

Gelişimi Üzerinden İşlevsel Bir Kamu Personel Rejimi*

Günay YILDIZ**

Abstract

Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar idari teşkilatın en önemli unsuru kamu personeli. Bu personelin çalışma prensiplerini ve çalışma şekillerini biçimlendiren ana sistem ise, kamu personeli rejimi olarak adlandırılmıştır. Bu rejimin gelişim süreci göstermektedir ki, tarihsel akış boyunca iki olay ön plana çıkmış ve belirleyici kimliğe sahip olmuştur. Bunlardan ilki 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi, ikincisi ise 1965'te Devlet Memurları Kanunu'nun kabul edilmesidir. Bu sebeple çalışmada bu tarihler esas alınarak Türk kamu personel rejimi incelenmiş ve kurulan bu altyapının üzerine de liyakatin esas alındığı bir personel rejimi için önerilere yer verilerek çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu personeli, kamu personel rejimi, bürokrasi, liyakat, kayırma.

A Functional Regime of Public Officers from a Historical Evolution Perspective

Öz

Since the Ottoman Empire, public officers have been key in the organization of the administrative structure. The principal system to shape the working principles and modalities of public officers has been named as the public personnel regime. In the evolution of this regime, there are two definitive milestones in the historical plane: Edict of Gülhane in 1839 and Public Officers Law of 1965. From this perspective, the study provides an overview of the Turkish regime of public officers and on this background suggests a merit-based regime of public officers with relevant examples.

Key Words: Public officer, public personnel regime, bureaucracy, merit, favour.

* Bu çalışma, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalında kabul edilen "Devlet Memurları Kanununda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar" adlı yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

** Sosyal Tesisler Şefi, Türkiye Petrolleri Genel Müdürlüğü, gyildiz@tp.gov.tr

GİRİŞ

Devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu personelinin bağlı olduğu temel politika, kural, teknik ve uygulamalar bütünü, kamu personel rejimi olarak adlandırılmaktadır. Ülkemizde kamu personel rejimi, üzerinde çok tartışılan ancak bir türlü nihayete erdirilemeyen makro işlerin başında gelmektedir. Bir şekilde sonlandırılmadığı için de her zaman gündemdeki yerini korumaktadır. Bugün bile, resmi olarak yapılan birçok çalışma ile kamu personel rejiminin nasıl daha iyi kurgulanabileceği sorusuna yanıt aranmaktadır. Bunun için de kamu personel statüleri, kamu personel alım sistemi ile personel dağılımında denge, kamu personel ücret sistemi, kamu personelinin değerlendirilmesi, ödüllendirilmesi ve cezalandırılması, kamuda terfi sistemi vb. birçok konu üzerinden kamu personel rejimi yeniden biçimlendirilmeye, bir bakıma yeniden izah edilmeye çalışılmaktadır.

Bu itibarla, kamu personel rejimini açıklayabilmek için, içinde bulunduğumuz zamandan ziyade kamu personel rejimini bugüne getiren sürece bakmak daha isabetli görünmektedir. Bu düşünceden hareketle, Osmanlı Devleti'nin kurulduğu 1299'dan günümüze kadar olan dönemde Türk kamu personel rejiminin gelişimine bakıldığında, 1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesi ile 1965'te Devlet Memurları Kanunu'nun kabul edilmesinin tarihsel süreç içerisinde ön plana çıktığı ve belirleyici kimliğe sahip olduğu görülebilir. Bu sebeple çalışmada Türk kamu personel rejimi iki dönem halinde incelenmiş, kurulan bu altyapıdan yola çıkılarak günümüz koşullarında hem liyakatin esas alındığı hem de işlevsel bir personel rejimi için çözüm önerileri getirilmiştir.

1. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİ

1.1. Cumhuriyet Öncesinde Kamu Personel Rejimi

Kendinden önce kurulmuş Türk Devletleri olsa da -başta Selçuklu olmak üzere- günümüz Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk safhalarını teşkil etmesi itibarıyla, Cumhuriyet öncesi dönemin başlangıcını Osmanlı Devleti'ne dayandırmak isabetli olacaktır.¹ O halde anılan dönemin, Osmanlı Devleti'nin kuruluş tarihi olan 1299'dan başlayan ve Tanzimat Fermanı'na kadar uzanan bir ilk dönem ile Tanzimat Fermanı'nın ilan edildiği 1839'dan Cumhuriyet'in ilanına kadar olan 84 yılı kapsayan ikinci bir dönemi bünyesinde barındırdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

1.1.1. Tanzimat fermanı öncesi dönemin kamu personel rejimi

Osmanlı Devleti'nin, doğuş yıllarından Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar geçen beş asrı aşkın sürede geçerli olan ve Osmanlı Devleti'ni çağdaşı olan diğer devletlerden ayıran birtakım özellikleri; O'nun üç kıtaya yayılan bir devlet ve idare teşkilatı oluşturmasını sağlamıştır. Bu teşkilat, Padişahların mutlak kudretlerine, bununla birlikte özellikle de askeri esas ve düşüncelere dayanmaktadır. Bu teşkilatta kuvvetler ayrılığı olmadığı gibi fonksiyon ayrılığı da yoktur. Devletin başında mutlak kudreti haiz olan bir Padişah vardır.²

Klasik dönem Osmanlı memurluk düzeninde rejimin temel ilkesi, Padişaha kişisel bağ-

1 Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (ed.). Türkiye'de kamu yönetimi, (Ankara: Yargı Yayınları, 2003) içinde Siddık Sami Onar, İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu, s.7.

2 Aykaç, Durgun ve Yayman, a.g.e. içinde Onar, a.g.m. s.9.

lılıktır. Bu bağ, yönetsel mekanizmanın kilit taşı olan kul düzeniyle sağlanmıştır. Özünde, gayrimüslim, özellikle de Hristiyan kökenli çocuk ve gençlerin devşirilerek, Enderun Mektebi'nde eğitilmesi ve devlet hizmetinde kullanılması esasına dayanan kul düzeninde Padişah, kul-memurun hizmete alınmasından başlamak üzere, eğitimi, yükselmesi ve nihayet hizmetle ilişkisinin kesilmesine kadar her aşamada etkili ve söz sahibi olmuştur. Bu nedenle, Padişah, kul-memur için uzaktan algılanan bir obje değil, günlük yönetsel yaşamda doğrudan etkili bir öznedir.³

Buradan hareketle, Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesine kadar olan dönemde Osmanlı Devleti'ndeki memur rejimini genel olarak değerlendirdiğimizde; Padişahın, bütün bir bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisine sahip olduğu iddia edilebilir.⁴ Muhakkak bir sınır aranacaksa, Padişahın yetkisinin tek sınırı şer'i hukuk kurallarıdır.

Osmanlı Devleti'nde memuriyet sınıflarının kapalı nitelikte olduğu, memuriyete küçük yaşlarda girilip, uzun bir yetiştirme devresi geçirilerek rütbe esasına göre terfi ettikleri bilinmektedir. Bu anlamda Osmanlı Devleti'nde sınıflandırma temeline oturtulmuş bir kariyer sistemi vardır.⁵ Fatih Sultan Mehmet (İkinci Mehmet) döneminde bürokratların görev ve kariyer çizgileri belirlenmiştir. 1839 yılına kadar çok az değişiklikte yürürlükte kalan, bir anayasa hükmündeki Kanunname-i Al-i Osman'da devletin idari yapısı, devlet personelinin kariyer çizgileri, hak ve görevleri yer almıştır.⁶

Bu noktada en önemli kurum, Enderun Mektebi'dir. Osmanlı Devleti'nde yönetici yetiştiren bir okul olarak öne çıkan Enderun Mektebi, İkinci Murat döneminde kurulmuş, asıl gelişimini İkinci Mehmet döneminde yaşamıştır.⁷ Devletin saray dâhil çeşitli yönetim kadrolarında çalışacak, yetenek ve bilgileri geliştirilmiş insan yetiştirmeyi hedefleyen Enderun Mektebi, devletin korunması için gerekli mülki ve idari kadronun eğitimine yönelmiştir.⁸ 18.yüzyılın sonlarına kadar 89 Sadrazam, 3 Şeyhülislam, 36 Kaptan-ı Derya, ayrıca Osmanlı kültürünü yaratan birçok şair, yazar, müzisyen, hattat Enderun Mektebi'nden yetişmiştir.⁹

Dönemin, Enderun Mektebi gibi bir başka önemli belirleyicisi de toprak dağıtım sürecidir. Çünkü Osmanlı Devleti'nde devlet memurlarının mali statüsü devletin arazi rejimine uygun şekilde düzenlenmiştir. Arazi, gelirine -vergi ve harçların toplamına- göre birimlere ayrılmıştır ve memurların rütbelerinin derecesi göz önünde tutularak bir veya birkaç birim, bir memura tahsis edilmiştir. Yüzyıllar boyunca iyi çalışan bu sistem, Padişahların gücünün zayıflaması ile beraber bozulmuştur. Arazi gelirleri rastgele verilmeye

3 Onur Ender Aslan, Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe, (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 326, 2005), s.211.

4 Aslan, a.g.e., 2005, s.217.

5 Hüseyin Özdemir, Osmanlı Devleti'nde bürokrasi, (İstanbul: Okumuş Adam Yayınları:6, Birinci Baskı, 2001) içinde A.H.Kalkandelen, Personel yönetimi ve yönetimde sistemler-ilkeler. (Ankara: Şenyuva Matbaası, 1972) s.112-117.

6 Özdemir, a.g.e., s.96.

7 Ömer Faruk Günay, Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?. (Ankara: Turhan Kitabevi, 2005) içinde A.İnan, Üst kademe yöneticilerinin ve yargıçlarının yetiştirilmesi. Kamu yönetimi disiplini sempozyumu bildirileri. (Ankara: TODAİE Yayını, 1995) s.142.

8 Günay, a.g.e., s.195.

9 Günay, a.g.e., s.207.

başlanmış, rütbeler kayırma yolu ile dağıtılmıştır.¹⁰ Bunu bir nebze olsun önleyebilmek ve kontrol edebilmek adına 1838 yılından itibaren devlet memurlarına Maliye'den aylık ödenmesi uygulamasına geçilmiştir.¹¹

Kul-memurların sisteme dâhil olduğu noktayı görebilmek için; idari teşkilatın oluşumuna kısaca bakmakta fayda vardır: Osmanlı Devleti'nin kuruluş devresinde ülkesi küçük, idari teşkilatı da gayet basittir. Halkın talebi üzerine, Devlet'in kurucusu Osman Gazi'nin tayin etmiş olduğu bir Kadı, halk arasındaki ihtilafları çözüme kavuştururken iç ve dış güvenlik işleri de bizzat Osman Gazi tarafından görülmektedir. Ülke genişledikçe, idari teşkilat da yayılmış; Rumeli ile Anadolu birer Beylerbeylik sayılmış, Beylerbeylikleri de aşağıya doğru hiyerarşik olarak kırılan Sancakları ve Kazaları bünyelerinde toplamıştır.¹²

Osmanlı Devleti'nde tüm bu teşkilatı idare etmek amacıyla, devlet idaresinde uzmanlığa ve yetki ayrılığına dayanan dört idareci sınıfı ve bunları içine toplayan dört müessesese teşekkül etmiştir. İdari teşkilatı oluşturan bu sınıflar ana hatlarıyla şu şekildedir:

“Mülkiye (Devlet içi yönetiminde görev alanlar) Sınıfı: Sivil ve askeri yüksek idareciler sınıfıdır. Vezirler, eyaletlerdeki büyük memurlar yani beylerbeyleri ve sancak beyleri ile Sadrazamlar bu sınıfa mensuptur. Bu sınıf, Osmanlı'nın idari anlamda beyni ve genelkurmayı durumundadır.

İlmiye (Eğitmciler, Din Adamları) Sınıfı: Devletin resmi dini ve hukuku, İslam dini ve hukuku olduğu ve devlet fonksiyonlarının din ve hukuk esaslarını ihlal etmemesi lazım geldiği için, Padişah ve Mülkiye sınıfı yaptıkları işlerin meşruiyetini başta Şeyhülislam olmak üzere İlmiye mensuplarına tasdik ettirmek mecburiyetinde idiler. Yani bu sınıf bir anlamda, Padişahların faaliyetlerine dini ve hukuki bakımlardan onay veren bir makam olarak çalışmıştır.

Seyfiye (Askerler) Sınıfı: Bugün kumanda heyetinin ve genelkurmanın dışında kalan diğer askeri sınıfları ve teşkilatı ihtiva eder. Yeniçeri, sipahi, humbaracı vesaire askeri teşkilat bu sınıfa dâhildir. Yeniçeri ağalığı bu sınıfın en yüksek makamını teşkil eder.

Kalemiye (Bürokratlar) Sınıfı: Devletin haberleşmesini idare eden, sicillerini tutan bürokrat sınıfı ve teşkilatıdır. Bu bürokratlara 'kalem efendisi' anlamına gelen 'Hacegan' da denilmiştir. Hariciye işlerine de bakan Reisülküttap ve bir kısım defterdarlar bu sınıftandır.”¹³

Onar'ın da bu sınıfların misyonuna dikkat çekmek için belirttiği üzere; *bu sınıflar büyük bir meslek şuuruna dayandıkları için, iç bakımdan kuvvetli bir müessesese oldukları gibi halk da bunların lüzumuna, ehemmiyetine ve ihtisasına büyük bir itimat beslediği için dış muhitleri bakımından da büyük müzaherete mazhar olmuş birer müessesese halindedirler.*¹⁴ Ancak bu müesseseler, liyakatin değil şahsi çıkarın peşinde koşulan yerler haline dönüşünce, zaman içerisinde meslek karakterlerini, ahlak ve şuurlarını kaybedecek kadar etkin bir aşınmaya uğramışlardır. Osmanlı Padişahlarından Dördüncü Murat'ın

10 Rafet Çevikbaş, Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci. Amme İdaresi Dergisi, 28(2), 1995, s.52-53.

11 Nuri Tortop, Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi). (Ankara: Yargı Yayınevi, Yedinci Baskı, 2005), s.88.

12 İsmet Giritli, Amme idaresi teşkilatı ve personeli, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları: 1020, Hukuk Fakültesi Yayınları: 212, Sulhi Garan Matbaası, 1963), s.28-29.

13 Aykaç, Durgun ve Yayman, a.g.e. içinde Onar, a.g.m. s.10.

14 Aykaç, Durgun ve Yayman, a.g.e. içinde Onar, a.g.m. s.11.

danışmanlığını yapan Koçi Bey gerileme sebeplerinin, başta Padişahlar olmak üzere İdareciler sınıfının, idare müesseselerinin çözülmesinden ileri geldiğini ve bu müesseselerin eski şekilde ıslah ve ihyası ile çöküntünün önüne geçileceğine olan inancını belirtmiş, bu şekilde reform hareketlerini işaret etmiştir.¹⁵

Bunlara bağlı olarak Kanuni Sultan Süleyman -Birinci Süleyman-'dan sonra tahta çıkan Padişahlar döneminde, Enderun Mektebi'ne öğrenci seçmede gerekli titizliğin gösterilmemesi sonucu, bürokrasi içindeki personelin yeteneklerinde gerileme başlamıştır.¹⁶ 1833'te Osmanlı üst düzey bürokrasisinin kaynağını oluşturan Enderun Mektebi'nin kapatılması¹⁷ da personel rejimini iyice belirsizliğe sürüklemiş ve tüm bu gelişmeler Osmanlı Devleti'ni art arda reformist hareketler yapmaya mecbur kılmıştır.

1.1.2. Tanzimat fermanı sonrası dönemin kamu personel rejimi

Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki yapısı; 19.yüzyılın ilk çeyreğinde başlayan, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile sistemli hale getirilen, takip eden yıllarda Islahat Fermanı, Birinci Meşrutiyet ve İkinci Meşrutiyet ile yoğunlaşan bir yeniden düzenlemeler silsilesi ile şekillenmiştir. Bu dönem belgeleri, çağdaş kamu personel rejiminin zeminini oluşturması bakımından önemlidir.¹⁸

Bu anlamda yeni idari sistemin en belirgin özelliğinin, rasyonel sistematizasyon çabaları içine girilmesi ve profesyonel sivil bürokrasinin oluşması¹⁹ olarak gösterilebileceği gibi Batı tipi modern Türk kamu personel rejiminin tarihinin de Tanzimat ile başladığı belirtilebilir.²⁰

Tanzimat, devlet idare mekanizmasını ıslah etmek, bir nizam ve esasa bağlamak; keyfi idareye son verip hukuka, daha doğrusu şeriat kanunlarına uygun bir devlet; bir hukuk devleti kurmak gayretleriyle girişilen hareketler devri²¹ olarak tanımlanabilir. Tanzimat ile ferdi hürriyetler üzerindeki baskılar kaldırılıp, yeni teşkilat ve organizasyon prensipleri konmuş, kanun ve hukuk teminatının sağlanması prensipleri getirilmiştir. Böylece memurların şahsiyetlerini, özelliklerini ve kabiliyetlerini geliştirme fırsatı bulmaları sağlanmıştır.²²

Bu dönemde; memurluk rejiminin, aşamalı olarak Batı'daki gibi liberal kamu personel rejiminin özelliklerine sahip olduğu savunulabilir.²³ Batı örneğine uygun olarak kurulan askeri ve sivil okulları bitiren, Batı'yı tanıyan askeri ve sivil bürokratlar, bir bakıma, Padişahın sahip olduğu yetkilere ortak olmak suretiyle ülkenin kaderine hükmetmeye baş-

15 Giritli, a.g.e., s.39.

16 Günay, a.g.e., s.204.

17 Onur Ender Aslan, Kamu personel hukuku. (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, Birinci Baskı, 2012), s.21.

18 Birgül Ayman Güler, Kamu personeli: Sistem ve yönetim. (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, Birinci Baskı, 2005), s.157.

19 Özdemir, a.g.e., s.139.

20 Aslan, a.g.e., 2012, s.21.

21 Hasan Tunç ve Faruk Bilir, Anayasa hukuku uygulamaları. (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, İkinci Baskı, 2003), s.3.

22 Özdemir, a.g.e., s.138.

23 Aslan, a.g.e., 2005, s.211.

lamışlardır.²⁴ Zaten, Tanzimat'ın en genel ve ayırıcı niteliği, teokraziyle bütünleşmiş olan mutlak monarşinin ve dolayısıyla Monark'ın -Padişahın- yetkilerinin, belli hukuk ilkeleri ve kanunlarla sınırlandırılmak istenmesidir.²⁵

26 Ekim 1846'da tüm memurlar için yayımlanan Talimat-ı Umumiye ile memurların görevlerinin ve memurlar için aranan özelliklerin belirtilmiş olması, Tanzimat döneminde yeni esasların belirlenmesi anlamında önemli bir yere sahiptir. Talimatname'de genel olarak, kanun ve kurallara uymak, ahlaklı olmak, rüşvet ve zimmet gibi suçları işlemek, halkın ve devletin malını korumak memurlar için aranan özelliklerin başında sayılmıştır.²⁶

Tanzimat Fermanı ile başlayan bu dönemin bir başka önemli olayı, 1856'da Islahat Fermanı'nın ilan edilmesi olmuştur. Bu fermanla, Tanzimat ilkelerinin bir kez daha pekiştirilmesine gerek duyulmuştur. İdari teşkilatta önemli bir değişiklik yaratamamış olan bu ferman, özellikle Müslüman olmayan uyrukların haklarını onaylamak üzere yayımlanmıştır.²⁷ Fermanla, *Osmanlı tebaasından olan herkes, hangi milletten olursa olsun, devletin hizmet ve memurluklarına kabul olunacaktır. Bunlar kabiliyetlerine ve ehliyetlerine göre umum hakkında yürütülecek nizamla uygun olarak memurluklarda kullanılacaktır*²⁸ hükmü getirilmiştir.

İlerleyen yıllarda, merkezden yönetim kuruluşları Fransa ve Prusya örneklerine bakarak geliştirilmeye çalışılırken, Şura-ı Devlet -Danıştay- ve Divan-ı Muhasebat -Sayıştay- gibi kuruluşlar kurulmuştur. Taşra yönetimi ise, Fransız örneğine göre oluşturulurken, Belediye ve İl Özel İdaresi gibi mahalli idare birimleri meydana getirilmiştir.²⁹ Bunlara ilave olarak, Mekteb-i Harbiye'nin ve Mekteb-i Mülkiye'nin kuruluşu, dönemin değişim anlamındaki diğer örneklerini oluşturmaktadır.

Osmanlı tarihinin ilk Anayasası olan Kanun-i Esasi de bu dönemde, 1876'da yürürlüğe girmiştir. Bu Anayasa, kendine özgü bir siyasal öğreti ve ideolojinin ürünü olmadığı gibi, biçim ve içerik olarak gerçek bir Anayasa niteliği taşımaktan uzak³⁰ olsa da, bir ilk olması bakımından önemlidir. Kanun-i Esasi ile Osmanlı Devleti'nde cari olan mutlak monarşi yıkılarak yerine meşruti monarşi kurulmaya çalışılmış ancak, devletin geleneksel yapısı ve nitelikleri genellikle korunmuştur.³¹ Meclis-i Umumi adı verilen bir parlamento kurulmasına rağmen, padişah yetkilerinden vazgeçmediği için 1876 Anayasası'nın kurduğu siyasi rejimi, *parlamentoyla yumuşatılmış mutlak monarşi sistem* saymak³² uygun olacaktır. Kanun-i Esasi ile personel yönetiminin temel sistem ve ilkelerinin kanun çerçevesinde ele alınmış olması, önemli bir gelişme olmakla birlikte *devletçe zaruri bir sebep görülmesiyle memurların görevlerine son verilebilecek olması* istihdam güvencesini olumsuz olarak etkilemiş, bu hükme dayanarak birçok memurun görevine son verilmiştir.³³

24 Turgay Ergun, Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama. (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Birinci Baskı, 2004), s.246.

25 Muzaffer Sencer, Türkiye'nin yönetim yapısı. (Alan Yayıncılık, 1986), s.71.

26 Özdemir, a.g.e. içinde Talimat-ı Umumiye, İstanbul Üniversitesi Kütüphanesi, No:83150, s.2-3

27 Sencer, a.g.e., s.74.

28 Özdemir, a.g.e. içinde E.Z.Karal, Osmanlı tarihi, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, C: VI, 1983, s.2.

29 Tayfun Akgüner, Kamu personel yönetimi. (İstanbul: Der Yayınları:90, 2001), s.11.

30 Sencer, a.g.e., s.83.

31 Tunç ve Bilir, a.g.e., s.4.

32 Tunç ve Bilir, a.g.e. içinde Ş. Karatepe, Türk anayasa hukukunun gelişimi. (İzmir, 1988), s.88

33 Özdemir, a.g.e., s.165-166.

1876 Kanun-i Esasi'de yer alan anayasal ilkelere koşut olarak, 1877 yılında ilk defa olarak memurlar için sicil mecburiyeti getirilmiş³⁴, 1880 yılında Maaşat Kararnamesi ve 1881 yılında Memurin-i Mülkiyye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nin kabulüyle birlikte Osmanlı kamu personel rejimi, hukuki bütünlüğe ulaşmıştır.³⁵ Bu kararnamelerle, memuriyete giriş prensipleri, disiplin hükümleri, terfiler, maaşlar ve emeklilik işleri düzenlenmiştir.³⁶ 1896'da tayin ve terfilerin bir sisteme oturtulması ve merkezi olarak yapılabilmesi için Memurin-i Mülkiyye Komisyonu kurulsa da özellikle memuriyete giriş ve terfilerde sıklıkla yaşanan kayırmacı uygulamalar ve yaygın olarak görülen rüşvet nedeniyle bu düzenlemelerden istenilen sonuç alınamamıştır. Öyle ki, 2 Mayıs 1911 tarihli meclis görüşmesinde Mebus İbrahim İpek- Efendi tarafından yapılan tespit; memurların öğrenimlerine uygun istihdam edilmeyip, geliri ve saygınlığı yüksek olan memuriyetlere torpille girmeleri, modern personel rejiminin başarılı olmasını engelleyen sebepler olarak gösterilmiştir.³⁷

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu -1921 Anayasası-, bu dönem içerisinde yürürlük kazanan bir başka Anayasa'dır. Milli egemenlik ilkesini benimsemesi itibariyle bu Anayasa, yeni Türk Devletinin kuruluş beyannamesi hükmündedir. 1921 Anayasası ile yapılan değişikliklerle bugünkü parlamenter hükümet modeline yaklaşan bir hükümet kurma yöntemi benimsense de bu Anayasa, devletin tüm temel kurumlarının kuruluş ve işleyişlerini göstermeye yeterli olamamıştır.³⁸

Tanzimat döneminin idare teşkilatı bakımından en bariz ve önemli karakteri, bu teşkilatın tamamen Avrupa ve özellikle de Fransa'daki teşkilata benzer bir şekil ve fizyonomi alması; İslami devir fizyonomisinin eski etkinliğini yitirmiş olmasıdır.³⁹ Bu itibarla, Tanzimat için; *eski ile yeniyi aynı potada eritmeye çalışan, harmanlayan, uzlaşmacı bir geçiş dönemi* tanımı uygun düşecektir.

Görülüyor ki; Tanzimat döneminin genel idari yapı bakımından arz ettiği önem ve karakter, artık İslam hukuku esaslarının yerine Avrupa hukukunun ikame edilmiş ve İslami devlet sisteminden -hatta köklü geleneginden- Batılı yapıya, Avrupa devlet sistemine geçilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.⁴⁰ Bu doğrultuda Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne, Osmanlı Devleti'nden taşınan kamu personel rejiminin genel durumu şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu personel rejimi, güvencesi olmayan bir kariyer temeline dayanmaktadır.
- Memurla, Osmanlı arasındaki hukuksal ilişki, tek yanlı ve güvencesiz bir statüye dayalıdır.
- Liyakat düzeni benimsenmemiştir. Memurluğa girişte, düzensiz ve kayırmacı bir sınav düzeni uygulanmaktadır; partizanlık, rüşvet ve kayırmacılık görülmektedir.

34 Özdemir, a.g.e., s.169-170.

35 Aslan, a.g.e., 2012, s.22.

36 Özdemir, a.g.e. içinde E.Z.Karal, Osmanlı tarihi, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, C: VIII, 1983, s.234-236

37 Özdemir, a.g.e., s.200-202.

38 Tunç ve Bilir, a.g.e., s.6-7.

39 Aykaç, Durgun ve Yayman, a.g.e. içinde Onar, a.g.m. s.28.

40 Aykaç, Durgun ve Yayman, a.g.e. içinde Onar, a.g.m. s.25.

- Toplu ve uyumlu bir sınıflandırma düzeni yoktur. Yükselmelerde bilgi değil, kıdem temel alınmaktadır.
- Aylıkların saptanması yöntemi ilkindir. Dereceler arasında büyük aylık farkları mevcuttur. Memurların sosyal hakları hemen hiç yoktur.
- Emeklilik hakkı benimsenmiştir.
- Memurlar tüm çalışmalarını Devlete ayırmak (tam gün çalışmak) zorunda olup ticaretle uğraşmaları yasaklanmıştır.
- Memurların politika ile de uğraşmaları yasaklanmıştır. Ancak siyaset adamları, memurları kendi görüşleri doğrultusunda kullanmaktadırlar.
- Kamu görevlilerinin sendika ve grev hakkı bulunmamaktadır.
- Düzenli bir disiplin düzeni uygulanmakta, oldukça sert disiplin cezaları verilmektedir.
- Memurlar, görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar nedeniyle özel bir yargılama yöntemine bağlı bulunmaktadır.
- Memurlar üzerinde kadroların azaltılması yoluyla göreve son verme olarak tanımlanan tenkiset endişesi mevcuttur. Tenkiset yöntemiyle birçok memur kadro dışında bırakılarak, toplu olarak işten çıkarılmaktadır⁴¹

Osmanlı Devleti'ndeki sorunların boyutu nedeniyle devletin ayakta kalması sağlanamamış, böylelikle Türkiye Cumhuriyeti Devleti adı altında yeni bir devlet ortaya çıkmıştır.

1.2.Cumhuriyet Sonrasında Kamu Personel Rejimi

Cumhuriyet'in ilanı, 1921 Anayasası'nda değişiklik yapan 29 Ekim 1923 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile olmuştur. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nin kamu personelini olduğu gibi devraldığından⁴²; zaten sorunlu bir yapıya sahip olan Osmanlı son dönem etkilerinin Cumhuriyet Dönemi'ne yansıdığı söylenebilir. Bu etkileri kırabilmek adına, 1926-1929 yıllarında kamu personel rejimi bütünüyle yeniden yapılandırılmıştır.⁴³ Bununla birlikte Cumhuriyet sonrası dönemde yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan birçok raporla da mevcut eksiklerin tespiti ve bu eksikliklerin giderilmesi doğrultusunda çalışmalar yapılmıştır.

Bu dönemde kamu personel rejiminin yönetimi iki kamu kurumu arasında paylaşılmıştır. Bu iki kurum, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'dır. Osmanlı Devleti'nden 1960 yılına kadar kamu personel rejiminin yönetiminde en etkili kurum Maliye Bakanlığı'dır. 1960'ta Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulması ile rejimin yönetimi, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı arasında paylaşılmıştır. Maliye Bakanlığı'nın kamu personel rejimi üzerindeki doğrudan etkisi, kadro ve maaş sürecindedir.⁴⁴ Devlet Personel Başkanlığı ise rejimin genel yönetimini yürütür.⁴⁵

Genel anlamda kamu personel rejiminin Cumhuriyet'in ilanından sonraki seyrine bak-

41 Akgüner, a.g.e., s.12-13.

42 Akgüner, a.g.e., s.3.

43 Aslan, a.g.e., 2005, s.246.

44 Aslan, a.g.e., 2012, s.28.

45 Aslan, a.g.e., 2012, s.33.

tığımızda; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin, bu dönem boyunca yaşanan her idari olaydan önde geldiği söylenebilir. Bu sebeple Cumhuriyet sonrası dönemin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan önce ve sonra olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmesinde yarar görülmektedir.

1.2.1.Devlet memurları kanunu öncesi dönemin kamu personel rejimi

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte yaşanan hukuki, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler, kamu yönetiminde de köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir.⁴⁶ Esas itibarıyla 1921 Anayasası ile aynı temel esaslara dayanan 1924 Anayasası, bu dönemin ilk büyük idari gelişmesi olarak kabul edilebilir. Bu Anayasa, TBMM'de hayli özgür tartışmalarla kabul edilmiş ve demokratik ruhu ağır basan bir Anayasa'dır.⁴⁷ 1924 Anayasası'nın Memurun kenar başlığı altındaki üç maddesinde memurluk rejimi düzenlenmiştir. Buna göre, öncelikle memur olmak ile yurttaşlık arasında açık bağ kurulmuş ve yurttaşların liyakat ve hak edişine göre memur olacağı hükme bağlanmıştır. Diğer yandan kanunsuz emir ilkesi kabul edilmiş, memurluk rejimini düzenleyecek özel bir yasa çıkarılması kararı alınmıştır.⁴⁸

Bu amaçla, Cumhuriyet sonrası devlet memurlarının hizmet şartlarını düzenleyen ilk Kanun olan 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu yürürlüğe girmiştir. Memura aşırı önem verilmesi, memurların sahip olduğu yetki, ücret ve hakların fazlalığı nedeniyle Osmanlıdaki 'memuriyetin prestijli bir meslek olarak görülmesi' anlayışının, Cumhuriyet tarihinin bu ilk memur düzenlemesi ile devam ettiği söylenebilir. Bu bakımdan Memurin Kanunu, Osmanlı kamu bürokrasisinin devamını yansıtır niteliktedir. Bu kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve kamu personel rejiminin geçerli kimi ilkelerini ortaya koymasına açılardan ileri sayılabilecek bir kanundur.⁴⁹ Kanun'da, memur ve müstahdemler olmak üzere iki istihdam şekline yer verilmiştir. Böylece, 788 sayılı Kanun'la ilk kez devlet memuru tarifi yapıldığı gibi memurların işe alınışından emekliliklerine kadar bütün çalışma şartlarının, sosyal haklarının ve yükümlülüklerinin neler olduğu belirlenmiştir. Ayrıca bu Kanun'la personel rejimi ile ilgili hususların düzenlenmesi yanında devlet memurlarının sınıf, derece, unvan ve ücretlerinin birleştirilmesi konusunda 1927 yılı içerisinde bir kanuni düzenlemenin yapılması istenmiştir.⁵⁰ Bunun üzerine 1927'de 1108 sayılı Maaş Kanunu düzenlenmiştir. Bu Kanun'la da, memur maaşlarının ödenmesi ve kesilmesi şartları belirlenmiştir.⁵¹

Maaş ve ücretlerin miktarına ilişkin esas kapsamlı düzenleme 1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının (Aylıklarının) Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile yapılmıştır. Eş zamanlı olarak Dünya Ekonomik Bunalımının baş göstermesi nedeniyle kamu personelinin ücret dengesinde olumlu değişim olmaması hatta bozulma görülmesi, bu Kanun'u işlevsiz bırakmıştır. Bunun üzerine devlet memurları personel rejimlerine ve

46 Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer, Türkiye'de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5(2), 2003 içinde Kenan Sürgit, Türkiye'de idari reform. (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 1972), s.65

47 Tunç ve Bilir, a.g.e. içinde Ergun Özbudun, Demokrasiye geçiş sürecinde anayasa yapımı. (Ankara, 1993), s.53

48 Aslan, a.g.e., 2012, s.24.

49 Akgüner, a.g.e., s.13.

50 Ali Öztürk, Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları. Sayıştay Dergisi, (42), 2001, s.5.

51 Öztürk, a.g.m., s.6.

ücretlerine ilişkin ikinci kapsamlı düzenleme olan ve yine aynı adla anılan 1939 tarihli, 3656 sayılı Barem Kanunu -Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun- yürürlüğe girmiştir.⁵²

Sayılan bu kanunlarla bir memur sınıflandırması yapılmamakla beraber, kariyer ve liyakat ilkesi benimsenmiş, adil bir ücret dağılımına çalışılmış, kamu personelinin hukuki ve sosyal güvenliği ele alınmış ve esas olarak kamu personelinin politika dışında tutulması ve tarafsızlığı üzerinde durulmuştur.⁵³

Bu kanuni düzenlemelerin yanı sıra aynı dönemde personel rejimini de kapsayacak şekilde Türk kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik sağlama amacına hizmet eden düzenli ve kapsayıcı çalışmalar kendini göstermiştir.⁵⁴ Kronolojik olarak en son sırada gelen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu hariç tamamı yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan bu çalışmalar;

- Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Tetkiki Raporu (1933),
- Neumark Raporu (1949),
- Thornburgh Raporu (1949-1950)
- Barker Raporu (1951),
- Martin ve Cush Raporu (1951),
- Gruber Raporu (1952),
- Chailloux-Dantel Raporu (1959),
- Mook Raporu (1962),
- Fisher Raporu (1962),
- Podol Raporu (1963),
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu (1963) olarak sayılabilir.

İdari reform raporları incelendiğinde en kapsamlı ve en detaylı çalışma olan 1933 tarihli *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki* adlı rapor, ağırlıklı olarak iktisadi çareler üretmesine rağmen, raporda personel konusunda da öneriler bulunmaktadır. Nitelikli kamu personelinin azami ölçüde faydalanabilmek için elverişli olmayan memurların işten uzaklaştırılması, memurların işe alınması, tayini hususlarında daha etkili usuller geliştirilmesi ve bunda ısrar edilmesi, ülkenin en çok ihtiyaç duyduğu nitelikli personelin yetiştirilmesinin sağlanması⁵⁵ bu önerilerden en çarpıcı olanlarıdır.

1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim üyelerinden Prof.Dr.Fritz Neumark'ın hazırladığı ve kısaca Neumark Raporu olarak bilinen *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*'da Türk kamu personel rejimi üzerinde detaylı araştırma ve analizler yapılmıştır. Sistemin aksayan yönlerine ilişkin olarak terfi sistemi-

52 Öztürk, a.g.m., s.6-7.

53 Günay, a.g.e. içinde A.H. Kalkandelen, Personel yönetimi ve yönetimde sistemler-ilkeler. (Ankara: Şenyuva Matbaası, 1972), s.47.

54 Aykaç, Durgun ve Yayman, a.g.e. içinde Cemal Mıhçıoğlu, Kamu yönetiminde verimlilik., s.391.

55 Hüseyin Yayman, Türkiye'nin idari reform politikası. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2005, s.108-109.

nin güçlendirilmesi, gereksiz külfet getiren personel harcamalarının disipline edilmesi gibi önerilerde bulunulmuştur.⁵⁶ Neumark, Rapor'unda; *az memur yeterli maaş* ilkesini önermiş, memur sayısı ile nitelikleri arasında denge kurulmasının asıl olması gerektiğini anlatmıştır.⁵⁷

American Standart Oil Şirketi'nden Max Weston Thornburg'un Graham Spry ve George Soule ile birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler neticesinde yazılan Thornburg Raporu'nda nitelikli uzman ve danışmanlara gereksinim olduğu vurgulanmıştır.⁵⁸ Ayrıca bu raporda, *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki* adlı raporda olduğu gibi kamu personelinin niteliğinin yükseltilmesi ve sayısının azaltılması tavsiye edilmiştir.⁵⁹

1951 yılında Barker tarafından *Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor* hazırlanmış ve Türk kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası uygulanması tavsiye edilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması fikri, ilk olarak Barker Raporu'nda zikredilmiştir.⁶⁰ Yine bu raporda kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin kurulması teklif edilmiştir. Bu teklif doğrultusunda 1953 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi şubesine -Kamu Yönetimi bölümüne- bağlı olarak amme idaresi kürsüleri kurulmuştur. Yine bu doğrultuda İstanbul Üniversitesi bünyesinde İşletme İktisadi Enstitüsü kurularak eğitim faaliyetlerine başlamıştır.⁶¹

Özellikle kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması amacıyla TODAİE'nin kurulması, Devlet Memurları Kanunu öncesi dönemin önemli olaylarından sayılabilir. Türkiye ile Birleşmiş Milletler arasında imzalanan bir Teknik Yardım Anlaşması ile kurulan ve özerk bir kuruluş olarak göreve başlayan Enstitü'nün genel amacı, kamu yönetiminin çağdaş anlayışa göre gelişmesine yardımcı çalışmalarda bulunarak yönetim sanatında eleman yetiştirmek ve memurların yönetsel alanda olgunlaşmış uzmanlaşmalarını sağlamaktır.⁶²

Yabancı uzman raporlarına dönülecek olursa; 1951 yılında James W.Martin ile Frank C.E. Cush tarafından özelde Maliye Bakanlığı, genelde Türk idare teşkilatı düşünülerek hazırlanan raporda, yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak, merkezi bir personel dairesinin kurulması⁶³, yetişmiş personel sorununun çözülmesi, liyakat sisteminin tatbik olunması, memurlar için kanunen yapmakla mükellef oldukları vazifelerin kanuni mesnetlerini gösteren hizmet talimatnamelerinin hazırlanması, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının

56 Kamu personel yönetiminin tarihçesi, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-vesunus>, (17.03.2015)

57 M. Kemal Öktem, Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. Amme İdaresi Dergisi, 25(2), 1992, s.88.

58 Bülent Kara, Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar. Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30(2), 2006, s.154.

59 Yayman, a.g.e., s.131.

60 Kamu personel yönetiminin tarihçesi, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-vesunus>, (17.03.2015)

61 Yayman, a.g.e., s.155.

62 Turgay Ergun, TODAİE ve akademik gelişme olanakları. (Amme İdaresi Dergisi, 9(4), 1976), s.3.

63 Kamu personel yönetiminin tarihçesi, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-vesunus>, (17.03.2015)

birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulması⁶⁴ önerilerinde bulunulmuştur.

1952 yılında yayımlanan Gruber Raporu'nda, en kısa zamanda merkezi düzeyde bir personel dairesinin kurulması, ücret sisteminin acil olarak iyileştirilmesi, çalışma saatlerinin sınırlandırılması ve standarda bağlanması istikametinde tavsiyelerde bulunulmuştur. Bununla birlikte, Türkiye'de memur sayısının fazla olduğu belirtilerek bu fazlalığın hiçbir itiraz dikkate alınmayarak azaltılması ve hiçbir suretle yeni memur alınmaması yönünde⁶⁵ görüş bildirilmiştir.

Chailloux-Dantel Raporu, ilerleyen sayfalarda taslak metin olarak bahsedilecek olan Devlet Personel Kanunu'nun bir kritiği, diğer bir anlamda bir ön incelemesi ve daha sonra yapılacak düzenlemelere zemin hazırlayan bir etüt olmuştur. Rapor'da, devlet memuriyetinde çalışanların mesleki yönden yetişmeleri için alınmış ciddi önlemler bulunmadığı, memuriyet unvanlarının çok çeşitli olduğu, kamu personelinin niteliği sorununun bir kurumdan diğerine değiştiği, eşit işe eşit ücret uygulanmadığı, her çalışanın niteliğine bağlı olarak iş sahalarına ayrı iş organizasyonları yapılmadığı vurgulanmıştır.⁶⁶

Van Mook tarafından hazırlanan *Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform* adlı raporda yapılan saptamalar ise, personel politikası konusunda kuvvetli merkezi bir yönetimin yokluğu, yeni gelişmelere ayak uydurulamadığından kamunun ihtiyaçları ile yetiştirilmiş eleman arasındaki farkın gitgide açıldığı şeklindedir.⁶⁷

Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi başlıklı Fisher Raporu'nda, liyakat ve sınav biçimi üzerinde durulmuştur.⁶⁸ Fisher, özellikle memur seçme ve işe alma konuları üzerinde ısrarla ve ayrıntılı bir biçimde durarak konunun sıkı esaslara bağlanmasını önermiştir.⁶⁹

1963 tarihli Podol Raporu, *Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi* adıyla yayımlanmıştır. Rapor'da; Türk kamu yöneticisinin belirgin bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarıma eğiliminin zayıflığı, merkezîyetçilik, iletişimin yetersizliği, rütbe ve mevkiye fazla önem verilmesi, teknik yetişkinlik ve yeteneğin görece geri olması, yöneticilik eğitimi görenlerin sayısının azlığı sorunlarına değinilmiştir.⁷⁰

Bu döneme ait raporların sonuncusu, TODAİE öncülüğünde ve yönetiminde hazırlanan, MEHTAP kısa adıyla bilinen, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu'dur. Raporun iki temel amacından biri merkezi hükümet görevlerinin dağılım biçimini, başka deyişle örgütlenme biçimini saptamak, ikincisi ise bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemektir. Planlı dönemin başlangıcını simgeleyen MEHTAP Raporu'nun, bir öncü çalışma olarak günümüze dek süren yeniden düzenleme çalışmalarını etkilediği söylenebilir.⁷¹ Raporun en kritik tespiti; *Kamu yönetiminin iyileştirilmesi, personel yönetiminin iyileştirilmesine bağlıdır. Personel-*

64 Yayman, a.g.e., s.169.

65 Yayman, a.g.e., s.173.

66 Yayman, a.g.e., s.189-190.

67 Yayman, a.g.e., s.244-245.

68 Öktem, a.g.m., s.91.

69 Yayman, a.g.e., s.249.

70 Öktem, a.g.m., s.91.

71 Ergun, a.g.e., s.369.

*lin yetenek ve yeterliği sayesinde yönetim gelişebilir.*⁷² şeklindedir.

Özellikle bahsedilen yabancı uzman raporlarının ağırlık kazanan etkisiyle, 1956 yılında bir kanun tasarısı -taslak metin- hazırlanmış, 1957 seçimlerinin araya girmesiyle inceleme aşamasında kalmıştır.⁷³ Bu tasarının 788 rejimine son vermek üzere kanun haline gelmesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ancak 1965 yılında mümkün olmuştur.⁷⁴

Bu doğrultuda, Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasıyla birlikte kamu personel rejimi konusunda ciddi bir hamle yapıldığı söylenebilir. 13.12.1960 tarihinde 160 sayılı Kanun'la kurulan ve 02.05.1961 tarihinde fiilen çalışmalara başlayan Başkanlık, ilk olarak devlet personelinin genel bir dökümünü çıkarmış, daha sonra yeni rejimin temel ilkelerini bir araya getiren teklifleri *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor* adı altında hazırlamıştır. Sınıflandırma, liyakat, en az geçim haddi, fazla çalışma ücreti, hizmet içi eğitim, sağlık yardımları, lojman, personelin çocuklarının öğrenimi gibi kamu personel rejimi için önem arz eden konulara yer veren bu rapor, daha sonra hazırlanan Devlet Memuru Kanunu tasarısına altyapı oluşturmuştur.⁷⁵ Söz konusu tasarı, bu ilk raporun üzerine *hükümetin siyasi, sosyal, hukuki ve mali hedefleri tayinine yardımcı olmak üzere Yeni Personel Rejiminin Temel İlkelerini Gösteren Teklifler* adı altında hazırlanarak hükümete sunulmuştur. Bakanlar Kurulu'nun inceleyip kabul etmesinden sonra, esasları anılan temel ilkeler olmak üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tasarısı hazırlanmış ve 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır.⁷⁶

Toparlamak gerekirse, Devlet Memurları Kanunu öncesi dönemin en hareketli olduğu yıllar; Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden hemen önceki yıllardır. Cumhuriyet tarihinin ilk -ve şu ana kadar tek- merkezi personel kurumu olan Devlet Personel Dairesi'nin kurulması -bugünkü adıyla Devlet Personel Başkanlığı-, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi, takiben 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi, Planlı Döneme geçilmesi olaylarının tamamı, 1960'tan itibaren birkaç yıl içerisinde meydana gelmiştir.

Bu dönemde personel rejimi ile ilgili karşılaşılan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün dönemin son yıllarına kadar kurulamamış olması, hizmetlerin sınıflandırılmamış olması, hizmete almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin önlenememesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen, özellikle 1923-1945 arası dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğunu söylemek mümkündür.⁷⁷

1.2.2.Devlet memurları kanunu sonrası dönemin kamu personel rejimi

Devlet Memurları Kanunu, 1965'ten günümüze kadar olan idari yapılanma anlamındaki

72 Öktem, a.g.m., s.92.

73 Tortop, a.g.e., s.76.

74 Birgül Ayman Güler, Türkiye'de kamu personel rejimi esasları. Türkiye'de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri. (Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 2003), s.4.

75 Çevikbaş, a.g.m., s.62.

76 Vedat Erkin, Personel rejimini geliştirme çabaları. Amme İdaresi Dergisi, 4(1), 1971, s.41.

77 Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi. www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc (17.09.2011)

kilit taşı olarak kabul edilebilir. Bunu 657 sayılı Kanun'un önsözünde yer alan şu sözlerden de çıkarmak mümkündür: *Bu Kanun, Devlet Personel Dairesinin şimdiki kadarki çalışmaları bakımından önemli bir merhaleyi, bundan sonraki çalışmaları bakımından da aynı derecede önemli bir başlangıç noktasını tespit etmektedir.*⁷⁸

Bu itibarla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu üçüncü maddesinde, memurlarla ilgili temel ilkeleri sınıflandırma, kariyer ve liyakat şeklinde sıralamıştır. Bu ilkelerden sınıflandırma, kamu personelinin, özellikleri itibarıyla işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklerle göre sınıflara ayrılmasıdır. Buna göre Kanun'un 36. maddesinde sayma yoluna gidilen 10 sınıf şu şekildedir;

- Genel İdare Hizmetleri sınıfı
- Teknik Hizmetler sınıfı
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri sınıfı
- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri sınıfı
- Avukatlık Hizmetleri sınıfı
- Din Hizmetleri sınıfı
- Emniyet Hizmetleri sınıfı
- Yardımcı Hizmetler sınıfı
- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfı
- Milli İstihbarat Hizmetleri sınıfı

657 sayılı Kanun'da yer alan bir diğer ilke olan kariyer, aynı metinde, devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak, biçiminde açıklanmıştır. Bu doğrultuda, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi, kariyer olarak ifade edilebilir.⁷⁹

Liyakat ise, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyinin esas alınması olarak tanımlanabilir.⁸⁰ Bu tanıma ek olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun üçüncü maddesi liyakati açıklarken, *Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak ifadesine yer vermiştir.*

Devlet Memurları Kanunu, dördüncü maddesinde kamu hizmetlerinin gördürüleceği dört istihdam şeklini saymış; beşinci maddesinde ise, *Bu Kanuna tabi kurumlar, 4. mad-*

78 Erkin, a.g.m., s.42.

79 Mehmet Yılmazöz, Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu. Maliye Dergisi. (157), 2009 içinde Bilal Eryılmaz, Kamu yönetimi, Erkam Matbaası, 2002, s.248-257

80 Yılmazöz, a.g.m. içinde Devlet personel başkanlığı temel eğitim ders notları-1, (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2009)

dede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar hükmüne yer vererek bağlayıcılığını ortaya koymuştur. Bu istihdam şekilleri, Kanun'da yer alış sıralamasıyla şu şekildedir: Memurlar, Sözleşmeli Personel, Geçici Personel ve İşçiler. Kamu personel rejimi içerisinde en fazla görülen istihdam şekli ise memurluktur. Günümüzde kamu hizmetlerini gören çalışanların %74'ünü memurlar oluşturmaktadır.⁸¹

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun aleyhinde büyük eleştiriler olsa da; personel rejimindeki ana ilkeleri ve esasları göstermek suretiyle, o güne kadar var olan büyük bir boşluğu doldurduğunu kabul etmek gerekir. Bu noktada, anılan Kanun'un 1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanun'la bir önceki haline göre önemli bir kısmı değiştirilene kadar uygulanmadığının altı çizilmelidir. Yeri gelmişken 1327 sayılı Kanun'un gerekçeleri şu şekildedir:

“1- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kabulünden sonra ortaya çıkan durumlar değerlendirilmek suretiyle gerekli görülen değişiklikleri yapmak,

2- Personel reformu kavramını günün ekonomik ve sosyal koşullarına göre yeniden ele almak,

3- Gerek 657 sayılı Kanun kapsamı içinde, gere kapsam dışındaki kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamak ve ücret denkliliğini kurmak.”⁸²

1971 yılında, 1961 Anayasası'nda yapılan bir değişiklikle Bakanlar Kurulu'na belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmesi üzerine, bu yetki ilk olarak Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olarak kullanılmıştır. Böylece 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu'na 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na giren belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.⁸³ Ancak bu yetki kanununun kapsamı hayli geniş tutulmuş ve 2 yıllık süre içerisinde personel rejimini düzenlemek üzere 12 adet kararname çıkarılmıştır.⁸⁴ Kanun çıkarmak yerine kanun hükmünde kararnamelerle parlamento devre dışı bırakılmış ve inisiyatif yürütme organlarına bırakılmışsa da⁽⁸⁵⁾ arzulanen kamu personel rejimine bu şekilde de ulaşılammış, yeniden idari reformlar gündeme gelmiştir. Bu sebeple 1960'lar ve sonrası, bir kez daha idari teşkilatta var olan sorunların saptandığı, bu sorunlara çözüm yolları arandığı ama bir türlü çözüme kavuşturulamadığı idari reform hareketleri ile arama yılları olarak geçmiştir.

Bu açıdan bakıldığında; ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup neredeyse aynı saptamalarda ve aynı çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Bu durumda bir önceki çalışmanın yerindeliği ve doğruluğu ortaya çıkarken, aynı zamanda önceki çalışmalarda bahsedilen çözüm önerilerine uyulmadığını ve sonuçlarının alınmadığını görmek de mümkün olabilir.⁸⁶

Bunlardan günümüze en yakın tarihli olan KAYA Raporu'na bakıldığında; kamu personel rejiminin sorunlarının henüz işe alma aşamasında ortaya çıktığı ifade edilmekte olup personelin sınıflandırılması, yükselme olanağı ve ölçütleri, kadro, iş analizi, yerinde is-

81 http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2016/2_y.pdf adresinden 08.11.2016 tarihinde alınmıştır.

82 Erkin, a.g.m., s.47.

83 Çevikbaş, a.g.m içinde Şeref Gözübüyük ve Cahit Tutum, Yasa gücünde kararnameler. Amme İdaresi Dergisi, 8(1), 1975, s.3-4

84 Cahit Tutum, Devlet memurları kanununun genel bir eleştirisi. Amme İdaresi Dergisi, 7(4), 1974, s.52.

85 Çevikbaş, a.g.m., s.80.

86 Aykaç, Yayman ve Özer, a.g.m., s.176.

tihtdam, kamu görevlilerinin ücretlerinde reel azalma, aylık ve ücret sisteminin karmaşık ve dengesiz oluşu, görevlilerin değerlendirilmesinde gizli sicil, iş başarımını ölçecek nesnel ölçütlerin bulunmaması, hizmet içi eğitimin yetersizliği, merkezi personel kuruluşu Devlet Personel Başkanlığı'nın işlevsizliği başlıca sorunlar olarak sıralanmıştır.⁸⁷ Aynı Rapor'da sunulan öneriler ise; merkezi sınav sisteminin iyileştirilmesi, sınıflandırma planı yapılması, ücretlerin değerlendirilmesinin nesnel ve yansız yapılması için iş başarımı (performans) standartları konulması, personel yeterliğinin yükseltilmesi için hizmet içi eğitimin geliştirilmesi, uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılması, sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi yönündedir.⁸⁸

Şu anda halen geçerliliğini sürdüren Anayasa da, yine bu dönem içerisinde, 1982 yılında yürürlüğe girmiştir. Türk kamu personel rejimini de doğrudan ilgilendiren Anayasa'nın 10. maddesi'nin zaman içerisinde aldığı son hal, kanun önünde eşitlik ilkesinin tam olarak Anayasal bir norm olmasını sağlamıştır. Buna göre;

"herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar"

1982 Anayasası'nın 70. maddesinde ise her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, aynı zamanda kamu personel istihdamında liyakate dayalı bir sistemi işaret ettiği için ayrı bir öneme sahiptir.⁸⁹

Anayasa'da, kamu hizmeti görevleriyle ilgili hükümler, İdare genel başlığı altında 128 ve 129. maddelerde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın kamu personel rejimine getirdiği en büyük yenilik ise, 128/3. maddesinde üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir şeklinde bir ibareye yer vermesi olarak gösterilebilir.

Bununla birlikte 1980 sonrasında kamu personel rejimini biçimlendiren temel öğenin esneklik olduğu söylenebilir. Kamu personel rejiminde esneklik, iki ana koldan ilerlemektedir.

*"öncelikle memur statüsü nicel olarak azalmakta; bunun yerine sözleşme ilişkisine dayalı diğer statülerin oranı artmaktadır. Bu saptamayı somutlamak gerekirse; kamu personel rejiminde 1980 sonrasında memurlar nicel olarak azalmıştır. Süreç önce, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) başlamıştır. KİT'lerde memur statüsünün yerine sözleşmeli personel istihdam biçimine geçilmiştir. 1984 yılında KİT'lerde memurlar toplam istihdamın %36'sını oluştururken, bu oran 2010 yılında %5'e düşmüştür. Sözleşmeli personel oranı ise aynı yıllar için %0,1'den %35'e yükselmiştir"*⁹⁰

87 Öktem, a.g.m. içinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kamu yönetimi araştırması: Genel rapor. (Ankara, 1991), s.199-202

88 Öktem, a.g.m. içinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kamu yönetimi araştırması: Genel rapor. (Ankara, 1991), s.202-209

89 Abdullah Uz, Anayasal bir hak olarak kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(1), 2011, s.59.

90 Aslan, a.g.e., 2012, s.27.

“diğer yandan, memur statüsünün iç süreçleri esneklik doğrultusunda biçimlenmektedir. 1989 değişikliği ile birlikte, yüksek dereceli kadrolara yapılacak atamalarda, kıdemin hesabında memurluk dışında geçen sürelerin belirli zaman ve iş sınırları içerisinde kabul edilmesi esasının getirilmesiyle üst düzey görevlere atanmada, memurluk kariyeri dışındaki süreler de hesaba katılmaya başlanmıştır. Bu değişiklikte 2011 yılında yeni bir aşamaya gelinmiştir. Devlet Memurları Kanunu’nda yapılan değişiklikle, üst düzey kadrolara atanmada, memurluk kariyeri dışında belirli meslek ya da işlerde özel sektörde geçen sürelerin de hesaba katılması kabul edilmiştir. Bu olgu, memurluk kariyerini esnetici niteliktedir”⁹¹

Kamu personel rejimini sistematize etme amacı güden çalışmalara dönülecek olursa, 26.08.1982 tarihli ve 82/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde devlet memurluğunu iyi işleyen ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, kamu kesiminde uygulanan ücret rejimini basitleştirmek ve iyileştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak amacıyla Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun çalışmaları sonucunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldırarak onların yerine geçecek yeni bir Devlet Memurları Kanunu tasarısı hazırlanmış ve hükümete sunulmuştur. Ancak tasarı üzerinde hükümet düzeyinde yapılan incelemeler, 6 Kasım 1983 Milletvekili Genel Seçimleri’ne kadar sonuçlanmadığından tasarı kanunlaşmamıştır.⁹²

Yukarıda bahsedildiği gibi, 1970’li yıllarda başlayan *kanun hükmünde kararnamelerle kamu personel rejimini değiştirme / düzeltme girişimi*, 1980’li yıllarda artarak sürmüş ve 1982-1990 yılları arasında toplam 305 kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Bunlardan 261’i doğrudan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini konu almıştır. Kanun hükmünde kararnamelerin 108’i kamu kurumlarının yapısını, 32’si yönetsel usulleri düzenlerken, 121’i personel rejimine ilişkin değişiklikler yapmıştır.⁹³

1990’lı yılların sonlarından itibaren, artık bir çözüm olmaktan ziyade, kendi varlığı problem yaratan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yerine geçecek, çağdaş bir personel yasası çalışmalarına başlanmıştır. 1996, 1999, 2005 yıllarında bu konuyla ilgili olarak hazırlanan kanun tasarısı taslakları, bu çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.⁹⁴ Ancak yapılan çalışmaların nihai bir sonucu alınamamış, taslak metinler bir kanun metnine dönüştürülemedi. Yine de bu dönemde Devlet Personel Başkanlığı’nın mazisindeki kayda değer en önemli başarısı olarak gösterilebilecek olan çoktan seçmeli merkezi sınav uygulamasına geçilerek kamu personel rejimine bir değer katılmıştır. İlk önce 1999 yılında Devlet Memurları Sınavı (DMS), daha sonra 2002 yılında Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ismi ile merkezi bir sınav sistemi kurulup işletilmeye başlanmıştır.⁹⁵

2000’li yıllarda kamu personel rejimini yakından ilgilendiren mevzuat düzenlemeleri ile rejimin yapılandırılma çalışmaları sürmüştür. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, Elektronik İmza Kanunu, Kamu Mali Yönetimi

91 Aslan, a.g.e., 2012, s.27-28.

92 Çevikbaş, a.g.m içinde D.Canman, Yirminci yılında devlet memurları kanunu üzerine bir değerlendirme. Amme İdaresi Dergisi, 18(2), 1985, s.4-5.

93 Güler, a.g.e., s.91-92.

94 Yılmazöz, a.g.m., s.299.

95 http://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan_Kaynaklar%C4%B1_Y%C3%B6netiminde_Kay%C4%B1r%C4%B1l%C4%B1k_Ku%C5%9Fatmas%C4%B1_ve_Liyakatsizlik_%C3%87%C4%B1kmaz%C4%B1 (07.11.2016)

ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu üzerinde çalışılan kanunlara örnek olarak gösterilebilir.

Tarihsel süreç içerisinde tüm safhalarına yer verilmeye çalışıldığı üzere Türk kamu personel rejimi, gelinen son noktada Devlet Memurları Kanunu üzerinden şekillenmektedir ve yıllardan beri olduğu gibi günümüzde de Devlet Memurları Kanunu'nun değiştirilmesi / dönüştürülmesi üzerine birçok resmi çalışma yürütülmektedir. Bu çalışmalarla hedeflenenin ne olduğu sorusuna yanıt da Devlet Memurları Kanunu içerisinde can alıcı bir yere sahip olan göreve alınmada ve görevde yükselmede liyakat ilkesine dayanmaktadır. Bu sebeple çalışmanın toparlayıcı nitelik taşıyan son kısmında, bu hassas ilke merkeze alınarak işlevsel bir kamu personel rejimi için öneriler sıralanacaktır.

2.İŞLEVSEL BİR PERSONEL REJİMİ İÇİN ÖNERİLER

Bu noktaya kadar yapılan tespitler ve günümüzün ihtiyaçları doğrultusunda hem liyakat sisteminin hayata geçirildiği hem de işlevsel bir personel rejimi için öneriler, çok yakın bir tarihte Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabulüyle neticelenen 16 Nisan 2017 tarihli referandum ve olası yansımaları da dikkate alınarak alt başlıklar halinde şu şekilde sıralanabilir;

2.1.Mevzuata Dair Öneriler

Liyakat ilkesinin, günümüzde geçerliliğini sürdüren mevzuat hükümlerinde anılıyor olması ile yetinilmemelidir. Uygulama için iyi bir mevzuat gerekli ancak tek başına yeterli değildir. Kaldı ki; Türkiye'de liyakati öngören mevzuatın birbirini tamamladığını, yasal boşlukları hesap ederek o boşlukları doldurduğunu, yani sağlıklı ve iyi bir mevzuat olduğunu söylemek de güçtür. O halde öncelikle kanunlaştığı günden bu yana sürekli eleştirilen Devlet Memurları Kanunu'nun değişikliklerle düzeltilmesi uygulamasından vazgeçilerek söz konusu Kanun'un bütünüyle kaldırılması, yerine devlet kamu personel rejiminin temellerini belirleyen ortak kuralları gösterir temel bir kamu personel kanunu çıkarılması düşüncesi bir an evvel hayata geçirilmelidir.

Buna ilave olarak tüm kamu personelinin görev tanımları ile işe alınmaları ve / veya görevlerinde yükseltilmeleri için gerekli ön koşullar mevzuat hükümleri dâhilinde net olarak tespit edilmelidir. Zira, en üst düzeydeki bürokrattan en alt düzeydeki kamu personeline kadar istihdam koşulları, görev tanımları ve kariyer yolları belirlenmedikçe kamu personel rejiminin sistemli bir hale gelmesi mümkün olamayacaktır.

Kamu personel rejiminde sürekli tartışılabilen konulardan biri olan ücret sistemi üzerinde de bilimsel bir çalışma yürütmek ve bu çalışmaları mevzuat hükümlerine bağlamak yerinde olacaktır. Özel sektörde çok başarılı olmuş örnek uygulamalarına rastlanabilecek ancak konunun özünü oluşturmaması itibariyle bu çalışmada yer verilmeyen nitelikli ve işlevsel bir ücret sisteminden kast edilen, iyi kurulan bir sistem üzerine inşa edilecek, iyi kurgulanmış, temel ücret üzerine gösterilecek kişisel performanstan beslenen, çalışmayı özendirilen bir ücret sistemidir. Şu anda performansı öne çıkaran ve ücrete katkı koyacak bir değerlendirme modeli merkezi olarak yürürlüğe konulmakla birlikte bunun sonuçlarını almak için henüz erkendir. Ancak her hâlükârda bu performans temelli ücret sisteminin yukarıda önerilen Devlet Memurları Kanunu'na alternatif yeni kamu personel kanunu ile ilişkilendirilmesinde fayda görülmektedir.

Bunları sağladıktan sonra mevzuatı tam anlamıyla ve etkili bir biçimde uygulamaya aktaracak olan kadroların oluşturulması hususu anlam kazanacaktır.

2.2.Açıktan Atama, Merkezi Sınav ve Kadro Oluşumuna Dair Öneriler

Kamu kurumlarının planlı bir iş gücü planlaması olmadığı, iş yükü ile o işi yapacak kadrolar arasında nitelikli ilişki kurulmadığı ve çalışmanın bütününde açıklanmaya çalışıldığı üzere kadro ihdasında subjektif olarak hareket edildiği düşünüldüğünde kamu kurumlarında personel alımının kurumsal ihtiyaçlara göre değil keyfiyete göre yapıldığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Merkezi ve tek elden bir organizasyonel yapılanmaya cevaz veren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kamu personeli istihdamında standartların yakalanabilmesi ve yeknesaklığın sağlanabilmesi adına önemli bir değişimin habercisi olarak kabul edilebilir. Ancak bu şekilde yapılacak sistematik bir çalışmanın sonuçlarına bakarak kadroya alınması gereken kamu personelinin nicelik ve nitelikleri konusunda sağlıklı bir karara ulaşılabilir.

Belli bir meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren görevler için yapılan sınavlarda genel kültür sorularının ağırlığı görev isterlerine göre bir hayli fazladır. Bir uzmanı seçmek için adaylara görevin gerekleriyle bağdaşan, uzmanlığı sınavan sorular yöneltilmelidir. Bu sebeple adayların karşısına çıkan genel kültür ağırlıklı sorularının makul bir seviyeye çekilerek uzmanlığı ölçmeye yönelik soru sayısının artırılmasında fayda görülmektedir. İlave olarak, kamu personeli giriş sınavlarında, içerik olarak yetersiz ve subjektif olduğu konusunda hemen herkesin hemfikir olduğu sözlü sınavların yapılmasına son verilmeli, son yıllarda bir furya olarak başlayan ve yaygınlaşan ucu açık sorularla ölçme yöntemi de şaibeli durumlara yol açabileceği gerekçesiyle bırakılmalıdır.

Günümüzde geçerli olan merkezi sınav sistemi uygulamasında birden fazla sınavın sonuçlarının geçerliliği aynı anda devam etmekte, farklı sınavlara giren adayların puanlarının birbiriyle kıyaslanması haksızlığa yol açmaktadır. Sınavların belli aralıklarla yapılması ve bir sınavın sonucunun, takip eden sınavın sonucu açıklanana kadar geçerli kabul edilmesi bu soruna bir çözüm olabilir.

Uzman Yardımcılığı, Müfettiş Yardımcılığı gibi A Grubu Kadrolar olarak bilinen kariyer mesleklere istihdam şartı olarak üst yaş sınırı konulmuş olması, belli bir yaşın altındaki- lere avantaj sağlayarak, diğer becerilerinden bağımsız olarak sadece yaşı nedeniyle bir grubu yarışma dışında bırakmaktadır. Yaş şartının yeniden düzenlenmesi halinde daha rekabetçi bir yarışma ortamı sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Şu anda asıl olarak kurum içinden atama yapılan, görevde yükselmeye tabi -veya kurumlar arası nakil yolu açık- Şube Müdürlüğü, Baş Mühendislik, Şeflik, Uzmanlık gibi ara kademelerin, hizmetin gereği olan şartları haiz herkese açık olması için gerekli altyapı hazırlanmalıdır. Böylelikle belli bir hizmet yılını geride bırakmış olanlara tanınan bir hak, kıdem esası dışında diğer şartları taşıyan ilgili tüm kesimlere tanınmış olur ki bunun da rekabeti ve performansı artıracığı muhakkaktır. Genel katılıma açık merkezi sınav sonucunda bu ara kadroların da tercih edilebilmesiyle çok zorlanılmadan uygulanabilecek bu yöntem, sadece kamuya ilk defa atanacaklar arasından değil, ister kamu personeli olsun, isterse kamu personeli olmak isteyen bir özel sektör çalışanı olsun, herkesin müracaatına cevaz verecektir. Böylelikle açıkta bulunan pozisyon için farklı kurumlardan, farklı kesimlerden birçok aday arasından seçim yapma şansına sahip olunacaktır.

2.3. Diğer Hususlara Dair Öneriler

Kurumların tüm insan kaynakları süreçlerini birbirleriyle ilintili hale getirmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinin bu anlamda bir şans olduğu düşünülebilir. Şöyle ki, bu sayede işgücü planlama, işe alım, performans, kariyer vb. tüm süreçlerin bütünleşmiş bir yapıya bürünmesi sağlanacak, aralarında eşgüdüm sağlanacak ve haliyle sistem daha işlevsel bir hale gelebilecektir. Böylelikle tekrar eden işler, eşzamanlı olarak farklı bölümler tarafından yürütülen benzer çıktılı projeler gibi kamu personel rejimi için kaotik denebilecek durumların yaşanmasının önüne geçilecektir.

Liyakat doğrultusunda gerçekleştirilen tüm iş ve işlemlerin halka aktarılması çok önemlidir. Saydamlık, şeffaflık gibi ilkelerin de bir gereği olan bu uygulamayla halk liyakat ilkesi doğrultusunda yapılacak tüm atamaları, terfileri takip etme şansı yakalayacaktır. Atamalarda, terfilerde akıllara gelebilecek soru işaretlerini daha en başından engellemeyi de sağlamak adına kullanılabilecek bu yöntem için sosyal medyadan destek alınabilir.

Benzer şekilde personel istihdamına gidilirken liyakat ilkesi çerçevesinde yapılması gereken duyurma işlemleri yeterince önemsenmemektedir. Sınav esasının temel ilkelerinden biri olan sınav duyurularından, geniş kitlelerin haberdar olmasını sağlamak amacıyla, özellikle elektronik ortamdan erişilebilecek yayın organları, hatta bugün yaygın olarak kullanılan sosyal medya üzerinden duyuru yapılması şart kılınmalıdır. Ayrıca, duyuru tarihi ile sınava son müracaat tarihi arasındaki sürenin herkesin haber almasını, müracaat iş ve işlemleri için harekete geçmesini sağlayacak derecede makul olması sağlanmalıdır.

3 Kasım 2019 tarihi itibarıyla sayısı ve niteliği yeterli üst düzey personelin tek elden, Cumhurbaşkanlığı makamınca seçilmesi mümkün olacaktır. Bu üst düzey makamlara takdir edilecek personel için mühim olan, giriş sınavına tabi olmaksızın yapılacak bu istisnai atamalarda da, herkes tarafından kabul gören birtakım esaslar ve kıstasların aranmasıdır. Vizyonerlik, karar vericilik, stratejik düşünme, proaktivite gibi ölçümlenemeyen ancak olmazsa olmaz birçok özelliği bünyesinde barındırması gereken bu üst düzey yöneticilerde liyakat, ehliyet, performans ve bilgi birikimi yanında belli bir kıdem yılı gibi birtakım somut kıstaslar aranmalıdır. Bu kıstaslar aranmayacak olursa, balığın baştan kokması olarak tariflenebilecek bu olay Türk kamu personel rejimine dinamizm getirmekten çıkarak, liyakat sisteminden taviz vermeye doğru gider ki, takdir edileceği üzere bu da arzu edilmeyen bir durumdur.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Osmanlı Devleti'nin, kurulduğu 13.yüzyıldan Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesine kadar geçen beş asrı aşkın sürede geçerli olan ve Osmanlı Devleti'ni çağdaşlarından farklı kılan birtakım özellikleri; O'nun üç kıtaya hâkim bir devlet ve idare teşkilatı oluşturmasını sağlamıştır. Bu teşkilat, uzun yıllar boyunca varlığını sürdürmüş olsa da yönetim zaafı sebebiyle zaman içerisinde kırılmalı bir hal almıştır. Bu kırılmalılık, hem teşkilatın hem de teşkilatı vücuda getiren kamu personelinin maddi ve manevi olarak zayıflaması şeklinde düşünülebilir. Osmanlı'yı takip eden Türkiye Cumhuriyeti kadroları da hem içinden geçen zorlu koşullar nedeniyle, hem de seleflerinden devrildikleri problemler nedeniyle benzer şekilde kırılmalı ve müdahaleye açık bir yapıya sahip olmuşlardır.

Bu anlamda Türk kamu personel rejimi, kökleri Osmanlı'ya dayandırılabilir kadar eski ve bu anlamda gelenekselleşmiş görünüme sahip bir rejimdir. Hal böyleyken tarihsel uzantıları gibi bünyesinde barındırdığı problemleri de kökleşmiş durumdadır. Bu problemlerin başında da liyakat dışı uygulamalar gelmektedir. Kamu personelinin hem işe alma, hem de bulunduğu konumdan yükseltme aşamalarında liyakatin yeteri kadar dikkate alınmaması, liyakat sahibi olmayan kamu personelinin, rejim içerisinde kendisine bir yer edinmesi sonucunu doğurmaktadır.

Kamu personelinin, rejimin tümünü değil belki ama temelini oluşturduğu düşünülürse, liyakat dışı uygulamaların varlığının rejimi içinden çıkılmaz kaotik bir noktaya götürmesi de muhtemeldir. O halde daha fazla geç kalınmadan planlı programlı bir şekilde ve yıllara yayılması gereken bir çözüm sürecine ihtiyaç duyulduğu muhakkaktır. Zira yüzyıllardır adları ve yaşadıkları tarihler farklı olsa da benzer şekilde baş gösteren problemlerin bir anda çözülmesi beklenemez. Ancak bir yerden başlanmalı ve de bu başlangıç ivedi olarak yapılmalıdır. Günümüze çok yakın bir tarihte, 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen referandum neticesi, bu anlamda bir fırsat olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira ülkenin yönetim modelinde böylesi bir değişim yaşanırken, kamu personelinin niceliğinde ve niteliğinde bir değişim yaşanmaması olası değildir. Şu aşamada önemli olan kamu personel rejimindeki bu kabuk değiştirme ve silkinme sürecinin doğru olarak yönetilebilmesidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 3 Kasım 2019 tarihi itibarıyla resmîyet kazanacağı ve uygulama bulacağı düşünüldüğünde; o tarihe kadar kamu personeli mevzuatındaki boşluklar tamamlanmalıdır. Bu şekilde oluşturulacak altyapının üzerine liyakat, ehliyet, performans, bilgi birikimi gibi birtakım somut kıstaslarla diğer adaylara üstünlük sağlayan personelin gerek işe alınmada gerekse terfilerde tercih edilmesi ile personel rejiminin temelini oturtulmasında önemli bir aşama geçilmiş olacaktır. Ancak bunun zor ve sancılı bir süreç olacağı unutulmamalıdır.

Tüm bu sayılanların ışığında; liyakatin esas alındığı bir personel rejimi mümkün görünmekle birlikte üzerinde daha çok çalışılması gerektiği aşikârdır.

KAYNAKÇA

- AKGÜNER, Tayfun. Kamu personel yönetimi. (Genişletilmiş Dördüncü Baskı). İstanbul: Der Yayınları:90, 2001.
- ASLAN, Onur Ender. Kamu personel rejimi: Statü hukukundan esnekliğe. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No: 326, 2005.
- ASLAN, Onur Ender. Kamu personel hukuku. (Birinci Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No:2701, Açıköğretim Fakültesi Yayını No:1667, 2012.
- AYKAÇ, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, Mehmet Akif. "Türkiye'de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili". Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5(2), 2003, 153-179.
- AYKAÇ, Burhan, Durgun, Şenol ve Yayman, Hüseyin. Türkiye'de kamu yönetimi. Ankara: Yargı Yayınları, 2003.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet. "Türk kamu yönetiminde personel rejimi ve uygulama süreci". Amme İdaresi Dergisi, 28(2), 1985, 51-80.
- ERGUN, Turgay. "TODAİE ve akademik gelişme olanakları". Amme İdaresi Dergisi, 9(4), 1976, 3-7.
- ERGUN, Turgay. Kamu yönetimi: Kuram, siyasa, uygulama. (Birinci Baskı). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:322, 2004.
- ERKİN, Vedat. "Personel rejimini geliştirme çabaları". Amme İdaresi Dergisi, 4(1), 1971, 41-55.
- GİRİTLİ, İsmet. Amme idaresi teşkilatı ve personeli. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları: 1020, Hukuk Fakültesi Yayınları: 212, Sulhi Garan Matbaası, 1963.
- GÜLER, Birgül Ayman. Türkiye'de kamu personel rejimi esasları. Türkiye'de kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması sempozyumu: Sempozyuma katılanların personel rejimi ile ilgili eleştiri ve önerileri. Ankara: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No: 42, 2003.
- GÜLER, Birgül Ayman. Kamu personeli: Sistem ve yönetim. (Birinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2005.
- GÜNAY, Ömer Faruk. Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?. Ankara: Turhan Kitabevi, 2005.
- KARA, Bülent. "Türkiye'de personel reformu çalışmalarının altyapısı: 1930-60 yılları arasında yabancı uzmanların kamu yönetimine ilişkin hazırladıkları raporlar". Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30(2), 2006, 149-162.
- ÖKTEM, M. Kemal. "Türk kamu personel yönetiminin gelişimi". Amme İdaresi Dergisi, 25(2), 1992, 85-105.
- ÖZDEMİR, Hüseyin. Osmanlı Devleti'nde bürokrasi. (Birinci Baskı). İstanbul: Okumuş Adam Yayın No:6, 2001.
- ÖZTÜRK, Ali. "Kamu kesiminde personel ve ücret rejimi arayışları". Sayıştay Dergisi, (42), 2001, 3-19.
- SENCER, Muzaffer. Türkiye'nin yönetim yapısı. Alan Yayıncılık, 1986.
- TORTOP, Nuri. Kamu personel yönetimi (İnsan kaynakları yönetimi). (Yedinci Baskı). Ankara: Yargı Yayınevi, 2005.
- TUNÇ, Hasan ve BİLİR, Faruk. Anayasa hukuku uygulamaları. (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş İkinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2003.
- TUTUM, Cahit. "Devlet memurları kanununun genel bir eleştirisi". Amme İdaresi Dergisi, 7(4), 1974, 52-72.
- UZ, Abdullah. "Anayasal bir hak olarak kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi". İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(1), 2011, 59-94.
- YAYMAN, Hüseyin. Türkiye'nin idari reform politığı. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2005.
- YILMAZÖZ, Mehmet. "Türkiye'de kamu personel yönetimi sorunu". Maliye Dergisi. (157), 2009, 293-302.
- İnternet kaynakları:
Cumhuriyetin ilanından günümüze devlet personel rejiminin gelişimi. www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc, (Erişim Tarihi: 17.09.2011)
- GÖNÜLAÇAR, Ş. İnsan kaynakları yönetiminde kayırmacılık kuşatması ve liyakatsizlik çıkmazı. http://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan_Kaynaklar%C4%B1_Y%C3%B6netiminde_Kay%C4%B1rmac%C4%B1_Ku%C5%9Fatmas%C4%B1_ve_Liyakatsizlik_%C3%87%C4%B1kmaz%C4%B1, (Erişim Tarihi: 07.11.2016)
- http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2016/2_y.pdf, (Erişim Tarihi: 08.11.2016)
- Kamu personel yönetiminin tarihçesi, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus>, (Erişim Tarihi: 17.03.2015)