan uzak kalmasına özellikle dikkat edileceği belirtilmiştir. Devlet İdaresinde Reform başlığı altında;

1. Planlanan hedeflere ulaşmak için devlet idaresinin kendisinden bekleneni yapacak duruma getirilmesi için idari reformlara büyük bir önem vermekteyiz. Reformun amacı idarenin kendisini sürekli ve sistemli bir biçimde iş görmesinin sağlanmasıdır. Bu amaçla merkezi düzeyde etkili bir yol gösterme destek, gözetim ve denetim sağlanacaktır.

2. İdari reformun başarısı için denetim sisteminin gelişmesi için gereken tedbirler ele alınacaktır.

3. 657 sayılı DMK bünyesinden doğan aksaklıkların giderilmesi yetki kanunu çerçevesinde giderilmesi sağlanacaktır.

4. Üniversite öğretim üyesi ve yardımcılarının özlük haklarını düzenleyen Üniversite Personel Kanunu Tasarısı en kısa zamanda Meclise sunulacaktır.<sup>219</sup>

36. Hükümet Programında, öncelikle hükümet programlarında başlatılan reform çalışmalarının sonuçlandırılacağı, kamu görevlilerinin personel kanunu uygulamasından doğan şikayetleri giderici çalışmalar devam edileceği belirtilmiştir.<sup>220</sup>

37. Hükümet Programı, Devlet Harcamalarının en önemli kalemi olan personelin maaş ve özlük haklarında mevcut aksaklık ve karışıklığın giderilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir. Devlet Personel Dairesine yeni bir şekil verilecektir. İşçi ve memur ayırımına süratle adil ve sarih bir çözüm bulunacak, kamu

---

<sup>218</sup>TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP34.htm> , (E.T. 05.12.2011)

<sup>219</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP35.htm> , (E.T. 05.12.2011)

<sup>220</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP36.htm>, (E.T. 05.12.2011)



yönetiminde görevlilerinin yetki ve sorumlulukları genişletilecek, hizmet içi eğitime önem verilecektir.<sup>221</sup>

38. Hükümet Programında, devlet memurlarının sorunlarına eğilmek hükümetin üstünde duracağı konulardan birisi olduğu belirtilmiştir. Devlet Personel Dairesinin organizasyonu ve çalışma usullerini yeniden düzenlemektir. Bu konudaki uygulamalarda gereksiz tereddüt ve ihtilafları önleyici değişikliklerin gerçekleşmesi sağlanacaktır.<sup>222</sup>

39. Hükümet Programında, Devlet Mekanizmasının ahenk içinde işlemesi, kararların hızla alınması, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, kamu idaresinin sürekli ıslahat yapılmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Ayrıca israfın önlenmesi, kırtasiyecilik, rüşvet, irtikap ve suiistimal ile savaşa büyük önem verilecektir. Devlet memurlarının sosyal ve ekonomik durumlarının geliştirilmesine çalışılacaktır.<sup>223</sup>

40. Hükümet Programında, kamu görevlileri ile ilgili her türlü özlük işlemleri nesnel ölçülere bağlanacak ve demokratik kurallara göre oluşturulan yansız kurullarca yapılacaktır. Yetkileri ve sorumlulukları artırırken ve kesin çizgilerle belirlenecektir. Kamu görevlilerinin bazı özellikleri göz önünde tutularak sendika ve toplu sözleşme haklarına kavuşturulmalarını gerekli görüldüğü ifade edilmiştir.<sup>224</sup>

41. Hükümet Programında, yasalara olduğu kadar demokratik hukuk devletinin temel kurallarına aykırı olarak yapılan atamalar ve kayırmalara son verilecek, kamu yönetimi modern bir yönetim gereklerine göre yeninde gözden geçirilerek düzenlenecektir. israf yerine tasarruf, savsaklama yerine yapıcılık, başı boşluk ve birbirinden kopukluk yerine uyumluluk ve işbirliği esas olacaktır.<sup>225</sup>

42. Hükümet Programında, memurluk ve iş kapısının parti rozetine göre açılıp kapanmasına son verileceği, memurların örgütlenmeleri ve çalışma koşulları ile ilgili

---

<sup>221</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP37.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>222</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP38.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>223</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP39.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>224</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP40.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>225</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP41.htm>, (E.T. 05.12.2011)

demokratik düzenlemeler kamu görevinin özellikleri de göz önünde tutularak yapılacağı belirtilmiştir.<sup>226</sup>

43. Hükümet Programında, diğer hükümet programlarından farklı olarak programda, IV. BYKP değiştirilmesi hedeflenmiştir. Buna göre ülkenin ihtiyaçlarına uygun yeni bir plan yapılacaktır. 43. Hükümetin devlete sadakat ile hizmet etmiş memurların teminatı olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca hayat pahalılığındaki artışların kamu personeli üzerindeki ağır tahribat imkanlar ölçüsünde giderilmesine ilişkin tedbirler alınacaktır.<sup>227</sup>

Bu dönemde yer alan hükümet programlarında ücret ve özlük konusu ön plana çıkmakla birlikte, devlet memurunun hizmet emniyeti, memurun görevden alınması konuları da dikkat çekmektedir.

### **2.2.2.1981-2001 Dönemi Hükümet Programları**

1981-2001 Dönemini, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, ve 57. Hükümet Programlarını kapsamaktadır.

44. Hükümet Programında, Türk İdare yapısının şartların değişmesiyle, yeniliklere ve değişen ihtiyaçlara ayak uyduramadığı ifade edilerek, kamu yönetiminde, aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumluluklarda dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana geldiği, bununda kalkınmakta olan Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engellediği belirtilmiştir. Programda yer alan hedefler şu şekildedir:

1. Türk Kamu Yönetimi teşkilatı bütünüyle gözden geçirilecek; uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacak,
2. Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına gidilmeyecek,

---

<sup>226</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP42.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>227</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP43.htm>, (E.T. 05.12.2011)

3. 657 sayılı DMK ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecek,

4. Gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki formaliteler giderilmeye çalışılacak, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.<sup>228</sup>

45. Hükümet Programında, bu alanda yapılan çalışmaların bu güne kadar başarıya ulaşmamasının nedeni olarak meselenin gerçek sebeplere göre değerlendirilmemesi ve düzenleme yapılmaması olarak gösterilmiştir.

Programda yetki ve sorumluluğun paralel olmasının kamu hizmetinin gereği olduğu ifade edilmiştir. Rasyonel bir idari reformun gerekli olduğu belirtilmiştir.

Programda geçmiş hükümetleri oluşturan bakan sayıları verilerek bakan sayılarının arttığını, bakanlara bağlı olan birim sayısının artışının bunda daha yüksek olduğu ifade edilerek bunun yatay ve dikey koordinasyonu zayıflattığı, hatta imkansız hale getirdiği, bunun süratle kara almayı ve alınan kararları uygulamayı zorlaştırdığı belirtilmiştir.

Programda bakan sayısının 21 'e indirildiği belirtilerek yapılacaklar şu şekilde sıralanmıştır<sup>229</sup>;

1. Kamu görevlerinde tecrübeli, bilgili ve yeterli kişilerin istihdamı ve muhafazası için maddi imkanların tatminkar bir seviyeye çıkarılması,

2. Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşliğinden kurtulması gerekir. Bu nedenle bürokratik işlemler gözden geçirilecek, kanun, tüzük, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır,

3. Kamu hizmetlerinde israf önlenecektir.

4. Memurların tayin, terfi ve emeklilik işlemleri ile gümrük, tapu, noter gibi işlemlerin basitleştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

5. Devletin sadık ve çalışan memuruna sahip çıkacak, taltif<sup>230</sup> edilmesine, yapılmayan ve sürüncemede kalan işlerin murakabesine<sup>231</sup> ağırlık verilecektir.<sup>232</sup>

<sup>228</sup>TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP44.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>229</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP45.htm>, (E.T. 05.12.2011)

45. Hükümet Programına göre, 30-40 yılda, hatta Cumhuriyet süresince yapılamayan, yapılmasına cesaret dahi edilemeyen idari reformlar 3-4 yıla sığdırılabilmektedir. Programdan yapılanlar şu şekilde sıralanmıştır;

1. Bakanlıklar ve bağlı birimler reorganize edilmiştir.
2. Bürokratik işlemlerde formaliteler azaltılmıştır.
3. Memur ve işçinin net eline geçen gelirin enflasyon üzerinde olmasına dikkat edilmiştir. Programda işçi, memur, esnaf, sanatkar, çiftçi ve emekliden “orta direk” olarak bahsedilmiştir.<sup>233</sup> Programda geleceğe hedefler yerine daha çok yapılabilenler sıralanmıştır.

47. Hükümet Programında, 46. Hükümet Programında yer alan “30-40 yılda, hatta Cumhuriyet süresince yapılamayan, yapılmasına cesaret dahi edilemeyen idari reformlar 3-4 yıla sığdırılabilmektedir.” ifadesi burada da yer almıştır. Burada farklı olarak, devlet kadrolarının tespit edilerek kanuna bağlandığı, kadro unvan standardizasyonu geliştirilerek 8000 ‘den fazla kadro unvanı 900 ‘e indirildiği belirtilmiştir.<sup>234</sup>

48. Hükümet Programında, personel rejiminde temel politikanın, çalışanı ödüllendirmek ve korumak olarak belirtilmiştir. Çalışan ile çalışmayanı, sicili iyi olanla olmayanı, vatandaşa iyi muamele edenle etmeyeni, kıdemli ile kıdemsizi, eğitilmiş ile eğitimsizi ayırt edecek ve teşvik edecek bir personel rejimi amaçlanmaktadır. İdari ekonomik yönetimin bürokratik işlemlerinin azaltılması çalışması sürdürülecektir. Kamu Personel rejiminde temel politika çalışanı ödüllendirmek ve korumaktır. Yetki kanunu ile yani konuda hakkında kanun hükmünde kararname gerekli düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir. Hizmet içi eğitim etkin hale getirilecektir.<sup>235</sup>

49. Hükümet Programında, Devlet personel rejiminin tamamen yozlaştırıldığını, için çıkılmaz bir hale sokulduğunu, hiyerarşinin makam ve ücret bakımından çok

---

<sup>230</sup> Taltif: iyilik yaparak gönül alma, birini nişan, madalya, aylık artırma vb. şeylerle ödüllendirme

<sup>231</sup> Murakabe: denetleme

<sup>232</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP45.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>233</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP46.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>234</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP47.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>235</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP48.htm>, (E.T. 05.12.2011)

dengelesiz olduğunu belirtilmiştir. Bu nedenle çağdaş bir personel reformu gerçekleştirileceği ifade edilmiştir . Yapılacak olan bu reformda kamu personelinin istihdam şekilleri, işe alınmaları, hizmet içi eğitim, yükselme, ücret, emeklilik, sosyal yardım konuları kapsayacaktır. Hedef ise, devlette etkin hizmet, memura huzur ve güven veren bir reformdur.<sup>236</sup>

50. Hükümet Programında, personel reformundan bahsedilerek, yapılacak bu reform ile kamu kurumlarınca yürütülmekte olan hizmetlerin yeniden tanımlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla personel reformu ve temel işlevlerini yitirmiş kuruluşların yeniden yapılandırılması özellikle ele alınacaktır. Yapılacak reformda, sayı, nitelik, verimlilik, ücret hakkında envanter çalışması yapılacağı belirtilmiştir. Dengeli, adil bir ücret rejimi ve yeterli bir hayat standardı hedeflenmekte, işsizlik sorunu aşılması amacıyla personel istihdamına son verileceği vurgulanmıştır. Memur ve işçilerin görev alanları ayrı ayrı kesin olarak tespit edilecek, ayrı ayrı kesin olarak tespit edilerek, aynı işin farklı statüde personelce yürütülmesi ve bunlara farklı ücret ödenmesi önlenecektir. Kamu personel reformu tamamlanıp yürürlüğe girinceye kadar acil ve zorunlu durumlar dışında personel rejiminin daha da yozlaşmaması için münferit düzenlemeler yapılamayacaktır. Kamu personel reformunda amaçlanan devletin yeniden yapılandırılarak küçültülmesidir.<sup>237</sup>

51. Hükümet Programında, 5 Nisan Kararlarının bir yıllık uygulaması sonucunda yapısal reformlarla ilgili önemli adımların atıldığı belirtilmiş, bunların arasında kamu istihdam alanı da sayılmıştır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bazı suçlardan kovuşturulması hakkında kanun tasarısının kanunlaştırılması hedeflenmektedir. Ayrıca, TBMM deki tüm partilerle sağlanacak uzlaşma ile 13 adet kanun değişikliği öngörülmüştür. Bunlardan birisi de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur.<sup>238</sup>

52. Hükümet Programında, kurulan hükümetin seçim hükümeti olduğu belirtilerek, görev süresinin kısa olmasına rağmen 8 kanun hakkında değişiklik

---

<sup>236</sup>TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP49.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>237</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP50.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>238</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP51.htm>, (E.T. 05.12.2011)

yapılması planlandığı belirtilmiştir. Bunların için de 657 Sayılı DMK ile Kamu Görevlileri Sendikalarının Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkında Kanun bulunmaktadır.<sup>239</sup>

53. Hükümet Programında, “Devlet idaresinin yeniden yapılandırılması konusunda kararlıyız” denilerek bu konudaki hükümetin ciddiyeti ortaya konulmaya çalışılmıştır. Programda yeniden yapılanma ile yapılacak düzenlemelerin kişiyi, hak ve hürriyetleri ile birlikte korumaya ve geliştirmeye yönelik olacağı ifade edilmiştir. Devletin asli görevlerine dönmesine ve vatandaşa hizmet verme amacıyla yeniden yapılandırılacağı ifade edilmiştir.

Kamu görevlilerinin tümünü kapsayan, yetki ve sorumluluğu dengeleyen yeni bir personel rejimi yürürlüğe konulacağı ifade edilmiştir. Tutumlu bir devlet örgütünün gerekli kıldığı sayıda kamu görevlisi çalıştırmak amacıyla mevcut kadrolar 5 yıl süreyle artırılmayacak, ihtiyaçlar kadroların etkin kullanımıyla karşılanacaktır.<sup>240</sup>

54. Hükümet Programında, devletin yeniden yapılandırılarak hizmetin gerekli kıldığı büyüklükte verimli bir devlet yapısına geçilmesi temel hedef olarak ele alınmıştır. Devletin küçültülmesinin yolunda ekonomik faaliyetlerden çekilmesi ve asli görevine dönmesi olarak ifade edilmiştir. Yeni bir kamu personeli rejimi yürürlüğe konulacaktır. Devletin işleyişinde etkinlik sağlayacak ve bürokrasiyi en aza indirecek, hızlı kalkınmayı ve gelişmeyi önleyen engellerin kaldırılmasına önem verilecektir.<sup>241</sup>

55. Hükümet Programında, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ayrı bir başlık altında yer almıştır. Programa göre yeniden yapılanma kaçınılmazdır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında amaç, devleti hizmet sunan, vatandaşlarına güvenen, onlara güven veren ve bireyi ön plana çıkaran bir yapının oluşturulmasıdır. Yeniden yapılanma ile merkezi yönetimi hastalıklardan kurtararak halkın devletle bütünleşmesini sağlamaktır.

---

<sup>239</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP52.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>240</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP53.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>241</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP54.htm>, (E.T. 05.12.2011)

Kamu personel rejimindeki sorunların çözümüne önem verilecek ve tutumlu, etkin bir devlet teşkilatının gerekli kıldığı sayıda kamu görevlisi istihdam edilecektir.<sup>242</sup>

56. Hükümet Programında, kamu yönetiminde kaynakların verimli ve tutumlu kullanılmasının temel olacağı ve bu nedenle Bakanlar Kurulu 38 yerine 25 kişiden oluştuğu belirtilmiştir. Atamaların yasa ve hizmet gereği yapılacağı, partizanlığa asla fırsat verilmeyeceği belirtilmiştir. Programda, Kamu yönetimindeki uygulamaların temelini, insan gücünün ve parasal kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılması oluşturacağı ve bu konuda kararlılığın ilk örneği olarak Bakanlar Kurulunun 38 yerine 25 üyeden oluşturulması gösterilmiştir. Programda, yasa ve hizmet gereği olmadıkça, kamu yönetiminde yeni atamaların yapılmayacağı, partizanlığa asla fırsat verilmeyeceği belirtilmiştir. Zorunlu olabilecek atamalarda, hükümet tarafından şimdiye kadar gösterilen , liyakatin kesin bir ölçüt olacağı ifade edilmiştir.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili yasa tasarısının da bir an önce TBMM tarafından yararlı olacağı belirtilmiştir.<sup>243</sup>

57. Hükümet Programında, devletin yönetimde güven ve verimliliğin sağlanmasının kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kurumlar arası görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesine bağlı olduğu ifade edilerek kamu yönetiminin çağdaş devlet ilkeleri ve ülke gereksinimlerine yanıt verecek şekilde yeniden yapılandırılacağı ifade edilmiştir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile yolsuzlukla ilgili yasal boşluk giderilecektir.

İşe alınmada yeterlilik, görevde yükselmeye ehliyet ve liyakat esas alınacak, kayırmacılık önlenecektir. Kamu görevlilerine giriş sınavlarının merkezi sisteme geçirilecektir. Eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanacaktır.<sup>244</sup>

Bu dönemde yer alan hükümet programlarının ortak özelliği yeni bir personel rejimi, çağdaş personel reformu, personel reformu kavramlarının dile getirilmesidir. Hatta seçim hükümeti olarak kurulduğunu belirten 52. Hükümet Programında 8 kanunda değişiklik planlanmakta, bunların içinde 657 sayılı DMK da yer almaktadır. Bu

<sup>242</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP55.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>243</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP56.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>244</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP57.htm>, (E.T. 05.12.2011)

dönemin ilk hükümet programı olan 44. Hükümet Programında, bundan önceki hükümet programlarından farklı olarak devlet kadrolarında aşırı şişkinlikten bahsedilmiş, bu konu bundan sonra gelen hükümet programlarında dolaylı olarak işlenmiştir.

1980 'li yıllardan önce kamu personel rejiminde reform arayışları çalışanların sosyal ve ekonomik haklarının iyileştirilmesi, kamu hizmetlerini verimli ve kaliteli sunulması ve ücret çerçevesinde gelişmiştir. 1980 li yıllardan sonra ise klasik personel yönetiminin sorunları, devletin rolünü sorgulayan, piyasa merkezli neo liberal politikalar çerçevesine dönüşüm sağlamıştır. Tartışılan konular, kamu personel sayısının azaltılması, sözleşmeli personel ve esnek çalışmaya dayalı ücret sistemleri olmuştur.<sup>245</sup> 1980 öncesindeki verimlilik yine önemlidir, ancak verimliğe bakılan pencere kamu hizmeti değil, piyasa merkezli bir bakış açısıdır.

### **2.2.1. 2002 Sonrası Hükümet Programları**

2002 Sonrası Hükümet Programları kapsamında, 58., 59., 60. ve 61. Hükümet Programları ele alınmıştır.

#### **2.2.3.1. 58. Hükümet Programı**

Merkezi İdari reforma, Başbakanlıktan başladığı, Başbakanlığın icracı bir bakanlık olmaktan çıkarıldığı, Devlet Bakanı sayısının azaltıldığı, Bakanlar Kurulu Başbakan dahil 25 üyeden oluşturulduğu belirtilmiştir. Programda ortaya konan bu icraatların hükümetin reformist yapısını ortaya koyduğunu belirtmiştir. Programda Bakanlıkların görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanmasının merkezi idari reformun en önemli uygulaması olarak görülmektedir. Kamu personeli ile ilgili olarak, kamu personelinin eğitilmesi, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımının önlenmesi, kurumlararası ve bölgeler arası personel dağılımının yeniden düzenlenmesi,

---

<sup>245</sup> Aksoy, Üstüner, s.173-174



kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi ve personel alımında objektif kriterlerin getirilerek terfide liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır.<sup>246</sup>

#### **2.2.3.2. 59. Hükümet Programı**

58. Hükümet Programında yer alan ifadeler kullanılmıştır. Programda göre, kamu personeli eğitilecek, ilave personel alımı yapılmayacak, personel alımında objektif kriterler getirilecek, terfide liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır.<sup>247</sup>

#### **2.2.3.3. 60. Hükümet Programı**

46. Hükümet Programına benzer bir şekilde (Turgut ÖZAL Hükümeti) reformlara devam edileceği belirtilmiş, kamu personeline ilişkin bir reform öngörüsü bulunmamaktadır. Sadece, *“kamu yönetiminin temel amacı, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refah içinde yaşam kalitesini geliştirmektir. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır. Merkezî ve yerel yönetimler birbirini tamamlayarak güçlendirir.”* ifadesi kullanılmıştır.<sup>248</sup>

#### **2.2.3.4. 61. Hükümet Programı**

Merkeziyetçi, içe kapanık, kırtasiyeciliğe dayalı ve katı hiyerarşik yapıların aşılması için çeşitli reformların yapıldığı, kamu yöneticileri için etnik kuralların getirildiği, denetim mekanizmalarının kurulduğu, kırtasiyeciliği azaltan mevzuat sadeleştirmelerinin yapıldığı belirtilmiştir.

İlk defa, kamu yönetiminde zihniyet değişiminden bahsedilmiştir. Programa göre kamu yönetiminde yapı ve mevzuat kadar zihniyet değişimi de son derece önemlidir. Kamu çalışanlarının ve yöneticilerinin modern yönetim kültürüne sahip

---

<sup>246</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>247</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP59.htm>, (E.T. 05.12.2011)

<sup>248</sup> TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP60.htm>, (E.T. 05.12.2011)

olmaları için programların sürdürüldüğü belirtilmiştir. (Hızlı okuma kursu gibi) Kamu çalışanları için performansların objektif ve saydam ölçmek amacıyla standartlar oluşturmak, ücretlendirme de performans esas alınacaktır.<sup>249</sup>

Bu dönemde yer alan 58. ve 59. Hükümet programlarında yer alan hedefler aynıdır. 60. ve 61. Hükümet programlarında personel yönetimine ilişkin olarak herhangi bir somut hedef belirtilmemiştir.

---

<sup>249</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP61.htm>, (30.12.2012)

## **III. BÖLÜM**

### **KAMU PERSONEL SİSTEMİNE YÖNELİK KALKINMA PLANLARI VE HÜKÜMET PROGRAMLARI ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME**

#### **3.1. AMAÇ**

Kalkınma planları ve hükümet programlarında yeniden yapılanmaya ilişkin kavramlar, hedefler tarihsel olarak ayrımı yapılarak, kalkınma planları ve hükümet programlarındaki yeniden yapılanma hedefleri karşılaştırılmıştır.

#### **3.2.YÖNTEM**

Kalkınma planları ve hükümet programları içerik analizi yöntemi kullanılarak, yeniden yapılanmanın hangi kavramlarla ifade edildiği, kamu personel yönetiminin mevcut durumuna ilişkin tespitler ve kamu personel yönetimindeki hedefler tespit edilmiştir.

#### **3.3. DEĞERLENDİRME BULGULARI**

Kalkınma planlarının ve hükümet programlarının sağlıklı olarak karşılaştırılabilmesi amacıyla, kalkınma planlarının hangi hükümet dönemine denk geldiğini göstermek amacıyla Kalkınma Planları ve Hükümet Programları Tarihsel İzlencesi Tablosu hazırlanmıştır. Tabloda kalkınma planlarının uygulanacağı süreye karşılık gelen dönemde görevde olan hükümetler gösterilmiştir.

Tablo 1 : Kalkınma Planları ve Hükümet Programlarının Tarihsel İzlenesi

Kalkınma Planları			Hükümet Programı					
Adı	Dönemi		Kullanılan Kavram	Kullanılan Kavram	Dönemi	Adı	Başbakan	
1. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1963	1967	idarenin yeniden düzenlenmesi, reform	kamu idaresinin yeni bir anlayışa kavuşturulmasını, personel reformu	25.12.1963	20.02.1965	28. HÜKÜMET	İSMET İNÖNÜ
				İdari reform	20.02.1965	27.10.1965	29. HÜKÜMET	SUAD HAYRİ ÜRGÜPLÜ
				idarenin yeniden düzenlenmesi	27.10.1965	03.11.1969	30. HÜKÜMET	SÜLEYMAN DEMİREL
2. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1968	1972	Yeniden düzenleme çalışmaları, reorganizasyon, teşkilat iyileştirmesi	İdarenin ıslahatı				
				ıslahat, reform	03.11.1969	06.03.1970	31. HÜKÜMET	SÜLEYMAN DEMİREL
				yeniden düzenleme	06.03.1970	26.03.1971	32. HÜKÜMET	SÜLEYMAN DEMİREL
				Yeniden düzenleme	26.03.1971	11.12.1971	33. HÜKÜMET	NİHAT ERİM
				İdari reform	11.12.1971	22.05.1972	34. HÜKÜMET	NİHAT ERİM
				Reform	22.05.1972	15.04.1973	35. HÜKÜMET	FERİT MELEN
3. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1973	1977	Kamu kesimi reformu, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi	Yeniden düzenleme	15.04.1973	26.01.1974	36. HÜKÜMET	MEHMET NAİM TALU
				ıslahat (kamu idaresinde sürekli ıslahat )	26.01.1974	17.11.1974	37. HÜKÜMET	BÜLENT ECEVİT
				-	17.11.1974	31.03.1975	38. HÜKÜMET	SADİ IRMAK
				Yeniden gözden geçirilerek düzenleme	31.03.1975	21.06.1977	39. HÜKÜMET	SÜLEYMAN DEMİREL
				-	21.06.1977	21.07.1977	40. HÜKÜMET	BÜLENT ECEVİT

Kalkınma Planları			Hükümet Programı					
Adı	Dönemi		Kullanılan Kavram	Kullanılan Kavram	Dönemi		Adı	Başbakan
4. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1978	1983	Kamu yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi	Pratik düzenlemeler (uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden)				
				İdari reform	05.01.1978	12.11.1979	42. HÜKÜMET	BÜLENT ECEVİT
				İdari reform	12.11.1979	12.09.1980	43. HÜKÜMET	SÜLEYMAN DEMİREL
				İdari reform	21.09.1980	13.12.1983	44. HÜKÜMET	BÜLENT ULUSU
				İdari reform	13.12.1983	21.12.1987	45. HÜKÜMET	TURGUT ÖZAL
5. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1985	1989	Kamu yönetimin iyileştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi	Reform, yeniden yapılanma	21.12.1987	09.11.1989	46. HÜKÜMET	TURGUT ÖZAL
6. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1990	1994	Kamu yönetiminin iyileştirilmesi	Reform	09.11.1989	23.06.1991	47. HÜKÜMET	YILDIRIM AKBULUT
				Yeniden yapılanma	23.06.1991	20.11.1991	48. HÜKÜMET	MESUT YILMAZ
				Yeniden yapılanma	20.11.1991	16.05.1993	49. HÜKÜMET	SÜLEYMAN DEMİREL
				Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	25.06.1993	05.10.1995	50. HÜKÜMET	TANSU ÇİLLER
-	05.10.1995	30.10.1995	51. HÜKÜMET	TANSU ÇİLLER				

Kalkınma Planları			Hükümet Programı					
Adı	Dönemi		Kullanılan Kavram	Kullanılan Kavram	Dönemi	Adı	Başbakan	
7. Beş Yıllık Kalkınma Planı	1996	2000	kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	30.10.1995	06.03.1996	52. HÜKÜMET	TANSU ÇİLLER
				İdari reform	06.03.1996	28.06.1996	53. HÜKÜMET	A.MESUT YILMAZ
				İdari reform	28.06.1996	30.06.1997	54. HÜKÜMET	NECMETTİN ERBAKAN
				İdari reform	30.06.1997	11.01.1999	55. HÜKÜMET	AHMET MESUT YILMAZ
				-	11.01.1999	28.05.1999	56. HÜKÜMET	MUSTAFA BÜLENT ECEVİT
				Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	28.05.1999	19.11.2002	57. HÜKÜMET	MUSTAFA BÜLENT ECEVİT
8. Beş Yıllık Kalkınma Planı	2001	2005	Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması	Kamunun yeniden yapılandırılması	19.11.2002	12.03.2003	58. HÜKÜMET	ABDULLAH GÜL
9. Kalkınma Planı	2007	2013	Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi	İdari reform	14.03.2003	29.08.2007	59. HÜKÜMET	RECEP TAYYİP ERDOĞAN
				İdari reform	29.08.2007	06.07.2011	60. HÜKÜMET	RECEP TAYYİP ERDOĞAN
10. Kalkınma Planı	2014	2018	Kamuda insan kaynakları, esnek çalışma, performans değerlendirme	İdari reform	06.07.2011		61. HÜKÜMET	RECEP TAYYİP ERDOĞAN

Yeni bir personel kanunu veya sistemi planlanıyor

Tablo 2 : kalkınma Planları Değerlendirme Tablosu

Kalkınma Planı	Kullanılan Kavram	Kamu Personelinin mevcut durumuna ilişkin hükümler var mı?	Kamu Personel Yönetimine İlişkin Hedef
I.BYKP	idarenin yeniden düzenlenmesi, reform	yok	yok
II.BYKP	Yeniden düzenleme çalışmaları, reorganizasyon, teşkilat iyileştirmesi	yeniden düzenleme çalışmaları insan unsurunun kusur ve noksanlarını tam olarka telafi etmez	yok
III.BYKP	Kamu kesimi reformu, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi	Memurların disiplini, kariyer ve liyakat konularında vurgu yapılmıştır.	yok
IV.BYKP	Kamu yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi	657 DMK systemsiz bir görünümü	Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme, yatay ve dikey yükselmede objektif kriterleri, kamu personel sayısının dengeli dağılımı, kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi, <b>yeni personel yasası</b>
V.BYKP	Kamu yönetimin iyileştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi	Durum tespiti yapılmamıştır	Personel ve ücret sisteminin iyileştirilmesi
VI.BYKP	Kamu yönetiminin iyileştirilmesi	Durum tespiti yapılmamıştır	Rasyonel bir personel politikası ve dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi
VII.BYKP	kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	Kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilmesi ve kamuda ücret adaletinin sağlanması	<b>Kamu personel reform paketi hazırlanacak</b> , kamu insan gücü envanteri çıkarılacak, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret rejiminin kurulması sağlanacak.
VIII.BYKP	Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması	Kamu yönetimde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri içine alan köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacıdır. Kamu kesiminde ücret adaletsizdir.	Personel rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçim kriterine dayalı istihdam politikası, kariyer ve liyakatın esas alınması, eşit işe eşit ücret, kamu görevlisinin anayasada tanımının yeniden yapılması, <b>personel rejim reformu tamalanacaktır.</b>
IX.KP	Kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi	Görevde yükselme konusunun açık ve yeterli olarak ilgili mevzuatta tanımlanmaması, etkili ödüllendirme sisteminin bulunmaması, ücret dengesizliği, kamu personelinin dengesiz dağılımı	Etkili insan kaynakları planlaması, hizmet içi eğitim, kamu çalışanlarının gerekli bilgi ve becerilere kavuşmasının sağlanması ve <b>657 Sayılı DMK yerini almak üzere yeni bir kanun yapılması</b>
X.KP	Kamuda insan kaynakları, esnek çalışma, performans değerlendirme	İstihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakata dayalı ve objektif işe alma ve terfi, kısmi zamanlı çalışma imkanları, performans değerlendirme sisteminin oluşturulması, personel dağılımdaki dengesizlikler, hizmet içi eğitim ihtiyacı devam etmektedir.	Hizmet içi eğitimin yaygınlaştırılması, liyakatın insan kaynakları süreçlerinde temel alınması, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması, işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi. Tüm bunları için dijital veri tabanı oluşturulması

Kalkınma Planlarında, yeni bir personel sistemi veya kanunu hedefleyen kalkınma planları IV., VII., VIII. ve IX. Kalkınma planlarıdır. IV. BYKP ‘da belirlenen yeni bir personel kanunu, V. VI.BYKP’ da yer almaz iken, VII. BYKP ‘dan başlamak üzere X. Kalkınma Planına kadar devam etmiş, X. Kalkınma Planında yeni bir personel kanunu hedefi yer almamıştır. Yeni bir personel kanunu hedefi, VII.BYKP ’nın uygulama dönemini kapsayan 53. ve 54. Hükümet Programları haricinde bir paralellik göstermemektedir. Yürürlüğe girmesi bile uzun zaman alan 657 sayılı DMK’nun II. BYKP ‘dan günümüze kadar her planda eleştirilmesine rağmen, kanunun kaldırılarak yeni bir düzenleme yapılması oldukça güç görünmektedir.<sup>250</sup>

İnsan Kaynakları kavramı kalkınma planlarında ilk olarak VIII.. Kalkınma Planında yer almıştır. Hükümet Programlarında personel kavramı kullanılmıştır.

Kalkınma planlarında, kamu yönetimine ilişkin olarak soruların gerçekçi bir biçimde saptaması yapılmamıştır.<sup>251</sup> İnsan kaynakları uygulamaları arasında yer alan eşit işe eşit ücret, norm kadro, esnek çalışma sistemleri, performans değerlemesi gibi kavram ve uygulamalara son dönem kalkınma planlarında yer verilmesine rağmen, bunlar uygulamaya geçirilememiştir.<sup>252</sup> Kalkınma planlarında ve hükümet programlarda verimsizlik, dengesiz personel dağılımı, aşırı istihdam, gibi tespitlere nasıl ulaşıldığının, kamu personelinin yetersizliğinin veya kamu yönetiminin artan ihtiyaçlara karşı yetersiz kaldığının hangi kriterlere göre değerlendirildiği buna göre nasıl önemlerin alınacağına dair somut bilgiler yer almamaktadır. Kalkınma planlarında idari reform, toplumsal sorunların çözüm anahtarı olarak görülmüştür.<sup>253</sup> Kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yeniden yapılanma çalışmalarına sonucu hemen alınacak, etkisini derhal gösterecek birer ilaç olarak görülmüş, bunun bir süreç olduğu göz ardı edilmiştir.

---

<sup>250</sup> Altan, s.436

<sup>251</sup> Karaer, . s:63

<sup>252</sup> Altan, s.437

<sup>253</sup> Karaer, . s:64



Tablo 3 : Hükümet Programları Değerlendirme Tablosu

Hükümet Programı	Kullanılan Kavram	Kamu Personelinin mevcut durumuna ilişkin hükümler var mı?	Kamu Personel Yönetimine İlişkin Hedef
37. Hükümet Programı	-	Durum tespiti yapılmamıştır	Personel maaş ve özlük haklarında aksaklıklar giderilecek, Devlet Personel Başkanlığına yeni bir şekil verilecek, kamu görevlilerinin yetki ve sorumlulukları genişletilecek, hizmet içi eğitime önem verilecektir.
38. Hükümet Programı	Yeniden düzenleme	Kamu görevi yapan Devlet memurlarının sorunlarına eğilmek, Hükümetimizin üstünde duracağı konulardan birisidir.	Devlet Personel Dairesinin organizasyonu ve çalışma usullerini yeniden düzenleme yolunda kanuni tedbirler alınacak bu konudaki uygulamalarda gereksiz tereddüt ve ihtilafları önleyici ve çabukluk sağlayıcı değişikliklerin gerçekleştirilmesine çalışılacaktır.
39. Hükümet Programı	ıslahat (kamu idaresinde sürekli ıslahat )	Durum tespiti yapılmamıştır	Devlet memurlarının sosyal ve ekonomik durumlarının geliştirilmesine çalışılacaktır.
40. Hükümet Programı	-	Durum tespiti yapılmamıştır	Kamu görevlileriyle ilgili her türlü özlük işlemleri nesnel ölçütlere bağlanacak ve demokratik kurallara göre oluşturulan yansız kurullarca yapılacaktır.
41. Hükümet Programı	Yeniden gözden geçirilerek düzenleme	657 Sayılı DMK Kamu görevlileri arasındaki haksızlığa ve eşitsizliğe dolayısıyla de huzursuzluğa sebep olmaktadır.	Devlet Memurları Kanununun aksayan yönlerini düzelterek daha adil bir maaş ve ücret sistemi getirilecek
42. Hükümet Programı	-	Durum tespiti yapılmamıştır	Memurların örgütlenmeleri ve çalışma koşulları ile ilgili demokratik düzenlemeler, kamu görevinin özellikleri de gözönünde tutularak yapılacaktır.
43. Hükümet Programı	-	<b>Hükümetimiz Devlete sadakat ile hizmet etmiş memurların teminatıdır.</b>	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı değiştirilerek, ülkenin ihtiyaçlarına uygun yeni bir plan yapılacaktır, hayat pahalılığındaki artışların kamu personeli üzerindeki ağır tahribatını imkanlar ölçüsünde giderecek tedbirler alınacaktır.

Hükümet Programı	Kullanılan Kavram	Kamu Personelinin mevcut durumuna ilişkin hükümler var mı?	Kamu Personel Yönetimine İlişkin Hedef
44. Hükümet Programı	Pratik düzenlemeler (uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden)	kamu yönetiminde; aşırı merkezîyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir.	Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir. Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir.
45. Hükümet Programı	İdari reform	Durum tespiti yapılmamıştır	Memurların tayin ve emeklilik işlemlerinin basitleştirilecek, <b>devletin sadık ve çalışan memuruna sahip çıkılacaktır.</b>
46. Hükümet Programı	İdari reform	Kadro reformunun yapıldığı vurgulanmıştır.	-
47. Hükümet Programı	İdari reform	Durum tespiti yapılmamıştır	-
48. Hükümet Programı	-	Durum tespiti yapılmamıştır	Yeni bir personel rejimi hedeflenmektedir. Kadro karşılığı sözleşmeli uygulaması düzeltilecektir. Meslek kuruluşları ile işbirliği artırılacak, hizmet içi eğitim etkin hale getirilecektir.
49. Hükümet Programı	Reform	Devlet personel rejiminin tamamen yozlaştırılmış, hiyerarşinin gerek makam, gerek ücret bakımından çok dengesiz bir hale getirilmiştir.	<b>Çağdaş bir personel reformu gerçekleştirilecektir.</b>
50. Hükümet Programı	Reform, yeniden yapılanma	Personel reformuna ihtiyaç duyulduğu dile getirilmiştir.	Personel reformu yapılacaktır. Bu reform kapsamında kamu personelinin sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyinin sağlıklı bir envanteri yapılacaktır. Kamu personel reformu tamamlanıp yürürlüğe girinceye kadar acil ve zorunlu durumlar dışında personel rejimini daha da yozlaştırmamak amacıyla münferit düzenlemeler yapılmayacaktır. <b>Kamu personel rejimi hazırlanırken Devletin yeniden yapılanması ve küçültülmesi önceliği temel ilke olarak kabul edilecektir.</b>

Hükümet Programı	Kullanılan Kavram	Kamu Personelinin mevcut durumuna ilişkin hükümler var mı?	Kamu Personel Yönetimine İlişkin Hedef
51. Hükümet Programı	Reform	-	kamu istihdamı alanlarındaki yapısal reformlarda önemli adımlar atılmıştır. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Suçların Kovuşturulması Hakkında Kanun Tasarısı' nın hızla kanunlaştırılması sağlanacaktır.
52. Hükümet Programı	-	Durum tespiti yapılmamıştır	<b>Seçim hükümeti olduğu belirtilerek 8 kanunda değişiklik hedeflenmektedir. Bunların içinde 657 Sayılı DMK 'da bulunmaktadır.</b>
53. Hükümet Programı	Yeniden yapılanma	Durum tespiti yapılmamıştır	Kamu görevlilerinin tümünü kapsayan, yetki ve sorumluluğu dengeleyen yeni bir kamu personel rejimi yürürlüğe konulacaktır.
54. Hükümet Programı	Yeniden yapılanma	Durum tespiti yapılmamıştır	<b>Yeni bir personel rejimi hedeflenmektedir.</b>
55. Hükümet Programı	Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	Durum tespiti yapılmamıştır	Kamu personel rejimindeki sorunların çözümüne önem verilecektir. Tutumlu ve etkin bir devlet teşkilatının gerekli kıldığı sayıda kamu görevlisinin istihdamına yönelik çalışmalar yapılması, "eşit işe eşit ücret ilkesi" gözetilerek kamu personelinin hukuki statüsü ile mali ve sosyal haklarına ilişkin gerekli düzenlemelere başlanması hedeflenmektedir.
56. Hükümet Programı	-	Durum tespiti yapılmamıştır	Kamu yönetimine yeni atamalar yapılmayacaktır, partizanlığa asla fırsat verilmeyecek, liyakat kesin ölçü olacaktır.
57. Hükümet Programı	Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması	Durum tespiti yapılmamıştır	Kamuda işe alınmada yeterlilik, görevlerde yükseltilmelerde ehliyet ve liyâkat esas alınacak, kayırmacılık önlenecektir. Kamu görevlerine giriş sınavlarının merkezî sistemle gerçekleştirilmesi uygulamasının yerleşmesi sağlanacaktır. eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanacaktır, kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenlenmesi de gerçekleştirilecektir.

<b>Hükümet Programı</b>	<b>Kullanılan Kavram</b>	<b>Kamu Personelinin mevcut durumuna ilişkin hükümler var mı?</b>	<b>Kamu Personel Yönetimine İlişkin Hedef</b>
58. Hükümet Programı	Kamunun yeniden yapılandırılması	Durum tespiti yapılmamıştır	Kamu personeli eğitilmesi, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımı önlenmesi, personel dağılımı yeniden düzenlenmesi, personel alımında objektif kriterler getirilmesi, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliği esas alınması hedeflenmektedir.
59. Hükümet Programı	İdari reform	Durum tespiti yapılmamıştır	58. Hükümet Program ile aynı hedefler belirlenmiştir.
60. Hükümet Programı	İdari reform	Yapılanlar anlatılmıştır.	Reformlara devam edileceği belirtilmiştir.
61. Hükümet Programı	İdari reform	Yapılanlar anlatılmıştır.	Reformlara devam edileceği belirtilmiştir.

Hükümet Programlarında, kamu personeline ilişkin yeniden yapılanma çalışmaları, daha çok herhangi bir kriz sonrası göreve gelen hükümetin programında oldukça iddialı olduğu görülmekte, radikal söylemlerin öne çıktığı görülmektedir.

İkiden fazla dönem görevde bulunan hükümet programlarında söylemler ilk programdan oldukça belirgin ve net iken, bunu takip eden programlarda hedeften daha çok yapılanların sayıldığı görülmektedir. Bunlara örnek olarak 45, 46, 47, 58, 59, 60, 61. Hükümet Programları gösterilebilir.

43. Hükümet Programı, kendisine IV. Beş Yıllık Kalkınma Planını değiştirilmesini hedef olarak belirlemiştir. Diğer bir iddialı hükümet programı ise 52. Hükümet Programıdır. Seçim hükümeti olarak göreve geldiğini belirten 52. Hükümet Programında 8 kanunla değişiklik hedeflenmiştir. Bunların içinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da yerini almıştır. 30.10.1995 – 06.03.1996 tarihleri arasında görev yapan 52. Hükümet döneminde 657 Sayılı DMK ‘da herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

1965 yılında çıkarılan ve 6 yıl uygulama olanağı bulamayan 657 Sayılı DMK, hayata geçirilmesi için 1 Ocak 1971 tarihi belirlenmiş, ancak 1 Kasım 1970 tarihinde yürürlüğe giren 31 Temmuz 1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu çıkarılarak 657 DMK ‘nın 90 maddesi değiştirilmiş ve 37 ek geçici madde eklenmiştir.<sup>254</sup> 06.02.1970 ile 26.03.1971 tarihleri arasında görev yapan 32. Hükümet Programında “personel kanun tasarısının “hemen hemen tamamlanmış” olduğu ve en kısa zamanda kanunlaşmasının sağlanacağı belirtilmiştir.<sup>255</sup> 657 DMK, ilk olarak IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1978-1983) eleştirilirken, bu 32. Hükümet Programında gerçekleşmiştir. Yeni bir personel kanunu veya sisteminin gerekli olduğunun belirtildiği hükümet programları 28, 32, 48 ,49 50, 53 ve 54 Hükümet Programlarıdır.

44. Hükümet programında, uzun reorganizasyon çalışmaları yerinde pratik düzenlemeler öngörülmesine rağmen devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecek ve Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenmesi gibi ciddi çalışma gerektiren hedefler belirlenmiştir.

---

<sup>254</sup> Kayar, *a.g.e.* s.30

<sup>255</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP32.htm>

Personel sisteminin iyileştirilmesini hedefleyen hükümet programları, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 44, 52, 55, 57,58, 59. Hükümet Programlarıdır. Aynı durum, IV., V., VIII., ve X. Kalkınma Planlarıdır. Burada en ilginç nokta, Seçim hükümeti olduğu belirtilerek 8 kanunda değişiklik hedefleyen ve bunların içinde 657 Sayılı DMK 'da alan 52. Hükümet Programıdır. 52. Hükümet 30.10.1995 ile 06.03.1996 tarihleri arasında görev yapmıştır.

59. Hükümet döneminde hazırlanan IX. Kalkınma Planında 657 DMK 'nın yerini alacak yeni bir kanun yapılması planlanırken, bu hükümet programlarına yansımamış, yeni bir kanun uygulaması yapılmadığı gibi, X. Kalkınma Planında değinilmemiştir.

### **3.4. KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE DİĞER GELİŞMELER**

3 Kasım 2002 genel seçimleri ile iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisinin görevde bulunduğu süre zarfında kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çalışmalarına dair, 58. Hükümet Acil Eylem Planı ile başlanmış, bunu Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Kamu Personel Kanunu Tasarısı gündeme gelmiştir. Bu süreçte yer alan 58. Hükümet Acil Eylem Planı başta olmak üzere tasarlarda personel yönetiminde gelinen son gelişmenin ortaya konması ihtiyacı doğmuştur.

58. Hükümet Acil Eylem Planında hedeflenen norm kadro uygulaması, göreve almada objektif kriterlerin getirilmesi, statülerinde azaltılması, performansa dayalı ücret sisteminin getirilmesi, istihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç duyulan birimlere personel aktarımının yapılması henüz hayata geçirilememiştir. Acil Eylem Planında yer alan, devletin asli ve sürekli görevleri dışındaki işlerin İş Kanuna göre istihdam yoluyla yapılması, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Kamu Personel Kanunu Taslağında yer almıştır. Ancak günümüzde 657 sayılı Devlet Memurları kanununun 4/b maddesi, bu statüde çalışanların 4/a maddesine geçirilmesiyle adeta geçerliliğini yitirmiştir. Maaş ve ücret sisteminin sadeleştirilmesi ile ilgili olarak, kamuoyunda eşit işe eşit ücret olarak bilinen çalışma 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleştirilmiştir. Ancak bu düzenleme ile eşit işe eşit ücret değil eşit unvana eşit ücret gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Günümüzde, kütüphanede çalışan memurdan,

güvenlik görevlisine, veznedara kadar memur olması nedeniyle sorumluluk ve yapılan işle orantılı bir ücret ilkesine ulaşamamıştır. Uzun vadede performansa dayalı ücret sistemi ile ilgili olarak 6111 sayılı kanunla 657 sayılı DMK sicile ilişkin hükümleri kaldırılmış ancak bunun yerine herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. Acil eylem planında yer alan müsteşarların ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlı olması hedefi ise kısmen ve dolaylı olarak gerçekleşmiştir. 03.06.2011 tarih ve 643 sayılı KHK ile 340 sayılı kanuna eklenen 21/A maddesi ile bakan yardımcısı eklenmiştir. Bu maddeye göre bakan yardımcısı hükümetin görev süresiyle sınırlı olacaktır. Müsteşar ile bakan arasına atanan bakan yardımcısı ile hedefe farklı yoldan ulaşılmıştır.

657 Sayılı DMK ‘nun muhatabı olan memurların üyesi olduğu Türk Kam-Sen Ar-GE Merkezi tarafından Mayıs 2013 ‘de yayımlanan “Değişecekse 657 Sayılı Kanun Böyle Değiştirilmeli” yayını bu kapsamda ele alınmıştır. Konuyla ilgili olarak ilk söylenmesi gereken, 657 sayılı DMK ‘nun yerine alacak bir kanun taslağı yerine 657 Sayılı DMK ‘nın revize edilmesinin Türk Kamu-Sen tarafından uygun görüldüğüdür.

Türk Kamu Sen ‘e göre yapılması istenilen değişiklikler aşağıdaki gibidir.<sup>256</sup>

1. İstinasız bütün sözleşmeli ve geçici personelin kadroya geçirilmesi ve 657 DMK ‘nın 4 üncü maddesinin b ve c bentlerinin madde metninden çıkarılması,
2. Personel dağılımındaki dengesizliği gidermek için rotasyon uygulaması yerine bu bölgelerde çalışmayı özendirilmesi, (kreş yardımı, kira yardımı, maaş)
3. Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarının düzenli olarak yapılması,
4. Kurum içi kariye mesleklerine atamanın önünün açılması,
5. Disiplin cezalarının hafifletilmesi, grev ve siyaset yasağının kaldırılması,

---

<sup>256</sup> Türkiye Kamu-Sen, **Değişecekse 657 Sayılı Kanun Böyle Değiştirilmeli**, Türkiye Kamu-Sen Ar-ge Merkezi, Ankara, 2013.

6. Yardımcı hizmetler sınıfının kaldırılarak bu personelin genel idare hizmetlerine geçirilmesi,

7. Askere giden memura maaşının ¼ oranında ödeme yapılması,

8. Refakat izinleri ve çeşitli ödeme kalemlerinin getirilmesi. (kira ödeneği, evlenme ödeneği, eğitim ödeneği, ulaşım ödeneği, kreş ödeneği, tatil ödeneği, bayram ikramiyesi)

Hazırlanan bu çalışma, basına bilgi ve demeç verme, devlet memurlarını isnat ve İftiraları koruma hükümleri açısından Kamu Personel Kanunu Taslağının gerisindedir. Ayrıca , 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sicil sisteminin yerine performans sistemi getirilmesi çalışmaları bulunmasına rağmen bu konuya hiç değinilmemiştir. Kamu Personel Kanunu Taslağında yer alan “ Başarı Ödemesi” düzenlemesi göz önünde bulundurulduğunda yine taslağın gerisinde olduğu anlaşılmaktadır. Mevcut çalışmanın sendika tarafından hazırlanması dikkate alındığında, bunun bir toplu sözleşmede kullanılacak talepler listesi tadında olması pek yadırganmasa da, bugüne kadar her kesim tarafından sert bir biçimde eleştirilen 657 sayılı DMK yerine yeni bir personel kanunu için olmazsa olmazların ifade edilmesi gerekirdi.

217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmüne Kararname ile Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin en önemlilerinden birisi de Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak, diğer bir deyişle personel rejiminin esasları tespit etmektir. Bilindiği üzere Devlet Personel Başkanlığının görev ve yetkileri ile bağlantılı olarak etki alanının geniş olması nedeniyle kamu yönetimi ve personel rejimi üzerinde önemli bir rolü bulunmakta ve bu nedenle yapılanma çalışmalarına bakış açısının ortaya konması önem taşımaktadır.

Eskişehir Milletvekili Kazım KURT tarafından TBMM Başkanlığına 1/14814 Esas Nolu yazılı soru önergesinde (Ek:2) yer alan “657 sayılı yasanın günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi zamanı gelmedi mi?” sorusu, DPB ‘nın bu konudaki görüşünün resmi olarak ortaya konması açısından önemlidir. Devlet Personel Başkanlığı tarafından verilen cevapta, 6111 Sayılı Kanun ve 666 sayılı Kanun



Hükmünde Kararname yapılan değişiklikler belirtildikten sonra, “*Bu düzenlemeler Devlet Memurları ile ilgili yakın dönemde yapılan reform niteliğinde düzenlemelerdir.*” (Ek:3) ifadesi kullanılmıştır. Bu durum karşısında, kamu personel yönetiminde yeniden yapılanma açısından yeni bir çalışmaların yakın gelecekte mümkün olmadığı ortaya çıkmaktadır. 6111 sayılı kanunla, 657 sayılı DMK ‘nın sicil sistemi tamamen ortadan kaldırılmıştır. Mevcut durum karşısında memurları ödüllendirecek bir sistem ortadan kalkmasına rağmen, disiplin hükümleri yürürlüktedir. DPB, tarafından yapılan bu açıklama, yeni bir personel kanunu gerek olmadığı ve hatta 657 sayılı DMK ‘nın reform niteliğinde değişikliklerle sorunların çözüm bulunduğunu ifade etmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Osmanlı Devletinin kurumlarını miras alan Türkiye Cumhuriyeti, kurumlarla birlikte kurumlara ait zihniyetini ve sorunlarını da devralmıştır. İdari reform çalışmaları Osmanlı Devletinde Koçi Bey'den başlatılarak günümüze kadar devam etmekte, aynı sorunlar tespit edilmekte ancak bir çözüm bulunamamaktadır.

Cumhuriyet tarihimizdeki idari reform çalışmalarının bir çoğunda Tanzimatla başlayan sorunların çözümü için kurum, bakanlık oluşturma eğilimi halen devam etmektedir.

Kamu personel sistemimizin temelleri Osmanlı Devleti zamanında atılmıştır. Tanzimat döneminde oluşturulan kurumları miras alan Türkiye Cumhuriyeti, kurumlarla birlikte sorunları da devralmıştır. Osmanlı Devletinin son dönemlerinde yer alan ve bir çok reforma gerekçe olan devleti kurtarma düşüncesi, Cumhuriyet döneminde rejimin meşrulaştırılması ve korunması amacına dönüşmüştür. Cumhuriyet dönemi boyunca iki temel personel kanunu bulunmaktadır. Bunların birinci 788 Sayılı Memurin Kanunu diğeri ise halen yürürlükte olan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Osmanlı Devleti zamanında yer alan ıslahat kavramı, cumhuriyet döneminde de kullanılmış, aynı anlamı ifade etmek üzere, reform, yeniden yapılanma, yeniden düzenleme, idareyi iyileştirme şeklinde kavramlarla yerini bulmuştur.

Yeniden yapılanma çalışmaları, cumhuriyetin ilk dönemlerinde yabancı uzman raporlarının gündeminde yer almış, daha sonra yerli uzman raporları ile, KAYA, MEHTAP, gibi çalışmalarıyla varlığı devam ettirmiştir. Yeniden yapılanma, sonraki dönemlerde daha çok kanun taslaklarıyla yer almıştır. En son olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı bunun bir örneğidir.

Yeniden yapılanma olgusu, hükümet programlarında eksik edilmeyen bir konu olarak her zaman işlenmiştir. Yeniden yapılanma için ciddi hedefler konulmuştur. Gerek hükümet programlarında, gerekse kalkınma planlarında, “personel sayısının fazla oluşu, dengesiz dağılımı, devletin iyi işlemediği” şeklindeki iddiaların bilimsel verilere dayanmamaktadır.

Hükümet programlarında ve kalkınma planlarında (II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hariç) yeniden yapılanma sihirli bir değnek olarak gösterilmiştir. Mevcut sorunları öngörülen değişikliğin yapılması halinde her şey düzeleceği varsayılmıştır. Yeniden

yapılanma, sorunları ortadan kaldıracak bir olgu değil devam etmesi gereken bir süreç olduğu gerçeği göz ardı edilmiştir. Özellikle siyasi ve ekonomik krizlerin hemen sonrasında yer alan hükümet programları, yeniden yapılanma konusunda ciddi hedefler belirlemiş, yılların birikimi olan sorunlara kısa vadede çözüm bulunacağı öngörülmüştür.

Kalkınma planları ve hükümet programlarında, hedeflere ulaşmanın yolu olarak sıkı bir mevzuat düzenlemesi şeklinde ele alınmış, sorunların nedenleri araştırılmadan, kanuni düzenlemeler ile “idareye çeki düzen” verilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle, personel sorunları, mevzuat düzenlemesiyle tamamen çözüleceğine inanılmış ve bu yüzden kanun hükmünde kararnemelerden oldukça faydalanılmıştır. Personel sorunlarına salt mevzuat eksikliği olarak bakmak ve özellikle kanun hükmünde kararnemeler ile bu sorunu çözmeye çalışmak, insan faktörünü göz ardı etmektir. Personele mevzuatının olması, bir gerekliliktir. Ancak ,yasaların meşru olması için bunun toplumsal meşruiyetinin de aranması gerekmektedir. Personel sorunlarının siyasal, sosyal ve ekonomik boyutlarının göz ardı edilerek salt hukuki problemler bakılmıştır. Bu nedenle, yeniden yapılanma, hukuki metinlerin güncellenmesi olarak değerlendirilmiştir. Ancak, yeniden yapılanma, aslına, mevcut değişim karşısında zihinlerin yeniden inşasıdır. Yeniden yapılanma bir zihniyet değişimi sağlamalıdır. 1930 ‘lu yıllarda devletten beklenenler ile, devlet – halk, devlet – memur, memur-halk ilişkisi artık değişmiştir ve değişmeye devam edecektir.

657 sayılı Kanun, hep iyiyi bulmak adına, bir çok defa değişikliğe uğramasına rağmen, yerine yeni bir personel kanunu ikame çalışmaları zihinde ve pratikte yer almasına rağmen hala yürürlüktedir. Mevcut koşullara göre, hayatımıza yeni bir personel kanununun girmesi yakın gelecekte pek mümkün gözükmemektedir.

Cumhuriyet dönemi boyunca, hükümet programlarında ve kalkınma planlarında amaçlanan tüm kamu personelini kapsayan tek bir kanun olması amaçlanmış ve 657 DMK ‘da bu amaca hizmet etmek için planlanmıştır. Ancak, vali, asker, hakim- savcı, öğretim üyeleri zamanla bu kanunun dışına çıkmış, özel olmak isteği her kurumun personelinin amacı haline gelmiştir. Özetle, personel sistemindeki düzensizliğin temelinde devlet kademesinde yer alan tüm kamu görevlilerini kapsayan tek bir mevzuatta toplama kaygısı yatmaktadır. Bu çıkmaz, yeni bir personel kanunu çalışmasının önünde büyük bir engeldir.

Yapılan bu çalışma sonucunda, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun yerine ikame edilecek yeni bir personel taslağı hazırlanmasına gerek hükümetin ve gerekse konunun en önemli muhatabı Devlet Personel Başkanlığının sıcak bakmamaktadır. Yeni bir personel kanunun başarısı şansı yada eksiyi aratma ihtimali göz ardı edilememektedir. Kısacası, 657 DMK ehveni şerdir.

Burada bir model önerisinde bulunmak, yada 657 Devlet Memurları Kanunun değişmesi gereken maddelerini sıralamak, yeni bir personel kanunu ihtiyacına ilişkin gerekçeler sunmak, eleştirdiğimiz mevzuat değişikliklerinden farkı kalmayacaktır. Geçmişte sorunlara çare olarak sunulan reçetelerin gelecek için prangaya dönüşmemesi sağlamak gerekmektedir. Konu mevzuat değişikliği açısından bakmak yerine yeniden yapılanmanın, daha ne bir ifadeyle değişimin var olduğu kabul ederek, değişim karşısında direnç göstermeyen bir kamu yönetiminin oluşmasını sağlamaktır. Günümüzde, artık kamu yönetiminin işletme mantığı ile sorgulandığı, ciddi fayda maliyet analizlerine konu olduğu ortadadır. Yeniden yapılanma bu bakımdan değerlendirilerek, bir süreç olduğu, ve bu sürecin devam etmesi gerektiğinin ortaya konması gerekmekte ve bu konuda bir zihniyet değişimi sağlanmak zorundadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya “kaizen” ( sürekli iyileştirme) şeklinde algılanması araştırılmalıdır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Aksoy, Şinasi -Üstüner, Yılmaz- **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunları**, Nobel yayın dağıtım, Ankara, 2007.

Aslan, Onur Ender, **Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2012

Bozkurt, B. - Ergun, T.- Sezen, S., **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

Devlet Personel Başkanlığı, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları**, Yayın No:7, Ankara, 1963.

Erdoğan, Seyhan, **Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, TMMOB, Kardelen ofset, Ankara, 2004.

Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama**, TODAİE, Ankara, 2004.

Eryılmaz, Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992.

Gözübüyük, Şeref, **Açıklamalı Türk Anayasaları**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995.

Günday, Metin, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri**, Ankara, 2002.

Kalağan, Gökhan, **Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.

**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Ulusal Birlik Sempozyumu**, İ.Ü. Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, İstanbul 2004 ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu, DİSK, KESK, TMMOB, TTB, Ankara, 2003.

**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, Başbakanlık, Ankara, 2003.

Kayar, Nihat, **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınları, Bursa, 2011.

Lewis, Bernard, **300 Yıldır Sorulan Soru:Hata Neredeydi?**, İstanbul, Oğlak yayıncılık, 2010.

Mardin, Şerif, **Siyasal ve Sosyal Bilimler**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994.

Ortaylı, İlber, **Gelenekten Geleceğe**, Ufuk Kitapları, İstanbul, 2001.

- **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

Öktem, M.Kemal - Ömürgönülşen, Uğur, **Kamu Yönetimi Gelişimi Ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

Özdemir, Hüseyin, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul, 2001.

Parlak, Bekir - Sobacı, Zahid, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perfspektifler**, Alfa Alktüel, İstanbul, 2002.

Polatoğlu, Aykut , **Kamu Yönetimi Genel İlkeler Ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara, 2003.

Saran, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayınları, Ankara, 2004.

Sofuoğlu, Ebubekir, **Osmanlı Devletinde Islahatlar ve I. Meşrutiyet**, Gökkuşbu Yayınları, İstanbul, 2004.

Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE yayınları, Ankara, 1972.

Şahin, Ali, **Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E –Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008.

Şaylan, Gencay, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

Tortop, N. vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2010.

Tutum, Cahit, **Kamu Personel Yönetimi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1979.

Türkiye Kamu-Sen, **Değişecekse 657 Sayılı Kanun Böyle Değiştirilmeli**, Türkiye Kamu-Sen Ar-ge Merkezi, Ankara, 2013.

VIII. Beş Yıllık Kalkıma Planı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

Yağcı ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişime Direnç ve Çözüm Önerileri. Kamu Yönetiminden Kalite 3. Ulusal Kongre**, TODAİE, 2003.

Yaşamış, Firuz Demir, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması**, Doruk Matbaası, İstanbul, 2001.

Yayman, Hüseyin, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara,2008.

Zürcher,Eric Jan, **Moderleşen Türkiyenin Tarihi**, İletişim Yayınları İstanbul 1999.

## Makaleler

- Acar, Ali -Sevinç, İsmail, "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2005, S.13, ss.19-38.
- Akdoğan, A.Argun , "Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu", **Amme İdaresi Dergisi**, 2004.C.4, S.37, ss. 11-30
- Altan, Yakup, "Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2010, C.15, S.1 ss. 423-439
- Balaban, Osman, "Krizden kaçış, krize kaçış, Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 2004, C.13, S.4, ss. 5-17
- Canman, Doğan, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, 1985, c. 18, S.1, ss. 3-23
- Doğan Canman, "Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, 1992, c.25, S.3, ss.3-11
- Canpolat, Hasan - Cangir, Mehmet, "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi", **Türk İdare Dergisi**, 2010, S. 466, ss. 25-45
- Ergun, Turgay, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, 1991, C.24, S.4, ss.11-23
- Gözübüyük, Şeref - Tutum, "Cahit, Yasa Gücünde Kararnameler", **Amme İdaresi Dergisi**, 1975, C.8, S.1, ss. 3-7
- Güler, Birgül Ayman, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, 2003, C.36, S.4, ss. 17-37
- Kalağan, Gökhan, "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 2010, C.2, S.1, ss.65-84
- Kara, Bülent, "Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı:1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006, C.30, S.2, ss.149-162
- Karaer, Tacettin, "Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **Amme İdaresi Dergisi**, C.20, S.2, ss.25-46

Polatoğlu, Aykut, "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, 2003, c.36, S.4, ss.1-16

Uluğ, Feyzi, "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", **Amme İdaresi Dergisi**, 2004, c.37, S.1, ss.1-28

Yılmazöz, Mehmet, "Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", **Maliye Dergisi**, Temmuz- Aralık, 2009 S.157, s.292-302.

## **İnternet Kaynakları**

Bayram Bayraktar, **Günümüzde Yeniden Değerlendirilmesi Gereken Bir Düşünür:Prens Sabahattin Bey**,<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/25/143.pdf>, (E.T.20.01.2013)

Devlet Personel Başkanlığı, [www.dpb.gov.tr/tarihce.htm](http://www.dpb.gov.tr/tarihce.htm). (E.T. 03.04.2011) Doğan Avcioğlu, **Pabuğu Muştası**, <http://www.ileri2000.org/02/pabuccu2.htm> (E.T. 21.08.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan10.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, (E.T. 05.12.2011)

**Kaya Raporu**, [www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf](http://www.todaie.gov.tr/dosya/kaya.pdf). (E.T. 20.01.2013)

Öztürk, Ali, "Kamu Kesiminde Personel Ve Ücret Rejimi Arayışları", **Sayıştay Dergisi**,<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m1.pdf> (E.T. 13.1.2013)

Şahin, Ali "Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi", [www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf\\_dergi/dosyalar/321353088497.pdf](http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/321353088497.pdf) ,s.13 .  
)E.T .30.12.2013(



TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP28.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP29.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP30.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP31.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP32.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP33.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP34.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP35.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP36.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP37.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP38.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP39.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP40.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP41.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP42.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP43.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP44.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP45.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP46.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP47.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP48.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP49.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP50.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP51.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP52.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP53.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP54.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP55.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP56.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP57.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP60.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TBMM, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP61.htm> , (E.T. 05.12.2011)

TDK, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (E.T. 30.12.2013)

## **EKLER**

<b>Ek.1</b> Kamu Personeli İstatistiği .....	113
<b>Ek.2</b> TBMM Başkanlığına sunulan 7/14814 Esas Nolu Soru Önergesi .....	114
<b>Ek.3</b> 7/14814 Esas Nolu soru Önergesi Cevabı .....	115

## ÖZ GEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler** :

Adı ve Soyadı : Muhammet ALTIN  
Doğum Yeri ve Yılı : Isparta, 1978  
Medeni Hali : Evli

### **Eğitim Durumu** :

Lisans Öğrenimi : Gazi Üni. İİBF. Kamu Yönetimi  
Yüksek Lisans Öğrenimi : Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi  
Anabilim dalı

### **İş Denevimi** :

1. Özel Sektör Muhasebe Departmanı
2. Burdur Defterdarlığı – Memur

## Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı

İSTİHDAM TÜRÜ		BAKANLIKLAR, BAĞLI İLGİLİ VE İLİŞKİLİ KURULUŞLAR	KİT'ler	MAHALLİ İDARELER(*)	TÜRK SİLAHLI KUUVETLERİ	MERKEZ BANKASI VE KAMU BANKALARI (**)	GENEL TOPLAM
MEMUR		2.050.249	5.910	104.365	28.239		2.188.763
HAKİM VE SAVCILAR		13.889					13.889
ÖĞRETİM ELEMANLARI		113.078					113.078
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	657 /4B	75.781	76.627	22.237			185.823
	DİĞER SÖZLEŞMELİ	11.178					
SÜREKLİ İŞÇİ		81.670	61.033	130.187	20.800		293.690
GEÇİCİ İŞÇİ		9.182	13.618	9.014			31.814
GEÇİCİ PERSONEL		21.408					21.408
KAPSAM DIŞI PERSONEL			1.961				1.961
ASKERİ PERSONEL SAYISI					205.978		205.978
ÖZEL HÜKÜMLERE TABİİ PERSONEL SAYISI						56.247	56.247
<b>TOPLAM</b>		<b>2.376.435</b>	<b>159.149</b>	<b>265.803</b>	<b>255.017</b>	<b>56.247</b>	<b>3.112.651</b>

**TÜM KAMU PERSONELİNİN GENEL TOPLAMI****3.112.651**

## Bilgi Notu

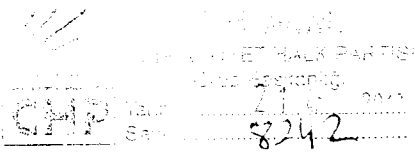
1-) TBMM Genel Sekreterliği ,Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ,MİT Müsteşarlığı ,kadro ve pozisyonları bu sayılara dahil değildir.

2-) (\*) BELEDİYELER, BELEDİYELERE BAĞLI İDARELER, İL ÖZEL İDARELERİ VE MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ verileri 2012 yılı MİGM verilerine dayanılarak hazırlanmıştır,

3-) (\*\*) Kamu Bankaları (T.C. Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş., Vakıflar Bankası T.A.O)



**Kazım KURT**  
Eskişehir Milletvekili  
Plan ve Bütçe Komisyonu Üyesi



## TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Aşağıdaki sorularımın Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 96.maddesine uygun olarak Başbakanlığa iletilmesi ve Sayın Başbakan tarafından yazılı olarak yanıtlanması için gereğinin yapılmasını arz ederim. 21.12.2012

  
Kazım KURT  
Eskişehir Milletvekili

Kamu çalışanlarının aylık almakta oldukları maaş ve ek göstergeler yasaya göre belirlenmektedir. Kamu çalışanlarımızın Toplu İş Sözleşmesi yaparak hak elde etmeleri fiilen mümkün olmamaktadır. Bu doğrultuda;

- 1) 657 sayılı yasanın 43.maddesine göre kaç çeşit ek gösterge vardır?
- 2) Bu ek göstergeler eşit olarak uygulanmakta mıdır?
- 3) Aynı okulu bitirdiği halde çalıştığı kurumun ya da alana göre farklı ek gösterge uygulanan memurlar var mıdır?
- 4) Ek göstergelerle yapılan ödemeler emekli maaşı hesaplanırken nasıl dikkate alınmaktadır?
- 5) 657 sayılı yasanın günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi zamanı gelmedi mi?
- 6) Özellikle sağlık çalışanlarının ek gösterge nedeniyle kayıpları nelerdir?

Ek:3

7/14814 7/14806  
62-89



T.C.  
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI  
Devlet Personel Başkanlığı



Sayı : 91047538-  
Konu : Soru Önergesi

DPBNo: 1469  
DPB Tarih: 12-02-2013  
1469

/ / 2013

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

- İlgi: a) 09/01/2013 tarihli ve KAN.KAR.BŞK.A.01.0.KKB.0.10.00.00-7/14806-166621 sayılı yazı.  
b) 09/01/2013 tarihli ve KAN.KAR.BŞK.A.01.0.KBB.0.10.00.00-7/14814-166806 sayılı yazı.

Bursa Milletvekili Sayın İsmet BÜYÜKATAMAN'ın 7/14806 ve Eskişehir Milletvekili Sayın Kazım KURT'un 7/14814 Esas No'lu yazılı Soru Önergelerinde Sayın Başbakanımıza tevcih ettiği, Sayın Başbakanın da Bakanlığım koordinatörlüğünde cevaplandırılmasını uygun gördüğü konular ile ilgili olarak talep edilen bilgilere ekte yer verilmiştir.

Bilgilerinize arz ederim.

  
Faruk ÇELİK  
Bakan

EK:

Soru önergelerine verilen cevaplara ilişkin yazı (2 Sayfa)

## ESKİŞEHİR MİLLETVEKİLİ SAYIN KAZIM KURT'UN 7/14814 ESAS NOLU YAZILI SORU ÖNERGESİNE İLİŞKİN CEVABIMIZ

Devlet memurlarına uygulanmakta olan ek göstergeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ekli I ve II sayılı cetvelerde yer almaktadır. Söz konusu I Sayılı Cetvelde hizmet sınıfları itibariyle unvan veya aylık alınan derecelere göre ek göstergeler düzenlenmiş, II Sayılı Cetvelde ise I sayılı Cetvelde sayılanlar dışında kadroları genel idare hizmetleri sınıfının birinci derecesinde bulunanların ek göstergelerine yer verilmiştir. 657 sayılı Kanun dışında; hakim ve savcıların ek göstergeleri 2802 sayılı Kanunda, askeri personelin ek göstergeleri 926 sayılı Kanunda, öğretim elemanlarının ek göstergeleri ise 2914 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Ek göstergeler hizmet sınıfı, kadro unvanı ve kadro dereceleri esas alınarak belirlendiğinden aynı okul mezunu olmasına rağmen farklı hizmet sınıfı, kadro unvanı veya kadro derecesinde görev yapan memurlara farklı ek gösterge uygulanabilmektedir.

Emekli aylığını oluşturan unsurlardan biri de memurun ek göstergesidir. Ek gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutar emekli keseneğine esas aylığın ve emekli aylığının hesabına dahil edilmektedir. Bu sebeple ek gösterge rakamının yüksek veya düşük olması emekli aylığı tutarını doğrudan etkilemektedir.

657 sayılı Kanunda 2011 yılında 6111 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmış, memurların aylıklı ve aylıksız izin haklarında iyileştirmeler sağlanmış, etkinliği kalmayan sicil sistemi kaldırılmış, uygulama imkanı kalmayan ek, geçici ve ek geçici maddeler yürürlükten kaldırılmış, ayrıca toplu görüşmelerde kamu görevlileri sendikalarıyla varılan mutabakatların gereği olarak diğer bazı değişiklikler yapılmıştır. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de farklı kurumlarda görev yapan aynı unvanlı memurların maaşlarında eşitlik sağlanmış, kurumsal ek ödemeler yürürlükten kaldırılmış, kariyer uzmanlık sistemi yaygınlaştırılmış ve kariyer meslek personeli ile yönetici kadrolarda görev yapan personelin maaşlarının hesabında sadeleştirme yapılmıştır. Bu düzenlemeler Devlet memurları ile ilgili olarak yakın dönemde yapılan reform niteliğinde düzenlemelerdir.