AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Rana İÇMEN

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ (HAKLARI, GÖREVLERİ VE SORUMLULUKLARI)

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Doktora Tezi

Antalya, 2015

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Rana İÇMEN

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ (HAKLARI, GÖREVLERİ VE SORUMLULUKLARI)

Danışman

Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Doktora Tezi

Antalya, 2015

Akdeniz Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Rana İÇMEN'in bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan	: Prof.Dr. Ali ÖZTEKİN	(İmza)
Üye (Danışmanı)	: Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL	İmza)
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Ceren KALFA ATAAY	(İmza)
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Kadriye OKUDAN DERNEK	(İmza)
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Serkan DORU	(İmza)

Tez Başlığı: Türkiye'de Kamun Personelinin Dünü ve Bugünü (Hakları, Görevleri ve Sorumlulukları)

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 30/10/2015

Mezuniyet Tarihi : 05/11/2015

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT

Müdür

İ Ç İ N D E K İ L E R

TABLOLAR LİSTESİ ..... **vi**
GRAFİKLER LİSTESİ ..... **viii**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **ix**
ÖZET ..... **xi**
SUMMARY ..... **xii**
ÖNSÖZ ..... **xiii**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

1.1. Kamu Yönetiminin Elemanları 5
1.1.1. Personel Yönetimi 6
1.1.2. Kamu Personel Yönetimi 8
1.2. Türk Kamu Personel Yönetimi 10
1.2.1. Merkezi Yönetimde Personel 10
1.2.1.1. Memurlar 10
1.2.1.2. Sözleşmeli Personel 11
1.2.1.3. İşçiler 12
1.2.2. Yerel Yönetimde Personel 12
1.2.2.1. Memurlar 12
1.2.2.2. Sözleşmeli Personel 14
1.2.2.3. Sürekli ve Geçici İşçiler 16
1.2.2.4. Taşeronlaşma 18
1.2.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel 19
1.2.3.1. Memurlar 20
1.2.3.2. Sözleşmeli Personel 21
1.2.3.3. İşçiler 23
1.3. Türk Kamu Personel Yönetiminde İstihdam Türlerine Genel Bakış 23
1.3.1. Memur 25
1.3.2. Sözleşmeli Personel 27
1.3.2.1. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı 30

1.3.2.2. Yerel Yönetimlerde Sözleşmeli Personel İstihdamı 33
1.3.2.3. KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı 33
1.3.2.4. Düzenleyici Denetleyici Kurumlarda Sözleşmeli Personel İstihdamı 34
1.3.2.5. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamı 34
1.3.2.6. Sağlık Personelinde Sözleşmeli Personel İstihdamı 35
1.3.2.7. Askeri Kurumlarda Sözleşmeli Personel İstihdamı 37
1.3.2.8. 375 sayılı KHK'ya Göre Sözleşmeli Bilişim Personeli İstihdamı 38
1.3.2.9. Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personel İstihdamı 38
1.3.2.10. TBMM'de Belirli Süreli Sözleşmeli Personel İstihdamı 38
1.3.2.11. Sözleşmeli Sanatçı İstihdamı 39
1.3.3. Geçici Personel 40
1.3.4. İşçiler 44
1.3.5. Diğer Kamu Görevlileri 45
1.3.5.1. Adli Personel 46
1.3.5.2. Askeri Personel 47
1.3.5.3. Akademik Personel 49
1.4. Personel Sistemleri 51
1.4.1. Personel Sistemlerinin Çeşitleri 53
1.4.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sistemi 53
1.4.1.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sisteminin Özellikleri 54
1.4.1.2. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sistemi 55
1.4.1.2.1. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sisteminin Özellikleri 57
1.4.1.3. Karma Personel Sistemi 58
1.4.2. Türkiye'de Uygulanan Personel Sistemi 59

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN TARİHSEL EVRİMİ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Personelinin Özellikleri 63
2.1.1. Birinci Meşrutiyete Kadar (1876) Olan Dönemde Devletin Yapısı ve İşleyişi 63
2.1.2. Birinci Meşrutiyete Kadar (1876) Olan Dönemde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler 65
2.1.2.1. Memurluk Rejimini Kurmaya Yönelik İlk Çabalar 67
2.1.3. I. ve II. Meşrutiyet Döneminde Devletin Yapısı ve İşleyişi 68

2.1.4. I. ve II. Meşrutiyet Döneminde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler 70
2.1.4.1. Memurluk Rejiminin Kurulması 71
2.2. Tek Partili Dönemde (1923-1945) Kamu Personelinin Özellikleri 73
2.2.1. Tek Partili Döneme Damgasını Vuran Gelişmeler 74
2.2.2. Tek Partili Dönemde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler 76
2.2.2.1. 788 sayılı Memurin Kanunu 77
2.2.2.2. 1108 sayılı Maaş Kanunu 79
2.2.2.3. 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun 80
2.2.2.4. 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun 81
2.2.2.5. 1934-1950 Arası Dönemde Çıkan Diğer Rapor ve Kanunlar 82
2.3. 1945-1960 Yılları Arasında Kamu Personelinin Özellikleri 84
2.3.1. 1945–1960 Arası Dönemde (Demokrat Parti Döneminde) Siyasal Gelişmeler 85
2.3.2. Bu Dönemde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler 86
2.3.2.1. Raporlar Dönemi 88
2.4. 1960-1980 Yılları Arası Dönemde Kamu Personelinin Özellikleri 93
2.4.1. 1961 Anayasasının Kamu Personel Yapısı İle İlgili Değişimleri 93
2.4.2. Devlet Personel Dairesinin Personel Rejimine Katkısı 96
2.4.3. Raporlar Dönemi 96
2.4.3.1. Yabancı Raporlar 97
2.4.3.1.1. V. Mook Raporu 97
2.4.3.1.2. J.F. Fisher Raporları 97
2.4.3.1.3. R. Podol Raporu 97
2.4.3.2. Yerli Raporlar 98
2.4.3.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi 98
2.4.3.2.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor 99
2.4.4. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun Çıkması İle Oluşturulmak İstenen Kamu Personel Rejimi 100
2.4.4.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasasının Temel İlkeleri Olarak; Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat İlkeleri 101
2.4.5. 657 Sayılı Kanun İle Devlet Memurluğuna Genel Bir Bakış 105
2.4.6. 1971 Anayasal Değişikliğinden Sonraki Gelişmeler 107
2.5.1980-2000 Arası Dönemde Kamu Personelinin Özellikleri 108
2.5.1. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimler 108
2.5.2. 1980-2000 Arası Dönemde Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeler 112

2.5.2.1. Kamu Personel Politikalarını Yasal Metin Üzerinden Değerlendirme 113
2.5.2.2. Kamu Personel Politikalarını Kalkınma Planları Üzerinden Değerlendirme 122
2.6.2000'den Günümüze Kadar Kamu Personelinin Özellikler 125
2.6.1. 2000'den Sonra Kamu Yönetiminde Yaşanan Gelişmeler 126
2.6.2. 2000'den Sonra Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeleri Taslaklar, Tasarılar ve Yasalar Üzerinden Değerlendirme 130
2.6.2.1. Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı-2004 130
2.6.2.2. Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı-2005 131
2.6.2.3. Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı-2006 133
2.6.2.4. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 2009 Yılı Performans Programındaki Yeni Personel Rejiminin Getirecekleri 137
2.6.2.5. Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun İle Kamu Personeline İlişkin Yapılan Değişiklikler-2010 138
2.6.2.6. Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2010 138
2.6.2.7. Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2010 143
2.6.2.8. 6111 Sayılı Kanun İle 657 Sayılı DMK'da Yapılan Değişiklikler-2011 143
2.6.2.9. Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname-2011 145
2.6.2.10. Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2013 146
2.6.2.11. 2013, 2014 ve 2015 Yıllarında 657 Sayılı Devlet Memurluğu Kanununda Yapılan Değişiklikler 148
2.6.3. 2000'den Sonra Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeleri Kalkınma Planları Üzerinden Değerlendirme 149

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONELİNİN TARİHSEL PERSPEKTİFLE SAYISAL EVRİMİ

3.1. 1980 Öncesinde Kamu Personelinin Niceliksel Analizi 155
3.2. 1980-1990 Arası Kamu Personelinin Niceliksel Analizi 161
3.3. 1990-2000 Arası Kamu Personelinin Niceliksel Analizi 164

3.4. 2000 Sonrası Kamu Personelinin Niceliksel Analizi 168
3.4.1. Diğer Kamu Görevlilerinin Niceliksel Analizi..... 177
3.4.2. Kamu Personelinin Cinsiyet Üzerinden Analizi..... 179
3.5. Genel Değerlendirme..... 184

SONUÇ 197
KAYNAKÇA..... 201
ÖZGEÇMİŞ 210

T A B L O L A R L İ S T E S İ

Tablo 1.1. Sözleşmeli Personel Statüsündeki Değişiklikler 15
Tablo 1.2. Türkiye'deki Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması 24
Tablo 1.3. Türkiye'deki Kamu Personel Rejiminin Genel Haritası 51
Tablo 2.1. 1949- 1959 Yıllarında Yabancı Uzman Raporları 89
Tablo 2.2. Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağının Bazı Maddeleri Bakımından Karşılaştırılması 134
Tablo 3.1. 1910 ve 1911 Yıllarında Osmanlı İmparatorluğunda Memur Sayısı 155
Tablo 3.2. 1910 ve 1911 Yıllarında İstihdam Edilen Memurların Dairelere Göre Dağılımı . 156
Tablo 3.3. 1931 Yılı Personel Sayıları 157
Tablo 3.4. 1946 Yılı Personel Sayıları 157
Tablo 3.5. 1931 ve 1946 Yıllarında Kamu Personelinin Statülere Göre Karşılaştırılması 158
Tablo 3.6. 1963 Yıllında Fiilen Çalışan Personel Sayıları 159
Tablo 3.7. 1963 Yılı Memur ve Müstahdem Sayılarının Merkez ve Yerele Göre Oranı 159
Tablo 3.8. 1963 Yılında Memur ve Müstahdemlerin İdarelere Göre Oranı 160
Tablo 3.9. 1970 Yılı Kamu Personel Sayıları 160
Tablo 3.10. 1938-1976 Yılları Arasında KİT'lerde Çalışan Personel Sayısı 161
Tablo 3.11. 1980'li Yıllarda Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı 162
Tablo 3.12. 1980-1988 Yıllarında Nüfus ve Personel Başına Düşen Kişi Sayısı Bilgileri 163
Tablo 3.13 1980'li Yıllarda KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları 164
Tablo 3.14. 1988-1990-1996 Yıllarında Devlet Memurlarının Hizmet Sınıflarına Göre İstihdam Oranları 165
Tablo 3.15. 1990'lı Yıllarda Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı 166
Tablo 3.16. 1990'lı Yıllarda Kamu Personelinin İdarelere Göre Dağılımı 166
Tablo 3.17. 1990'lı Yıllarda Yerel Yönetimlerde Çalışan Personel Sayıları 167
Tablo 3.18. 1990'lı Yıllarda KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları 168
Tablo 3.19. 2000 Yılı Verilerine Göre Farklı Ülkelerde Kamu Personel Sayıları ve Nüfusa Oranları 169
Tablo 3.20. Sağlık Bakanlığı Personel Sayısındaki Değişim 170
Tablo 3.21. 2007-2013 Yıllarında Devlet Memurlarının Hizmet Sınıflarına Göre İstihdam Oranları 170
Tablo 3.22. 2000'li Yıllarda Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı 171
Tablo 3.23. 2007-2014 Yıllarına İlişkin Kamu Personel İstihdamı 173

Tablo 3.24. 2000'li Yıllarda Yerel Yönetimlerde Çalışan Personel Sayıları 174
Tablo 3.25. 2000'li Yıllarda Özel ve Kamu Sektöründe Kayıtlı Taşeron İşçi Sayısı 176
Tablo 3.26. 2000'li Yıllarda KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları 176
Tablo 3.27. Diğer Kamu Görevlilerinin Sayısal Verileri 177
Tablo 3.28. Üniversitelerde Çalışan Personelin İstihdam Bazında Dolu Kadro 178
Tablo 3.29. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Sayıları 179
Tablo 3.30. Kamu Personelinin Cinsiyet Analizi 180
Tablo 3.31. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Genel Dağılımı (Mayıs 2015) ... 181
Tablo 3.32. 2007 ve 2014 Yıllarının Kamu ve Özel Sektör İstihdamına İlişkin Verileri 194
Tablo 3.33. OECD Ülkelerinde Kamu İstihdam Oranının Toplam İstihdam Oranı İçindeki Payları (2009-2013) 195

G R A F İ K L E R L İ S T E S İ

Grafik 3.1. Mayıs 2015 Verilerine Göre Kamu Personelinin İstihdamı 182
Grafik 3.2. 2005 Yılı Memur Oranları 183
Grafik 3.3. 2005 Yılı Sözleşmeli Personel Oranları 183
Grafik 3.4. 2005 Yılı İşçi Oranları 184

K I S A L T M A L A R L İ S T E S İ

DMK	Devlet Memurları Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.S.	Esas Sayısı
K.G.	Karar Günü
K.S.	Karar Sayısı
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE	Türk Standartları Enstitüsü
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TİKA	Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
RG	Resmi Gazete
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DP	Demokrat Parti
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
IMF	International Monetary Fund
AP	Adalet Partisi
TÜSİAD	Türk İş Adamları ve Sanayicileri Derneği
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AB	Avrupa Birliği
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
OECD	Organisation For Economic Cooperation and Developmant
BES	Büro Emekçileri Sendikası
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü

Ö Z E T

Bu araştırma ile Türkiye'de istihdam edilen kamu personelinin genel bir çerçevesini oluşturmak, Türk kamu personel rejiminin geçmişten günümüze değerlendirmesini yapıp, rejimin tarihsel süreçte geçirdiği değişimlerin niteliksel ve niceliksel analizini yapmak ve buna ilişkin çözüm önerileri geliştirmek istenmiştir.

Bu çalışmada, bugün gerçekleşen olayların sadece günün şartlarından değil, geçmişte alınan bir takım kararların sonucundan meydana geldiğini öne süren yol bağımlılık kavramının izlerine rastlamak mümkündür. Etkileşimle bir olayın yapılmasını vurgulayan koordinasyon etkileri, iç ve dış siyasi sebepler, değişime karşı gerekli bilincin oluşmaması, değişimlerin uygulanması ve sürekliliği için uygun koşulların hazırlanmaması, konjonktürün iyi değerlendirilmeden adımların atılması kamu personel yönetiminde değişiklik yapma algısını yol bağımlı hale getirmiştir.

Tüm dünyaya konu olan, pek tabi ülkemiz açısından da gerek ekonomik gerekse siyaset ve yönetim açısından pek çok değişime gebe olan 1980'ler, kamu personel yazınında da önemli bir yer tutar. 1980'den sonra personel literatürünün analizinde çalışmalara konu olan durum ve ortaya çıkan sonuç yükseliş arz eden esnek istihdam olgusudur. Esnek istihdam ile gerçekleştirilen bu dönüşüm, personelin iş güvencesi tanımını değişime uğratmaktadır.

Personel sayıları yıllar itibariyle incelendiğinde de aynı sonuca ulaşılmış, 1980 sonrası sözleşmeli personele evrilen esnek istihdam, 2000'li yıllardan sonra taşeron personel önceliğine kaymıştır. Ayrıca özel sektörde istihdam, kamudaki istihdama göre yaklaşık 16 kat daha fazla büyümüştür. Bu, toplam istihdam içerisinde her 100 kişiden sadece 12'si kamuda iken 88 kişinin ise özel sektörde istihdam olanağı bulduğu anlamına gelmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personeli, Yol Bağımlılık, Esnek İstihdam, Taşeronlaşma.

S U M M A R Y

PUBLIC PERSONAL IN TURKEY FROM PAST TO PRESENT (THEIR RIGHTS, DUTIES AND RESPONSIBILITIES)

In this essay, It is targeted to constitute the general overview about the civil servants employed in Turkey, to evaluate the Turkish civil servant regime from past to present, to analyze the variation of this regime qualitatively and quantitatively in its historical process and to produce the proposal solutions in this topic.

In this attempt, It is concerned that the circumstances which are happened today are not only the result of these days result but also the result of the decisions taken in the past. The coordination effects putting an emphasis on fulfillment of an obligation interactively, internal and external political reasons, not to develop the necessary consciousness for the alternation, not to fix the suitable conditions while applying the alternations, to take a step without analyzing the conjuncture in detail, render path dependency in Public Administration.

1980s varying both in our country and worldwide are crucial for the personal administration litterature. After 1980, in personal administration litterature analyzing the attempts issued with the case and the result turning up are the fact of rising flexible employment. The transformation by using this flexible employment changes the definition of the personal's employment security.

When analyzed the personal amount as of years, It is reached the same result. The flexible employment for the contracted staff in later period of 1980 is taken priority of the subcontractors after 2000. Furthermore the private sector employment has risen 16 times more than public employment. It means that in total employment, only 12 people out of every 100 people are in public while 88 people have chance to find employment in private sector.

Keywords: Public Personal, Path Dependency, Flexible Employment, Subcontracting.

Ö N S Ö Z

Üzerimde emeği çok olan ve babacan tavırlarını hiç eksik etmeyen, tezin gerek yol haritasının oluşmasındaki emeğinden gerekse tez izleme komitelerindeki değerli yorumlarından dolayı Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN'e çok teşekkür ederim. Değerli hocalarım, Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL'a, Yrd. Doç. Dr. Ceren KALFA ATAAY'a, Yrd. Doç. Dr. Kadriye OKUDAN DERNEK'e ve Yrd. Doç. Dr. Serkan DORU'ya da sonsuz teşekkürler.

Ve ailem… Pes ettiğim her seferde gerek kızgın söylemleriyle gerekse ileride meyvesini toplayacaksın türünden öğütleriyle beni yüreklendiren babama, sabahlara kadar uykusuz kaldığımda halimden anlayan tek kişiye güzel anneme ve beni benden daha iyi anlayan, tezin nihayete erdirilme sürecinde yorumlarıyla katkı sağlayan sevgili eşime de sonsuz teşekkürler. Her tezin başına geçtiğimde "ders çalışmayan bir anne istiyorum" diye isyan eden yakışıklı oğlum Can'dan ihmal ettiğim her dakika için özür diliyorum ve onu çok sevdiğimi söylemek istiyorum.

Rana İÇMEN

Antalya,2015

G İ R İ Ş

"Türkiye'de Kamu Personelinin Dünü ve Bugünü" (Hakları, Görevleri ve Sorumlulukları) başlıklı çalışmada Osmanlı'dan günümüze kadar olan süreçte personelin geçirdiği aşamalar ve değişim serüveni araştırılmak istenmiştir.

Kamu personel rejiminde kamu hukuku içerisinde biçimlenen statüye dayalı istihdamdan piyasa tipi ve özel hukuk içerisinde yeniden üretilen esnek istihdama dönüşümünün personel sayıları üzerinden izinin sürüleceği bu çalışmada sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için söz konusu dönüşümün arka planının analizi yapılacak, Türk personel sistemine ilişkin önerilerde bulunulacaktır.

Araştırmanın Amacı: Kamu yönetimi anabilim dalı ile ilgili olarak hazırlanan bu araştırmanın amacı; Türkiye'de istihdam edilen kamu personelinin genel bir çerçevesini oluşturmak, Türk kamu personel rejiminin geçmişten günümüze değerlendirmesini yapıp, rejimin tarihsel süreçte geçirdiği değişimlerin niteliksel ve niceliksel analizini yapmak ve buna ilişkin çözüm önerileri geliştirmektir. Böylece Türk kamu yönetiminin insan öğesi olan kamu personeli araştırılarak, kamu personel yönetimi disiplini ile ilgilenen akademisyenlere alanları ile ilgili olarak katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Araştırmanın Kapsamı: Kamu personel yönetimi, kamuda çalınanların hizmete alınmasından hizmetten ayrılmalarına kadar geçen süreçte gerçekleştirilen faaliyetlerin bütününe verilen addır. Kamu personel yönetiminin konusu, adından anlaşılacağı gibi, insan unsurudur. Devlet, istihdam ettiği kişilere gerek maddi gerekse sosyal anlamda bir doyum sağlayarak, onların kurumda kalmasını ve çalıştıkları süre içinde onlardan en yüksek verimi elde etmeyi amaçlar. Son zamanlarda devletin işlevlerinde meydana gelen gelişmeye koşut olarak, kamu personel yönetiminin önemi bir kat daha artmıştır.

Genel anlamda bakıldığında, Türkiye'de kamu personel rejiminin gelişimi dünya ile paralel bir seyir izlemiştir. 19. yüzyılın başlarından 20. yüzyılın ortalarına kadar süren dönemde maaş karşılığı istihdam ve kamu hizmetine herkesin serbestçe katılımı sağlanarak, kamu personel yönetiminin temelleri atılmıştır. 20. yüzyılın ortalarından 1980'li yıllara kadar statü hukuku çerçevesinde şekillenen rejime, yasa ile düzenleme ve yargı güvencesi gibi unsurlar eklenmiştir. 1980'li yıllardan itibaren ise, o yıllara kadar rejime yabancı olan sözleşmeli personel, özellikle 2000'li yıllardan sonra ise; esneklik, taşeronlaşma gibi kavramların uygulamaya konması ile memurluk kavramı geleneksel özelliğini kaybetmiştir.

2000'li yıllardan sonra gerek kamu yönetiminde gerekse kamu personel rejiminde bir takım yasal değişiklikler yapılmak istenmiştir. Dönemin hükümetinin temel felsefesi güvencesiz bir istihdama yönelikti. Oluşturulmak istenen yeni istihdam sisteminin esneklik üzerine kurulduğuna ilişkin önemli ipuçları vardı. Ancak bu çalışmaların çok önemli bir bölümü taslak ve tasarı boyutunda kalmış (Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı-2004,Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı-2005, Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı-2006, Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2010, Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2013), gerek toplumda yükselen ses, gerek akademisyenlerin görüş ve önerileri istenilen anlamda batı tarzı bir esnek yapılanmanın bütüncül uygulanmasına engel olmuş, parçacıl bir yöntemle kanun hükmünde kararname veya torba yasalarla amaca ulaşılmak istenmiştir. Buradan tamamen istedikleri amacı gerçekleştirmedikleri sonucu çıkarılmamalıdır. 1980 sonrası dönem ve özellikle ülkemiz açısından 2000'li yıllar itibarıyla sözleşmeli personel ve taşeron yapıdaki artış yadsınamaz.

Bu çalışma, Türk kamu personel rejiminin tarihsel süreç içerisinde uğradığı dönüşümü ve bu dönüşümde rol oynayan dinamikleri ortaya koyabilmek açısından, Osmanlı'dan günümüz Türkiye'sine uzanan çizgide, dönemsel olarak personel değerlendirmeye tabi tutulacaktır. Bu, salt tarihsel süreci betimleme çabası değil, bundan daha da öncelikli olarak Türk kamu personel rejimindeki dönüşümün dinamiklerini ortaya koyabilmek açısından gereklidir.

Çalışmanın üç bölümden oluşması hedeflenmiştir. Birinci bölümde araştırma konusu ile ilgili genel bilgilere yer verilecektir. Türk kamu personeli merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri açısından ele alınacaktır. İstihdam analizi ise memur, sözleşmeli personel, işçi, taşeron ve diğer kamu görevlileri üzerinden hayat bulacaktır. Personel sistemleri açısından genel bir değerlendirme yapılarak Türkiye'de uygulanan personel sisteminden bahsedilecektir.

İkinci bölümde ise Cumhuriyet öncesi dönemden günümüze kadar kamu personeli okumaları yer alacaktır. Bu tarihsel serüven önce 1923 yılına kadar sürecek sonra sırasıyla; 1923-1945 yılları arasındaki ülkemizdeki kamu personelinin özellikleri, 1945-1960 yılları arasında ülkemizde kamu görevlileri, 1960-1980 yılları arası dönemde Türkiye'de kamu personeli, 1980-2000 arası dönemde ülkemizde kamu personeli, 2000'den günümüze Türkiye'de kamu personelinin özelliklerine yer verilecektir.

Üçüncü bölümde Türk kamu personelinin tarihsel perspektifle sayısal evrimine yer verilecektir. Yıllar itibariyle kamu personelinin niceliksel gelişimi 1980 öncesi ve 1980 sonrası olarak değerlendirilecektir. Çünkü 1980 öncesi personel sayılarına ulaşmak oldukça güç olacağından böyle bir tasnif yolu benimsenecektir. Ayrıca 2000'li yıllardaki sayısal değişime ayrı bir başlıkta yer verilecektir. En sonda da tezin bir genel değerlendirilmesi yapılacaktır ve sonuca bağlanacaktır.

Araştırma Soruları: Kamu personel yönetiminin Türkiye analizinde çalışmalara konu olan durum ve ortaya çıkan sonuç esnek istihdam olgusudur. Bu sonuç kamu yönetimindeki gerek siyasi gelişmeler gerekse mevzuatsal değişmeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde anlam kazanır. Çalışmada, tüm dünyada ve tabi ki ülkemizde personele yönelik bu gidişatı ortaya koymak için ve kamu personel yönetimi yazınında 1980'den günümüze kadar olan dönemi nitelendirmek için kullanılan esnek istihdam olgusunun uygulamada (nicel verilerden yararlanmak suretiyle) ne ölçüde yer bulduğu sorusuna cevap aranacaktır.

Araştırmanın Yöntemi: Araştırma, kaynak taraması ve kitap araştırmasına dayalı olarak yapılmıştır. Kaynak taramasında konu ile ilgili mevzuat, bu konuda yayımlanmış kitaplar, dergiler ve daha önceleri yapılan araştırmalar, hazırlanmış raporlar gözden geçirilmiş ve incelenmiştir. Bu sayılan kaynakların belli bir sistematik ve kronoloji içinde ele alınmasına özen gösterilmiştir. Konunun hukuki boyutu incelenirken yargı kararlarından seçilmiş örneklere de yer verilmiştir.

Bulgular: Çalışmada elde edilen bulgular değerlendirildiğinde ise Türkiye'de kamu personel yönetimi bütüncül değil parçacıl bir yol izlenerek yıllar itibariyle gerekli adımlar atılmak istenmiştir. Ancak hem mevcut yürürlükteki personel rejiminin tüm sorunlarıyla birlikte fotoğrafı tam çekilmeden adımlar atılmış hem de diğer ülke dinamikleriyle ülkemiz bir tutularak aynı yolda yolculuk yapılması beklenmiştir.

Türk Kamu Personel Sisteminin bir reform ihtiyacı içinde olduğu akademik, siyasi ve yönetsel kesimlerce kabul edilmektedir. Ancak bunu diğer ülke ve uluslararası kuruluşların seyir defterine uymak için değil ülkemiz dinamikleri göz önüne alınarak, siyasi geleneklerimizi içselleştirerek, tarihsel süreçleri bir bütün olarak değerlendirerek yapmalıyız. Önemli olan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde sadece yasal düzenleme yapmak, planlar hazırlamak ya da raporlar sunmak değil, yeniliklerin ve değişimlerin uygulanması ve sürekliliği için uygun koşulları hazırlayabilmektir. Gerekli bilincin oluşturulması, yeni düzenlemeler ile ne gibi faydaların sağlanacağının açıklanması, ne için bu girişimlerin

başlatıldığının anlatılması gerekmektedir. Nitekim çalışmada cevap aradığımız soru bu yönde anlam kazanmış ve yapılan tüm yenilikler esnek istihdam olgusunu işaret etmiştir. Personel sayıları yıllar itibariyle incelendiğinde de aynı sonuca ulaşılmış, 1980 sonrası sözleşmeli personele evrilen esnek istihdam, 2000'li yıllardan sonra taşeron personel önceliğine kaymıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM
ARAŞTIRMA KONUSU İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

Bu bölümde, teze adını veren kamu personel yönetimi, kavramsal bir bakış açısıyla değerlendirilecektir. Personeli anlamaya yönelik personel yönetimi, kamu personel yönetimi kavramları ile personel sistemleri ve özellikleri üzerinde durulduktan sonra Türkiye'de uygulanan personel sistemi ve istihdam türlerinden bahsedilecektir.

1.1. Kamu Yönetiminin Elemanları

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Her sistemde olduğu gibi kamu yönetimi sistemi de çeşitli elemanlardan meydana gelir. Bunlar; halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu personelidir (Eryılmaz, 1999, 9).

Kamu yönetiminin birinci elemanı siyasi liderlerden, milletvekillerinden, sivil toplum örgütlerinden, baskı ve çıkar gruplarından oluşan, en temel ve etkileyici beşeri unsur olan insanlardır; **halktır**. Tek başlarına ihtiyaçlarını gideremeyen insanların, bir araya gelip, aralarında işbirliği ve işbölümü yaparak ortak ihtiyaçlarını gidermek için örgütlenmeleri gereklidir. En büyük kamu tüzel kişiliğine sahip kamu örgütüne yani devlete ihtiyaçları vardır. Buradan yola çıkarak kamu yönetiminin ikinci elemanı, **örgüttür** diyebiliriz. Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, **kamu politikasıdır**. Kamu kuruluşlarının yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri her türlü işlem ve faaliyetler kamu politikası kapsamına girer. Kamu politikası az veya çok birbirine bağlantılı uzun bir faaliyetler silsilesi ve ilgili taraflar için bu bağlantılı faaliyetlerin ortaya çıkardığı sonuçlar olarak düşünülmelidir (Çevik, 2003, 136).

Kamu yönetiminin dördüncü elemanı, **norm düzenidir**. İdeolojik düşünceler, siyasi tercihler, Anayasa, kanunlar ve idari düzenlemeler kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenler ve yönlendirir (Eryılmaz, 1999, 10). Kamu yönetiminin beşinci elemanı, **mali kaynaktır**. Kamu maliyesi, kamu yönetiminin faaliyetlerini iktisadi ve mali yönden ele alır ve bu faaliyetlerin neden olduğu sorularına çözüm yolu arar, yapılacak harcamaları ve bunlar için gerekli gelirlerin sağlanmasına yönelik sorunları iktisadi, mali, hukuki yönden ele alarak inceler.

Kamu yönetiminin altıncı elemanı, kamu görevlileridir; **kamu personelidir**. Kamu yönetiminin en önemli unsurunu oluşturan ve kamu kuruluşunda kamu hizmeti yapan herkese kamu görevlisi denir. Örgütü harekete geçiren ve devamlılığını sağlayan kamu personeli,

sunduğu kamu hizmetlerinin kalitesinden, sürekliliğinden ve halkı tatmin etme düzeyinden sorumludur.

1.1.1.Personel Yönetimi

Tarih boyunca hemen hemen tüm örgütlerin ortaklaşa paylaştıkları gerçek bir sorun, değişen oranlarda da olsa, üretmek istedikleri hizmetler için gerekli hammaddelerin, kapitalin ve emeğin sağlanması ve uygun bileşimler içerisinde kullanılması olmuştur. Üretimin bu üç temel faktöründen en önemlisi ve hiç kuşkusuz en zor kontrol edileni emek faktörüdür. İşgücü, insangücü, işgören, insan kaynağı, personel gibi terimlerle de ifade edilen emek sözcüğü ile bir örgütte çalışan tüm insanların faaliyetleri anlaşılmaktadır. Günümüzde diğer üretim faktörlerinin gelecekte ne türden bir değişiklik gösterecekleri önceden tahmin edilebilirken, personelin davranışını tahmin edebilmek oldukça güç olmaktadır. Dolayısıyla, örgütler sürekli olarak personelin etkinliği ile ilgilenmek zorundadırlar (Aldemir vd., 1998, 5).

Dar anlamda personel yönetimi, işin teknik boyutunu ifade eder. Bu anlamda; personel yönetimi işe alma, sınav yapma, atama, sicil, yükselme gibi konulardaki bilgi, beceri ve tekniklerden oluşur. Geniş anlamda personel yönetimi ise, istihdam politikalarının belirlenmesi ve bu bağlamda yürütülmesidir. Bu anlamda liyakat sisteminin geliştirilmesi, sosyo-ekonomik değişmelerin toplumsal ve yönetsel çıktılarının incelenmesi, teknolojik değişiklikler karşısında alınacak tavrın belirlenmesi, çalışma ilişkileri, verimlilik sorunları ve çalışanların hakları, yönetime katılım sorunları üzerine fikir ve politika geliştirme işidir (Güler, 2001, 5).

İşletme disiplininin bir dalı olan personel yönetimi, konuyu yöneticilik işlevi olarak ele alır. Odaklandığı nokta, bir örgütte çalışanların istihdamı ve örgüt amaçları doğrultusunda onların yönlendirilmeleri ile ilgili sorunlardır. Personel yönetimi konusunu, yöneticilik işlevi olarak tanımlayan ancak çalışmasını kamu örgütleri alanında yapanlar ise, kavram ve mekanizmalar üzerine kamu yönetimi dünyasının sorunlarını eklemektedirler (Güler, 2005, 11).

Personel yönetimi, bir örgüt için, işbirliği yaparak en iyi biçimde hizmet eden elemanların sağlanması konusu ile uğraşır (Tortop, 1999, 10). Personel yönetimi bir örgütün esas hedefine varmasını sağlamak amacı ile bu örgüte ait personelin sağlanması, yetiştirilmesi, geliştirilmesi, maddi bakımdan tatmini, sağlık ve korunmasının sağlanması gibi konularla ilgilenir (Yalçın, 2002, 4). Personel yönetiminin temel hedefi insan gücünü en etkin ve en verimli biçimde kullanmaktır. Üretimden pazarlamaya kadar örgütte yapılan tüm işlerin etkinliği ve verimliliği, çalışan personelin nitelik ve niceliğine bağlıdır. Bu nedenle işlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan personelin işe alınması, işten çıkarılması, eğitilmesi, işe

uyarlanması, değerlemesi ve ücretlenmesi gerekmektedir. Personel yönetimi işte tüm bu fonksiyonları üstlenen, iş gören sorunlarının çözümünde etkili yol ve yöntemleri içeren, bütün bu eylemleri kapsamına alan bir işlevdir (Sabuncuoğlu, 1997, 13).

Personel yönetimi, çevreden insan gücünün alınması ve bu gücün dönüştürme sürecinde etkin bir şekilde kullanılmasına ilişkin etkinlikleri kapsamaktadır. Bu etkinliklerin en başında da çevreden alınacak insan gücünün seçilmesi gelmektedir. Her örgüt hedeflerine ve örgütteki dönüştürme sürecinin özelliklerine en uygun gördüğü bireyleri alacaktır. Bunun için de, bir seçim yapmak durumundadır. Seçilerek alınan personelin iş tanımlarına göre sınıflandırılması, personelin aylık ve ücretlerinin düzenlenmesi, performansın değerlendirilmesi ve personelin üst düzey pozisyonlara yükselme koşullarının düzenlenmesi, disipline ilişkin kuralları düzenlenmesi ve uygulanması gibi etkinlikler personel yönetiminin kapsamına girerler (Ergun vd., 1984, 269).

Diğer bir deyişle personel yönetimi, çalışanlarla örgüt arasındaki ilişkiyi inceler ve düzenler. Bu sebeple personel yönetiminin konusuna, yönetimde insan unsurunun en iyi şekilde kullanılması ve geliştirilmesinin yol ve yöntemlerinin araştırılmasıdır diyebiliriz. Personel yönetiminin amacı, bir örgütteki insanları en etkin bir şekilde bir araya getirmek, örgütlemek ve çalışanların refahını gözeterek örgütün başarısını en yüksek seviyeye getirmektir (Eryılmaz, 1999, 244).

Personel yönetimi, kişinin yaptığı işten en yüksek doyuma erişmesini güvence altına alan ve bireysel amaçlar ile örgütsel amaçlar arasında uyum sağlayarak emek verimliliğini yükselten bir uzmanlık alanıdır (Güler, 2001, 1).

Personel yönetimi, bir örgütte çalışanların, genel idare sistemi içinde ayrı ve kendi başına bir yönetme konusu olarak kabul edilmesiyle doğan uzmanlık işidir. Personel yönetimi en genel tanımıyla, bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir (Güler, 2005, 27).

Örgütlerin giderek büyüyen hacmi, konusu doğrudan personel yönetimi olan ayrı birimler kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bunlar, konuları yalnızca personel yönetimi olan birimlerdir. Personel yönetimi birimlerinin kuruldukları örgüt içinde dört ana sorumluluk alanı vardır. **Özlük İşleri;** Personel birimlerinin en ön plana çıkan ve diğer sorumlulukları gölgeleyen etkinlik alanı, özlük işlemlerini yapmak görevidir. İşe alma, sınav ve atama işlemlerini kayda geçmeyi; değerlendirme, sicil, yükselme işlemlerini; sosyal program ve hizmet içi eğitim çalışmaları düzenlemeyi içerir. **Sorunları saptama ve çözme;** Personel yönetimi, örgütsel sağlığı korumak ve geliştirmekle yükümlüdür. Etkililik, verimlilik, işe devam, yer ve görev değişiklikleri, örgüt içi çatışmalar, yakınmaları göz önünde tutarak örgütteki sorunları saptar, tanımlar ve çözüm önerileri geliştirir. Bunları yönetimin gündemine

getirerek çözülmesini sağlar. **Danışmanlık;** Personel birimleri, örgütün eylemci birimlerine, personel yönetimi konusunda danışmanlık hizmeti verirler. Bu alandaki gelişmeleri onlara aktarırlar. **Denetleme;** Personel birimi bilgi toplamak, bunların istatistiksel analizini yapmak, bunları eylemci birimlere ve yönetime sunmak, örgütün geliştirilmesi için gerekli temeli hazırlamakla yükümlüdür (Güler, 2001, 5).

1.1.2. Kamu Personel Yönetimi

Personel yönetimi, devlet kurum ve kuruluşlarında, özel sektör şirket ve işletmelerinde, siyasi partilerde, meslek örgütlerinde, sendikalarda, vb.. her türlü örgütte var olan bir etkinlik alanıdır. Genel olarak personel yönetiminin ilgi alanı bunların hepsinde aynıdır. Bununla birlikte kamu kesiminde personel yönetimi konusu, herhangi bir örgüt açısından yapılan değerlendirmelerden farklı özellikler taşır. Kamu personel yönetiminin diğer alanlardan farklılığı, devlet kavramına ait olmasından kaynaklanır. Devlet kavramı, personel yönetiminin özel sektör ve kamu sektörü uygulaması arasındaki farklılıkları belirleyen temeli oluşturur (Güler, 2001, 6).

Kamu personel yönetimi, kamu yönetimi disiplininin bir alt dalıdır. İlgi konusu, kısaca devlet tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarında, halk tarafından seçilerek değil bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi bir meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini incelemektir. Kamu personeli, her şeyden önce bir "kişi" ya da bir "insan"dır. Ancak bu "kişi", toplumsal konumu bakımından "ücret karşılığı bir örgüte bağlı çalışan"dır ve çalışma eyleminin gerçekleştirildiği örgüt, belli bir niteliğe, devlet kuruluşu olma niteliğine sahiptir (Güler, 2005, 45).

Kamu personel yönetimi, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının personelinin işe alınması ve bu personelden en iyi şekilde yararlanılması için gerekli yönetsel düzenlemeleri içerir (Ergun vd., 1984, 270). Kamu personel yönetiminin konusu, kamu örgütleri olarak adlandırılan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının personel sorunlarıdır. Kamu personel yönetimi, kamu kuruluşlarının ihtiyaç duydukları insan gücünün sağlanması ve bu insan kaynağından en verimli ve en etkin olarak yararlanmanın yol ve yöntemlerini göstermektedir. Ülkelerin siyasal sistemleri birbirlerinden farklı olsa bile hemen hemen tümünün ortak çabası, etkili ve verimli bir yönetim sistemi kurabilmektir. İyi bir yönetim düzeni, anayasa, yasalar, hükümet biçimi ve bunların kusursuzluğundan çok, devlet kadrolarında istihdam edilen kamu personelinin niteliğine ve başarı derecesine bağlı olmaktadır. Bir ülkenin yönetim sisteminin bir diğerininkinden daha iyi olmasını sağlayan temel özellik, birinin diğerine göre yeterli, yetenekli ve başarılı kamu personeline sahip olmasıdır (Öztekin, 1997, 98).

Günümüzde kamu hizmetlerinin en iyi biçimde nasıl yerine getirileceği, bu hizmeti yerine getirecek kişilerde hangi özelliklerin aranacağı, bunların nasıl seçileceği, aylıklarının hangi esaslara göre belirleneceği, nasıl çalıştırılacağı, nasıl denetlenecekleri, sorumluluklarını yerine getirirken hangi değerlere bağlı kalacakları, görevlerinin ne olacağı ve nasıl düzenleneceği, hangi haklara sahip olacakları gibi sorunlar "kamu personeli sorunu"nun esasını oluşturmaktadır (Tutum, 1990, 32).

Kamu hizmetini yerine getiren herkesin kamu görevlisi olamadığı gibi her kamu görevlisi de devlet memuru değildir. Bu anlamda; kamu görevlisini belirleyen unsur, kamu kuruluşunda kamu hizmeti yapıyor olmasıdır. Kamu görevlileri; göreve gelişlerine, hukuki statülerine, görev sürelerine, hizmete alımlarına ve ücrete göre gruplandırılırlar. Kamu görevlisi kavramı, genellikle doğrudan bir kamu kurumunda 'personel' olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak iş gören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır. Bu terimle seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilebilmektedir. Kamu personel kavramı, görece daha açık bir içeriğe sahiptir; bir kamu kurumunda (seçimle değil) atama işlemiyle istihdam edilenleri anlatmaktadır. Bu anlamda kamu personeli, "bürokrat" terimiyle aynı içeriğe sahiptir (Güler, 2005, 63).

"Kamu personeli nedir?, sorusuna Hobbes tarafından 17. yüzyılda getirilmiş tanım, günümüzde hala geçerlidir: "Kamu görevlisi(memur), belirli bir alanda devletin kişiliğini temsil etmek yetkisi ile, ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir." Kamu personelinin niteliğini, konumunu ve hareketini belirleyen unsur, egemenin niteliği ve amaçlarıdır. Egemenin niteliğini ve amaçlarını analiz etmek, kamu personel sisteminin doğasını açıklamanın tek yoludur. Kamu personeli kimdir?, sorusunu açıklığa kavuşturmak için ise, buna hangi bakımdan sınırlamasını getirmek gerekecektir. Soruya genel olarak hukuksal ve toplumsal özellikleri bakımından farklı açıklamalar getirilebilir." (Güler, 2005, 76)

Devletin görevinin, başka bir deyişle kamu hizmetlerinin, yerine getirilmesinde ve topluma sunulmasında, en önemli sorumluluk kamu personeline aittir. Aslında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde para (bütçe), mal (kamu malları) gibi unsurlara da gereksinim vardır. Ancak kamu görevlileri (kamu personeli) kamu hizmetlerini yerine getirirken, idarenin (kamu yönetiminin) bir parçası olarak, onun insan öğesini oluşturmaktadır (Akgüner, 2001, 32).

Kamu yönetimi öğrencileri için personel yönetimi Güler'e göre üç boyutta oluşturulabilecek bir disiplin alanıdır. Bunlar; *personel hukuku, personel yönetimi ve personel sistemidir* (Güler, 2005, 10).

Personel hukuku, kamu istihdam rejimini hukuksal düzenlemeler bakımından inceler. Onar, Gözübüyük, Günday, Akgüner, Bilgen, Gözler tarafından yazılmış kitaplar buna örnektir. *Personel yönetiminin* ilgi alanı, bir örgütte çalıştırılacakların istihdamı ve örgüt amaçları doğrultusunda yönlendirilmeleri ile ilgili sorunlardır. Personel yönetiminin içeriği işletme disiplini içinde çalışanlarla (Bingöl, Yalçın, Şenatalar, Koçel) kamu yönetimi disiplini içinde çalışanlar (Canman, Tortop, Tutum) arasında farklılık gösterir. *Personel sistemi yaklaşımı ise,* kamu personel yönetimini hukuksal ve insani boyutları da içeren, ancak bunları devlet örgütlenmesini oluşturan sistemi inceleme aracı olarak da kullanan, sistemin tarihsel ve toplumsal özelliklerini de öne çıkaran bir çalışma alanı olarak değerlendirir. Bu alanda çalışanlar ise Güler ve Adal'dır (Kayar, 2013, 6).

1.2. Türk Kamu Personel Yönetimi

Türk kamu personel sisteminin genel niteliği, değişik kamu parçaları için ortaklaşa geçerli ilkeler içeren birleşik personel rejimi üzerinde yükselmiş olmasıdır. Devlet örgütlenmesinin merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri için farklı sistemler geliştirilmiş istenmiş, ancak bu üç ana parça tek çatı altında toplanmıştır. Bu ana grupların dışında kimi özel yasaya bağlı düzenlemeler yapılmış, ancak bunlarda da birleşik çatının ilkeleri dışına çıkılmamıştır (Şayan, 2000, 29).

Kamu personel sistemi, bir sonraki başlıkta merkezi yönetim, yerel yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri olarak incelenmiştir.

1.2.1.Merkezi Yönetimde Personel

Merkezden Yönetim, başkent ve taşra örgütü olmak üzere ikiye ayrılır. Türkiye'nin başkent örgütü ya da merkezi yönetimin merkezdeki yapılanması, yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı, yürütmenin her yönden sorumlusu olan başbakan ve başbakanlık örgütü, bakanlar, bakanlıklar ve merkeze yardımcı kuruluşlardan(Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı, Danıştay, Sayıştay gibi) oluşur. Merkezi yönetimde çalışan personelde; memurluk, sözleşmelilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik olmak üzere dört istihdam türü vardır.

1.2.1.1.Memurlar

Memurluk statü hukukuna tabidir. Çalışma koşullarının belirlenmesinde idarenin takdiri söz konusudur. Çalışma şartlarının belirlenmesi tek taraflı işlemlerle olmaktadır.

Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, devlet memurları kanununa göre memur sayılır. Ayrıca kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

Memur olan kişi kamu görevine bir kadro ile yaşam boyu bağlanmıştır, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahiptir, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eder, kendisine görevi temelinde kamu yetkisini kullanma hakkı verilmiştir (Güler, 2005, 87).

1.2.1.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli Personel; kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması ve gerçekleştirilmesi sırasında özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulan, geçici işlerde çalışan kamu hizmeti görevlileridir.

Sözleşmeli Personelin çalıştırılmasına, ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca karar verilir. Teknik Hizmetler Sınıfında çalıştırılanlar için, işin geçici olması şartı aranmaz (Eryılmaz, 1999, 261). Kısaca sözleşmeli personel, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gereksinim duyulan, zorunlu işler için geçici olarak ve sözleşmelerinde belirtilen ücretle çalıştırılan görevlilerden oluşur (Akgüner, 2001, 41).

Yabancı uyrukluların tarihi belge ve arşiv kayıtlarını değerlendiren mütercimlerin, kadrolu avukat istihdam edecek kadar iş bulanmayan hallerde avukatların, kadrolu istihdamının mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Kurumu Uzmanlarının, Devlet Konservatuarı sanatçı öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçılarının, Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamı mümkündür (Babacan, 2004, 9).

Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan unsurunun atamayla göreve gelen memurlardan oluşturulması ilkesine getirilmiş bir istisnadır. İçeriği taraflarca belirlenemeyen ve idarenin tek taraflı iradesi ile oluşturulmuş bir statüye atanan memurların aksine, sözleşmeli personel kamu hizmetine, sözleşme ilişkisiyle bağlanmaktadır. Ancak, sözleşme ilişkisini belirleyen temel ilke olan irade serbestisi, sözleşmeli personel uygulamaları için geçerli değildir. İdarenin yasallığı kuralı gereği, yapılacak sözleşmelerin içeriği ve sözleşme yapılma yöntemi önceden kanunlarla belirlenmekte tarafların iradesi belirleyici olmamaktadır. Kısacası, yapılan sözleşmeler iş hukukundaki akitlerinden farklı olarak idari hizmet sözleşmeleridir (Karahanlıoğlu, 1998, 298).

1.2.1.3. İşçiler

Özel kesim çalışanları gibi 4857 sayılı İş Kanunu'na göre çalıştırılırlar. İşçiler memur, sözleşmeli personel ve geçici personelden farklı olarak sözleşme rejimine tabidirler. Bunlar toplu iş sözleşmesi ve grev hakları bakımından Anayasal hükümlere (m.53/1 ve m.54) ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na, sosyal güvenlik hakkı bakımından da, diğer kamu personeli gibi 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na tabidirler.

1.2.2.Yerel Yönetimde Personel

Günümüzde yerel yönetimler personel rejimi, merkezi yönetim personel rejiminin aynısıdır. Yerel yönetimlerin personel sistemi genel kamu personel sisteminin parçası olarak, kamu personel sisteminin sahip olduğu özellikler ve sorunları, yerelin personel sistemi de yaşamaktadır. Genelde olduğu gibi yerel yönetimlerde de memur, sözleşmeli, geçici personel ve işçi olmak üzere dört tür personel istihdam edilmektedir. Ancak belediyeler açısından yaşanan önemli bir sorun, 657 sayılı memurluk rejiminin sınıflandırma yapısı bakımından, belediyelere uygun olmamasıdır (Negiz, 2007, 288). DMK'nın 4. maddesi; kamu kurumlarındaki istihdam şekillerini düzenlemektedir. Buna göre, kamu hizmetleri, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür. Bu dört istihdam biçimi dışında personel çalıştırılması mümkün değildir. Fakat yasal çerçeve açık olmakla birlikte, belediyelerde uygulama oldukça farklı özellikler taşımaktadır. Uygulamada dört istihdam türü ortaya çıkmıştır; ancak bunlar kanunlarda sayılan istihdam türlerinden farklıdır. Belediyelerde memurluk, sözleşmelilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik olmak üzere dört istihdam türü vardır (Güler, 2001, 24).

1.2.2.1.Memurlar

1965 yılında kabul edilen 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun ilk halinde, mahalli idare personeli, kanunun kapsamı dışında tutulmuştur ve 1975 yılına kadar "devlet memuru" ve "belediye memuru" ayırımı yapılmıştır. 1974 yılında 12 sayılı KHK ile yapılan düzenleme ile il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar da DMK'nın kapsamına dâhil edilmiştir ve sadece "memur" terimi kalmıştır. Belediyelerde çalışan memurlar, 1975 yılından bu yana "memur" statüsü içinde merkezi yönetim memurları ile bütünleşmiştir. Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü'nün 1994 yılında yürürlükten kaldırılması ile birlikte, genel ve katma bütçe

memurluğu ile özel bütçeli yerel yönetim memurluğu arasındaki son simgesel farklılık da ortadan kalkmıştır (Güllüce, 2004, 50).

Merkezi ve yerel yönetimlerde uygulanan memurluk rejimi aynı olmakla birlikte, belediyelerde memurluk sisteminin kuruluşu bazı özgünlüklere sahiptir. Özgünlük, merkezi ve yerel yönetim ilişkileri ekseninde; kadro yaratma ve atama süreçlerinde ortaya çıkmaktadır.

DMK' da kadrosuz memur çalıştırılamayacağı ve kadroların da genel kadro kanununda gösterilmesi gerektiği yer almaktadır. Ancak bu konuda yerel yönetimler için ayrıcalık getirilerek, bu kurumların kadrolarının genel kadro kanununda yer almayacağını DMK' da, "il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklerin kadroları yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile tamamlanır" hükmü ile belirtmiştir. Böylece yerel yönetimlerdeki memur kadrolarının ihdası;

• Kanun ile belirlenme ilkesinin dışında bırakılmış,

• Belediye kadrolarını belirleme yetkisini belediyelerin yetkili organlarına verilmiş,

•Sürecin İçişleri Bakanlığı onayı ile tamamlanması konuları ile hükme bağlanmıştır(yerelnet.org.tr/personel/1s_statusu.php, Erişim Tarihi:20.03.2014).

657 sayılı DMK'nın getirdiği bu sistem 1984 yılına kadar uygulanmıştır. Belediye memur kadrolarının oluşumu, 1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile farklı usullere bağlanarak yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun, yerel yönetim kadrolarının ihdas yetkisini Bakanlar Kurulu Kararına bırakmıştır. 190 sayılı KHK'nın "Mahalli İdarelerin Kadroları" başlıklı beşinci maddesine göre; "İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığına gönderirler. İçişleri Bakanlığı; uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerini alır. Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir."

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin kadro ihdas ve iptal işlemlerinde merkezin bu yetkisi sona ermektedir. Belediye Kanununa göre norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkisi belediye meclisine aittir (md. 18/l). Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu bağlamda, 190 sayılı KHK'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin yürürlükten kaldırıldığı ve merkezi yönetimin belediye kadroları üzerindeki yetkilerine son verildiği

anlaşılmaktadır. Ancak Belediye Kanununun geçici 2. maddesi gereğince norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahallî idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, eski usule göre yani İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Buradan anlaşılacağı üzere belediye meclisleri memur kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verme yetkilerini norm kadro çalışması sonuçlanıncaya kadar kullanamayacak olmalarıdır.

1.2.2.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşmeli personel, 657 sayılı DMK' da sayılan dört istihdam türünden biri olarak, memurluk sistemine getirilmiş bir istisnadır. Sözleşmeli personel, kamu hizmetinin insan öğesinde memur statüsünün dışına çıkarak bir esnekleşme yaratma amacıyla getirilmiş ve 1980 sonrasında bir dönem yüksek ücretle teşvik edilmiş bir uygulamadır.

Eskiden belediyelerde sözleşmeli personel uygulaması, 06.06.1978 gün ve 7/15754 sayılı 'Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar' çerçevesinde yürütülürdü. Belediye, (1) meclis kararı, (2) biyografi formu, (3) hizmet sözleşmesi ile birlikte valilik kanalıyla İçişleri Bakanlığı'na talepte bulunurdu. Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca ücretleri saptanır ve İçişleri Bakanlığınca vize verilirdi (Güler, 2001, 33).

5393 sayılı Belediye Kanunu, sözleşmeli personel istihdam etmede yeni imkânlar tanımıştır. Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre; Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Sözleşmeli olarak istihdam edileceklere ödenecek ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının % 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir.

5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında sözleşmeli personel çalıştırılmasının, belediyelere birçok açıdan kolaylık sağlayan bir uygulama alanı olduğu vurgulanmıştır. Bu kanuna göre vize şartı aranmaksızın sözleşmeli personel çalıştırma imkânını elde eden

belediyeler, personel alımında bürokratik engellerin azaldığını, personel temin sürecinin hızlandığını, kamu hizmetlerinin daha hızlı sunulduğunu ve bu hizmetlerden daha geniş bir kesimin yararlanmasına imkân sağlandığını ileri sürmüşlerdir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yapılan yeniliklerle sözleşmeli personel statüsü, 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinde tanımlanan sözleşmeli personel statüsünden bazı yönleriyle ayrılır (Şen vd., 2005, 120).

Tablo 1.1. Sözleşmeli Personel Statüsündeki Değişiklikler

	657 Sayılı DMK' ya Göre	**5393 sayılı Belediye Kanununa Göre**
1.	Sözleşmeli personel istihdam edebilmek için, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zarurî ve istisnai bir durumun olması, yapılacak işin özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç göstermesi ve geçici olması (sadece teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılan sözleşmeli personel için işin geçici olması şartı aranmamaktadır)şartları aranmaktadır.	Yeni düzenleme ile belediyelere personel istihdamında oldukça esnek ve serbest bir alan tanınmaktadır. Belediyelere norm kadroya uygun olmak koşulu ile çok geniş bir alanda sözleşmeli personel istihdam etme imkânı verilmekte ve herhangi bir koşul ileri sürülmemektedir. Bu durumda belediyelerde, memurluk statüsünün dışında, süreklilik arz eden kamu hizmetlerinin yürütülmesinde de sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir.
2.	Sözleşmeli personelin çalıştırılmasına, ilgili kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca karar verilebilmektedir.	Yeni düzenlemede ise belediyeler, vize veya izin almadan, sözleşmeli personel çalıştırabileceklerdir. Buradaki tek koşul, norm kadro çalışmasının yapılmış olmasıdır. Norm kadroda memur statüsünde belirlenen kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılması durumunda, ilgili memur kadrosu boş olarak tutulacak, bu kadrolara ayrıca atama yapılmayacaktır. Başka bir ifade ile belediyeler, norm kadro çalışması sonucunda belirlenen ve yeni Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde sayılan alan ve unvanlardaki kadrolarda (çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel) ya memur statüsünde personel istihdam edecek ya da söz konusu kadroyu boş tutarak sözleşmeli personel çalıştıracaktır.
3.	DMK'nın 4/B maddesinde, sözleşmeli personelin ne kadar süreyle çalıştırılacağı belirlenmemiş; statünün "geçici" olduğu vurgulanmıştır, Buradaki geçicilikten kastedilen, işin tamamlanma süresidir. Sözleşmeli personelin istihdam nedenini oluşturan görev ya da proje tamamlandığında, sözleşmenin de sona ermesi gerekmektedir.	Yeni düzenlemede ise sözleşme süresini, "seçim döneminin bitiminden itibaren otuz günü geçmeme" koşuluna bağlanmıştır.

Ayrıca sözleşmeli personel uygulaması, çalışmasından memnun olunmayan kişilerin başka kişilerle ikame edilebilmesi imkânını sağlama açısından da önemlidir. Sözleşmeli personel uygulaması belediyeler açısından olumlu gelişmelere sebep olmakla beraber,

merkezi sınav sistemi yoluyla işe yerleştirilemeyen kişiler açısından da yeni bir iş imkânı temin etmektedir.

1.2.2.3. Sürekli ve Geçici İşçiler

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde sayılan dört istihdam şeklinden biri de işçi istihdamıdır. Söz konusu Kanun, kamu hizmetlerinin işçiler eliyle gördürülebileceğini bahsetmiş ve 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin 5620 sayılı Kanunla değişik (D) bendinde işçiyi tanımlamıştır. Buna göre; 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilen istihdam türleri dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanları *sürekli işçi* olarak tanımlamıştır. İşçiler, 22.05.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde istihdam edilmektedir. İş Kanunu işçiyi; "Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi..." olarak tanımlamaktadır.

Belediyeler, yaptırılacak işin niteliğine göre *geçici işçi* çalıştırabilmektedirler. Belediyelerde geçici işçi istihdamı, esas itibariyle 657 sayılı Kanunun değişik 4. maddesinin (D) bendi ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik çerçevesinde yapılmaktadır. 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin 5620 sayılı Kanunla değişik (D) bendinde geçici işçi; 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilen istihdam türleri dışında kalan 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 çalıştırılanlar olarak tanımlanmıştır

Belediyelerde işçi istihdamı, 1980'li yıllarda yapısal bir değişiklik yaşamıştır. Bu değişikliklerle birlikte işçi statüsünde istihdam, "belediye içi" ve "belediye dışı" olmak üzere iki biçimde yapılmaktadır. Belediye içi işçi istihdamı, işçi-memur ayırımından kaynaklanan geleneksel bir özelliğin yanı sıra, sürekli işçi-geçici işçi ayrımına dayanan yeni bir özellik taşımaktadır. Memur ve sürekli işçi alımında var olan yazışma, vize, onay gibi işlemlerin zaman kaybına yol açmasından dolayı geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Memurlar, işçiler lehine, sürekli işçiler de geçici işçiler lehine gerilemektedir. Belediye dışı işçi istihdamı ise, belediyelerde şirketleşme ve ihalecilik uygulamaları ile ortaya çıkmıştır. Belediyelerin kendi bünyelerinde sürdürdükleri hizmetleri kurdukları ve ortak oldukları şirketlere ya da özel sektör şirketlerine devretmeleri, işçi istihdamı için belediye bünyesi dışına kaymaya yol açmıştır. Bu durum belediye içi istihdamı doğrudan etkilemektedir. Diğer yandan işi yürüten ister belediye şirketi ister bir taşeron olsun, yürütülen hizmetin sorumlusu yine belediyedir; dışarıya kayan iş gücü yine belediyenin sorumluluk alanı içinde yer alır. Belirtilen iki

nedenden dolayı, belediyelerde istihdam üzerine yapılacak incelemelerin belediye içi istihdam ile sınırlı tutulmamasını zorunlu kılmaktadır (Güler, 1999, 105).

1980'lerin başlarına kadar, sayıları belediye meclisleri tarafından belirlenen işçiler, 1983 tarih ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sürekli ve geçici işçiler arasında, izne tabi olma bakımından ayrım yapılmıştır. Kararname ile sürekli işçilerin belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Bu düzenlemeyle sürekli işçi çalıştırılması izne bağlanarak ve alanları daraltılarak sınırlanmıştır. Memur atamaları zor olan belediyeler için, sürekli işçi çalıştırılması da zorlaştırılınca, geçici işçi çalıştırma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

Çalıştırılacak geçici işçilerin sayısı ise, her yıl bütçe yasaları ile yapılan düzenlemelere göre, aylar itibariyle belirlenir ve belirlenen sayılar toplanarak kurumun o yıl için çalıştıracağı geçici işçi sayısı bulunur. Bu konuda getirilen sınır, idarenin bütçe ödeneğini aşmamasıdır. Dolayısıyla idare, adam/ay hesabıyla kişi bazında değil para bazında belirlediği geçici işçi personelini istediği zaman, ödeneğinin yettiği ölçüde çalıştırabilecektir. Sayısı 'adam/ay' yöntemi kullanılarak bulunan geçici işçilerin izin zorunluluğu ise, 1994 yılı Bütçe Kanunu ile getirilmiştir. Kanunu'nun 48/d hükmüne göre geçici işçi çalıştırmak isteyen belediyeler İçişleri Bakanlığı'nın iznini almak durumundadır. İçişleri Bakanlığı, aynı sürekli işçilerde olduğu gibi, geçici işçiler için aldığı izin yetkisini de valiliklere devretmiştir.

Son durum…

Belediyelerin *sürekli işçi* kadrolarında iptal, ihdas ve unvan değişikliğine ilişkin usul ve esasların temel dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanununun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18 inci maddesi ile "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49. maddesinde düzenlenmiştir. Mezkur 18. maddenin (ı) bendinde; "Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek" hükmü ile mezkur 49. maddenin birinci ve ikinci paragrafında; "Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir" hükmüne yer verilmiştir. Bu madde hükmüne göre Devlet Personel Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanan 22/02/2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik" e ekli Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belediyelerde istihdam edilecek sürekli işçi statüsündeki personel, toplam sayı olarak her alt grup için ayrı ayrı belirlenmiş ve bu cetvellerde adet

olarak belirlenen sürekli işçi statüsündeki personele ilişkin unvanlara ise ekli cetvellerde yer verilmiştir.

İlgili mevzuata uygun olarak ihdas edilen ya da boş olan veya boşalan sürekli işçi kadrolarına belediyelerin istisnalar dışında izin almadan atama yapmaları mümkündür. Genel olarak açıktan atama izin prosedürü memurlarda olduğu gibi her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenmektedir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin*"Geçici işçiler"* başlıklı değişik 24.maddesinde ise; "Belediyelerde kullanılacak geçici iş pozisyonları bu kurum ve kuruluşlar için norm kadro standartları cetvellerinde belirlenen memur norm kadro standardı toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere bulunacak sayının yuvarlanması ve tam yıl esasına göre hesaplanması sonucu adam/ay sayısına göre meclis tarafından yıllık olarak belirlenir. Oranların hesaplanmasında sonucun tam sayı çıkmaması durumunda bulunan rakam kendinden büyük en yakın tam sayıya yuvarlanarak geçici iş pozisyonu sayısı tespit edilir." denilmektedir.

Bu çerçevede, belediyeler mezkur yönetmeliğe ekli norm standartları cetvellerinde kendi alt grupları için tespit edilen toplam memur normunun % 20'si kadar 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 geçici işçi istihdam edebilirler. Ancak, bu şekilde yapılacak geçici işçi istihdamında da Belediye Kanununun 49. maddesindeki oranların aşılmış olması durumunda İçişleri Bakanlığından izin alınması gerekmektedir (Adıgüzel, 2011, 240-241).

1.2.2.4. Taşeronlaşma

2000'li yıllarda kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalarda, asli ve sürekli görevlerin taşeron personele gördürülerek piyasaya devredilmesi ve sözleşmeli personel eliyle görülmesi ortaya çıkmıştır.

Belediyelerde görülen istihdam değişikliği, şirketleşme ve taşeronlaşma yoluyla esnek bir yapıya bürünmüştür. Belediyeler kurdukları şirketlere doğrudan hizmeti gördürmekte, şirket yönetiminde de belediye yöneticileri yer almaktadır. Şirketleşme özellikle anakent ve il belediyelerinde yaygındır. Belediyelerde şirketleşme dışında bir diğer esnek istihdam, taşeronlaşma uygulamasıdır. Taşeronlaşan belediyelerin yerine getirmekte zorunlu olduğu çöp toplama, park ve bahçe düzenleme, ulaşım gibi yerel hizmetler yanında su sayacı okumak ve doğal gaz sayacı okumak bedelleri toplamak gibi hizmetlere de ulaşmıştır (Aslan, 2005, 399).

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren, özelleştirme politikasının yoğunlaşmasıyla birlikte, belediye istihdam yapılarında yeni dönüşümler yaşanmıştır. Bu yeni süreçle birlikte,

belediyeler, başlıca hizmetlerini ihaleye çıkararak özel şirketlere devretme ve şirket kurma yoluyla, geleneksel hizmet alanlarından çekilmeye ve çalışma tarzı bakımından piyasa sistemine yakınlaşmaya başlamışlardır. İhale edilen hizmet alanları, kent temizliği, çöp toplama-taşıma, su hizmetleri gibi temel belediye hizmetlerinden, kimi belediye içi yönetim işlerine dek geniş bir çeşitlilik göstermektedir (Aydınlı, 2003, 82).

Belediye bünyesinde yürütülen hizmet alanıyla birlikte istihdam da daralmakta, buna karşılık istihdam, şirket ve taşeron kuruluşlarda genişlemektedir. Şirket ve taşeronlara devredilen işler, başlıca belediye hizmetleridir; belediye hizmeti yerel nitelikteki kamu hizmetlerindendir. Hizmetin piyasa kurallarına göre çalışan örgütler eliyle verilmesi yalnızca hizmetten yararlanan yurttaşlar açısından değil, aynı zamanda yönetim örgütlenmesi ve işgücü açısından da farklı sonuçlar doğurmaktadır (Güler, 1999, 117).

1.2.3.Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel

KİT, devletin bir girişimci olarak iktisadi faaliyetlerde bulunmak üzere kurmuş olduğu işletmelerdir. Tekelleri devlet eliyle işletmek, özel sektörün başaramayacağı veya giremediği işleri yapmak, ekonomiye yön vermek, özel sektöre öncülük etmek, gelir dağılımını düzenlemek gibi nedenlerle kurulmuştur (Seyidoğlu, 1999, 309).

1938 yılına kadar KİT'ler kendi kuruluş yasaları çerçevesinde idare edilmişlerdir. Cumhuriyet tarihinde KİT'lerle ilgili ilk genel düzenleme 1938 yılında 3460 sayılı, Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanunla olmuştur. Anılan yasada, "İktisadi Devlet Teşekkülü" olarak tanımlanmıştır. "Kamu İktisadi Teşebbüsleri" ifadesi ise mevzuatta ilk kez 1961 Anayasası'nda kullanılmıştır. 1961 Anayasası ile İktisadi Devlet Teşekkülerinin isimleri KİT olarak değiştirilmiştir. 1961 Anayasası'nın 127. maddesinde *"Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi kanunla düzenlenir"* hükmü yer almışsa da, "Kamu İktisadi Teşebbüsü" kavramının tanımı yapılmamıştır.

İkinci düzenleme ise, 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı yasa olmuştur ve 19 yıl uygulamada kalmıştır. Buna karşın KİT sisteminde üçüncü düzenleme 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK olmuştur. 440 sayılı Kanunun yerine çıkarılan 60 sayılı KHK, aynı yıl 2929 sayılı kanunla yasalaşmış ise de bu kanun da yedi ay sonra 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

İlk iki dönemde düzenlemeler KİT sistemini kurma ve geliştirme amaçlı iken, üçüncü dönemin düzenlemesi KİT sistemini tasfiye etme hareketinin ürünüdür. 1980'li yıllarda KİT'ler, 1960'lı yıllardaki duruşundan uzaklaştırılarak, kamu yararının gözetildiği

kuruluşlardan piyasaya göre faaliyet gösteren işletmeci birimlere dönüştürülmek istenmiştir (Şaylan, 2000, 57).

1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile karma ekonomi kurallarına göre yönetilme ilkesi yerine ekonominin kurallarına uygun yönetilme ilkesi benimsenmiş ve özelleştirmeye ilişkin düzenlemelerle bağlantı kurulmuştur. Ayrıca geçici 3. maddesiyle KİT'lerin kurulmalarında yasa ile kurulma terk edilerek, Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmaları ve bahsedilen KHK'da saklı tutulan konular dışında özel hukuk hükümlerine bağlı olmaları öngörülmüştür (Bakırcı, 1992, 27).

1988 yılında kabul edilen 308 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK'de değişiklik yapılmıştır. Bu kararname temelde KİT personel rejimini kökten ve bütüncül olarak değiştirmiştir. Kökten değişiklik KHK'nin 42. maddesinde yapılmış ve bütün görevler sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Böylece memurluk KİT'lerde istihdam biçimi olmaktan çıkarılmıştır (Aslan, 2007, 31-32).

Ancak 308 sayılı KHK'nin özellikle personel rejimine ilişkin bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Buna göre mahkeme, kararında KİT'lerde asli ve sürekli görevlerin mutlaka memurlar tarafında görülmesini hüküm altına almıştır. Ayrıca KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin diğer kamu görevlileri kavramının kapsamında yer almadığını karar altına almıştır.

308 sayılı KHK'nin özellikle personel rejimine ilişkin bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine ortaya çıkan boşluk 22 Ocak 1990 tarih ve 399 sayılı KHK ile doldurulmuştur. Ne var ki bu KHK'nin de bazı maddelerinin Anayasa Mahkemesince 1991 yılında iptal edilmesi üzerine 1992 yılında, 3771 sayılı yasa ile Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinde hususlar göz önünde tutularak 399 sayılı KHK'de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak daha sonra çıkartılan çeşitli yasa ve KHK'lerde de KİT personelinin hukuki statüsüne ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Bu nedenle KİT personelinin mevcut hukuki statüsü oldukça karışık bir görüntü arz etmektedir.

1.2.3.1. Memurlar

KİT'lerde çalıştırılan personelin istihdam türlerini 399 sayılı KHK'nin 3. maddesi üç ana başlıkta toplamıştır. Bunlar, Memurlar, Sözleşmeli Personel ve İşçilerdir. Memurlar, 1980 sonrası KİT mevzuatındaki gelişim çerçevesinde önce sözleşmeli, sonra kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilmiş, 3771 sayılı KHK ile 399 sayılı KHK'da yapılan düzenleme çerçevesinde bazı ek haklarla memur statüsünde istihdam edilmeye başlanmışlardır. 399 sayılı KHK'nın 3/b maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin gerektirdiği asli ve sürekli

görevler genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile kadro unvanları ekli I sayılı cetvelde gösterilen diğer personel eliyle görülür.

Kararname eki cetvelde bütün KİT'ler için memur personel ayrı ayrı, unvan ve sayı itibarıyla belirtilmiştir. Ekli I sayılı cetvelde sayılmış kadrolarda bulunmayan ancak genel idare esaslarına dahil yürütüldükleri teşebbüs veya bağlı ortaklık yönetim kurullarınca tespit edilecek hizmetlere ilişkin kadrolar Bakanlar Kurulu Kararı ile I sayılı cetvele dahil edilecektir. Bunlar hakkında 399 sayılı KHK'da belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir

Birde sürdürülen eski memur statüsü söz konudur. Bunlar; 1985 sonrası mevzuat doğrultusunda sözleşmeli statüye geçmeyip memur statüsünü sürdüren, 233 ve 308 sayılı KHK'ların geçici maddeleri uyarınca kadroları iptal edilmemiş bulunan ve haklarında 657 sayılı DMK'nın uygulandığı personeldir (Şaylan, 2000, 77).

399 sayılı KHK'da memur istihdamının azaltılmasına yönelik düzenlemeler geçici üçüncü maddededir. Buna göre 308 sayılı KHK ile memurların kendi isteğiyle sözleşmeli personel istihdamına geçmesi, emeklilik, istifa, ölüm ve benzeri sebeplerden boşalması sonucu kadroları iptal edilerek, memur statüsü ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. KİT'lerde çalışan memur statüsünü azaltmak, "emekliliği özendirerek", ardından da boşalan memur kadrosunun iptal edilmesiyle de gerçekleştirilmiştir. Emekliliğe hak kazanmış olanların, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyelerinin % 30 fazlasının ödeneceği belirtilmektedir. KİT'lerde personel sayısını azaltmaya yönelik bir diğer düzenleme 1999 tarihinde yayınlanan "2000 yılı Genel Yatırım ve Finansman Program Kararnamesi" ile getirilmiştir. İstihdamla ilgili 4. maddesi; KİT'ler ve bağlı ortaklıklarının personel alımının durdurulduğu, eleman ihtiyacının ana kuruluş veya bağlı ortaklık içindeki birimlerin ihtiyaç fazlası elemanlarının nakli suretiyle karşılanacağı belirtilmiştir (Köroğlu, 2012, 466).

1.2.3.2.Sözleşmeli Personel

1980'li yıllarda KİT'i özele devretme yönündeki neoliberal sermaye birikim rejimi uygulaması, bu kuruluşların personel sistemlerini yeniden yapılandırma yönünde olmuştur. KİT'lerdeki görevlerin, statü hukukuna göre olmayan sözleşmeli personel eliyle yerine getirilmesi hedeflenmiştir (Aslan, 2007, 31). Devletin, hem KİT'lerde çalışan memur statüsündeki kamu görevlilerini özendirici ücretlerle sözleşmeli personel statüsüne almak hem de yeni alınan personeli sözleşmeli yapmak istemesindeki geleceğe yönelik olası temel amacı, bu kuruluşları özelleştirmek için, özel teşebbüse çekici hale getirip, bu kuruluşlara sahip

olacak ulusal ya da uluslar arası kuruluşlara karşı güvencesiz, örgütsüz, sendikasız çalışanlar kitlesi teslim etmek idi (Öztekin, 1990, 19).

233 sayılı KHK ile KİT personeli statü hukuku dışına çıkarılmaya çalışılarak memur statüsünde personel istihdamına son verilmek ve toplu iş sözleşmesi kapsamında olmayan sözleşmeli istihdamı genişletilmek istenmiştir. Ancak 1980 sonrasında özellikle KİT'lerde yaygınlaştırılan sözleşmeli personel uygulaması bir dönem yüksek ücretlerle teşvik edilip benimsenmişse de Anayasa Mahkemesi[1] ve Danıştay'ın kararlarıyla sözleşmelilik ilişkisi, kamu hizmetinin gerekleri doğrultusunda statü ilişkisine dönmüş ve tercih edilme nedenleri de ortadan kalkmıştır. Sözleşmeli personelin süreli olma özelliği sözleşmenin yenilenerek uzatılması ile süreklilik kazanarak memura benzemiştir. Memurların Emekli Sandığı'na, sözleşmelilerin de Sosyal Sigortalar Kurumu'na bağlı olması esası, yapılan düzenlemelerle sözleşmelileri de istekleri halinde Emekli Sandığı ile ilişkilendirme olanağı tanınarak önemini kaybetmiştir. Sözleşmeli personele ilişkin düzenlemeler (Bakanlar Kurulu Kararları, yönetmelikler, tip sözleşmeler) ve bunlarda hüküm bulunmayan hallerde Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanacağının öngörülmesi, sözleşmeli personele de kuralsal (statüter) bir konum kazandırmıştır" (Karahanlıoğlu, 1998, 302).

Bugün gelinen aşamada KİT sözleşmeli personelinin kamu personeli olmakla beraber Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan personel kapsamında olmadığı, diğer kamu personeli ve ayrıca diğer sözleşmeli personel statülerinden de farklı, kendine özgü bir statüsü olduğu anlaşılmaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamına yönelik günümüzde yürürlükte bulunan düzenleme 1990 tarihli 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK"dır. 399 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK'ya tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları düzenlenmiştir.

399 sayılı KHK'da sözleşmeli personel; KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında genel idare esasları dışında yürütülen hizmetlerde, 399 sayılı KHK'da belirtilen hukuki easalar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmıştır. 399 sayılı KHK'nın 4. maddesinde ise sözleşmeli personele ait pozisyonların unvan ve sayılarının Bakanlar Kurulu Kararıyla tespit edileceği belirtilmiştir. Ayrıca KİT yönetim kurulu kararıyla işe alınan sözleşmeli personele ilişkin işe alma, işe

[1] 1989'da Anayasa Mahkemesinin sözleşmeli personele ilişkin kararıyla, 1984'de başlayan KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamı durmuş, iktidarın memurluk rejimine alternatif olacak sözleşmelilik rejimini merkezi ve yerel yönetimlere sirayet ettirmesini engellemiştir (Aslan, 2005, 307).

alınmada aranılacak şartlar, sınav, görev ve yer değişikliği, sosyal güvenlik ve çekilme hakları, yasaklar, çalışma saatleri ve izinler, ücret ve diğer kimi ödemeler, sicil ve başarı değerlemesi gibi konular da 399 sayılı KHK'da düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunlardaki personelden farklı, kendine özgü bir sözleşmeli personel statüsü getirilmiştir.

KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamında yürürlükte olan diğer mevzuat ise 3291 sayılı ve 4046 sayılı kanunlar çerçevesinde özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışanlardır. 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personel istihdamı ile 3291 sayılı ve 4046 sayılı kanunlar çerçevesinde istihdam edilenler arasındaki fark istihdam şeklinden değil, özelleştirme kapsamına alınışla birlikte değişen KİT statüsünden kaynaklanmaktadır. Bu tür sözleşmeli personelin ücretleri 527 sayılı KHK'nın 31. maddesi uyarınca, kuruluşlarda kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenecektir. Uygulama tavan (bazen taban) ücretlerin ve artış oranlarının belirlenmesi şeklinde olmakta, bu sınırlamalar içinde ücret ayarlamaları yapmaya yönetim kurulları yetkili kılınmaktadır (Köroğlu, 2012, 470).

1.2.3.3.İşçiler

KİT'lerde çalıştırılan üçüncü grup personel 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi "işçiler" olup, bunlar 2821 sayılı Sendikalar ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu hükümlerine göre Sendikal Örgütlenme Toplu İş Sözleşmesi yapabilme ve grev hakkına sahip, sosyal güvenlikleri 5510 sayılı kanunla düzenlenen işçi istihdamıdır. KİT personeli arasında önemli bir yer tutmakla birlikte, tamamıyla İş Hukukunun genel kanunlarına tabi bir istihdam türüdür (Şahlanan, 2007,138).

KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamı kadar uygulaması olmamakla birlikte geçici işçi pozisyonu da 1980- 2000 tarihleri arasında tercih edilen istihdam türlerinden olmuştur. Geçici işçi istihdam edebilmek için gerekli koşulların ve vize sürecinin işçi pozisyonuna göre kolaylaştırılması, KİT'lerde geçici işçi sayısını artırmıştır. KİT'lerde "sürekli işçi" çalıştırabilmek için 190 sayılı KHK'ya göre; kanun ya da yıllık programlara göre kurulması veya genişletilmesi gereken bir birimin olması ve mevcut işçi kadrolarının yeni işleri yapmaya yetersiz olması gerekmektedir.

1.3. Türk Kamu Personel Yönetiminde İstihdam Türlerine Genel Bakış

Türkiye'de kamu personel sistemi birbirinden farklı dört alan üzerinde yükselmektedir. Bu dört farklı alanı idari, adli, akademik ve askeri personel başlıkları oluşturmaktadır. Yalnızca günümüzde değil, tarihsel gelişme çizgisi üzerinde izlendiğinde

geçmişte de, kamu istihdamının hemen hemen aynı alanlara bölünerek kurulduğu görülmektedir. Kullanılan unvanlar, bu alanlarda istihdamın temel özellikleri birbirlerinden farklıdır. Genel olarak, her birini düzenleyen ayrı tüzel metinler kabul edildiği görülmektedir. Siyasal düşünceler tarihine bakıldığında, düşünürlerin tartıştığı sorun doğrudan bu konu olmamakla birlikte, devlet yöneticiliğine ilişkin değerlendirilmelerde anılan farklılaşmayı çağrıştıran açıklamalar yapıldığı görülmektedir (Sayan, 2005, 1).

Kamu personel sistemimizde statü rejimine tabi olarak istihdam edilen personel, memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Statü rejimi, kariyere dayalı liyakat sistemi temelinde yaşam boyu mesleğini, kamu yararı için, hükümete, idareye ve hizmet alanlara karşı görev ve meslek güvencesi içinde sürdürmeyi öngören yüksek iş güvenceli çalışma rejimidir.

1982 Anayasasıyla kurulan kamu personel rejiminin en başta kuralı, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesidir. 1982 Anayasasının 128. maddesinin birinci fıkrasında temellenen bu anayasal kural, rejimin temel kuruluş noktasıdır. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirme memur ve diğer kamu görevlisi adına statü hukukuna göre istihdam edilen görevlilere verilmiştir.

Diğer kamu görevlileri, 1961 Anayasasında yer almayan ve kamu personel yönetimine 1982 Anayasası ile giren bir ifadedir. Anayasanın ilgili maddesinde (128. md.) diğer kamu görevlilerinin tanımı yapılmamıştır ancak genel idare esasları kapsamında görevlerini yürütmeleri temel alınmıştır. Bu durumda Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli, Hâkim ve Savcılar ve Üniversite Personeli diğer kamu görevlileri kapsamına girmektedir. Bunların atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri de memurlar gibi kanunlarla düzenlenir.

Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre kamu kesiminde dört tür istihdam vardır ve bunlardan başka türde istihdam yasaklanmıştır. Bunlar: Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir.

Tablo 1.2. Türkiye'deki Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması

İstihdam Türü	**Bağlı Olduğu Kanun**
Memurlar (On Hizmet Sınıfı) -Genel İdare Hizmetleri Sınıfı -Teknik Hizmetler Sınıfı -Sağlık Hizmetleri Sınıfı -Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı -Avukatlık Hizmetleri Sınıfı -Din Hizmetleri Sınıfı -Emniyet Hizmetleri Sınıfı	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

-Yardımcı Hizmetler Sınıfı - Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı -Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı	
Diğer Kamu Görevlileri - Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli - Hakim ve Savcılar Personeli - Üniversite Akademik Personeli	 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu 2914 sayılı Üniversite Personeli Kanunu
Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Personel Kararnamesi
Geçici Personel	Devlet Memurları Kanununda Belirtilen Hükümler
İşçiler	İş Kanunu

1.3.1. Memur

Memur kavramının kapsamı ve içeriği ülkeden ülkeye değişiklikler gösterdiği için hukuksal açıdan evrensel ve standart bir tanımlama yapılamamaktadır. Ancak memur kavramının genel ve ortak sayılan iki ana öğesi söz konusudur. Bunlar; kamu hizmeti ve sürekli olarak yönetim hiyerarşisi içinde olmaktır (Onar, 1966, 150).

1876 Kanun-i Esasi ile benzerlik taşıyan 1924 Anayasasındaki memurlara ilişkin düzenleme, 'memurin' başlığı altında yapılmıştır. 92. ve 93. maddelere göre her Türk, hak ve fiil ehliyeti kazanması durumunda memur olarak istihdam edilebilirler. Hemen belirtelim ki 1921 Anayasası memurlara ilişkin herhangi bir ilke öngörmemiştir.

1961 Anayasası'nın memurluğu temel istihdam şekli olarak görmesi doğrultusunda, Türkiye'de Fordist kamu personel sistemi, memurluk üzerine biçim almıştır. Anayasa asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceğini temel prensip olarak benimsemiştir. 657 sayılı kanunda bu ilke ışığında, temel istihdam biçimi olarak memurluğu kabul etmiştir, diğer statüler ise istisnaidir (Aslan, 2005, 280). Asli ve sürekli görevler memurlar tarafından, diğer kamu hizmeti görevleri ise işçiler ve başka görevliler tarafından yerine getirilecektir.

1982 Anayasasında ise 1961'deki hükümler yinelenmiştir. Sadece ek olarak kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu görevlileri kavramları getirilmiştir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, memur ve diğer kamu görevlileridir. Bunların dışında kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görev ve yetkili olanlar da memur sayılır. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Bu düzenlemeyle; memurların çalışacakları yer, merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarıdır, memurlar bir kamu otoritesi kullanabilme haklarına sahiptirler, memurun

yapacağı görev, asli ve sürekli olmalıdır, memurlarla ilgili tüm düzenlemeler yasallık ilkesine tabidir (Sayan, 2005, 121).

1982 Anayasasının getirdiği tek ve önemli farklılık tüm kamu çalışanlarının devletin asli ve sürekli kamu görevlileri kapsamına alınması eğilimini ortaya koymasıdır. Böylece memurluk statüsünün alanı genişlemiştir. Bununla beraber, gereksinimleri karşılamak için kanun hükmünde kararnameler ile yapılan düzenlemeler, bu düzenlemeler ile ilgili yüksek yargı kararları kamu personel yönetimi sistemini karmaşık hale getirmiştir (Şaylan, 2000, 28).

Ayrıca Madde 129'da yer alan düzenlemeler şöyledir: Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır.

Kamu personelinin tanımlandığı temel metin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Kanun, adı gereği "memur" statüsünü düzenliyormuş gibi görülmesine rağmen, memurları aşarak kamu personel sisteminin genel çerçevesini belirleyen bir metindir. (Güler, 2005, 86).

657 sayılı Kanun, memurların hizmet koşullarını, niteliklerini, atanma ve yerleştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır. Kanundaki yönetmelikler Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulur.

Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır. Sözleşmeli ve geçici personel hakkında bu Kanunda belirtilen özel hükümler uygulanır. (Madde 1/1)

Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcıları, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehtaran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera va Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile

şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet Teşkilatı mensupları özel kanunları hükümlerine tabidir. (Madde 1/2)

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre sınıflandırma, devletin kamu hizmeti görevlerini ve bu görevde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmasıdır (md 3).

1970 yılında idari personel önce sekiz sınıfa ayrılmıştır. Daha sonra bu sayı bugünde geçerli olan ona yükselmiştir. Her sınıfta hizmete girilecek ilk ve yükselme olabilecek son dereceler, ilk-lise-yüksek okul mezunları için ayrı ayrı belirtilmiştir. Bununla birlikte sınıfların içyapılarını düzenleyen ayrı hizmet sınıfları tüzüğü ya da yönetmeliği gibi ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. Devlet Memurları Kanunu, bu sınıflar dışında memur kadrosu ihdas edilmesini yasaklamıştır. Sınıflandırmada öğretim öğesi çok önemlidir.

Bu sınıflar Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, Teknik Hizmetler Sınıfı, 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 Sınıfıdır.

Bunların dışında, 657 sayılı DMK'da 'istisnai memurluk' kavramı getirilmiştir. On sınıfın dışında görev alan memurlardan oluşur. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurları, Başbakan Başmüşaviri, Bakanlıklara bağlı müsteşarlıklar, genel müdürlüklere bağlı hukuk müşavirliği, halkla ilişkiler uzmanı, Valiler, Büyükelçiler istisnai memurdurlar. İstisnai Devlet memurluklarına 48 inci maddede yazılı genel şartları taşıyan kimselerden atanmalar yapılabilir. İstisnai memurluklara atananlar hakkında DMK' nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır. (Madde 59)

1.3.2. Sözleşmeli Personel

1982 Anayasası(mad.128), kamu hizmetlerinin statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilen memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirileceği hükmü altına alınmıştır. Statü rejimi, kariyere dayalı liyakat sistemi temelinde yaşam boyu mesleğini, kamu yararı için, hükümete, idareye ve hizmet alanlara karşı görev ve meslek güvencesi içinde sürdürmeyi öngören yüksek iş güvenceli çalışma rejimidir. 657 sayılı kanunla memur statüsünün bütün özellikleri düzenlenmiştir.

Sözleşme rejimi ise, doktrinde kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı istihdam biçimi olarak tanımlanmaktadır. Ancak

uygulamada sözleşmeli personel istihdamının asli ve sürekli bir kamu hizmeti görevi olma eğilimi giderek yaygınlaşmaktadır. Kamu personel rejimindeki atipik istihdam biçimleri daha çok sözleşmeli personel istihdamında kendini göstermektedir. Bu durumun bir sonucu olan ve kamu görevlisi kabul edilen sözleşmeli personele kanunilik ilkesinin uygulanmaması öğretide, Anayasanın 128.maddesine aykırılık olarak kabul edilmiştir. Anayasa'nın 128/2 maddesine göre, kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin temel esasların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu sebeple sözleşmeyle çalıştırılacak personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin temel esasların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de memurluğa alternatif olarak sunulan sözleşmeli personel istihdamına, kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik gerekçe gösterilmiş ve memurluğa göre güvencesiz olan bu istihdam biçimi idare tarafından desteklenmiştir. Güvencesizliğin yarattığı işten atılma korkusunun kişide, hem başarısızlık ve verimsizliğe yol açacağı hem de aidiyetlik duygusunu yitireceği göz ardı edilmemelidir (Serim, 1988, 145). 657 sayılı kanunla sadece DPT'de çalışacak yabancı uzmanlar için getirilen sözleşmeli personel uygulaması 1970'li yıllardan başlayarak yaygınlaşmaya başlamış, 1980 sonrası dönemde temel istihdam biçimi olmuştur.

12 Eylül Rejimi nedeniyle memurlar adına sendikal örgütlenmenin somut olarak olmaması ve memurların toplumsal muhalefetinin olmaması nedeniyle memurluğun, esneklik yönünde parçalanma süreci artmıştır (Aslan, 2005, 308). 1980'li yıllarla birlikte devlet örgütlenmesinin küresel kapitalizmin gereklerine uyarlanması nedeniyle kamu hizmet alanının istihdam sistemi açısından piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesini sağlayacak çalışma ilişkilerini kurma çabası kamu personeli istihdamının özellikle sözleşmelilik ve 2000'li yıllardan sonra taşeronlaşma üzerinden yeniden tanımlanmasıyla olmuştur (Sayan ve Küçük, 2012, 199).

Üst düzey bürokraside memurluk statüsünün eritilmesi sözleşmeli ya da kadro karşılığı statüler eliyle, alt düzey bürokraside ise taşeronlaşma ve geçici işçilik aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Aslan, 2005, 307-319).

Sözleşmeli personel çalıştırılmasının nedenlerini (Serim, 1988; Avcı, 2009) şöylece sıralayabiliriz; memur ücretlerinin düşük olması, KİT'ler de çalışanların sayısını azaltmak, bir kısım personele fazla ücret ödemek, uyumlu ve sessiz bir personel kitlesi yaratmak, uzmanlık gerektiren görevlerde kârlılık ve verimlilik amacını gerçekleştirebilmek, performansa dayalı ücret sistemini uygulayabilmek.

Memur ücretlerinin düşük olmasının önüne geçebilmek için daha çok ücret alan ancak memur güvencesine sahip olmayan sözleşmemelilik esasına göre çalıştırılan personel yapısı gündeme gelmiştir. Ancak günümüzde 657 sayılı kanunun 4/B'lilerinin aldığı ücretin, memur ücretiyle çok farkı kalmadığı için bu neden önemini kaybetmiştir.

1980'lerde ki yeni uygulama, ekonomik modelde KİT'lerin özelleştirilmesi olduğundan, personelinde de bu gelişmeye paralel olarak değişiklik yapılması bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır (308 sayılı KHK Genel Gerekçe). Böylece KİT personelinin sözleşmeli statüye geçişi ile memurluk sisteminin çözülme sürecine girmesinin özelleştirmeyle ilgisi olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Sözleşmeli personel uygulaması, görevlerde uzmanlaşmanın doğal bir sonucu olarak, özellikle uzmanlık gerektiren görevlerde kârlılık ve verimlilik amacını gerçekleştirebilmek için en uygun istihdam şekli olarak görülmüştür (Canman, 1988, 148). Ancak 657 sayılı Kanunun 4/B maddesinde 'özel bir meslek bilgisi ve uzmanlık' gerektiren görevlerde çalıştırılacağı belirtilen sözleşmeli personel özel bir meslek bilgisi ve uzmanlık gerektirmeyen kamu hizmetlerinde de çalıştırılmaya başlanmıştır.

Başta Başbakanlık olmak üzere üst düzey yöneticilere daha fazla ücret vermek suretiyle, bunların sözleşmeli statüde çalıştırılmaları için yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum kendi kadrolarını üst düzey yöneticiliğe getiren iktidarlara manevi güç, çalışanlara ise maddi güç sağlayan önemli bir araç olmuştur.

Sözleşmeli personelin başvuru, şikâyet ve dava açma hakkı hukuken olduğu halde, bunların kullanılması, çalışma güvencesi bulunmayan personel açısından oldukça cesaret gerektirir. Bu sebeple sözleşmeli personel statüsü ile uyumlu ve sessiz bir personel kitlesi yaratma iddiası olduğu düşünülebilir.

Memurlar statüleri gereği önceden belirlenmiş kurallar sistemine tabi oldukları için, performanslarına göre ücretlendirilebilmeleri mümkün değildir. Bu durum, memurların çalışma performanslarında zaman içinde düşüş meydana gelmesine sebep olmuştur. Bunun önüne geçebilmek için performansa dayalı ücret sisteminin uygulanabilmesi açısından sözleşmeli personel çalıştırma yoluna gidilmektedir.

Sözleşmeli personel konusunda Anayasa Mahkemesi içtihadı 1988'den günümüze kadar olan dönemde değişiklik göstermiştir. 1988 yılında sözleşmeli personelin "diğer kamu görevlileri" arasında yer almadığını söyleyen Anayasa Mahkemesi (E.S. 1988/5 K.S.1988/55 K.G.22.12.1988), asli ve sürekli işleri yerine getiren sözleşmeli sağlık personelinin (E.S. 2005/145 K.S.2009/112 K.G.23.07.2009) ve sözleşmeli öğretmenlerin (E.S.2008/54 K.S.2011/45 K.G.10.03.2011) "diğer kamu görevlisi" olduğunu ifade etmiştir. Bu durum iş güvenceli ve sürekli bir pozisyon olan memurluk yerine hukuki olarak süreli ve iş güvencesi

olmayan bir pozisyonun tercih edilmesini, istisnailikten genelliğe, geçicilikten sürekliliğe olarak özetler (Sayan ve Albayrak, 2011, 141).

1980'lerden 2000'li yıllara kadar olan dönemi incelediğimizde personel literatüründe karşımıza çıkan tek bir istihdam türü var o da yükseliş arz eden sözleşmeli personeldir. Ancak bu arz 2000'li yıllardan sonra pek çok nedenden dolayı talep bulamamıştır. Siyasi parti üzerindeki en önemli baskı oy kaygısıdır. Bu da çok sık seçimlerin olduğu ülkemizde sözleşmeli personeli istenilen sayılara getirememiş buna karşılık statülü memurlukta istenilen azalış oy kaygısı yüzünden çokta gerçekleşememiştir. Seçimlerde oy sayısını arttırmak ya da düşürmemek isteyen iktidar sözleşmeli çalışanları sınavsız memur kadrosuna geçirmiştir.

Bir başka neden yargı kararları sonucu güvenceli ve statü hukukuna tabi bir istihdam biçimi haline gelen sözleşmeli personelin haklarını genişleten mevzuat değişiklikleri olmuştur. Bu durum sözleşmeli personelin hükümetlerin istediği bir istihdam biçimi olarak yerleştirilmesini engellemiştir (Kayar, 2014, 74). Bu statüdekilerin özlük haklarında yapılan iyileştirmeler, Danıştay ya da ilk derece mahkemeleri tarafından verilen iptal kararları sonucunda zorunlu olarak yapılan iyileştirmelerdir. Yargı kararlarının zorlamasıyla yapılan bu göstermelik iyileştirmeler ile sözleşmeli personel düşük özlük haklarına sahip fakat sürekli bir istihdam şeklinde dönüşmüştür (Sayan ve Albayrak, 2011, 169).

Bu istihdam biçimi 1980'e kadar genel olarak 657 sayılı yasanın 4/B hükmü ve 1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürürken, 1980 sonrasında kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahiptir. Günümüzde sözleşmeli personel; DMK'ya göre istihdam edilen sözleşmeli personel, yerel yönetimlerde istihdam edilen sözleşmeli personel, kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen sözleşmeli personel, düzenleyici denetleyici kurumlarda sözleşmeli personel istihdamı, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı, sağlık personelinde sözleşmeli personel istihdamı, askeri kurumlarda sözleşmeli personel istihdamı, 375 sayılı KHK'ya göre sözleşmeli bilişim personeli istihdamı, yabancı uyruklu sözleşmeli personel istihdamı, TBMM'de belirli süreli sözleşmeli personel istihdamı ve sözleşmeli sanatçı istihdamı olarak on bir ayrı grupta incelenebilir.

1.3.2.1. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı

Kanunun 4. maddesinin(B) fıkrası uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personel ve Ek Geçici 16. maddesi uyarınca çalıştırılan sözleşmeli personel şeklinde iki farklı uygulaması bulunmaktadır.

DMK'nın 4/B hükmüne göre 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 geçici olarak çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan personel olarak tanımlanmakta, teknik hizmetlerden olan görevler için, işin geçici olma şartı aranmamaktadır. DMK'nın 4/B hükmüne göre çalışan sözleşmeli personelin çalışma esas ve usulleri 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (28/6/1978 tarih ve 16330 sayılı Resmi Gazete) ile uygulamaya konulan "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" da, düzenlenmiştir.

Bakanlar Kurulu kararında (mad.1), bu esasların uygulanacağı kamu idare, kurum ve kuruluşları belirtilmiştir. Buna göre; "Genel bütçeye dâhil dairelerde, katma bütçeli idarelerde, döner sermayeli kuruluşlarda, belediyelerde, il özel idarelerinde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel bütçeli idareler ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kuruluşlarda sözleşme ile çalıştırılacak personel hakkında" bu Bakanlar Kurulu kararında belirtilen hükümler uygulanacaktır. Ayrıca Bakanlar Kurulu kararında 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine tabi olarak çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücreti ve sürelerinin ilgili Bakanlığın önerisi ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüsü üzerine Maliye Bakanlığınca saptanacağı düzenlenmiştir.

DMK'nın Ek Geçici 16. maddesi uyarınca ise; teknik bünyeye dahil olmayan ve haklarında DMK hükümlerinin uygulanması gerekenler hariç, aynı Kanunun Ek Geçici 12.(Tiyatro, opera, bale sanatkârları ve orkestra teknik personeli), l3.(Belediye opera ve tiyatroları, şehir ve belediye konservatuar ve orkestrası) ve 14.(Cumhurbaşkanlığı senfoni orkestrası üyeleri) maddeleri kapsamına dahil personel ile Kültür ve Turizm Bakanlığının sanatla ilgili merkez ve taşra birimlerine bağlı olarak çalışan orkestra, koro ve topluluk sanatçıları, sanatkarları ve sanatçı öğretmenleri ile Devlet sanatçıları sözleşmeli olarak çalıştırabilmektedir. Ek Geçici 16. maddesine göre çalışan sözleşmeli personelin çalışma esas ve usulleri ise 87/11782 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (7/6/1987 tarih ve 19480 sayılı Resmi Gazete) ile yürürlüğe konulan "Devlet Sanatçıları ve Sanatçıların Sözleşmeli Olarak Çalıştırılmasına Dair Esaslar" da düzenlenmiştir.

Analiz…

DMK'nın 4/B hükmüne göre sözleşmeli personelle ilgili düzenlemede dikkat çeken ifadeler şunlardır. Önemli projelerin hazırlanmasında, zaruri ve istisnai hallerde, özel bir meslek bilgisinde, geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca karar verilen bir istihdam türüdür. Ayrıca teknik hizmetlerden olan görevler için, işin geçici olma şartı aranmamaktadır.

Öncelikle kanunda belirtilen önemli projelerin neler olduğu belirtilmemiştir. Bu durumda Bakanlar Kurulu Kararıyla sözleşmeli personel çalıştırılmasına izin verilen görevler için yapılan projelerin önemli projeler olduklarını kabul etmemiz gerekmektedir. Ayrıca

kanunda belirtilen zaruri ve istisnai hallerin neler olduğu, hangi işlerin özel bir meslek bilgisine ihtiyaç olduğu, hangi işlerin geçici olduğu hangilerinin asli ve sürekli olduğu ne 4/B maddesinde ne de 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararında yer almaktadır. İdarenin inisiyatifine bırakılan işin geçici olup olmadığının tespiti nedeniyle de, uygulamada bu personelin, geçici işlerin yanı sıra sürekli hizmetlerde çalıştırıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla memurlar tarafından yürütülmesi gereken görevlerin sözleşmeli personele gördürülebilmesine olanak sağlanmıştır. Bir de kanun teknik hizmetler sınıfındaki görevlerde çalıştırılacak sözleşmeli personel için de geçicilik şartını aramamıştır. 657 sayılı Kanunun 36.maddesinde belirtilen teknik hizmetler sınıfının kapsamının genişliği göz önüne alındığında, geçicilik şartının uygulanacağı sözleşmeli personelin kapsamının oldukça dar olduğu görülmektedir.

Anayasa gereği sözleşmeli personelin sürekli işlerde çalıştırılması aykırılık teşkil eder. 1982 Anayasasının 128. maddesi, asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilir ifadesine yer vermesiyle, bunların dışında kamu hizmeti görenlerin durumlarının ne olacağı ortaya çıkmıştır. Anayasada yer alan "diğer kamu görevlilerinin" YÖK, Silahlı Kuvvetler Personeli, Hakim ve Savcılar gibi Anayasada sayılan personel olduğu savunulmuşsa da Anayasanın 68, 76 ve 129. maddelerinde sözü edilen personel, sayma yoluyla belirlendikten sonra "yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliğini taşımayan diğer kamu görevlileri" denmesi, bizi Anayasanın, diğer kamu görevlilerini sınırlamak düşüncesinde olmadığı sonucuna götürür. Yapılacak düzenlemeler Anayasasının aradığı koşullara uydukça, sözleşmeli personelinde diğer kamu görevlisi sayılacağı söylenebilir (Eren, 1986, 75).

Gerek Anayasa Mahkemesi, gerek Danıştay gerekse Uyuşmazlık Mahkemesi devlet ya da diğer kamu tüzel kişiliklerinde kamu hukuku esaslarına bağlı olarak çalışanları çalışma biçimi sözleşmeli de olsa, kamu görevlisi sayılmaları gerektiğini kabul etmiştir. Üstelik sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esasları belirleyen 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararında da (m.2) sözleşmeli personel, mevzuata uygun olarak bu Bakanlar Kurulu kararının 1.maddesinde belirtilen kuruluşlarda sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu görevlileri olarak ifade edilmiştir.

Sonuçta sözleşmeli personelin istihdam durumu, hem Anayasaya hem yargı kararlarına hem de kendileriyle ilgili esasları belirleyen Bakanlar Kurulu kararıyla da çelişmektedir. Sözleşmeliliğin memurluk gibi asli ve sürekli bir istihdam şekline dönüştürülmesi kamu personel rejiminin bütünlüğünü bozmaktadır. Bu çelişkiyi giderebilmek için sürekli hizmetlerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına son verilmeli yalnızca geçici işlerde çalıştırılmalı ve dolayısıyla kamu görevlisi olarak kabul edilmemelidir.

İstihdamın sürekli hale gelmesi iki temel sorunu beraberinde getirmiştir. Birincisi, sözleşmeliler memurlar gibi çalıştırılmakta fakat maaş ve sosyal haklar yönünden çok daha kötü koşullarda bulunmaktadırlar. İkincisi, geçici istihdam için düzenlemiş sözleşmeli personel mevzuatı ihtiyaçları karşılamamaktadır. Bu sebeplerle sözleşmelilik günümüzde memurluk statüsüne yaklaştırılmaya çalışılan ancak memurluğun güvence sisteminden yoksun bir istihdam türü haline gelmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011, 143).

1.3.2.2. Yerel Yönetimlerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

5393 sayılı Belediye Kanununa göre istihdam edilen sözleşmeli personelde; belediye ve bağlı kuruluşlarda norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam edilebileceğine ilişkin düzenleme de yapılmıştır. Buna göre, avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir.

Bu konu bir önceki başlıkta daha detaylı anlatıldığından tekrar oluşturulmaması açısından bu kadar bilgiye yer verilmesi uygun görülmüştür.

1.3.2.3.KİT'lerde Sözleşmeli Personel İstihdamı

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3. maddesinin (C) bendine göre yürütülmektedir, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde 399 sayılı KHK'de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeli kapsamaktadır. KİT'lerde ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda istihdam edilen personelin önemli bir bölümü, 399 sayılı KHK kapsamında sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır.

Bu konu da bir önceki başlıkta daha detaylı anlatıldığından tekrar oluşturulmaması açısından bu kadar bilgiye yer verilmesi uygun görülmüştür.

1.3.2.4. Düzenleyici Denetleyici Kurumlarda Sözleşmeli Personel İstihdamı

657 Sayılı DMK'nın 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi için ilgili kurumun teklifi, Maliye Bakanlığı ve DPB'nın görüşü doğrultusunda pozisyon ihdası yapılmaktayken, Düzenleyici Denetleyici Kurumlarda Maliye Bakanlığı'nın ve DPB'nın müdahilliği ortadan kalkmakta, doğrudan kurumun teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından verilen karar ya da çıkarılacak yönetmeliklerle süreç oluşmaktadır. Bu durum bize Düzenleyici Denetleyici Kurumların personel rejimlerinin pozisyon ihdası gibi önemli konularda merkezi yönetimin kontrolünden ayrıştığı ve bağımsızlaştığı sonucunu göstermektedir.

Düzenleyici kurumlar, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu personel istihdamı bağlayıcı kurallardan geniş ölçüde özerktirler. Şeker Kurumunda tüm personel 4857 sayılı İş Kanununa göre istihdam edilmektedir. SPK ve RTÜK kurucu yasaları memur istihdamına yer veren yasalardır. Ancak her iki kurumda da sözleşmeli personel istihdamı olanaklıdır. Yine RTÜK Personel Yönetmeliğinde de, kurul hizmetlerinin memur eliyle gördürüleceği düzenlenmekte; memurların kadroları karşılık gösterilmek şartıyla sözleşmeli de çalıştırılabileceği belirtilmektedir.

Ayrıca bazı kurullar kendi personel düzenlemeleriyle 657 sayılı Yasa arasında ücret ve diğer mali haklar dışında bir bağ kurmuştur. Örneğin, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu personeli için "Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir" hükmü getirilmiştir.

Sermaye Piyasası Kurulu Personel Yönetmeliğinde öngörülen istihdam şeklilerinden biri de "Yarı Zamanlı Personel" istihdamıdır. Buna göre, tabip, hukukçu, mütercim, mühendis ve mimar gibi özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına sahip personelin, Kurulun tam gün çalışmayı gerektirmeyen iş ve hizmetlerinde, kadro karşılığı sözleşme ile yarı zamanlı (part time) olarak çalıştırılabilecektir.

1.3.2.5. Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamı

Personelin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde ihdas edilmiş bir memur kadrosuna sahip olduğu, ancak aynı zamanda sözleşme ile çalıştırıldığı bir sözleşmeli personel alt istihdam biçimidir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel, sözleşmelerinde belirlenen esaslar dışında Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir.

İlk olarak 30/11/1984 tarihli ve 84/8813 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile getirilmiş, daha sonra birçok kurumda uygulanır hale gelmiştir. Her kuruluşun kanununda belirtilen kadroları karşılık gösterildiğinden bu konuda uygulama birliği yoktur. Bu istihdam biçimiyle

personel çalıştıran kurumların bazıları Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığıdır.

Memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı güvenceli, idare ile bireysel sözleşme imzaladığından dolayı da esnek olan bu istihdam türü hukuka uygunluk açısından tartışmalı bir yapıdadır. Bu durum kamu hukuku açısından, personelin aynı anda iki farklı ve zıt ilişkiyle devlette istihdam edilmesi anlamına gelmektedir. Bu istihdam türü, Başbakanlık merkez örgütünün, bağlı-ilgili kuruluşlarının ve bazı düzenleyici kurumların üst düzey yönetici kadroları ve kariyer uzmanlarında kullanılmaktadır. Aynı kamu kurumunda üst bürokrasinin farklı bir rejime tabi tutulması, bürokratik örgütlenmenin özünde mevcut olan eşitsizliğin daha da derinleşmesine sebep olmuştur (Aslan, 2005, 341).

1.3.2.6. Sağlık Personelinde Sözleşmeli Personel İstihdamı

1980'li yıllarda yeni liberal ideolojinin tüm dünyada egemen olması ve kamu hizmetlerinin küçültülerek, piyasanın rekabetine açılmasıyla birlikte devletlerin sağlık hizmetlerindeki rolü azalırken, boşalan bu alanlarda özel sektör aktörleri daha etkin olmuşlardır (www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gul.pdf Erişim Tarihi: 01.05.2015). Sağlık personelinin istihdamında 2003 yılında hazırlanan "Sağlıkta Dönüşüm Programı" önemli bir kırılma noktasıdır. Çünkü bununla sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi ve sunumu açısından önemli değişiklikler gündeme taşınarak Sağlık Bakanlığı'nın "planlayıcı ve denetleyici" bir rol üstlenmesinin hukuki zemini hazırlanmakta, bununla birlikte sağlıkta sözleşmelilik ve hizmet alımı uygulaması başlamaktadır. Türkiye'deki kamu istihdamındaki dönüşümle paralellik gösteren ve kendine kamu istihdamında esneklik tartışmaları başlığı altında yer bulan sağlık alanında dönüşen istihdamı sözleşmelilik, taşeronluk ve yabancı personel (hekim, hemşire) istihdamı üzerinden ele alıp incelemek doğru bir yöntem olacaktır (Küçük ve Sayan, 2012, 173). Kamu personel sisteminin statü hukukuna dayalı güvenceli bir yapıdan, sözleşme hukukuna dayalı esnek bir yapıya dönüştürülme çabası en belirgin olarak sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılmasına ilişkin düzenleme ve uygulamalarda göze çarpmaktadır. Sağlıkta sözleşmelilik 4924 sayılı kanuna, 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine, 663 sayılı KHK'ya göre örgütlenmiştir. Bunlara bir de aile hekimliğini eklersek sağlıkta sözleşmeliliğin dört farklı biçimde uygulandığını söylemek mümkün hale gelmektedir.

4924 sayılı Kanun çerçevesinde istihdam edilen sözleşmeli sağlık personeli; 10.07.2003 tarih ve 4924 sayılı kanunla, eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet

dallarında sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesini temin etmek üzere, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen ve işçi sayılmayan doktor, diş doktoru, eczacı, veteriner, biyolog, psikolog, sosyal çalışmacı, diyetisyen, fizyoterapist, çocuk gelişimcisi, odyolog, tıbbi teknolog, sağlık teknikeri, hemşire, ebe, sağlık memuru gibi personeldir. Bu kanunla sadece Sağlık Bakanlığına özgü yeni bir sözleşmeli istihdam modeli geliştirilmiştir. Kanunun genel gerekçesinde mecburi hizmet yükümlülüğünün kamuda personel azaltma politikasına ters olmasından ve istihdamdan daha fazla doktor mezun olmasından dolayı mecburi hizmet uygulamasının ortadan kaldırılması gerektiği vurgulanmıştır. Bunun yerine sözleşmeli personel istihdamına ilişkin bir düzenlemeye gidilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ancak mecburi hizmet uygulaması kaldırıldıktan iki yıl sonra ve sözleşmeli hekime çok fazla talep olmayınca 2005 yılında tekrar kanunlaşmıştır. Toplam olarak 22 bin adet ihdas edilen sözleşmeli personel pozisyonlarında uygulama başlatıldıktan sonra 16 bin sağlık personeli istihdam edilmiştir (Akdağ, 2008, 86).

657 Sayılı Kanunun 4/B Maddesine Göre İstihdam; 2005 yılında yayımlanan 5413 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik ile sağlık personeli istihdamında yeni bir statü yaratılmıştır. 657 sayılı kanunun 4/B maddesine göre sözleşmeli sağlık personeli istihdamı, 4924 sayılı kanuna tabi sözleşmeli personelin statüsünden ve özlük haklarından farklıdır. Herhangi bir hukuki engel olmamasına rağmen, Sağlık Bakanlığı tarafından bu madde hükmüne dayanılarak hekim (diş hekimi hariç) istihdamı tercih edilmemiştir. Ancak bu düzenleme ile çok sayıda sağlık personelinin (hemşire, ebe, sağlık memuru vb.) bu madde kapsamında maaşları genel bütçeden veya döner sermaye gelirlerinden ödenmek şartıyla istihdam edildiği görülmektedir (Küçük ve Sayan, 2012, 181).

663 Sayılı KHK Kapsamında Sözleşmeli İstihdam; 11.10.2011 tarih ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile merkezde Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve taşrada ise il düzeyinde Kamu Hastane Birlikleri, yataklı tedavi hizmetleri sunumundan sorumlu olarak kurulmuştur. 663 sayılı KHK ile Genel Sekreter, Tıbbi Hizmetler Başkanı, İdari Hizmetler Başkanı, Mali Hizmetler Başkanı, Uzman, Hastane Yöneticisi, Başhekim, Müdür, Başhekim Yardımcısı, Müdür Yardımcısı ve Büro Görevlisi pozisyonlarında sözleşmeli statüde personel istihdam edileceği hükme bağlanmıştır. Buradan hareketle üst düzey yöneticilerin, özel veya kamu sektöründe bir süre çalışmış olmak şartıyla, hizmet sözleşmesiyle çalıştırıldıklarını ve

performansa göre ücretlendirildiklerini anlıyoruz. Ancak üst düzey yönetici pozisyonunda çalışan personelin, esnek istihdama göre sözleşmeli olarak çalıştırılması, kamu hizmetlerinin sürekliliği açısından tartışmalı bir konudur. Böylece 663 sayılı KHK ile yeni bir sözleşmeli kategorisi ortaya çıkmıştır.

258 sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanuna göre istihdam edilen sözleşmeli personel; Sağlık Bakanlığı; Bakanlık veya diğer kamu kurum veya kuruluşları personeli olan uzman tabip, tabip ve aile sağlığı elemanı olarak çalıştırılacak sağlık personelini, kendilerinin talebi ve kurumlarının veya Bakanlığın muvafakatı üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, sözleşmeli olarak çalıştırmaya veya bu nitelikteki Bakanlık personelini aile hekimliği uygulamaları için görevlendirmeye yetkilidir. 2005 yılında Düzce ilinde başlayan aile hekimliği uygulaması Aralık 2010 itibariyle tüm ülkede hayata geçirilmiştir. Aile hekimliği uygulamasında aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarına sözleşmeli çalışma esası getirilmiştir. Aile Hekimlerinin sözleşmeleri vali veya görevlendireceği merciiyle imzalanmaktadır. Sözleşmeler, bir yıl için geçerli olup, yenilenirken listedeki hasta sayıları, müşteri memnuniyeti kısacası performans kriterleri dikkate alınmaktadır (www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gul.pdf Erişim Tarihi: 01.05.2015). Aile hekimliği uygulaması; birinci basamak sağlık hizmetleri sunumunun yeni liberal ideoloji çerçevesinde yeniden yapılanmasıdır (Ergun ve Dericioğulları, 2010, 47). Kamu finansmanı çerçevesinde gerçekleşen, sağlık ocağı temelli, topluma dönük ve bütüncül koruyucu sağlık hizmetlerinin yerini serbest piyasa ekonomisinin arz talep dengesi ve bireyi temel alan bir yaklaşım almıştır (Küçük ve Sayan, 2012, 182). Ülkemizde aile hekimliği uygulaması; kişiye ve çevreye yönelik bütüncül olarak üretilen koruyucu hekimlik hizmetlerinin birçok disiplinden oluşan bir ekiple yürütülen bütüncül halini değiştirerek, kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri kısmını ayırmakta ve birinci basamak tedavi edici sağlık hizmetleri ile birlikte aile hekimine sorumluluk yüklemektedir. Böylece hekim seçme özgürlüğü hakkına sahip bireyler, belli koşullarda istedikleri aile hekiminden sağlık hizmeti alabileceklerdir (Ergun ve Dericioğulları, 2010, 47).

1.3.2.7. Askeri Kurumlarda Sözleşmeli Personel İstihdamı

TSK'da sözleşmeli olarak subay, astsubay, uzman, erbaş ve erbaş-er istihdam edilmektedir. Sözleşmeli subay ve astsubay sayısı henüz çok fazla değildir. 2013 verilerine göre toplam subay sayısının % 9.1'i sözleşmeli subay, toplam astsubay sayısının % 1.4'ü sözleşmeli astsubaydır. Sözleşmeli erbaş ve erlerde ise durum profesyonel ordu söylemleri ve

siyasi nedenlerden dolayı gittikçe artış göstermektedir. 2012 yılının başlarında sayı yaklaşık 500 iken son aylarında rakam 3.136'ya ulaşmıştır.

1.3.2.8. 375 sayılı KHK'ya Göre Sözleşmeli Bilişim Personeli İstihdamı

Günümüz bilişim teknolojisi alanında yaşanan hızlı gelişme, kamu yönetiminde de kurumsal yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu nedenle kamu kurumlarının örgütsel yapılanmalarında bilgi işlem oluşturulması zorunlu bir hal almıştır. Kamu hizmetlerinin verimli ve güvenli bir biçimde gerçekleşebilmesi için kurumsal yapılanma yanında, bilişim alanında uzmanlaşmış personel istihdamı da zorunlu hale gelmiştir (Kayar, 2014, 108).

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın 2. maddesi kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarının büyük ölçekli bilgi işlem birimlerinde, bilişim hizmetlerini yürütmek ve 20 kişiyi geçmemek üzere "tam zamanlı", "kısmî zamanlı" veya kurumların "bilişim projeleri ile sınırlı"olarak sözleşmeli bilişim personeli çalıştırılabilir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Büyük Ölçekli Bilgi İşlem Birimlerinde Sözleşmeli Bilişim Personeli İstihdamına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik"e göre tam zamanlı sözleşmeli bilişim personelinin haftalık çalışma süresi 45 saat olup, kısmi zamanlı personel haftada en fazla 30 saat çalıştırılabilir. Kısmî zamanlı sözleşmeli bilişim personeli olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmemekte ve işsizlik sigortası primi yatırılmamaktadır. Ayrıca, tam zamanlı çalışan sözleşmeli bilişim personeline tanınan yıllık izin hakkının kısmi zamanlı sözleşmeli bilişim personeline tanınmadığı görülmektedir.

1.3.2.9. Yabancı Uyruklu Sözleşmeli Personel İstihdamı

Kamu hizmetlerinin vatandaşlar tarafından yürütülmesi genel geçer kuraldır. Ancak bazı kanunlar, yabancı uzmanların devlet hizmetlerinde kullanılmalarına izin vermiştir. Bunlar devlet memurluğunun kazanımlarından yararlanamazlar sadece sözleşme ile belirlenen kurallara tabidirler (Kayar, 2014, 98).

Mevzuatı gereği yabancı uyruklu personel çalıştırılmasına yönelik hüküm bulunan kurumlardan bazıları şöyledir: ÖSYM, TÜBİTAK, TRT Genel Müdürlüğü, T.C. Merkez Bankası, TSE, Hazine Müsteşarlığı, TÜİK, TİKA, Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşları, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Adalet Akademisi.

1.3.2.10. TBMM'de Belirli Süreli Sözleşmeli Personel İstihdamı

Bu grup, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin tipik idari faaliyetlerde değil, diğer sözleşmeli personel türlerinin tersine, yürütülen yasama faaliyetine yardımcı olması sebebiyle

oluşturulmuş ve görev süresi sınırlı bir sözleşmeli personel türünü ifade eder (Kayar, 2014, 107).

Üç türlü istihdam edilirler; bunlardan birincisi TBMM'nin faaliyetleri ile ilgili alanlarda TBMM Başkanına danışmanlık yapmak üzere, kadro şartı aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak beş *TBMM Başkan Danışmanı* çalıştırılabilir. İkincisi yasama faaliyetleri ile ilgili özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda *Siyasi Parti Grup Başkanlıklarında* kadro şartı aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilir. Üçüncüsü de, yasama faaliyetlerinde milletvekillerine yardımcı olmak üzere kadro şartı aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın *her milletvekili* için bir danışman, bir ikinci danışman ve ilave bir personel sözleşmeli olarak çalıştırılabilir.

1.3.2.11. Sözleşmeli Sanatçı İstihdamı

10.06.1949 tarih ve 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanun'la kurulan Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü kapsamında, devlet tiyatrolarında sanatkâr memurlar, uygulatıcı uzman memurlar ve uzman memurlar idari sözleşmelerle sözleşmeli personel olarak istihdam edilirler.

Kanunun 5. maddesine göre başrejisör, rejisörler, aktör ve aktrisler, reji asistanları, müzik işleri yöneticisi ile başkorrpetitör, tiyatro orkestrası, korosu ve balesi ile müzikli tiyatro icracıları, sanat teknik müdürü ve dekoratörler, kostüm kreatörleri Devlet Tiyatroları Sanatkar memurlardır. Başdramaturg ve dramaturglar, teknik müdür, başrealizatör, başışık uzmanı, başperukacı, korrepetitör, bale piyanisti de Devlet Tiyatroları uygulatıcı uzman memurlarıdırlar. Kondüvitler, suflörler, atelye şefleri, sahne makyajcıları ve perukacıları, atelye ressamları, butaforlar, sahne ışıkçıları, sahne set ve makinist ve makinistleri, sahne marangozları, sahne demircileri, sahne terzileri, sahne kunduracıları, kaşörler, sahne amirleri ve yardımcıları, sahne kostümcüleri, aksesuvarcılar, sahne uzmanları ile sanat ve yönetim kurulu tarafından görevlerinin özelliği belirtilecek ihtisası bulunan elemanlar da Devlet Tiyatroları uzman memurları adını alırlar.

Ayrıca 657 sayılı DMK'ya göre belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuar ve orkestralarının sanatkâr memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri sözleşmeli olarak istihdam edilebilmektedir.

1.3.3. Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir. Mevzuatta sözleşme ile çalıştırılacağı belirtilmekle birlikte bu personel "sözleşmeli personel" değildir. Geçici personel kavramı DMK'nın ilk biçiminde yer almamış ve 1974 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile Türk Hukuk Düzenine girmiştir. 657 sayılı kanunun öngördüğü geçici personele ilişkin m. 4/C hükmü, Tekel direnişine kadar bilinmeyen ve akademik yazında da üzerinde durulmayan bir konu olmuştur. Bu eylemler konuyu toplumun, akademik dünyanın, Danıştay'ın ve Anayasa Mahkemesi'nin gündemine taşımıştır (Kayar, 2014, 53).

Geçici personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinin (C) fıkrasına göre istihdam edilen, ancak çalışma koşulları, mali ve sosyal haklar bakımından Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan esaslara göre çalıştırılmakta olan kamu personelidir. Bunlar sosyal güvenlik bakımından 5510 sayılı kanuna ve sendikal haklar bakımından da 4688 sayılı kanuna tabi bulunmaktadırlar. Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında belirtilen memur ve diğer kamu görevlileri kavramı dışında kalan, sözleşme ile çalıştırılan, işçi de olmayan, kendine özgü istisnai bir istihdam türüdür. Anayasa'nın 53. maddesine 12.09.2010 tarih ve 5982 sayılı kanunun 6. maddesi ile eklenen " memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler" hükmü gereğince, diğer kamu görevlileri kapsamında bulunan geçici personelin de yapılacak toplu sözleşmelerden yararlanma hakkı vardır.

Bu istihdam türü 657 m.4/(C) ve Hükümetin kararlarıyla;

- kısmi zamanlı geçici öğretici istihdamı (MEB taşra teşkilatında, İngilizce Dil Öğreticiliği ve Bilgisayar Öğreticiliği)
- özelleştirme kaynaklı geçici personel istihdamı
- Diyanet İşleri Başkanlığında kısmi zamanlı geçici imam-hatip ve kısmi zamanlı geçici kuran kursu öğreticisi

Özel kanunlarda ise;

- TBMM geçici personeli
- TRT geçici personeli
-TÜİK'te anketör istihdamı
-Yüksek Seçim Kurulu geçici personelidir

Sosyal haksızlıkların ve "hakları haklamanın" simgesi olan geçici personel, 2004'ten sonra da neoliberal politikaların gereği olarak düzenli istihdam biçimlerini çökertmek maksadıyla yaygınlaştırılmaya çalışılan bir istihdam biçimine dönüştürülmüştür (Gülmez, 2010, 62). Geçici personelle ilgili olarak Bakanlar Kurulunun 03/05/2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı Kararına ekli "Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar"ın yürürlüğe konulması kararı bulunmaktadır.

2004 tarihli bu Bakanlar Kurulu Kararına göre, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu gereğince yapılan özelleştirme uygulamaları çerçevesinde işsiz kalan ve kalacak olan İş Kanunu hükümlerine tabi daimi veya geçici işçiler (kapsam dışı personel hariç) diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici personel statüsünde istihdam edilmeye başlanacaktır. Bu personel, iş akitlerinin kamu tarafından feshedilmesini izleyen 30 gün içerisinde kuruluşları kanalıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bu durumu bildirilmeleri halinde ya da özelleştirme programındaki kuruluşlarda çalışanlardan, işletmelerinin özelleştirilmesi sonrasında, bu işletmelerde çalışmaya devam eden ve özelleştirme tarihinden itibaren en geç altı ay içinde iş akitleri özel sektör tarafından feshedilenler, belirtilen formla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına müracaat etmeleri durumunda kamu kurumlarının ilgililerle yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, her halükarda bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde Devlet Personel Başkanlığı kanalıyla istihdam edilirler.

Bu kararla birlikte yapılacak özelleştirmeler sonucunda işsiz kalacak olan işçiler, herhangi bir sosyal güvencesi, toplu görüşme, grev hakkı olmayan geçici personel statüsüne geçirilecek, 10 ay istihdam edilecektir ve sonrasında bu personele ne olacağı ise belirsizlik arz ermektedir. Bu personelin ücreti de kurumlarınca belirlenecek, sendikalar bu konuda söz sahibi olamayacaktır. Bu durum da tıpkı sözleşmeli personelde olduğu gibi güvencesiz sisteme bir yatırım anlamına gelmektedir (Sayan, 2005, 131).

Bakanlar Kurulu'nun 2011/2543 sayılı kararında geçici personel çalıştırılması hakkında bazı değişiklikler yapılması öngörülmüştür. Buna dair ekli Kararın yürürlüğe konulması; Maliye Bakanlığının görüşüne dayanan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 25/11/2011 tarihli ve 22849 sayılı yazısı üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4.maddesinin (C) fıkrasına göre Bakanlar Kurulu'nca 8/12/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bu karar kapsamında istihdam edilecek geçici personelin "*60 gün süre içinde ilgili kurumlara başvurması gerekecek"* ve Devlet Personel Başkanlığı'nca yapılan atama teklifleri doğrultusunda kurumlarca 30 gün içerisinde geçici personelin atama işlemleri tamamlanacaktır.

Bakanlar Kurulu'nun 2012/3339 sayılı kararında da geçici personel çalıştırılması hakkında bazı değişiklikler yapılması öngörülmüştür. Buna dair ekli Kararın yürürlüğe konulması; Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri üzerine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu'nca 25/6/2012 tarihinde kararlaştırmıştır. 3/5/2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar"ın 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan ifade "*bir mali yılda 11 ay 28 günü geçmemek üzere"* şeklinde değiştirilmiştir.

11/09/2014 tarihli ve 29116 sayılı Resmi Gazete Yayımlanan 6552 sayılı Torba Kanun ile (İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun), özelleştirme dolayısıyla işsiz kalanlarla ilgili geçici personel "4/c" istihdamı uygulamasında bazı değişikliklere gidilmiştir. Yapılan bu değişiklikle, özelleştirme uygulamaları nedeniyle iş sözleşmeleri, kamu ya da özel sektör işverenlerince feshedilen ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personelin*, yaşlılık ya da malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar 657 sayılı Kanunun 4/c maddesi çerçevesinde istihdam edilebilmelerine kanuni güvence getirilmiştir.*

Tezin yazılış sürecindeki geçici personele ilişkin en son düzenleme Bakanlar Kurulunun 29/12/2014 tarihli ve 2014/7140 sayılı Kararına ekli "Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar"ın yürürlüğe konulması kararıdır.

2014 tarihli bu Bakanlar Kurulu Kararına göre, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu gereğince yapılan özelleştirme uygulamaları çerçevesinde işsiz kalan ve kalacak olan İş Kanunu hükümlerine tabi daimi veya geçici işçi statüsünde istihdam edilen personelden iş sözleşmesi özelleştirme tarihinden önce kamu tarafından veya özelleştirme tarihinden sonra 2 yıl içinde özel sektör tarafından sona erdirilenler geçici personel statüsünde kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilirler. Bu durumdaki personelin, bu haktan yararlanabilmesi için iş sözleşmelerinin kamu tarafından feshedilmesi halinde kuruluşları aracılığıyla, iş sözleşmelerinin özel sektör tarafından feshedilmesi halinde ise kuruluşları aracılığıyla veya bizzat, fesih tarihini takip eden 60 gün içerisinde belirtilen formla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına başvurmaları gerekmektedir.

Çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerde devlet memurları için suç sayılan fiil ve hareketler ile yaptırımlar istihdam edilecek geçici personel için de geçerlidir. Geçici personel,

sosyal güvenlik mevzuatı yönünden 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir. Ayrıca geçici personel istihdam edildiği sürece dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamaz.

Bu esaslar kapsamında istihdam edilecek geçici personel ile imzalanan hizmet sözleşmeleri, tip sözleşme örneği vizesinde değişiklik oluncaya kadar her mali yıl yenilenmiş sayılır. Bu esaslar kapsamında istihdam edilecek geçici personelin hizmet sözleşmeleri, 5510 sayılı kanun kapsamında yaşlılık veya malullük aylığına hak kazandıkları tarihte sona erer ve söz konusu tarih kurumlarınca Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından talep edilir.

Geçici personele ilişkin hukuksal mücadeleden biraz bahsedecek olursak; Danıştay 12. Dairesi, 4/C yoluyla İngilizce Dil Öğreticisi ve Bilgisayar Öğreticisi istihdamına yönelik olarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararının yürütülmesini "özel bir ihtisas mesleği, asli ve sürekli bir kamu hizmeti olan öğretmenliğin, geçici personel görevlendirme suretiyle yürütülmesine olanak bulunmadığı" gerekçesiyle durdurmuştur. (Danıştay 12. D., E. 2007/101, Karar Tarihi: 14/3/2007)

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na göre 4/C sadece geçici personel statüsünden bahsetmiş, bu istihdam şeklinin kapsamı, çalışanların hak ve yükümlülükleri belirlenmeksizin bu konuda düzenleme yapma yetkisi bütünüyle yürütme organına bırakılmıştır. Devlet genel idare esasları dışındaki hizmetlerde birer *çalıştırılan* konumundaki personelinin hukuksal statüsünü belirlemek ve istihdam güvencesini sağlamak için çerçeve kanun çıkarmak zorundadır. (Danıştay İDDK, YD İtiraz No.2009/1036).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından yapılan başvuru kararında, itiraz konusu kuralda sadece geçici personel adı verilen statüden bahsedilerek, bu istihdam şeklinin kapsamı, çalışanların hak ve yükümlülükleri ile iş güvencesi ve sosyal güvenlik hakları belirlenmeden düzenleme yapma yetkisinin bütünüyle Bakanlar Kuruluna bırakıldığı, bu konuda yasal bir çerçevenin bulunmadığı belirtilerek, kuralın Anayasa'nın 2., 7., 13., 17., 48., 49., 60., maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. (AYM, E.2010/46, K.2011/60, Karar Günü:30/03/2011).

Anayasa Mahkemesi'ne göre, bu düzenleme Anayasa'ya aykırı değildir. Geçici personel statüsü adı altında bir istihdam biçiminin oluşturulması ile yaşam hakkı ortadan kaldırılmadığı gibi, getirilen düzenlemenin çalışanlara geçici de olsa iş ortamı yaratmayı amaçladığı ve sosyal devlet ilkesinin gereklerine de uygun olduğu anlaşılmaktadır. Geçici personel statüsü, belli bir vasıf gerektirmeyen, daha çok bedensel çalışmalara ağırlık veren, başlangıç ve bitişi belli olan, süreli işlerde çalışmayı öngörmektedir. Bu personel, idare ile yaptıkları bir sözleşme uyarınca idare için belirli bir iş yapan kişi konumundadır ve yaptıkları iş, geçici veya mevsimlik olup, asli ve sürekli görevlerden de sayılmaz. Bu nedenle geçici

personel; Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında belirtilen memur ve diğer kamu görevlileri kavramı dışında kalan, sözleşme ile çalıştırılan, işçi de olmayan, kendine özgü istisnai bir istihdam türüdür.

Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre, geçici personel statüsünde çalıştırılanlar; işçi sayılmayan kamu görevlisidir, hizmet sözleşmeleri idari sözleşme niteliği taşır ve idare ile olan istihdam bağı kamu hukuku ilişkisine dayanır. Bu sebeple taraflar arasında çıkan uyuşmazlık kapsamındaki davanın görüm ve çözümünde idari yargı görevlidir.

1.3.4. İşçiler

DMK'da belirtilen, üç tür istihdam şeklinin dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. İşçiler hakkında DMK hükümleri uygulanmaz, bunlar iş hukuku hükümlerine tabidirler.

İşçi istihdamı, kamu kesiminde tümüyle iş hukukuna bağlı olma anlamına gelir. İşçiler bakımından kamuya özgü kurallar getirilmemiştir. Bununla birlikte, işçi istihdamı hizmete girişte sınava tabi tutulma ve kamu hizmetlerinde süreklilik ilkeleri ile kendine özgü boyutlara ulaşmış ve özel sektör işçi istihdamından farklılaşmıştır.

İş Kanunu çerçevesinde, sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle istihdam edilen "sürekli işçiler (belirsiz süreli)" ile altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan "geçici işçiler (belirli süreli)" söz konusu olup, bunlar hakkında 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanmamaktadır. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, sürekli işçi istihdam edilebilecek durumları sayarak sınırlamıştır. Bunlar, Kanunla ve milletlerarası anlaşmalarla veya yıllık programlarla kurulması veya genişletilmesi öngörülen atölye, şantiye, fabrika ve çiftlik gibi işçi istihdamı zorunlu olan hizmet birimleri için ihtiyaç duyulan sürekli işçi kadrolarıdır.

Geçici işçi çalıştırma idareye esneklik sağlamaktadır. Geçici işçi, her yıl bütçe yasalarıyla yapılan düzenlemelere göre, bütçeye konulan ödenek çerçevesinde kurumlar tarafından istihdam edilir. Böylece kamu kurumları, işlerin yoğunlaştığı zamanlarda geçici işçileri çalıştırabilecekler, yoğun olmadığı zamanlarda ise işlerine son verebileceklerdir. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünde doğu bölgelerde geçici işçileri yalnızca kar temizleme etkinlikleri çerçevesinde istihdam edilmektedir.

Geçici işçi çalıştırmanın idarelere getirdiği esneklik birkaç boyuttadır. Bunlardan ilki idare, geçici işçi personelini istediği zaman, ödeneğinin yettiği ölçüde çalıştırabilir, bunun için sürekli işçilerde olduğu gibi kadro vizesi almasına gerek yoktur. İkinci esneklik hizmete alınma koşullarıdır. Sürekli işçilerde sınav koşulu bulunurken, geçici işçilerde sınav koşulu olmaksızın doğrudan idareler tarafından işe alınmaktadırlar. 1983 tarihli sınav yönetmeliği hem merkezi, yerel, KİT personelindeki sürekli işçiler için hem de geçici işçi iken sürekli işçi kadrolarına geçmek isteyenler için geçerlidir. Ayrıca yerelde geçici işçi istihdamı, seçimleri kazanan belediye başkanı için siyaseten kendi yandaşlarını hizmete almada önemli bir avantaj sağlar.

1.3.5. Diğer Kamu Görevlileri

Öğretide ve yargı kararlarında asıl tartışma konusu olan, diğer kamu görevlileri kavramının kapsamı ve bu kavram içine hangi personel grubunun dâhil olduğudur. 1982 Anayasası md. 128/1'e göre devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Buradan hareketle anayasa genel idare esaslarına tâbi aslî ve sürekli hizmetlerin sadece memurlar eliyle görülmesini zorunlu tutmamış memur dışında başka bir istihdam türü de öngörmüştür. Bu başka istihdam türü de diğer kamu görevlisi statüsünde olacaktır.

128. madde de yer alan diğer kamu görevlileri, maddenin mantığına göre memurların tamamlayıcısı, onlarla birlikte ve onlardan sonra düşünülen kamu ajanlarıdır ve memurlara özgülenmiş görevleri paylaşırlar (Eren, 1998, 86).

Zaten md. 128/2'de kanunla düzenleme şartı getirilerek statüter bir nitelik kazandırılmış ve bu düzenleme şartı diğer kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Buradan hareketle statüter konumda çalışan diğer görevlileri askeri, adli, akademik alanlarda kamu hizmetlerini yürüten personeldir.

Kendi özel yasaları olan, kısmen de 657 sayılı DMK'ya tabi bulunan, gördükleri kamu hizmeti farklı bir nitelikte olan personel diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilmektedir. Bunların idare ile olan bağları, bir kamu hukuku ilişkisi olup, atama ile kamu hizmetlerine katılırlar.

Anayasa Mahkemesi, 1988 yılında aldığı bir kararla KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin diğer kamu görevlileri kavramının kapsamında yer almadığını karar altına almıştır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi 2010 yılında vermiş olduğu bir Kararla, 4924 sayılı Kanun çerçevesinde istihdam edilen sözleşmeli sağlık personelinin diğer kamu görevlileri niteliğinde olduğuna hükmetmiştir.

Diğer kamu görevlileri şu kanunlarla düzenlenmiştir:

- Hakim ve savcılar, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu,
- Askeri personel, 926 sayılı TSK Personel Kanunu.
- Üniversite öğretim elamanları, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu,

1.3.5.1. Adli Personel

Hâkimlerin hukuki statüsünün temel ilkelerine öncelikle Anayasalarda rastlanmaktadır. 1876 Kanuni Esasi'de *Mehakim/Mahkemeler* başlığı altında, 1924 Anayasasında *Kuvve-i Kazaiyye* ya da yargı gücü başlığı altında, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise *yargı* başlıklı bölümde düzenleme yapılmıştır.

1982 Anayasası tıpkı 1961 Anayasasında olduğu gibi hâkimlerin görevlerinde bağımsız olduğu ilkesini benimsemiş, ayrıca hakimlik teminatı ifadesi, hakimlik ve savcılık teminatı olarak düzenlenmiştir. Madde 139'a göre; Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz. Hâkimler ve savcılar adlî ve idarî yargı hâkim ve savcıları olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hâkim ve savcılar eliyle yürütülür. Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hâkimler ve savcılar altmış beş yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler; Askerî hâkimlerin yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunda gösterilir. Hâkimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmî ve özel hiçbir görev alamazlar.

1982 Anayasası'nın denetimle ilgili 144. maddesi 2010 yılında değişikliğe uğramıştır. Daha önce hakim ve savcıların görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme, görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma Adalet Bakanı'nın izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılırdı. 7/5/2010-5982/14 md değişikliğiyle Adalet hizmetleri ile savcıların idarî görevleri yönünden Adalet Bakanlığınca denetimi, adalet müfettişleri ile hâkim ve savcı mesleğinden olan iç denetçiler; araştırma, inceleme ve soruşturma işlemleri ise adalet müfettişleri eliyle yapılır şeklini almıştır.

Yine 1982 Anayasasında yer alan ve 2010 yılı değişikliğiyle Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulur ve görev yapar. Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabiî üyesidir. Hâkim ve savcıların görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç

işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri, ilgili dairenin teklifi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkanının oluru ile Kurul müfettişlerine yaptırılır. Soruşturma ve inceleme işlemleri, hakkında soruşturma ve inceleme yapılacak olandan daha kıdemli hâkim veya savcı eliyle de yaptırılabilir. Kurulun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz.

657 sayılı DMK'nın 1. maddesi gereğince, hâkimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar özel kanun hükümlerine tabi oldukları için memur kategorisinde değerlendirilemezler. Adli personelle ilgili olarak bugün yürürlükte olan kanun 24.02.1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'dur. Bu kanun adli yargı hâkim ve Cumhuriyet savcıları ile idari yargı hâkim ve savcılarına uygulanmaktadır. Bu Kanunun 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, meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik hallerini, meslek içi eğitimlerini ve diğer özlük işlerini, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyelerinin aylık ve ödenekleri ile diğer mali, sosyal hak ve yardımlarını düzenlemektir.

1.3.5.2. Askeri Personel

Askeri Personel, askeri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileridir. Askeri Personel içindeki sözleşmeliler, idari hizmet sözleşmesiyle kamu hizmetlerine bağlandıklarından ve bu bağ bir kamu hukuku ilişkisi olduğundan tıpkı atamayla göreve gelen askerler gibi kamu görevlisi sayılırlar. Anayasa Mahkemesi de subay ve astsubayları kamu görevlileri olarak tanımlamıştır. (AYM, E.1992/40, K.1992/55, Karar Günü:31/12/1992, RG, 24/04/1993,21561).

Muvazzaf subay olabilmek için; Harp okulu mezunu olmak, fakülte ve yüksek okul mezunu olmak, yedek subaylıktan subaylığa geçmek, sözleşmeli olarak istihdam edilmek veya astsubay sınıfından subay sınıfına geçmek gerekir. Astsubay olabilmek için ise; Astsubay meslek yüksekokulundan mezun olmak, fakülte ve yüksek okul veya meslek yüksek okulundan mezunu olmak, sözleşmeli olarak istihdam edilmek veya uzman erbaşlıktan ve uzman jandarmalıktan astsubaylığa geçmek gerekir.

Askeri Personelle ilgili yürürlükte olan kanun 926 sayılı 27.07.1967 tarihli Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunudur. Bu kanun, Türk Silâhlı Kuvvetlerine mensup subaylar, astsubaylar ile harp okulları, fakülteler, yüksek okullar ve astsubay okullarında öğrenim yapan asker öğrencilere uygulanır. Türk Silâhlı Kuvvetlerinde görevli diğer asker ve sivil kişiler kendi özel kanunlarına tabidirler (md.1). Bu kanun subayların, astsubayların ve askeri öğrencilerin yetiştirilmelerini, sınıflandırılmalarını, görev ve yükümlülüklerini, terfi ve taltifleri ile her türlü özlük haklarını düzenler (md.2).

926 sayılı kanun 657 sayılı DMK gibi istihdam türlerini sıralamamıştır. Kanunun tümü incelendiğinde askeri personel istihdamının subay, astsubay, uzman erbaş, uzman jandarma askeri öğrencilerden oluştuğunu söyleyebiliriz (Sayan, 2005, 177).

Türk Silahlı Kuvvetleri içinde rütbeli veya üniformalı görevliler dışında sivil memur, işçi ve sözleşmeli personelin olduğu unutulmamalıdır. Bu kamu görevlileri büyük ölçüde 657 sayılı DMK kapsamında görev yapmaktadırlar. Bu anlamda her üç kuvvet komutanlığı kadrolarında ve diğer askeri birimlerde; mühendis, mimar, öğretmen, avukat, din görevlisi vb unvanlarla çalışan kamu görevlileri de bulunmaktadır (Öztekin, 2010, 393). Ayrıca Askeri kurumlardaki sivil memurlara sendika yolu da açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlara sendika yolunu kapatan maddeyi iptal etti. Bu kararla birlikte başta Milli Savunma Bakanlığı olmak üzere Türk Silahlı Kuvvetlerindeki sivil memurların sendika kurmaları ve sendikaya üye olabilmeleri yolu açıldı. Türk Silahlı Kuvvetlerinde çalışan sivil memurların Büro Hizmet kolunda sendika üyesi olabileceklerine dair yönetmelik 31 Temmuz 2013 tarihli ve 28724 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak, sendika üyesi olmaları önünde herhangi bir engel kalmamış oldu.

4688 sayılı Kanunun 15. maddesinde hangi kamu görevlilerinin sendika üyesi olamayacağı 11 madde altında tek tek açıklanmıştır. Bu 11 maddden birisi, "Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri"dir. Bu hükümden dolayı askeri kurumlardaki kamu görevlileri, memur sendikalarına üye olamamaktaydı.

Bu konu, Ankara 8. İş Mahkemesince, Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülerek Anayasa Mahkemesine taşınmıştır (AYM, E.2013/21, K.2013/57, Karar Günü:10/04/2013, RG, 12/07/2013, 28705). Anayasa Mahkemesinin bu yönde aldığı karar, askeri kurumlardaki memur ve sözleşmeli personelin kamu görevlileri sendikalarına üye olabileceği anlamına gelmektedir (http://www.memurlar.net/haber/360908/ Erişim Tarihi:19.05.2014).

1.3.5.3. Akademik Personel

Akademik personele ilişkin ilk anayasal düzenleme 1961 Anayasası'dır. Madde 120'ye göre; Üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler, bilimsel ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organlar eliyle yönetilir ve denetlenir. Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılamazlar. Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak 1971 yılında çıkan 1488 sayılı kanun, 120. maddedeki 'idari ve bilimsel özerklik' kelimelerini çıkartmış sadece özerklik kelimesine yer vermiş, bu durumda özerkliğin idari ve bilimsel özerkliği kapsayıp kapsamadığı tartışma yaratmıştır (Çağlayan, 1994, 21).

1982 Anayasası döneminde de akademik personel Anayasal düzeyde genel memur kategorisinden farklılaşmış olan konumunu korumuştur. 1982 Anayasası'nda ise yüksek öğretim kurumları ve üst kuruluşları 130., 131. ile 132. maddelerinde düzenlenmiştir.

130. maddeye göre; Üniversiteler ile öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak, bu yetki, Devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez. Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır. Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır. Üniversite yönetim ve denetim organları ile öğretim elemanları; Yükseköğretim Kurulunun veya üniversitelerin yetkili organlarının dışında kalan makamlarca her ne suretle olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılamazlar.

Öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, … disiplin ve ceza işleri, malî işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim Kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı malî kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir.

1961 Anayasası'ndan farklı olarak üniversiteler ve akademik personel devletin gözetimi ve denetimi altına alınmış, 1980 yılındaki olaylardan üniversitelerin sorumlu tutulması sebebiyle akademik personelin YÖK tarafından da görevden alınabileceği anayasal hükme bağlanmıştır (Sayan, 2005, 176).

Günümüzde akademik personel, 11.10.1983 tarih ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile 04.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ve 657 sayılı DMK'nın bazı hükümlerine tabidirler.

657 sayılı DMK'nın 1.maddesi gereğince öğretim üye ve yardımcıları özel kanun hükümlerine tabi oldukları için memur kategorisinde değerlendirilemezler. Bunlar statü hukukuna bağlı olsalar da idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilseler de bir kamu tüzel kişisine kamu hukuku bağı ile bağlı olduklar için Anayasanın 128. maddesine göre diğer kamu görevlileri sayılırlar.

2547 sayılı kanunun m.3/1-l'sine göre; öğretim elemanları yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim üyeleri, öğretim görevlileri, okutmanlar ile öğretim yardımcılarıdır. *Öğretim Üyeleri*; Yükseköğretim kurumlarında görevli profesör, doçent ve yardımcı doçentlerdir. Profesör; en yüksek düzeydeki akademik unvana sahip kişidir, Doçent; doçentlik sınavını başarmış akademik unvana sahip kişidir, Yardımcı Doçent; doktora çalışmalarını başarı ile tamamlamış, tıpta uzmanlık veya belli sanat dallarında yeterlik belge ve yetkisini kazanmış, ilk kademedeki akademik unvana sahip kişidir. *Öğretim Görevlisi*; Ders vermek ve uygulama yaptırmakla yükümlü bir öğretim elemanıdır. *Okutman*; Eğitim - öğretim süresince çeşitli öğretim programlarında ortak zorunlu ders olarak belirlenen dersleri okutan veya uygulayan öğretim elemanıdır. *Öğretim Yardımcıları;* Yükseköğretim kurumlarında, belirli süreler için görevlendirilen, araştırma görevlileri, uzmanlar, çeviriciler ve eğitim - öğretim planlamacılarıdır.

2547 sayılı kanun, akademik personelin görev ve atanmalarını, çalışma ve denetim esaslarını, 2914 sayılı kanun ise akademik personelin sınıflandırılması, aylıkları, ödenekleri, kademe ilerlemesi, derece yükseltilmesi ve diğer özlük haklarını düzenler.

2914 ve 2547 sayılı kanunlarda, akademik personelle ilgili olarak rütbe ve kadro sınıflandırılmasının birlikte yer aldığı gözlenmektedir. Üniversitede devamlı statüde görev yapan öğretim elemanların bir bölümü statü hukukuna bağlı iken, diğer bir bölümü sözleşme ilişkisi ile çalıştırılmaktadır (Kayar, 2014, 127).

Tablo 1.3. Türkiye'deki Kamu Personel Rejiminin Genel Haritası

İSTİHDAM STATÜSÜ		MEMUR					SÖZLEŞMELİ PERSONEL					GEÇİCİ PERSONEL	İŞÇİ	
ALT İSTİHDAM BİÇİMİ		657	657'den istisna tutulan diğer memurlar*	Diğer Kamu Görevlileri			657/4-B ve 7/15754 Sayılı B.K.K na göre İstihdam	Örgüt Yasalarına Göre Kadro Karşılığı Söz.ile İstihdam	Örgüt Yasalarına Göre Sözleşme ile İstihdam	4924 Sayılı Yasa	399 Sayılı KHK	–	Süreki	Geçici
YÖNETSEL BİRİM				2914	2802	926								
Merkezi Yönetim	Merkez	+	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	+
	Taşra	+					+	+	+	+		+	+	+
Yerel Yönetim	Belediyeler	+					+					+	+	+
	İl Özel İdareleri	+					+					+	+	+
KİT	–	+					+				+	+	+	+

*Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası Üyeleri;Genelkurmay Mehteran Bölüğü Mensupları;Devlet Tiyatrosu,Devlet Opera ve Balesi,Belediye Opera ve Tiyatroları ile Şehir ve Belediye Konservatuar-Orkestralarındaki Sanatkar,uzman,memurlar;Spor-Toto Teşkilatı Personeli

Kaynak: Aslan, 2005, 318.

Kamu personel rejimi, taşeron personel adıyla yeni bir istihdam biçimiyle karşılaşmıştır. Bu istihdam türü doğrudan yasal düzenlemelerle sürece dâhil edilmiştir. Esnek rejimin temel unsuru olan bu istihdam türü, ortaya çıkan taşeronlaşma sonucunda kamu personel sisteminin ayrışmaz bir parçası durumuna gelmiştir. Bu tabloya 2000'li yıllardan sonra hızla yükselişe geçen taşeron personeli de eklemek mümkündür.

1.4. Personel Sistemleri

Kamu personeli konusunda çeşitli sistemler uygulanmaktadır. Ülkede geçerli olan siyasal rejim ve devletin yapısı, herhangi bir devletin kamu yönetiminde uygulanan personel sistemini belirleyen önemli faktörlerdendir. Bir ülkede sosyalist rejim geçerliyse personel sistemi farklı, kapitalist rejim geçerliyse ülkenin personel sistemi daha farklı uygulanacaktır. Aynı durum devletin yapısı içinde geçerlidir. Bir devlet, üniter yapılı ise tüm ülke için geçerli olabilecek personel sistemleri geliştirilebilirken, federal yapılı devletlerde hem federal devlet düzeyinde hem de federe devlet düzeyinde personel sistemleri uygulanabilir.

"Kamu personel sistemi ve bunun yönetimi, devlet biçiminden ve siyasal rejimin niteliğinden doğrudan etkilenir. Genel olarak tek partili siyasal rejimlerde kamu personel sistemi, memurun partiye ideolojik bağlılığı ilkesi üzerine yerleşmiştir. Kamu personeli, yönetimin takdir hakkı karşısında korumasız, yargı güvencesinden yoksun, parti organlarına karşı sorumludur. Çok partili siyasal sistemlerde ise, kamu personel sisteminde aranan başlıca erdem "yönetimin tarafsızlığıdır." Yönetim, siyasal iktidarlar karşısında olduğu gibi, toplumun şu ya da bu çıkar grubu karşısında da, belli bir özerkliğe sahip kılınmalıdır. Böylece, hem yönetimin sürekliliği sağlanacak hem de devlet iktidarının belli bir kesimin

tekeline geçmesi önlenecektir. Bunu sağlamak için kamu personeli, her türlü yönlendirme ve baskıya karşı belli güvencelere sahip kılınmaktadır." (Güler, 2001, 6).

Modern devletlerde kamu personel yönetimi, hizmette uygunluk ve hizmette tarafsızlık amaçlarına yönelik yeterlik(liyakat) ilkesini benimsemiştir. Temel ilke hemen hemen tüm personel yönetimi uygulamaları için ortak olmakla beraber, personel sistemlerinin kuruluşu bakımından ortada iki farklı model vardır. Bunlardan biri kariyer (rütbe) sistemi, diğeri kadro (iş sınıflama) sistemidir. Kariyer sistemi 19. yüzyıldan bu yana Avrupalı, kadro (iş sınıflama) sistemi ise 20. yüzyıldan bu yana Amerikalıdır (Güler, 2005, 190).

Her iki sistemde de yeri olan **sınıflandırma** kavramı genel olarak, ortak özellikleri olan ve birbirine benzeyen şeyleri, sınıflar halinde gruplara ayırarak tanımlama işidir. Esas olarak sınıflandırma kavramı Amerikan modelin tanımlayıcı kavramıdır ve tüm personel sistemi sınıflandırma üzerinde yükselir. Avrupalı modelde bir sınıflandırma zemini üzerinde yükselir ancak sisteme adını vermez, sınıflandırma sadece hizmet alanlarını belirlemekten ibarettir.

Yine her iki sistemde yeri olan ancak farklılık gösteren **kadro**, Amerikan modelde personelin hizmetteki varlığını işin tanımına dayanan kadroya bağlayan bir amaç iken, Avrupalı modelde personeli hizmete bağlayan bir araçtır.

Birçok ülkede uygulanan sınıflandırma sistemleri iki ayrı gruba ayrılmaktadır.

- İş-Görev Odaklı Kadro Sınıflandırması: Açık (Kadro, Pozisyon) Sistem - Amerikalı Sistem
- Kişi-Görevli Odaklı Personel Sınıflandırması: Kapalı (Kariyer, Rütbe) Sistem - Avrupalı Sistem

Bu ayrımın temeli, personel veya işin sınıflandırılmasına dayanmaktadır. Eğer sınıflandırmada personele yani insan unsuruna önem veriliyor, onun niteliklerine ağırlık veriliyorsa, personel sınıflandırması söz konusudur. Eğer hizmete, işe önem veriliyor, görev ve sorumluluklar yani hizmet sınıflandırılıyorsa kadro sınıflandırması söz konusudur (Tortop, 1999, 95).

İster kariyer, ister kadro sisteminde olsun, her ikisinin temelini oluşturan liyakat ilkesi, hizmete alma ve yükselme kriterlerin de açıklığı zorunlu sayar. Görev ve görev için gerekli özellikler önceden belirlenmiş ve açıklanmış; bu göreve getirilmeyen kişilerin itiraz etme hakları tanınmış olmalıdır. Liyakat ilkesi iki sistemin ortak zemini olmakla birlikte, bunları birbirlerine karşıt sistemler olarak değerlendirmek gerekir. Kariyer sistemi, kamu yararını sağlama amacına, kamu hizmetinin üstünlüğü ve sürekliliği ilkesine göre kurulmuşken, kadro sistemi tek tek tanımlanan işlerde performansın gözetilmesine, kamu hizmetinin piyasa tipi

işlerle eşdeğerliği ve değişkenliği kabulüne göre, ‘özel sektöre koşut’ biçimde kurulmuştur (Güler, 2005, 195).

1.4.1. Personel Sistemlerinin Çeşitleri

Personel sistemi, kamu personel yönetimini hukuksal ve insani boyutları da içeren, ancak bunları devlet örgütlenmesini oluşturan sistemi inceleme aracı olarak da kullanan, sistemin tarihsel ve toplumsal özelliklerini de öne çıkaran bir çalışma alanı olarak değerlendirir. Kamu personel sistemlerinin kuruluşu ve sınıflandırılması konusunda başlıca iki farklı anlayış söz konusudur. Bunlar İngiltere ve Avrupa ülkelerinde uygulanan Kariyer (rütbe) anlayışı; ikinci anlayış ise Amerika Birleşik Devletlerinde ve Kanada’da uygulanan bu Kadro (iş sınıflama) anlayışıdır.

1.4.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sistemi

Bu sistem, büyük ölçüde özel yönetimlerde uygulanan bir personel sistemi olmakla beraber, bazı kamu kuruluşlarında da uygulanabilmektedir. Bu sisteme pozisyon ya da kadro sistemi de denir. Devlet sistemi olarak da kapitalist ülkelerde sıkça uygulama alanı bulabilmektedir (Öztekin, 2008, 21).

Kadro, belirli bir işin karşılığıdır. Kadro, personelin görevini ve kendisine yüklenilecek sorumluluğu da kapsamaktadır. Sınıf, birbirinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamından meydana gelir. Bu ortak unsurlar, işin konusu, içeriği, güçlük ve sorumluluk derecesi, gerektirdiği bilgi ve kabiliyetten oluşmaktadır (Eryılmaz, 1999, 250).

Açık sistemde önemli olan “işe uygun kişiyi” seçmektir. Bunun için kuruluşun tüm kadrolarının envanteri yapılır. Yönetim, yürütme, büro hizmetleri ve alt hizmetlerde görev alacak kişileri bulmak açık sistemin temel hedefidir. Tüm bunların belirlenmesi işteki verimliliği ve karlılığı arttırmaya yöneliktir. Açık sistemde şahıs değil kişinin çalıştığı örgüt ve yer aldığı ‘görev’ önemlidir. Açık sistemde kariyerden söz edilmez sadece belirlenen göreve uygun olan kişinin yapmış olduğu iş temel alınır.

“İşin tanımı, karmaşıklığı, güçlüğü ve niteliği; personelde aranan özellikleri ve personele sağlanacak getiriyi belirlemede temel sayılmaktadır. Sınıflandırmanın personelden tümüyle bağımsız tutulmasıyla, personele genel hukuksal güvenceler sağlanması gereksiz sayılmaktadır. Eğer personel için güvence gerekiyorsa, bunun yalnızca personelin işin gereklerini yerine getirmesine, bir başka deyişle performansına bağlanabileceği kabul edilmektedir.” (Güler, 2005, 203).

Sistem, ABD'deki devlet ve yönetim anlayışına, bireyci felsefeye, liberal ekonomi ve özel sektörün hükümet ve kamu yönetimi ile olan ilişkilerine uygun bir temel üzerine kurulmuştur. Sistemde her görev için uzmanlaşma temel alınmıştır. Geniş hizmet grupları içinde değil, daha çok dar görev sınırı içinde bir uzmanlaşma öngörülmüştür. Bu dar uzmanlaşma birimlerinin her biri, birer kadroyu temsil etmektedir (Eryılmaz, 1999, 250).

1.4.1.1.1. Açık (Kadro, Pozisyon) Personel Sisteminin Özellikleri

- Kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusu değildir. Her şeyin ölçüsü, tanımlanan işte-kadroda saklıdır.
- Sistemin ağırlık merkezi, herhangi bir kadroya alınma koşulları üzerine kuruludur. Hangi kademe de olursun, tek tek işler tanımlanmıştır ve bu işlere en uygun kişilerin kamu kesimi içinden ya da dışından atanması mümkün kılınmıştır. Kamu hizmetine herhangi bir kademeden, herhangi bir pozisyon ile girilebilir.
-Hizmette yükselme içeriden de dışarıdan da olabilir. Her pozisyonun kendine özgü gereklilikleri vardır. Bireyin yapacağı iş ve personelin sahip olması gerekli görülen nitelikler, kadrosunun tanımında yer almaktadır. Yükselme, doğrudan örgütün yapısına bağlı kılınmıştır. Personel, bulunduğu bir kadrodan başka bir kadroya, o kadronun iş tanımında öngörülen nitelikleri taşıyorsa atanabilir.
- Ücret, kişinin bulunduğu rütbeye göre değil, kişinin yaptığı işe, işin güçlük, sorumluluk derecesine göre belirlenir. Bu yolla 'eşit işe eşit ücret' ilkesinin uygulanması hedeflenir.
- Emeklilik, emekli olunan güne kadar ödenmiş prim tutarı üzerinden gerçekleşir.
- Sınıflandırma aşağıdan yukarıya, iş temelinde ve benzer işlerin gruplandırılması yoluyla yapılır (Güler, 2005, 203).

Açık sistem basit, yumuşak ve esnek bir sistemdir. Gerekli genişleme, büyüme ve daralmalara kolayca ayak uydurabilir. İhtiyaç olduğu sürece sistemden faydalanılabilir. Çalışanlar özel kesime özel kesimden kamu kesimine geçiş yapabilirler (Tortop, 1999, 16). Bu sistem dışarıya açıktır ve açık yarışma vardır. Personel değerleme sisteminin, örgütün verimliliği ve karlılığını arttırmak açısından uygulanabilirliği söz konusudur.

Sistem, tek tek işlerin analizine dayanması nedeniyle kurulması güç ve pahallı bir işlemdir. Personelin iş güvencesinden yoksun olması sebebiyle, personelden sürekli kendisini yenilemesi ve yüksek performans göstermesi beklenir. Kişinin işinde sürekliliği söz konusu değildir, kişi görevini yerine getirdiği takdirde ekonomik ve sosyal haklarda faydalanır. Sistemin uygulanması için yüz binlerce kadronun sınıflandırılması gerekir ve bunu için çok uzmana ihtiyaç vardır. Uzmanlığa yer verdiği için bunu sağlayacak eğitim kuruluşlarına gereksinme vardır. Her ülkede uygulanması bu bakımdan güçtür. Pahallı ve masraflı bir

sistemdir. Kariyer esasına dayanmadığı için ruhsal yönden de memurları tatmin etmez. İlerleme olanakları yoktur (Tortop, 1999, 96).

Bu sistemde kadroların sınıflandırılması, örgüt analizi ve iş analizine dayanmaktadır. Örgüt analizi yapılırken; örgütün amacı, hedefleri, hangi hizmetleri yürütmek durumunda olduğu gözden geçirilir. Bu kapsamda görevler, hizmetler, amaçlar, üretim faaliyetleri belirlenir; daha sonra belirlenen örgütün yapacağı işler tespit edilir ve bu işi yerine getirecek olan uygun nitelikteki personelin ne gibi özelliklere sahip olunması gerektiği saptanır.

İş analizi bir işin özelliği, inceliği, gerekleri ve çalışma şartlarını çeşitli yöntemlerle araştıran bilimsel bir çalışmadır. Yapılan bu çalışma sonucu, bir işin ne olduğu, niçin ve nasıl yapıldığı ve o işin yerine getirilmesi için ne gibi bilgi, yetenek ve sorumluluk gerektiği saptanmış olur (Sabuncuoğlu, 1997, 81). İş analizi, herhangi bir kuruluşta yapılan ya da yapılması ve yaptırılması planlanan tüm işlerin yine en üst yöneticinin görevinden başlanarak, en alt düzeydeki çalışanların yaptıkları göreve ya da işe kadar tüm işlerin en ince ayrıntısına kadar tüm özelliklerinin ortaya çıkarılmasıdır (Öztekin, 2005, 186).

İş analizleri sadece personel ihtiyacını hesaplamada değil, başka amaçlarla da yapılır. Bunlar iş tanımı ve personel niteliklerinin belirlenmesi, personelin işe alınması, yerleştirilmesi ve eğitimi, ücret sistemlerinin oluşturulmasında kullanılan iş değerlemesine yardımcı olması, toplu sözleşme görüşmelerinde yardımcı bilgi sağlaması ve güvenlik amaçlarına hizmet etmesi biçiminde özetlenebilir (Aldemir vd., 1998, 63).

İş analizi, belli bir işin yapılması için yerine getirilmesi gereken ödevleri ve bu ödevlerin öreli önlemlerini belirleyip tanımlama sürecidir. İş analizinde hedeflenen amaç personeli hizmete alma, yetiştirme, ücret ve performans takdir etme gibi istihdam işlemlerini, işi tanımlayarak kurmak ve belgelendirmektir. Bir kadronun tanımlanabilmesi için, o işin güçlük ve sorumluluk düzeyleri belirlenmelidir (Güler, 2005, 204).

Bu sistemde **sınıf**, norm-kadro ya da standart kadro anlamına gelmektedir. İş sınıflandırması, kadro standardizasyonu anlamında kullanılmaktadır; yapılan iş analizleri sonunda birbirine benzeyen işlerin bir ortak unvan altında toplanması demektir. Bu nedenle herhangi bir ülkenin kamu yönetiminde binlerce sınıf (norm-kadro) yaratılabilir. Nitekim Amerikan personel sistemindeki sınıf sayısı 17.000 civarındadır (Güler, 2005, 205).

1.4.1.2. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sistemi

Bu sistem adından da anlaşılacağı gibi her kamu kuruluşu, kendi ihtiyaçları olan personeli ilk aldıktan sonra belirli kademelerde görev başında ve görev dışında yetiştirerek üst kademelere kadar çıkarır. Bu sisteme bazı yönetim bilimcileri rütbe ya da kariyer sistemi adı verirler (Öztekin, 2008, 22).

Bu sınıflandırma türünde, hizmetten önce, personelin sahip olduğu özelliklere önem ve değer verilmektedir. Hedef, hizmete alırken, personeli, sahip olduğu kişisel nitelikleri ve yeteneğine göre en uygun yere yerleştirmektir. Eşit ise eşit ücret prensibi yerine, benzer işi yapan personele, sahip olduğu niteliklere uygun bir ücretin saptanmasına önem verilmektedir. Bu durumda, aynı işi yapan kişiler, sahip oldukları niteliklere göre farklı ücretler alabilmektedir (Kalkandelen, 1972, 63).

Rütbe sınıflandırmasının çıkış noktası; görev, ödev ve sorumluluklar değil, bu ödevi ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olduğu bireysel niteliklerdir. Bu niteliklerin başında, kişinin öğrenim ve mesleki bilgisi gelir. Görevden çok görevliye ağırlık vermesi nedeniyle bu sınıflandırmaya "personel sınıflandırması" da denilmektedir. Hindistan, Fransa ve Almanya'da etkileri görülen bu sistemin en tipik örneği İngiltere'de uygulanmaktadır (Eryılmaz, 1999, 250).

Bu sistemin belli başlı iki unsuru kariyer ve statüdür. İlerlemeler, yükselmeler, yer değiştirmeler kariyer sistemine göre gerçekleşir. Kişi 20-25 yaşlarında memuriyete girer, 60-65 yaşına kadar emekli oluncaya dek mesleğini sürdürür. Ancak bu süreçte kişinin aylığında, ekonomik ve sosyal yaşamında artışlar söz konusudur. Kapalı sistemde görev değil "görevli" önemlidir.

"Sistem, hizmete girişten başlayarak kurallara bağlı yükselme ilkesiyle dikey bütünleşme üzerine kurulmuş, personelin kariyer haritası örgütün tanımı haline gelmiştir. Personel başarısının koşul ve göstergeleri kariyer sistemine içkindir; başarının değerlendirilmesi her üst mevkiye gelişin kendisidir." (Güler, 2005, 196).

Bu sistem genellikle silahlı kuvvetlerin asker çalışanları için uygulanır. Bu anlamda, askeri okulları ya da polis okullarını bitirenler, belirli rütbe ile belirli görevlere getirilirler. Bu görevleri süresince belirli rütbelere ve üst görevlere hizmet içinde ve dışında yetiştirilerek ve değerlendirmelere tabi tutularak yükseltilirler. Hiçbir askeri örgüt içine dışarıdan yüzbaşı ya da binbaşı alınmaz. Bu sistemin, diğer kamu kuruluşlarında bu ölçüde uygulanması pek mümkün değildir. Bazı kamu kuruluşlarında özellikle genel idare hizmetlerindeki üst düzey yöneticilikler için sınırlı olarak uygulanabilir. Sözgelimi herhangi bir kamu kuruluşunda şube müdürlüğü, daire başkanlığı ya da genel müdürlük için yarışma sınavı açılıp dışarıdan doldurulmaz. Genel müdür olmak için daire başkanları arasından, daire başkanı olabilmek için şube müdürleri arasından ya da şube müdürü olmak için şefler arasından farklı değerlendirme yöntemleriyle atama yapılır (Öztekin, 2008, 22).

Kariyer sistemi, modern devlet kuramcılarından Hobbes, Hegel, Weber'in bürokrasi yaklaşımları temelinde yükselmiştir. Kapalı sistemle yaratılan yönetim örgüsü güçlü, türdeş,

dışa kapalı, kendi başına mesleki bir uzmanlık alanı olarak tarafsızlık ve süreklilik ilkelerine bağlı bir yapıdır (Güler, 2005, 194).

1.4.1.2.1. Kapalı (Kariyer, Rütbe) Personel Sisteminin Özellikleri

- Kişi açısından yaşam boyu bir mesleğe giriş söz konusudur. Memurun varlığı kadrosunun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine bağlanmıştır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi iş-kadro değil, hizmet-kariyer düzenidir.
- " Sistemin ağırlık merkezi "hizmete ilk giriş" tedir. Genellikle eğitim (diploma) koşulunda somutlanan yeterli bilgi ile donanmış olmak, devlet hizmetine girişin başlıca koşuludur.
- Görevde yükselme içeriden atamalarla yapılmaktadır. Devlet hizmetine bir kez girildikten sonra, kişi hizmet ile bütünleşmektedir. Hizmete alınan en alt kademeden, o kademenin gerektirdiği özellik ve yeterliliğe sahip olduğu varsayılarak işe başlar ve hizmet içinde görülen eğitim o kademenin işlerine değil, genellikle bir üst kademe yetki ve sorumluluklarını üstlenmeye dönük olarak verilir. Görev yeri değişikliği, her kademe için önceden belirlenerek açıklanmış bulunan koşullara uygunluk sağlandıkça, içeriden yükselmelerle gerçekleşmektedir. Yükselme örgüt yapısından bağımsız olarak, her görevli için aynı kurallara bağlanmıştır.
- Ücreti belirleyen unsur, görevin konumu ya da mevkidir. Kişiye yapılan ödeme, kişinin performansına değil mevkiine yapılmaktadır. Ödemeler doğrudan işin karşılığı değil, rütbeye yakışır bir hayat sürme aracıdır. Dolayısıyla eşit işe eşit ücret kariyer sistemine aykırı bir ilkedir. Bu sisteme göre temel varsayım, iyi performansın ücretten değil hizmet duygusundan geldiğidir. Bu nedenle maaş ödemesi çalışılan dönemin sonunda değil, başında peşin ödenir.
- Emeklilik maaşı, son bulunulan görev mevkiine göre belirlenir. Bir başka deyişle emeklilik haklarını belirleyen, personelin ödediği toplam prim tutarı değildir. Personel emekli olduğunda hangi mevkide ise, o mevki için tanımlanmış haklara uygun emekli ikramiyesi ve maaşı alır.
- Sistem, tek tek görevlerin değil, devlet hizmetlerinin genel sınıflandırılması üzerine kuruludur." (Güler, 2005, 196).

Kapalı sistemin en büyük yararı iş güvencesinin olmasıdır. Kariyer ve statü, kişiye sosyal ve ekonomik haklardan yararlanmasını sağlar. Süreklilik esastır. Kişinin memuriyetine son verilmesini gerektiren bir suçu bulunmadığı sürece memuriyeti devam eder. Kamu hizmeti örgütlenmesinde kariyer sisteminin, her istihdam türünde geçerliliği söz konusu değildir. Personel sınıflandırmasına dayalı kariyer sistemi, memurluk mesleği için uygulanmaktadır. Kamu yönetiminde sözleşmeli ve işçi gibi hizmet sözleşmesiyle çalışanlar

bu sistemin dışında tutulmaktadır. Bu çalışanlar, bireysel sözleşmelerde belirlenmiş iş tanımlarına göre, iş odaklı sınıflamaya benzer bir sistemde çalıştırılırlar (Güler, 2005, 197).

Tüm bunların yanında kapalı sistem karmaşıktır. İyi bir atama ve ücret sistemini gerektirir. Dışa açık bir yarışma söz konusu olmadığından yöneticiler içeride yetişir. Personel değerleme sistemi sağlıklı işletilmediğinden nitelikli ve verimli kamu hizmeti üretilmesi güçleşir. Kapalı sistemin önemli sakıncalarından birisi de, ekonomik ve sosyal haklar görev için değil, rütbe ya da kariyer için belirlendiğinden belirli rütbeye gelmiş ya da kariyere gelmiş kişilere ne görev yaptırırsanız yaptırın kendi görevlerine yakın ücretleri ödemek durumunda olunmasıdır. Bu sakıncaya ilişkin ülkemizden örnek vermek gerekirse, her hangi bir ilin valisi ile merkez valisi arasında lojman ve makam arabası dışında pek fazla ücret farkı yoktur. Ya da büroda şube müdürlüğü yapan bir albay ile kıtada görev yapan albay arasında çok fazla ücret farkı yoktur (Öztekin, 2008, 24).

Kariyer sistemi, işe ya da örgütün yapısına göre örgütlenmek değil personele ya da hizmette süreklilik esasına göre örgütlenmek demektir. Bu özelliği nedeniyle kariyer sistemine, kamu yönetiminin toplumdan koparak içe kapanmasına, ayrı bir güç odağı oluşturarak "bürokratik-idari devlet yapısı" oluşumuna zemin oluşturmasına yol açtığı eleştirileri yöneltilmektedir. Bir başka eleştiri, yaşam boyu bir mesleğe bağlanmanın değişen iş teknolojilerine uyumu zorlaştırdığı, böylece bürokrasinin toplumsal değişmeye ayak uydurmasını engellediği biçimindedir. Benzer olarak, sistemin kıdeme dayanması nedeniyle yetenekli genç personelin yöneticilik işlevlerini yüklenmesini geciktirdiği ya da önlediği ileri sürülmektedir (Güler, 2005, 198).

"Personel sınıflandırmasının en önemli yönlerinden biri, **sınıfların** kendi içlerinde bir takım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılmasıdır. Başka bir deyişle her sınıfta bir rütbe düzeninin saptanmasıdır. Rütbe sisteminde her derece, belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtir. Derecelerde yükselme meydana geldikçe yetki ve sorumluluklarda artar. Öte yandan belli bir dereceye gelmiş kişiye, kural olarak aynı derecede olmak koşuluyla, çok değişik görevler gördürülebilir. Bu, rütbe sisteminin en önemli özelliklerinde biridir." (Eryılmaz, 1999, 251).

1.4.1.3. Karma Personel Sistemi

Günümüzde hiçbir devlette, hiçbir kamu kuruluşunda tam anlamıyla kapalı ya da açık bir personel sistemi uygulanmaz. Her devletin kamu yönetiminde, ülkede geçerli olan siyasi rejime ve devletin üniter ya da federal yapılı oluşuna göre kapalı ya da açık sistem ağırlıklı karma personel sistemleri uygulanmaktadır. Bu anlamda belki şu söylenebilir; devletin siyasal rejimine (kapitalist, sosyalist ya da karma) ve yapısına bakılmaksızın (üniter ya da birleşik

yapılı) silahlı kuvvetler ve emniyet örgütlerinde, sivil personel hariç kapalı sistemler uygulanmaktadır. Bu iki kamu örgütü dışında belki birde Adalet Bakanlığı'nda yargıç sınıfı için bu söylenebilir. Bunların dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında, kuruluşun özelliklerine ve çalışan personelin mesleklerine göre bazılarında açık sistem ağırlıklı, bazılarında kapalı sistem ağırlıklı karma personel sistemleri uygulanmaktadır (Öztekin, 2008, 24). Karma personel sisteminin uygulanmasının amacı, her iki sistemin sakıncalarından kurtulup, yararlı yönlerinden faydalanmaktır.

1.4.2. Türkiye'de Uygulanan Personel Sistemi

Türkiye'de kamu personel sistemi kuruluş döneminden 1965 yılına kadar kariyer sisteminin unsurlarını taşımış ve uygulamıştır. Köklü bir geçmişe sahip olan personel yönetiminin üzerinde yükseldiği kariyer sistemi esasını değiştirme ve mevcut yapıyı kadro sınıflandırma esasına göre kurma çabası birçok çalışmaya konu olmuştur. 1950'li yıllardan başlamak üzere hazırlanan çeşitli raporlar ve kanun taslaklarında, iş sınıflaması sistemine geçilmesi için oldukça ısrarlı öneriler geliştirildiği görülür. Yasama düzeyinde ilk kapsamlı adım 1956 yılında atılmıştır. 1965 yılında DMK ile bir değişim sergilenmiş ve hazırlıkları uzun süren bir çaba sonucunda kariyer-kadro tartışmalarına sıkışarak ilerleyen kanun, yürürlüğe girdiği dönemde temel ilkesi bakımından kadro sistemini benimsemiştir. 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı Genel Kadro Yasasıyla bu durum daha da netleşmiştir. Fakat hizmete alma, liyakat ilkesinin benimsenmesi, yükselme ve ücret boyutu ile kariyer sistemi sınırları içinde kalmıştır. Bu nedenle 657 sayılı Kanun kariyer sistemini benimsemiştir hükmü geçerlidir.

Ancak temel ilkesini kadro sisteminden yana belirleyen ve daha sonra parçalı uygulamalarla diğer boyutlarını tamamlamaya çalışan bir sistemi kariyer sistemi olarak değerlendirmek mümkün değildir (Demirci, 2009, 204).

1970 yılından itibaren gündeme gelen tüm düzenlemeler kariyer sınıflandırılmasından kadro sınıflandırılmasına geçilmesi amacını gerçekleştirmeye dönüktür. Bununla birlikte atılan adımlar kimi kavram ve ilkelerinin yasal hüküm haline getirilmesiyle, geçerli olan kariyer sisteminin bütünlüğünü kayda değer boyutlarda sarsmıştır. Esası değiştirme ve tüm yapıyı iş sınıflamasına göre kurma politikası, 1990'lı yıllarda 'norm kadro' uygulamasıyla yeniden canlanmış ve yeni kanun taslaklarında yeniden gündeme gelmiştir.

Bununla birlikte çeşitli kalkınma planı ve yıllık programlarda yer almayı sürdüren norm kadro hedefi, 2000 yılında bir başbakanlık kararnamesiyle yeniden uygulama alanına girmiştir tüm kamu kurum ve kuruluşlarına örgüt analizlerini yapmak ve kadro

standartlaştırma çalışmalarını belirli süreler içinde tamamlamak görevi verilmiştir (Güler, 2005, 191).

Kariyer sınıflandırması, sivil hizmetleri, askeri hizmetleri, adli hizmetleri ve akademik hizmetleri yerine getiren memurlar ve diğer kamu görevlileri için söz konusudur. Sözleşmeli personel ve işçiler bu sistemin dışındadır. Türkiye'de memurluk kapalı sistem üzerinde yükselir. Bu durum 657 sayılı kanunda açıkça ifade edilmiştir. Kanuna göre personel rejimini üç ilke üzerine düzenlemiştir. Bunlar, *sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleridir*. Sınıflandırma ilkesi; memurların görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre ayrıma tabi tutulmalarını öngörmüştür. Kariyer ilkesi; devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlamayı amaç edinmiştir. Liyakat ilkesi de; devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken, göreve alacağı kişilerin memurluk mesleğine girmelerini, sınıflar içinde ilerlemelerini ve yükselmelerini ya da görevlerinin sona erdirilmesini liyakat düzenine dayandırmayı ve bu düzeni eşit imkânlar uygulayarak memurlarının güvenliğine sahip kılmayı amaç edinmiştir.

Kariyer sistemi dört unsur üzerinde yapılanmıştır. Bunlar hizmet sınıfları, derece, kademe, kadro kurumlarıdır. 657 sayılı kanuna göre memurluk, **on hizmet sınıfına** ayrılmıştır. Bunlar; 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 Sınıfıdır. **Derece,** memurluk sisteminde görevin önemi ve sorumluluğunda artışı içeren yükselme adımıdır. Bir üst dereceye yükselebilmek için, üst derecede boş bir kadro bulunacak, olumlu sicile sahip olacak ve bulunduğu derecede en az üç yıl çalışmış olacak. **Kademe,** memurluk sisteminde ilerleme göstergesidir. Kademe, her derecenin içinde bir yıllık hizmet süresi anlamına gelir. Devlet memurunun kademede ilerlemesi için, bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olacak, o yıl içinde olumlu sicil alacak ve bulunduğu derecede ilerleyebilecek bir kademe bulunacak. **Kadro**, kamu hizmetlerinin kurulması ve işlemesi için personel kadrolarının varlığına ihtiyaç vardır. Personelin sistem içindeki görev yeri, tüm hak ve yetkileri belirlenmiş olur. Kadro, kurumlar tarafından çalıştırılacak personel niteliği ile personel niceliğini belirler. Her kadro personelin hizmet sınıfını, derecesini, kademesini ve o kadroda çalıştırılacak personel sayısını içeren hukuksal bir araçtır. Bu araç, personelin hizmete alınmasından yükselmesine, mali ve sosyal haklarından ödev ve yükümlülüklerine kadar her türlü personel işleminin temelini oluşturur.

Kısaca ülkemizde genel olarak ne tüm özellikleriyle kariyer sistemi ne de tüm özellikleriyle kadro sistemi uygulanmaktadır. Kamu kuruluşlarının büyük çoğunluğu kariyer rütbe sınıflandırma sistemi temelinde karma sistemi uygularken, özel kuruluşların büyük çoğunluğu da kadro- pozisyon sınıflandırma sistemine yakın bir sistem uygulamaktadırlar.

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KAMU PERSONELİNİN TARİHSEL EVRİMİ

Türkiye'nin kamu personel açısından tarihsel süreç analizine bakıldığında; yaşanan olayların hiçbirinin, geçmişteki olaylar ile tamamen bağımsız olmadığını bugün yaşanan her şeyin geçmişte gerçekleşen olaylar sebebiyle meydana geldiğini gösterir. Bu durum da bizlere süreçlerin zaman içindeki değişimini incelemek için kullanılan yol bağımlılığı teorisini[2] akıllara getirir.

Teori temel olarak bir organizasyonda farklı seçenekler arasından yapılan bir seçimin ardından, alternatif seçeneklerden yoksun kalınıp kalınmadığına odaklanmaktadır. Seçim sonuçları pozitif geri beslemeler sağladıkça, bu sonuçlar doğrultusunda yapılan tekrarlı seçimler ile belirli yolda ilerlenmektedir. İleri zamanlarda artık pozitif geri besleme alınmasa da; farklı bir yola girmenin neredeyse imkânsız olduğu ve kilitli kalma olarak belirtilen bu sürecin de yol bağımlılığa neden olduğu belirtilmektedir (Küçükyazıcı, 2004, xxiii).

Yol bağımlılık üç aşamadan meydana gelmiştir. Oluşum öncesi aşama olarak da adlandırılan birinci aşamada; verilen kritik bir kararla bir yola girildiği vurgulanmaktadır. Bu kritik karar, ikinci aşamanın başını belirtmektedir. Bu aşamada, girilen yolda ilerlendiği gibi, başka alternatiflerin de mevcut olduğu belirtilmektedir. Girilen yola devam edilmesi durumunda, kilitlenme aşaması olarak adlandırılan üçüncü aşamaya geçileceği, gidilen yolda bir kilitlenme olabileceği vurgulanmıştır (Börekçi, 2013, xvii).

Bu çalışmada da, bugün gerçekleşen olayların sadece günün şartlarından değil, geçmişte alınan bir takım kararların sonucundan meydana geldiğini öne süren yol bağımlılık kavramının izlerine rastlamak mümkündür. Etkileşimle bir olayın yapılmasını vurgulayan koordinasyon etkileri, iç ve dış siyasi sebepler, değişime karşı gerekli bilincin oluşmaması, değişimlerin uygulanması ve sürekliliği için uygun koşulların hazırlanmaması, konjonktürün iyi değerlendirilmeden adımların atılması kamu personel yönetiminde değişiklik yapma algısını yol bağımlı hale getirmiştir.

---

[2] Kavramın kökenleri, ekonomi alanında çalışan iki İngiliz akademisyen Paul David ve Brian Arthur'un çalışmalarına dayanmaktadır. David, 1985 yılındaki yayınında, başlangıç koşullarının mevcut ya da gelecek seçimleri artan bir şekilde kısıtladığını varsayan dinamik bir teori geliştirmiş ve bu teoriyi yol bağımlılığı olarak adlandırmıştır. David, yol bağımlılığı tanımını temel olarak geçmiş önemlidir şeklinde ifade etmektedir. Arthur da 1989 yılındaki yayınında yol bağımlılığı, temel olarak tarihsel olaylara kilitli kalmak olarak tanımlamaktadır. Philip Booth (2011)'e göre, yol bağımlılığının çok fazla alanda kullanılıyor olmasının nedeni ise tarihsel olguları ve geçmiş olayların etkisini açıklamak için rasyonel bir yöntem sunmasıdır.

Bu açıdan Türkiye Cumhuriyeti'nin personel politikasına ilişkin yaşanan gelişmelere, doğru ve zamanında bütüncül bir perspektifle karşılık verilemediği kanısına varılmıştır. Bu noktada, Türkiye Cumhuriyeti personel politikasının geçmiş faktörlerden etkilenmesiyle ilgili olarak neden yol bağımlı olduğu iyice analiz edilmeli ve yolun kırılması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Yol bağımlılığın ortadan kalkması ve geçmiş siyasi gelişmelere bağımlılığın azaltılması için geleceğe dönük, iyi yapılmış durum analiziyle birlikte, uzun vadeli planlar yapılmalı ve planların kararlılıkla uygulanması gerekmektedir.

2.1.Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Personelinin Özellikleri

Türk kamu personel yönetiminin tarihçesini anlamak için, önce Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki durumu incelemek gerekir. Bu nedenle ikinci bölümde, Cumhuriyet öncesi Osmanlı İmparatorluğunda devletin yapısı ve kamu personelinin nasıl olduğu yönünde bir geçişe yer verilecektir.

2.1.1. Birinci Meşrutiyete Kadar (1876) Olan Dönemde Devletin Yapısı ve İşleyişi

Bu dönemde Osmanlı Devletinin iki temel özelliği vardır; bunlardan ilki monarşik, diğeri de teokratik devlet oluşudur. Osmanlı Devleti kuruluşundan yıkılışına kadar, bu iki özelliğini korumuş ayrıca batıdan farklı kendine özgü bir feodal yapıya sahip bir devlet olmuştur.

Osmanlı Devleti monarşik bir devlet olma özelliğini; tüm yetkilerin padişahın elinde toplanmasından alır. Yani Osmanlı rejimi, mutlak bir hükümdarlıktır. Devletin başında Osmanlı hanedanından gelen kişiler bulunmuştur. Önceleri tahta, hanedanın erkek çocukları arasından en yetenekli olanı, sonraları en büyük oğul, daha sonra da hanedanın en yaşlı erkeği geçmiştir.

Tüm devlet yetkilerini elinde tutan padişaha yardımcı olanlar arasında başta sadrazam olmak üzere, vezirlerin, şeyhülislamın ve Divanı Hümayunun (hukuksal ve siyasal karar organı) önemli bir yeri vardır.

Osmanlı Devleti, siyasal ve hukuksal yapısının dinsel ilkelere dayanması sebebiyle teokratik bir devlet olma özelliği taşır. Mutlak bir hükümdar durumunda olan padişahın yetkilerini dini, ahlaki ve örfi sınırları olmakla birlikte, uygulamada bu sınırlamalar, padişahların ve şeyhülislamların kişiliklerine göre etkili ya da etkisiz olabiliyordu (Karal, 1961, 88).

Osmanlı Devletinin, batıdan farklı kendisine özgü bir yapısı olmuştur. Ana çizgileriyle tımar sistemi, belli bir bölge vergilerinden, bir bölümünün padişahça, sipahi denilen kişiye bırakılması ve buna karşılık sipahinin de elde ettiği gelire göre, Osmanlı Ordusuna belli

sayıda asker sağlamakla yükümlü olmasıdır. Sipahiye verilen bölgedeki toprağın mülkiyeti devlete aittir. Bu toprak üzerinde çalışan reaya denilen kimselerin toprakla olan ilişkileri, devamlı ve miras yolu ile geçebilen bir tür kiracılık ilişkisi gibi olmuştur (Esen, 1971, 38).

Osmanlı Devletinin çöküşü ile tımar sisteminin yozlaşması arasında bir koşutluk olduğu da görülür. Merkezin zayıflaması, tımar sisteminin yozlaşması, ayan denen beylerin güçlenmesini ve halkın, yöresel güçlerin baskısı altına girmesini kolaylaştırmıştır. Bunun yanında sanayi devrimine geçen batının Osmanlı pazarlarını ele geçirmesi, tarım dışındaki tüm üretim düzeninin çökmesine neden olmuştur. Bu iki önemli etken, ülkenin ekonomik ve toplumsal yapısının bozulmasını hızlandırmıştır. Bu durumdan kurtulmak ve devletin yapısını güçlendirmek amacı ile ıslahat hareketlerine girişilmiştir (Aldıkaçtı, 1982, 35).

Osmanlı İmparatorluğu, Kanuni Sultan Süleyman'ın son yıllarından itibaren çökme dönemine girmiştir. 18. yy. sonlarında başlayan ıslahat hareketlerinin kökeninde birbirini izleyen askeri yenilgilerden doğan kuşku yer alır. Bu nedenle ilk girişimler askerlik alanında olmuştur. Bu yenilik hareketlerinin tümüne "Nizamı Cedit" (Yeni Düzen) adı verilir.

II. Mahmud'un tahta çıkmasından sonra imzalanan " Senedi İttifak" (1808), anayasalcılık hareketleri bakımından önemli bir belge olmuştur. Bu belge bir yandan padişahın yetkilerini sınırlayan, diğer yandan da Ayana yetkiler tanıyan ve bu yetkileri padişaha kabul ettiren bir belge niteliğindedir. Bu nedenle Senedi İttifak meşruti yönetimin ilk belgesi olarak nitelendirilebilir.

II. Mahmud döneminde yapılan ıslahat hareketlerinden bazıları:

- Askerlik alanında Yeniçeri ocağı kaldırılmış ve "Asakiri Mansurei Muhammediye" adı altında batı düzeninde bir ordu kurulmuştur.

- Hukuk düzenine özgürlükler alanına bazı yenilikler getirilmiş, "angarya" ve "müsadere" kaldırılmış, "mülkiyet" temel bir hak sayılmıştır.

- "Meşveret" yöntemine, bu dönemde de devam edilmiştir. Devlet işlerinin meclis veya kurullarda görüşüldükten sonra karara bağlanmasına önem verilmiştir.

- Padişahın yürütme yetkisine yardımcı olmak üzere, batı örneğine göre bakanlıklar kurulmuştur. Sadrazamlık unvanı Başvekalete çevrilmiş, Başbakanlık, bakanlıklar arasında işbirliği ve uyum sağlayan bir şeref yeri durumuna getirilmiştir (Gözübüyük-Kili, 1985, 3).

II. Mahmud'un ölümü üzerine tahta geçen Abdülmecit, anayasalcılık hareketlerine ilk önemli adımı, 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hattı Humayunu ile atmıştır. Gülhane Hattı Humayunu ile imparatorluğun Müslüman ve Hıristiyan tüm uyruklarına eşit haklar tanınması, ırz, namus, can ve mal güvenliği sağlanması, vergi, askerlik ve yargı alanlarında yeniden düzenlemeler yapılması öngörülmüş, padişahın yetkileri tek yanlı olarak kısıtlanmış ve

padişah hukuk kurallarına uygun hareket edeceğine dair söz vermiştir. Böylece Gülhane Hattı Humayunu ile Tanzimat döneminin başladığını söyleyebiliriz (Okandan, 1971, 50).

Gülhane Hattı Humayundan sonra çıkarılan Islahat Fermanı (1856), özellikle Hıristiyan uyruklara tanıdığı yönetim ve eğitim haklar ve eşitlik ilkesi yönünden dikkat çeken bir fermandı. Yabancı devletlerin etki ve baskıları sonucu, Müslüman uyruklar ile Hıristiyan uyruklar arasında hak, adalet, vergi, askerlik, eğitim, kamu hizmetlerine girme yönünden süregelen farklar, bu ferman ile kaldırılmak Gülhane Hattı Humayununda işaret edilmiş olan Müslüman ve Hıristiyan uyruklar arasındaki eşitlik sağlanmak istenmiştir. Kısaca belirtmek gerekirse Islahat Fermanı yabancı devletlerin hazırladığı ve Babıali'nin kabul etmek zorunda kaldığı bir ıslahat programıdır (Özçelik, 1959, 1).

Tanzimat dönemi Hattı Humayunlarının hiç birisinde, anayasa niteliği yoktur. Bunlar sayıları sınırlı, aydınlar ve devlet adamlarınca, iç ve dış etkenlerle yapılması zorunlu görülen bazı yeniden düzenleme çabaları niteliğindedir. Kısaca, Tanzimat döneminde her şey padişahın arzusu ile olmuştur. Bu dönemin önemli olan yönü, devlet ve onu temsil edenlerin yetkileri üzerinde, onların keyfiliklerini önleyen üstün bir hukuk düzeninin kurulması yönünde adım atılması ve siyasal sistemde değişiklik yapılması yönünde gelişen düşünce akımının başlamış olmasıdır (Tanör, 1996, 24).

2.1.2. Birinci Meşrutiyete Kadar (1876) Olan Dönemde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler

Klasik dönem Osmanlı kamu bürokrasisi, patrimonyal bürokrasinin özelliklerini taşımaktadır. Patrimonyal yönetimlerde, meşruiyeti hükümdar temsil etmektedir. Hükümdar, ülkenin yönetimini, gelecekleri doğrudan kendisine bağlı bürokratlar aracılığı ile yürütür. Bu anlamda, Osmanlı kamu bürokrasisi, askeri ve sivil memurlardan oluşmaktadır. Osmanlı Devleti, klasik patrimonyal bürokrasi anlayışıyla, toplumdaki her gruba bir rol tanıyarak, devleti koruma amacındadır. Bu amaçla, dinin belirleyici unsurlarından derinlemesine faydalanılmıştır (Mardin, 1994, 208-210). 1830'lardaki yeniden düzenlemelerden itibaren ise, memurluk rejimi niteliği değişmiştir. Bu dönemdeki memurluk rejiminin, aşamalı olarak Batıdaki kamu personel rejiminin özelliklerine sahip olduğu da savunulabilir.

Osmanlı bürokrasisinin kökenini ve kaynağını, kul sistemi oluşturmuştur. Kul düzeni esas olarak, Osmanlılara Ortadoğu İslam Devletlerinden geçen bir gelenektir. Bu düzen devşirme yöntemiyle gayrimüslim, özellikle de Hıristiyan kökenli erkek çocuklardan oluşuyordu. Bu yöntemle alınan yetenekli çocuklar Enderun olarak anılan okullara giderler ve daha sonra devletin çeşitli kademelerinde önemli görevler alırlardı. Kul düzeninde padişah, kul-memurun hizmete alınmasından başlamak üzere, eğitimi, yükselmesi ve hizmetle

ilişkisinin kesilmesine kadar her aşamada etkili ve söz sahibidir. Dolayısıyla kul-memur bu özelliğiyle padişaha salt bir bağlılık içerisindedir.

Kul-memur, köle-memur değildir. Memur padişahın kuludur, bu kullar padişahın kölesi değil, özgürdürler. Ancak kul-memurlar, padişaha her koşulda itaat etmekle yükümlüdürler (Aslan, 2005, 211). Kul sisteminin diğer bir özelliği, küçük yaşlarda ailelerinden koparılan, padişahın sarayında yetişen ve eğitilen kulların aileleri ile bağları kopartılmıştı. Kul düzeni yönetsel bir aristokrasi oluşturmakla birlikte, bu aristokrasi kan bağı esasına dayanmamıştır. Yönetici sınıf içinde, kan bağına dayanan tek aile, Osmanlı hanedanıdır.

Osmanlı devlet düzeni, Osmanlı hanedanı ve askeri-idari sınıfın toplumsal konumları üzerinde yükselmiştir. İltizam yöntemi ve Tımar düzeni, devlet düzeninin temel belirleyicileri olmuştur. *İltizam yöntemi;* belirli bir toprak parçası üzerindeki merkezi yönetimin koyduğu vergileri, mültezim adlı iltizam sahibinin devletten satın alarak, devlet adına halktan vergileri toplaması ve bundan kendisi gelir elde ettiği gibi, satın aldığı miktarın da vergi geliri olarak devlete gitmesi düzenidir.

İltizam sistemiyle ve diğer büyük kalem olan gümrüklerden toplanan gelir, Osmanlı merkez bürokrasisinin maaş düzeninin kaynağını oluşturmuştur. Merkezde, iki temel askeri küme bu aşamada maaş almaktadır. Bunlar, kapıkulları ve yeniçerilerdir. Merkezdeki küçük memurlar da, kimi zaman tımar sahibi olsalar da, genel olarak maaş düzeni içerisinde olmuşlardır. Osmanlı'da merkezdeki maaşlı asker ve maaşlı küçük memurlar, iltizam sistemiyle toplanan gelirin aktığı merkezi bütçe ile nakdi olarak beslenmişlerdir.

Osmanlı yönetim sistemini, toprak sistemi şekillendirmiştir. Devlet, kendine ait toprakları, has, zeamet ve tımar diye üç kısma ayırmıştır. Bu uygulama, bütçenin sürekli bir gelire sahip olması dolayısıyla bütçe dengesini ve merkezi otoritenin toplum üzerindeki egemenliği ve denetimini sağlamıştır. *Tımar sistemi* ile devlet, para harcamadan memura maaş temin ederek güçlü bir taşra ordusu oluşturmuştur (Özdemir, 2001, 73). Sancakbeyleri, beylerbeyi, vezirler ve saltanat ailesinden kişilere verilen has, yıllık geliri yüz bin akçeden fazla olan topraklara verilen isimdir. Devletin ileri gelenlerine verilen zeamet, yıllık geliri yirmi bin ile yüz bin akçe olan topraklara denilirdi. Osmanlı ordusunun belkemiğini oluşturan sipahilere verilen tımar ise, herhangi bir toprak parçasının ya da birden fazla toprak parçasının, yılda yirmi bin akçeden az olan gelir miktarının, belli bir görev ve hizmet karşılığında ve belli koşullarla bir kişiye tek başına ya da birden fazla kişiye ortaklaşa özgülenmesine denilirdi (Akgüner, 2001, 5-6).

Devlet işleri mülkiye, ilmiye, kalemiye ve seyfiye olarak düzenlenen edilen dört sınıf personel tarafından görülmekte olup, idari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir (Öztekin, 1998, 55-56).

Mülkiye sınıfı: Bu sınıfta sadrazamlar, vezirler, beylerbeyleri ve sancak beyleri gibi üst düzey askerler ve sivil görevliler bulunurdu. Bunlar belki dünyanın en eski yönetim okullarından olan Enderun'da yetiştirilirlerdi.

İlmiye sınıfı: Bu sınıfı; din, yargı, eğitim ve belediyelerle ilgili yüksek yöneticiler oluştururdu.

Kalemiye sınıfı: Osmanlı İmparatorluğunda devlet işlerinin kayıtlarını tutan, duyuran, haberleşme görevlerini yapanlar da bu sınıfa giriyordu.

Seyfiye sınıfı: Seyfiye sınıfına da yüksek askeri yöneticiler hariç (generaller, kurmay heyeti) diğer askeri görevliler girerdi.

Buraya kadar olan dönemde Osmanlı Devletindeki memurluk rejimini genel olarak değerlendirdiğimizde, padişahın, bütün bir bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisine sahip olduğunu iddia edebiliriz. Üst düzey yöneticileri yetiştirmek için oluşturulan devşirme düzeninde yetişen ve eğitilen kul-memurlar padişaha bağlıdırlar. Askeri-idari sınıfın toplumsal konumları tımar sistemiyle belirlenmektedir. Memurun konumu, memurun makamı ile doğrudan ilişkilidir, ancak memur kan bağı ile değil, padişahın ve en üst yöneticilerin takdiri ve yetenekleri ile bu konumuna ulaşmaktadır. Memurların bağını yaratan, maaş yerine tımar sisteminin varlığıdır. Diğer yandan Osmanlıda merkez ve taşrada maaşlı geçinen bir askeri-memur kesim de var olmuştur. Böylece memurluk rejimi, padişaha kişisel bağlılık üzerine kurulmuştur. Memurun hizmete alınmasından, yükselmesine, görevine son verilmesine kadar takdir bütünüyle padişaha aittir. Padişahın şahsındaki takdir yetkisi, hiyerarşik olarak her birimin, örnek olarak taşradaki beylerbeyi ya da sancak beyinin, kendi altındaki memurlarla ilişkisini düzenleyen bir ilkedir.

2.1.2.1. Memurluk Rejimini Kurmaya Yönelik İlk Çabalar

Osmanlıların, Avrupa'daki siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeleri yakından izleyememeleri sonucunda, güçlenen Avrupa orduları karşısında aldıkları yenilgiler, dış kaynakları toplayamaz duruma düşmeleri ve hazinenin yükünü iç kaynaklardan karşılama durumunda kalması, kaçınılmaz olarak toprak düzenini bozmuştur. Toprak değerinin artması, devlet arazisinin özel kişilere ve özel mülkiyete devredilmesini gerektirmiştir. Böylece toprak düzenine dayalı kamu personel yönetimi değişerek, ortaya yeteneksiz ve bilgisiz yöneticiler çıkmıştır. Sonuç olarak, merkezdeki otorite ve hiyerarşi gücünü ve etkisini kaybedince, kamu

yöneticiliği görevleri, toprağa ödedikleri paradan daha çok para elde etmek amacıyla hareket eden kimi kişilerin eline geçmiştir (Akgüner, 2001, 10).

Tanzimat öncesi dönemde Batı tipi modern memurluğu kurmak, III. Selim dönemindeki düzenlemelerle başlamıştır. Özellikle askeri bürokrasi üzerinde yoğunlaşan yeniden düzenleme, sivil bürokrasiye de yansımıştır. Bu dönemde kabul edilen memur nizamnameleri, memurların hizmete alınması, emeklilik yaşı gibi unsurları içermiştir. Tanzimat'ın hemen öncesinde kamu personel rejiminde Batı tipi modern memurluğu kurmak yönünde önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1833'te Osmanlı üst düzey bürokrasisinin kaynağını oluşturan Enderun'un kapatılması ve 1838 Ceza Kanunnamesi ile memurların mallara el koyma cezasının sınırlanması ile memurlara kimi yasakların konulması ve yasaklara uymayanlar hakkında cezaların belirlenmesi bunların en önemlileridir.

Osmanlı-Türk tarihinde Batı tipi modern memurluğun kuruluş tarihini 1839 Gülhane Hatt-ı Humayunu'nun (Tanzimat Fermanı'nın) çok kısa bir süre öncesinde kabul edilen 1838 Maaşat Fermanı ile başlatmak gerekir. Bu ferman ile Batı tipi memurluk kurulmuştur. Osmanlı'da modern memurluk, kapitalizmin kurumsal bir yapısı olarak yerleşmiştir (Aslan, 2012, 21).

1838 Maaşat Fermanı ve bu Ferman'daki unsurları tekrar eden 1839 Tanzimat Fermanı'nda Batı tipi memurluğun kurucu niteliği olarak memurun maaş ile istihdam edilmesi ilkesi kabul edilmiştir. Tanzimat Fermanı'nda "memurlara yeterli maaş bağlanmış olup, henüz bağlanmamış olanlarınki de belirlenecektir. Bu yolla da, şeriata aykırı olan ve ülkemizin gerilemesinde başrolü oynayan rüşvet belası güçlü bir yasa ile ortadan kalkmış olacaktır" ifadesi yer almıştır.

Osmanlı'da Batı tipi modern memurluğun kuruluşu yönünde ikinci büyük adım 1856 yılındaki Islahat Fermanı'dır. 1856 Islahat Fermanı ile Batı tipi modern memurluğun ikinci olmazsa olmaz öğesi olan yurttaşların eşit ve özgür biçimde; erdem ve yetenekleri doğrultusunda memurluğa girebilmesi ilkesi kabul edilmiştir. Ferman'da yurttaşlık-kamu hizmetine girme; Osmanlı milletlerinin eşit ve özgür biçimde hizmete girme esasına bağlanmıştır. Islahat Fermanı'nda ayrıca, Osmanlı tebaasının, askeri ve sivil okullara girmesinde eşitliği kabul edilmiştir.

2.1.3. I. ve II. Meşrutiyet Döneminde Devletin Yapısı ve İşleyişi

Tanzimat döneminin yetiştirdiği devlet adamları ve aydınlar, imparatorluğun kurtuluşunu, Batılı anayasa biçimlerinin benimsenmesinde görmüşler ve bu yönde çaba harcamışlardır. Bu sebeple II. Abdülhamit anayasa hazırlamak üzere bir komisyon kurulmasına izin vermiştir.

Birinci Meşrutiyet dönemi, 1876'da Kanuni Esasinin ilan edilmesi ile başlar. Kanuni Esasi adıyla anılan ilk Osmanlı Anayasası, ulus tarafından ya da ulusu temsil eden bir kurul tarafından değil, bir avuç insanın zorlaması ile padişah tarafından atanmış bir kurulun hazırladığı ve padişahın tek yanlı olarak kabul edip yayınladığı bir Anayasadır. O günkü Belçika ve Fransız Anayasalarından alınma yanları çoktur ve tam bir meşruti sistemi de getirebilmiş değildir (Karal, 1962, 90).

Kanuni Esasi'nin özelliklerini kısaca belirtmek gerekirse:

- Osmanlı Devletinin monarşik ve teokratik niteliği değişmemiştir

- İlk parlamento kurulmuş olmasına karşın getirilen sistem, parlamenter sistem olmaktan uzaktır.

- Yasa tasarısı önerme hakkı, Bakanlar Kurulunundur. Meclis üyelerinin yasa önerisinde bulunabilmeleri, padişahın takdirine bırakılmıştır.

- Devlet Başkanı olan padişaha tanınan yetkiler dikkat çekecek derecede çoktur.

- Bu Anayasa ile bazı temel hak ve özgürlükler tanımlanmıştır. Bunlar arasında, yasalar önünde eşitlik, kişi dokunulmazlığı, basın özgürlüğü, kamu görevlerine girebilme olanağı gibi hak ve özgürlükler yer almıştır. Ancak bu hak ve özgürlükler, Anayasanın 113. maddesiyle hemen hemen tümden yok edilmiştir. Bu maddeye göre "hükümetin güvenliğini bozdukları, polis soruşturması ile kanıtlananları ülke dışına sürmek" yetkisi padişahındır (Tunaya, 1975, 251).

Meclisin süresiz olarak tatile gönderilmesi ile 1876 Anayasası, resmen yürürlükten kaldırılmamakla birlikte fiilen uygulamadan kaldırılmıştır. Böylece ülke yeniden padişahın salt egemenliği altına girmiştir. Abdülhamit, Meclisin yeniden toplanması ve meşrutiyet yönünde yenide başlayan çabalar kısa sürede yok etmiş, Anayasanın 113. maddesini işleterek, büyük tehlike olarak gördüğü ve sürgüne gönderdiği Mithat Paşa'yı boğdurtmuştur. İlk meşrutiyet denemesi böylece sona ermiştir.

İkinci Meşrutiyet döneminde, Osmanlı Devlet sistemi, parlamenter sistem görünümüne kavuşmuştur. Ordunun padişah üzerinde baskısı, İttihat ve Terakki Cemiyetlerinin gizli ve yaygın çalışmaları, Balkanlardaki gelişmeler, İkinci Meşrutiyeti doğuran nedenler arasında yer alır. Bu dönemde, Abdülhamid'in baskı rejimine karşı tepkinin büyük olduğu görülür. Jön Türkler ve Genç subaylar Abdülhamid' devirmek için çaba harcamışlardır. Bu baskılar karşısında Abdülhamit, Kanuni Esasiyi yeniden uygulamaya koyma zorunda kalmıştır. İkinci Meşrutiyetin başlaması, Abdülhamid'in Meclisi Mebusanı toplantıya çağırmasıyla olmuştur (Arsel, 1965, 31).

II. Meşrutiyet döneminde, iktidar ve muhalefet ilişkileri, parlamenter rejimin kurallarına uygun olarak yürütülememiştir. Siyasal koşulların iktidarca biraz gevşetilmesi durumunda muhalefe, din veya özgürlük savunucusu olmuş, bu da iktidarı zaman zaman sertleştirmiştir.

Başka toplumlarda uzun bir süreç içinde geliştirilen parlamenter sistemin, Meşrutiyet döneminde başarısızlığa uğramasında başlıca iki önemli etken vardır: bunlardan ilki parlamenter sisteme geçme çabalarının geniş bir halk kitlesine dayanmamış olması, diğeri de çökmekte olan bir imparatorluğun son günlerine rastlamış olmasıdır (Onar, 1966, 151).

2.1.4. I. ve II. Meşrutiyet Döneminde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişikliler

1876 tarihi Osmanlı Devleti'nin modernleşme çabalarında oldukça ayrıcalıklı bir yere sahiptir. Çünkü bu tarih, ilk anayasa olan Kanun-i Esasi'nin kabul edilip Padişahın yetkilerinin meclis karşısında sınırlandırıldığı ve Meşruti Monarşi olarak adlandırılan yeni rejimin başlangıcıdır. II.Abdülhamid'in Osmanlı-Rus Savaşı'nı bahane ederek kısa sürede askıya aldığı bu I.Meşrutiyet Dönemi, her ne olursa olsun, Osmanlı-Türk Devlet Yönetiminde anayasal yönetim deneyimi açısından çok önemli bir anlam teşkil etmektedir. Findley'in de belirttiği gibi, "Anayasal hareket, bir anlamda Osmanlıların ilk olarak idari sistemi yeniden düzenleme ihtiyacını hissetmelerinden itibaren imparatorluğun siyasal-bürokratik kurumlarının gelişmesinde zirveye ulaşmasına işaret ediyordu" (Findley,1994, 189).

Kanun-i Esasi modern bürokrasinin gelişimine paralel okumaya çalıştığımız Kamu Personel Rejimi açısından çok önemli bir gelişmedir. Çünkü ilk kez Kanun-i Esasi ile personel yönetimine dair ilke ve esaslar, kanun çerçevesinde ele alınmış ve korunmuştur. Tanzimat Fermanı'nın ilanından itibaren modern bürokrasi ve personel rejimiyle ilgili birçok adım atılmasına rağmen, istenilen düzeyde başarı sağlanamamıştı. Özellikle, memurların kanun dışı yollarla atanması, görevlerini kötüye kullanması, üst düzey memurların maaşlarını tam zamanında alırken, alt ve orta düzey memurların düzensiz maaş almaları v.b olumsuz tablo, I.Meşrutiyet'in başında kamu personel rejiminin genel resmini sunmaktadır. Sonuçta bu dönemde memurlar hem ekonomik açıdan hem de verimli çalışma açısından son derece kötü durumdaydılar. Bu durum üzerinde,1870 ve takip eden yıllarda yaşanan yüksek enflasyon, Osmanlı –Rus Savaşı'nın ekonomiye olumsuz etkileri v.b gelişmeler etkili olmuştur. Daha da önemlisi ise, bürokrasi yolundaki modernleşmeye rağmen, personelin yeterli eğitim ve donanımdan yoksun olmasından ileri gelmektedir (Özdemir, 2001, 167-168).

Heper'in söz konusu durum hakkındaki tespiti, dikkat çekicidir. Ona göre, "Modernleşen başka ülkelerde de görüldüğü gibi Osmanlı Türk Devleti'nde, yapısal-

işlevsellik bakımdan farklılaşmış, kurumlaşmaya gidilmiş fakat bu kurumlarda görev alacak kişilerin yeni kurumlaşma örüntüsüne uygun rol beklentilerine sahip olmaları, yeni bir kişilik kazanarak uygun tutum ve davranış kategorileri kazanmaları sağlanamamıştır." (Heper, 1974, 4).

2.1.4.1. Memurluk Rejiminin Kurulması

I.Meşrutiyet Dönemi'nde personel rejimine yönelik birçok adım atılmıştır. Kanuni-i Esasi, Osmanlı tebaasından olanların, yetenek ve becerilerine göre memur olabileceklerini güvence altına almıştır. Osmanlıca bilme zorunluluğu getirilen memurların liyakate göre atanması ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca memurun göreviyle ilişkisinin kesilmesi belirli koşullara bağlanıp zorlaştırılsa da idarenin takdirinin memurun görevine son verebilme potansiyeli korunmuştur. I.Meşrutiyet Dönemi kısa sürede ortadan kaldırıldıysa da personel rejimine dair yapılan düzenlemeler hayata geçmiştir.

I.Meşrutiyet Dönemi, II.Abdülhamid'in meclisi süresiz olarak tatil etmesiyle birlikte son bulmuştur. Bundan sonra Abdülhamid'in 33 yıllık iktidarı söz konusu olmuştur. Bu dönemde, meclis devre dışı bırakılmış olsa da, Kanun-i Esasi'nin bazı hükümleri yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Bu dönem, Osmanlı Devleti'nde yeni yeni tohumları atılmaya başlanan modern sivil bürokrasinin gelişimi için olumlu gözükmemekle beraber, sivil bürokrasinin bütünüyle devre dışı kaldığı anlamına da gelmemektedir. II.Abdülhamid, askeri ve dini bürokrasiye daha fazla önem vermektedir, ancak söz konusu yıllarda gerek ekonomik gerekse de idari yapıdaki bozulmalar sonucunda devletin durumu günden güne kötüye gittiğinin bilincinde olan II.Abdülhamid, devleti ayakta tutacak olguların başında gördüğü eğitime büyük önem vermiş ve İmparatorluk sınırları içersinde Batı tarzı eğitim verilmeye devam edilmiştir. Öte yandan, baskı rejimi olarak adlandırılan 33 yıllık saltanat boyunca söz konusu baskıların dışında kalan kurumlardan biri olan Mekteb-i Mülkiye'de yeni yeni fikirler doğmaya devam etmiş ve bu fikirlere sahip sivil bürokratlar yetişmeye devam etmiştir. Sonuç olarak Abdülhamid döneminde modernleşme çabaları, askeri baskıcı bürokrasi tarafından yürütülse de, sivil bürokrasi de bir yandan varlığını devam ettirmiştir (Heper, 1974, 80- 82).

II.Meşrutiyet döneminde ise Jön Türkler olarak adlandırılan ve 1892'de "İttihat ve Terakki Cemiyeti"ni kuran hareket, Abdülhamid Dönemi'nde hüküm süren baskıcı hava, ekonomik ve idari yapının günden güne kötüye gitmesi, bürokrasinin içinde bulunduğu yozlaşmış durum v.b. olumsuz tabloya karşı 1908'in Temmuz ayında yurt çapında bir ayaklanma başlatmış, ayaklanma sonucunda, meclis yeniden faaliyete geçmiş ve II.Meşrutiyet Dönemi başlamıştır.

II.Meşrutiyet Dönemi, Kamu Personel Politikaları açısından değerlendirildiğinde, bu dönemde, Tanzimatla başlayan modern bürokrasinin gelişimini sürdürdüğü söylenilebilir. Diğer deyişle modern bürokrasi ve modern personel rejimi kuralları benimsenmeye devam etmiştir. Ancak, söz konusu değişimler, uygulamada birçok ihmale uğramıştır (Özdemir, 2001, 180).

Modernleşme ve modern bürokrasiye geçişin batı menşeili olması ve söz konusu sürecin gerek memur kesimi gerekse de halk tarafından yeterince içselleştirilememiş olması bu durumun temel nedenlerden biri olarak sayılabilir. Modern bürokrasiye geçiş sürecinin, bürokrasinin insan ayağını oluşturan memurdan bağımsız gerçekleşmesi, yani memurun bürokrasiyle aynı hızda modernleşemeyip, modern bürokrasinin gerektirdiği donanım, rasyonel düşünme becerisi v.s niteliklere sahip olamaması, bu durumun diğer nedenleri arasında gösterilebilir.

Bu dönemde memurlara yönelik en önemli hareket kuşkusuz "tenkisat politikası"dır. Kamu istihdamının azaltılması anlamında kullanılan tenkisat, memurlar için son derece büyük bir yıkım niteliğinde olmuştur. Ekonomik koşulların savaşlar, dış borçlar v.s nedenlerle günden güne kötüye gitmesi, kaotik bir ortam yaratmış, bu duruma paralel memur sayısının artması ile memur maaşları ödenemez olmuştur. Önceleri, bütçeye büyük yük getirdiği öne sürülen memur maaşlarının düşürülmesi gündeme gelmiş ve maaşların düşürülmesi, yönünde karar alınmıştır. Söz konusu durumda bir iyileşme olmayınca son çare olarak memur tenkisatına karar verilmiştir. Tural'a göre bu uygulama, yani "kamu istihdamını azaltarak mali dengelerin sağlanması, pratiklerine daha önce de rastlanan ve bu bağlamda yeni bir tarafı olmadığı gibi faydası da bulunmayan bir yöntemdi." (Tural, 2009, 9)

Öte yandan II.Meşrutiyet Dönemi'nde ilk kez memur ve diğer devlet çalışanları örgütlenme hareketlerine başlamış ve greve gitmişlerdir. II. Meşrutiyet öncesinde memurlar, kendilerine yönelik uygulamalara karşı sadece maaş protestosu, iş bırakma gibi tepkiler verirken, bu dönemle birlikte örgütlenme faaliyetlerine başlamışlardır. Bu durumda, II.Meşrutiyet Dönemi'nin başlangıcında oluşan kısa süreli hürriyet ortamının etkisi büyüktür. Ancak çok geçmeden 1909 tarihli Tatil-i Eşgal ve 1909 tarihli Cemiyetler Yasası ile memurların örgütlenmelerine sınırlamalar getirilmiştir (Özdemir, 2001, 180-184).

Görüldüğü üzere, 19. Yüzyılda Osmanlı Devleti, gerek devletin içine düştüğü buhranlı dönemi atlatıp, eski ihtişamlı günlere geri dönebilmek amacıyla gerekse de, artık batının birçok alandaki üstünlüğünü kabul etmeye başladığı için, daha önce askeri alanla sınırlı tuttuğu yenilikleri, devlet yönetiminin bütününe yayarak, batı tarzı yenilikler yapmaya başlamıştır. Devletin her alanında modernleşme olarak adlandırılan bu süreçte, devlet yönetimi batı tarzı merkeziyetçi bir hal almaya başlamış, bürokrasi de klasik dönemdeki

askeri-dini kimliğinden sıyrılıp, modern sivil bürokrasi görünümüne girmeye başlamıştır. Ayrıca, sivil bürokrasinin asli unsuru olan sivil bürokratların yetişmesi amacıyla da çeşitli eğitim kurumları açılmıştır.

Öte yandan bürokrasinin personel ayağını oluşturan memur vb. kamu çalışanlarının faaliyet alanlarını, hak ve ödevlerini düzenleyen kanunlar çıkarılmıştır. Söz konusu durum, ilk anayasamız olma niteliği taşıyan Kanun-i Esasi ile de anayasal çerçevede korunma şansı elde etmiştir. Yapılan tüm yeniliklere rağmen, oluşan yeni tablo ise, istenilen seviyeye ulaşamamış hatta bazı yönlerden klasik dönemin son zamanlarını bile aratır olmuştur. Bunda söz konusu dönemde yaşanan ekonomik buhranlar sonucu, memur maaşlarının eksik ve gecikmeli ödenmesi hatta II.Meşrutiyet Döneminde yaşanan işten çıkarılmalar v.b nedenler etken olsa da en önemli neden, modern sivil bürokrasinin, onun yürütücüleri olan personel tarafından içselleştirilememesi ve modern bürokrasinin gereksinim duyduğu dinamik, rasyonel düşünceli personel profilinin oluşturulamamasıdır. Tüm bu etkenler rüşvetin, adam kayırmacılığın, kırtasiyeciliğin artmasına, kısacası bürokrasinin günden güne yozlaşmasına neden olmuştur (Akbal, 2011, 71).

Özetle bu dönemde; personeldeki gelişmelerde liyakat, padişahın güdümünden çıkarılıp devlete yöneltilmiştir. Osmanlı bürokrasisinin temel amacı memurları güvenceli duruma getirmek olmuştur. Bu dönemde yapılan düzenlemelerle (Maaşat Fermanı-1838, Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi-1881, 1876 Kanun-i Esasi-39.md) memurların düzenli maaş, süreklilik, iş güvenliği, emeklilik ve anayasal güvence gibi konularda güvence altına alınması istenmiştir. Ayrıca 1909 memur tasfiyesi (tenkisat) ile kayırmacılığın bitirilmediği, siyasallaşmanın devam ettiği görülmektedir. Bu dönemde Heper'in görüşüyle; kuralların dünyevileşmesi eğilimi ile bürokratik kurumsallaşmada kişiselliğin azaldığı, kişiye karşı kurum fikrinin doğduğu görülmektedir (Heper, 1977, 85).

2.2. Tek Partili Dönemde (1923-1945) Kamu Personelinin Özellikleri

Cumhuriyet döneminde Osmanlı bürokratik mirası ve bunun bir unsuru olarak kamu personel sistemi aynen devralınmıştır. Osmanlı devleti sona erdiği zamanki kamu personeline bakıldığında, istihdam bakımından genel olarak güvencesizlik niteliği göze çarpar. Siyasi otoritenin işe alma ve işten çıkarma hususunda önemli bir takdir yetkisi vardır. Bu bakımdan Cumhuriyet dönemi ile birlikte kamu personel rejiminin bütünüyle yeniden yapılandırılmasına ilişkin ciddi adımlar atılmış ve personel rejimi Cumhuriyetin ilkeleri doğrultusunda 1920 ve 1930'larda yeniden şekillendirilmiştir. 1923 – 1945 yılları arasında personel rejimi için önemli kanunlar çıkartılmıştır. Bunlar Memurin Kanunu, Maaş Kanunu, Barem Kanunu ve bunları diğer kanunlar izlemiştir.

Bu dönem boyunca üst düzey asker-sivil bürokratlar, devrimi yapan kadrolar, hem tek siyasi parti olan Cumhuriyet Halk Partisinde söz sahibiydi, hem de Mecliste çoğunluktaydılar. Cumhuriyet Halk Partisinin Başkanı Atatürk aynı zamanda devlet başkanı, parti genel sekreteri İsmet İnönü Başbakan, illerde valiler ise aynı zamanda partinin il başkanları olduklarından siyasi parti=siyasi iktidar=meclis oluşumu ortaya çıkıyordu (Öztekin, ,1998, 58).

Ayrıca tek partili dönemde ülkenin sanayileşmesini de devlet üstlendiğinden KİT'ler dediğimiz ve sermayesinin tamamı devlete ait olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kurulması, kamu personelinin sayısını da arttırmıştır. Çünkü KİT'lerde işçi statüsü ve iş hukuku hükümleri dışında çalışan kamu görevlileri de bulunuyordu. Bunların çoğu teknik personeldi. Bir de bu kuruluşlarda büro memuru, yöneticiler, sağlık personeli gibi kamu görevlileri de çalışıyordu.

Bu bölümde önce dönem konjonktüründen, daha sonra bu dönem içindeki kamu personel yönetimindeki gelişmelerden bahsedilecektir.

2.2.1. Tek Partili Döneme Damgasını Vuran Gelişmeler

Tek Partili Dönem, 1923 Cumhuriyetin ilanından 1946'da Demokrat Parti'nin kurulmasına kadar yaşanılan süreçtir. Bu dönem'de Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın ve Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurulması ile zaman zaman demokrasi deneyimleri yaşanmış olsa da, ne var ki ülke içerisindeki iç gelişmeler nedeniyle çok partili döneme bu iki girişimle geçilememiş ve uzun süre ülke CHP ve onun hükümetlerince yönetilmiştir. Bu nedenle bu süreç "Tek Parti Dönemi" olarak nitelendirilmektedir (Kaştan, 2006, 124).

Kurtuluş Savaşının bitmesiyle birlikte çıkan görüş ayrılıkları, Cumhuriyetin ilanından bir yıl sonra Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası isminde muhalif bir partinin kurulmasına neden olmuştur. Mustafa Kemal Paşa ile muhalifleri arasındaki uyuşmazlık, Kurtuluş Savaşından sonra eklenen siyasi görüş faklılıklarıyla daha da artan, ama aslında savaş sırasında da kişisel çekişmeler ve kıskançlıklarla zaten varolan bir uyuşmazlıktır. Bu uyuşmazlık, görünüşteki sözde uyumun altında derin bir çatlak olarak süregelmiştir (Frey, 1965, 325).

Mustafa Kemal Paşa'nın Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'na gösterdiği tepkinin temel nedenini, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın Cumhuriyet Halk Fırkası ile aynı kitlelere hitap etmesinde aramak gerekir. Bu hareket, Cumhuriyet Halk Fırkası ile aynı köklerden destek görmeyi başarmıştır. Dolayısıyla Mustafa Kemal Paşa bu girişimi kendi fikirlerini engellemeye yönelik ciddi bir hareket olarak görmüş bu nedenle Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası tasfiyeye maruz kalmış; sonuç olarak Kemalizmin temel dayanak

noktalarına dayanarak O'na karşı muhalefet yapmaya çalışan bir harekete devlet mekanizmasında yer olmadığı kesin olarak anlaşılmıştır (Frey, 1965, 335).

Ülke dışında bütün dünyayı saran bir ekonomik bunalımın bulunması ülkenin durumunu çok zorlaştırmıştı. Ülkenin içinde bulunduğu durumdan CHP sorumlu tutulduğu gibi, parti içinde bulunan bazı kişilerinde partiyi kullanarak çıkar sağlama yoluna gitmeleri, halk arasında partiye karşı tepki doğmasına ve hoşnutsuzluklara neden oldu. Liberal siyasete taraftar olanlar, tek parti idaresinin giderek kuvvetini arttırması, ekonomi üzerindeki baskısını fazlalaştırmasını endişe ile karşılamaktaydı. İnkılâpların gerçekleştirilmesi döneminde Tek Parti uygulamalarını haklı bulmuşlar ve bu uygulamalara daha sonra devam edilmesine şüphe ile bakarak, normal uygulamaların başlayacağı bir devreyi gözlemeye başlamışlardır (Haytaoğlu, 1997, 48).

Bu olaylar sonrasında, 1930 yılında yeni bir muhalefet partisiyle Serbest Cumhuriyet Fırkası ile tekrar çok partili sistem denemesine girişilmiştir. Devletçi karakteri ağır basan İsmet İnönü'ye karşı, liberal bir ekonomi politikası taraftarı olan Fethi Okyar, içine düşülen ekonomik sorunların TBMM çatısı altında tartışılmasında faydalı olabilecek bir kişiydi.

Ancak bu girişim tahmin edildiğinden daha fazla taraftar buldu. Tek parti yönetiminden bıkmış olan halk, Serbest Fıkra yöneticilerine büyük ilgi ve bağlılık göstermişti. Atatürk devrimlerinin karşısında olan güçler, gerek basında gerekse yerel toplum düzeyinde bu partiye açıkça destek verdiler (Kongar, 2001, 142). Fethi Okyar durumun kötüye gittiğini görerek, Mustafa Kemâl Paşa ile karşı karşıya gelmek istemediği için 17 Kasım 1930 tarihinde Serbest Cumhuriyet Fırkası kapatma kararı aldı.

Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın başarısızlığı arasındaki nedenler; Türk seçkinlerinin çok partili rejimi desteklemek konusunda yeterince modernleşmiş olmamaları, modern fikirlerin halkın çoğunluğunu oluşturan köylüler arasında yeterince etkin olmaması, Mustafa Kemal ve arkadaşlarının ülkedeki durumu yeterince değerlendirememeleri ve iki parti arasındaki ayrılığın yüzeyde değil, derine inen görüş ayrılıklarından kaynaklanıyor olmasıdır (Kili, 1976, 78).

Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kapanmasından sonra CHP Avrupa'daki totaliter rejimlerden etkilenerek, kendisini devlet ve milletle bir tutmaya başlamış ve ülkedeki kontrolü eline alarak tahakkümünü arttırmıştır. İnönü zamanında bu siyasette yumuşama olmadığı gibi rejim daha fazla sertleştirilmiştir. Bu uygulamaların etkisiyle CHP'ye karşı, şiddetini giderek artıran tepkiler kendini göstermeye başlamıştır.

II.Dünya Savaşının verdiği sıkıntılar tek parti rejimini sarsarak, fikir ve kanaatlerin değişimine yol açmıştır. Bu dönemden itibaren sıkıntıların kaynağı tek parti rejimi olarak

görülmüş ve muhalefet mekanizmasına süratle ihtiyaç olduğu görüşü kuvvetlenmiştir (Burçak, 1979, 33).

Mustafa Kemal ve arkadaşlarından oluşan asker-sivil bürokratlar, Cumhuriyeti ilan edip devrim yasalarını hızla çıkarırken, memurluğu da gerek ekonomik gerek toplumsal açıdan çekici kılabilmek için birçok yasal düzenlemeler yapmışlardır. Bu dönemde kamu görevlilerine Cumhuriyet devrimini yaymak görevi de verildiğinden onlara toplumda ek bir saygınlık da kazandırıyordu.

Tek partili dönemde kamu personelinin siyasi iktidardaki ağırlığı, onlar için bir takım yasal düzenlemeler getirmiştir. Bunlar; 1926 yılında 788 sayılı Memurin Yasası, 1927 yılında 1108 sayılı Maaş Yasası, 1929 yılında 1452 sayılı sivil memurlarla ilgili yasa ile yine aynı yıl 1453 sayılı askeri personele ilişkin yasalar çıkarılmıştır.

Türk kamu personel yönetiminin insan unsurunu oluşturan kamu görevlilerinin de tek partili dönem boyunca Cumhuriyet Halk Partisiyle büyük ölçüde bütünleşmeleri ve siyasetle olan ilişkileri, bir sonraki dönemde gerçekleşecek olan iktidar değişikliği ile, bürokrasi-siyaset ikileminde büyük sıkıntılara neden olacaktır.

2.2.2. Tek Partili Dönemde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'ndan, bilgisiz, Cumhuriyet'in erdemlerine inanmış bir biçimde yetişmemiş ve enerjik olmayan bir kamu personeli devralmıştı. İmparatorluktan devralınan kamu personel düzeninin genel durumu şöyle özetlemek mümkün: (Adal, 1968, 39-41).

-Kamu personel rejimi, güvencesiz bir kariyer temeline dayanmaktaydı.

-Memurluk, tek yanlı ve güvencesiz bir yapıdaydı.

-Memurluğa girişte liyakat ilkesi gözetilmiyor, rüşvet ve kayırmacılık önemli rol oynuyordu.

-Düzenli bir sınıflandırma mevcut değildi ve yükselmelerde kıdem esas alınıyordu.

-Aylıklar arasında büyük farklar bulunmaktaydı.

-Emeklilik hakkı tanınmıştı.

-Memurlukta tam gün çalışma esası vardı.

-Memurlara siyaset yasağı getirilmişti.

-Kamu görevlilerinin grev ve sendika hakkı bulunmamaktaydı.

-Disiplin düzeninden taviz verilmiyordu ve sert disiplin cezaları uygulanmaktaydı.

-Memurlar, görevleri ile ilgili, özel yargılama usullerine tabi tutulmuşlardı.

-Memurlar toplu olarak işten (tenkisat) çıkarılabiliyordu.

1923 sonrası kamu personel rejimindeki yeniden yapılanma, 1924 Anayasası ile başlamıştır. 1924 Anayasası'nın memurlarla ilgili maddeleri, 23, 92, 93 ve 94. maddelerdir. Buna göre;

Madde 23- Milletvekilliği ile Hükümet memurluğu bir kişide birleşemez.

Madde 92- Siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır.

Madde 93- Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir.

Madde 94- Kanuna aykırı işlerde üstün emrine uymuş olmak memuru sorumdan kurtarmaz (www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm, Erişim Tarihi:10.10.2014).

Bu dönem, yeni devletin personel sisteminin, mevzuat açısından alt yapısının oluşturma yılları olmuştur (Kayar, 2013, 7). 1924 Anayasası' nın 93. maddesi memurlarla ilgili özel bir kanunun düzenlenmesi gerekliliğine atıf yapmıştır. Bu kanun 18 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu'dur.

2.2.2.1. 788 sayılı Memurin Kanunu

788 sayılı kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel düzeninin geçerli kimi ilkelerini ortaya koyması açılarından, ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2001, 13). Bu kanun memurluk rejimi için, özellikle Osmanlı döneminin olumsuz deneyimlerini ve bunların kamu personel düzenine yaptığı yanlış yansımaları ortadan kaldırmak amacıyla düzenlenmiştir. 788 sayılı kanun, hukuk yönünden güvenceli ve ekonomik yönden çekici bir memurluk statüsü yaratmıştır (Tutum, 1979, 16).

Bu kanunda, memur olabilme şartları, sorumluluklar, yükümlükler, haklar, sicil, disiplin işleri, atama, terfi, nakil, takdirname, emirlerin yürütülmesi, işten el çektirme, şikâyet hakkı, çalışma saatleri, istifa, mecburi hizmet, işten ayrılan memurların tekrar atanması, izinler, vekâlet, sağlık izinleri kaldırılan memurlar, aylığa hak kazandırma ve başka görevde çalıştırma hükümleri yer almaktadır (Akın, 1969, 6).

788 sayılı kanun, memur ve müstahdemler olarak iki istihdam kategorisi düzenlenmiştir. Yasada memur, "kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicil-i mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimse" dir. Bu çerçevede, memur; devlet hizmeti veren; sicile kayıtlı olan yani kadrosu olan; genel veya özel bütçeden maaş alan kişidir. 788 sayılı Kanunda, memurların hizmete alınmasında hizmete alma yöntemine ilişkin bir açıklık olmamasına rağmen, hizmete girmek için sahip olması gereken

genel nitelikler sayılmıştır[3]. Buna göre memur olmak için en az ortaokul mezunu olmak gerekir, ancak ortaokul mezunları arasında açılan memuriyete istekli çıkmaması durumunda, ortaokul mezunu olmayanlar da hizmete alınabilmiştir. Hizmete girmede sadece ortaokul mezunları arasından istekli çıkmadığı durumda, diğer okul mezunları arasında yarışma sınav koşulu bulunmaktadır[4].

Memurin Kanunu'nda yer alan diğer istihdam biçimi müstahdemlerdir. Memurin Kanunu'nda müstahdem, "devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicilinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve selahiyetinden müstefit olmayan kimse" olarak hüküm altına alınmıştır. Ayrıca müstahdemler, devlet işlerinde sözleşmeyle ve ücret karşılığı çalışan, sözleşme yapılmadığı durumlarda çalışma koşullarının idarece belirlendiği, kadrosu bulunmayan ve memurların hak ve yetkilerine sahip olmayan personel olarak tanımlanmıştır. Memurin Kanunu döneminde müstahdemler kategorisi, nicel olarak memurlar kategorisini geçmiş ve çok çeşitli müstahdem istihdam biçimi ihdas edilmiştir (Aslan, 2012, 25). Müstahdemler için ise, diploma koşuluna yer verilmemiştir.

788 Sayılı Kanun, genel veya özel bütçe ayrımı devlet memuru belediye memuru ayrımını göz önüne sermesi açısından önemlidir. Kanun, belediye memurlarını, kapsamından çıkarmış, belediye memurlarının özlük hakları ayrı bir nizamnameyle düzenlenmiştir. Bu halde, belediye memuru, özel bütçeden maaş alırken, devlet memurları genel bütçeden maas almaktadırlar. İki memuriyet arasında ki söz konusu bu ayrım, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda birtakım değişiklik yapan, 1974 yılında yürürlüğe giren, 1327 sayılı kanun hükmünde kararnameye kadar sürmüştür fakat fiilen uygulanmasa da Belediye Memur ve Müstahdemleri Nizamnamesi ancak 1994 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Aslan, 2005, 249).

788 sayılı kanunun 6. maddesinde; kadınların da "memur ve müstahdem" olabilecekleri, ancak ne gibi memuriyet ve hizmetlerde çalışabileceklerini her Bakanlık tarafından özel kanunla saptanacağı hükmü bulunmaktadır. Kanunun 10. maddesi ise, "sicil

---

[3] Memurluğa giriş şartları: 1-Türk olmak, 2- Siyasi haklardan mahrum olmamak, 3- İyi ahlak sahibi olup, yüz kızartıcı suç islememiş olmak, 4- En az ortaokul mezunu olmak, 5- Askerlikle ilgisi bulunmamak, 6- Görevini yapmamaya mani bir hastalığı bulunmamak, 7- Yabancı tabiiyetli kadınla evli olmamak. Müstahdemliğe giriş şartları: Memurlar için sayılan 1, 2, 3 ve 6. maddelerdeki şartları taşıyor olmak.

[4] Kanunda ilke olarak benimsenmesine rağmen 1939 yılına kadar hayata geçirilememiştir. Hasan Şükrü Adal, Kamu Personel İdaresi kitabında bunun nedenini şu şekilde ifade etmiştir: "Bu maddenin getirdiği sistemi açıklayacak ve düzenleyecek bir tüzük ya da bir genel yönetmelik yapılmadığı için yarışma sınavı rejimi fiilen ve hukuken yürütülememiştir."

dosyalarının tanzimi ve bunların işlenmesi esasları ile sicil numarası verilmesi, memurların kıdemlerini gösteren kadro cetvellerinin düzenlenmesi ve bunun esasları" belirlenmektedir.

Kanunun 37. maddesinde, mahrumiyet bölgelerinde görevlendirilecek memur ve müstahdemlere mahrumiyet zammı verilmesi, 68. maddesinde, "Memurin Muavenet Sandığı" kurulması, bunun işleyiş ve yönetim şeklinin özel bir kanunla düzenlenmesi, 69. maddesinde emekli kanunu ile tanınmış hakları saklı kalmak kaydı ile, ölen memurların ailelerine, hizmet sürelerine uygun olarak 2-6 maaş yardımı yapılması öngörülmektedir.

Disiplin cezaları incelendiğinde, bugün yürürlükte olan 657 sayılı Devlet memurları kanununda da aynı disiplin cezalarının mevcut olduğu görülecektir. Ayrıca memurluktan çıkarılmaya yol açan sebeplerde benzer biçimde örtüşmektedir. 788 Sayılı Kanun, memura, grev ve siyaset yapma hakkını açık biçimde yasaklarken, sendika kurma ve üye olma hakkıyla ilgili bir düzenleme getirmemiştir.

44 yıl yürürlükte kalan Kanun, memurluk rejimini düzenlemeye çalışırken sınıflandırma konusunda herhangi bir hükme yer vermemiştir (Akgüner, 2001, 14). Memurin Rejimin'de oluşturulan düzenlemelerin eksik kalan tarafı, kariyer sisteminin temeli olarak ona süreklilik sağlayan sınıflandırma sistemini getirmemiş olmasıdır. Kurumların birbirinden bağımsız olarak personel kadrolarını ve derecelerini belirlemeleri ve merkezi bir personel kurumunun olmaması da çatışma ve düzensizliklere neden olmuştur (Kayar, 2008, 12). Hizmete girişte liyakat ilkesini benimseyen, terfilerde kıdemi esas sayan memurluk mesleğine güvenceli bir statü sağlayarak memurluğu sürekli kılan kanun, üzerine inşa edildiği kariyer sisteminin özelliklerini korumaktadır.

Ayrıca kanun, memurların nakilleri ve tahvilleri konularında, idarenin sahip olduğu takdir yetkisini olanaklı olduğu oranda kısıtlamayı ve memura bir açıdan güvence sağlamayı amaç edinmişti. Tahvil, memurun görev yerini değiştirmek anlamına geliyordu. 788 sayılı kanunun 42. maddesinde düzenlenen tahvil, yeni Cumhuriyet'in akılcı, gerçekçi ve ileri bir adımı olarak memurlara olumlu bir yaklaşımın sonucuydu. Ancak, 1931'de kamusal gereksinimler karşısında, takdir yetkisini kısıtlayıcı biçimde tahvillerin yapılmasının güçleştiği gerekçesiyle 42. madde değiştirildi ve tahvil konusunda tekrar geniş bir takdir yetkisi tanındı (Güran, 1981, 3).

2.2.2.2. 1108 sayılı Maaş Kanunu

778 sayılı Memurin Kanunu, maaş sistemiyle ilgili bir düzenleme getirmemiş, bu konunun özel kanunlar çıkartılarak düzenleneceğini belirtmekle yetinmiştir. Bu amaçla yapılan ilk düzenleme, 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunudur. Bu kanunda memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, açık maaşları, naklen atananların maaşları,

atamaların tebliği, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri, vekâlet maaşları, ek görevler, makam ödenekleri, ücretlilerin mali statü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları ve hakları, yargılanan ve tutuklananların maaşları, adayların maaşları gibi konuları düzenleyen hükümlere yer verilmiştir (www.basbakanlik- dpb.gov.tr, Erişim Tarihi:02.11.2014).

1108 sayılı Maaş Kanunu'nun 1. maddesinde "devlet memurlarının işe başladıkları tarihten itibaren maaşa, terfi ettikleri tarihten itibaren de zamma hak kazanacakları" hükme bağlanmıştır. Bu dönemde maaş ve ücret adı altında maaş, olağanüstü ödenek, makam maaşı, ihtisas ücretleri, pahalılık zammı gibi değişik ödemeler getirilmiştir. Emekli keseneği, kazanç vergisi, maktu vergi, belediye hissesi adı ile yol parası, milli eğitim ve pul parası gibi kesintiler aylıklara yapılan zam ve eklentilerden düşüldükten sonra maaşın net tutarını hesaplamak oldukça karmaşık bir hal almıştır (Akın, 1969, 6).

Kanun, Genel Bütçe kapsamındaki dairelerde, Devlet Demir Yolları ve Limanları Genel Müdürlüğü ile Tekel Genel Müdürlüğü hariç olmak üzere Katma Bütçe'ye dahil diğer dairelerde ve İl Özel İdarelerinde görev yapmakta olan memurları kapsamına almıştır (Işık, 1953, 4).

Bu kanunda, maaşın kesintilerden sonra ortaya çıkan net hali, oldukça karışık, anlaşılmaz bir düzenlemeye göre belirlendiği için, ikinci bir maaş kanunu çıkartıldı. Buda 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunudur.

2.2.2.3. 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun

1452 sayılı kanun 1924 Anayasası'na ve 788 sayılı Memurin Kanunu hükümlerine dayanarak Maaş Rejimini yeniden düzenlemek için 1929 tarihinde çıkarılmıştır. Türkiye'de memurlara ödenen aylıkların dereceler ile düzenlenmesi, ilk defa 18.05.1929 tarihli ve 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Birleştirilmesi ve Denkleştirilmesine Dair Kanun ile hükme bağlanmıştır. Kanun hâkimler, askerler ve askeri memurlar dışındaki bütün devlet memurlarını kapsamıştır.

Maaş rejiminde yeni bir düzenleme ihtiyacının duyulmasının nedeni ise, Türkiye' de çalışanlara maaş ve ücret adı altında ödenen paraların aldığı isimlerin çok çeşitli oluşu ve mevcut durumun içinden çıkılayamayacak kadar karmaşık olmasıdır. Bu karışıklığa son vermek ve hizmet karşılığı verilen paranın tek bir sütunda, tek bir kalemde toplanmasını sağlamaktır.

1452 sayılı kanunla tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, değişik adlar altında memurların maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak ne maaş ödemesine gidilmiştir (Kayar, 2013, 9). 1452 sayılı kanunun bir başka özelliği, öncesinde ve sonrasında yaşanmamış biçimde maaşlardan vergi ve emeklilik aidatının kesilmemesidir.

Memurlar yalnızca miktarı çok düşük olan damga ve yol vergisine tabi olmuşlardır. Memurların vergilerden muafiyeti ve emekliliklerinin bütünüyle bütçeden fonlanması, maaşlarda reel artış anlamına gelmiştir. Ancak bu durum 1931 yılına kadar sürmüş, Dünya Ekonomik Bunalımı gerekçe gösterilerek çıkarılan vergi yasalarıyla yapılan değişiklikler ile kazanç, muvazene ve iktisadi buhran vergilerinin memur maaşlarından kesilmesine başlanılmıştır. Emeklilik rejiminin finansmanının bütünüyle devlet tarafından karşılanması ise devam etmiş, 25 Aralık 1945'de yapılan bir değişiklik ile yeniden memurların emeklilik keseneği ayrılmaya başlanmıştır. 1929–1931 yıllarında maaşların vergiden muaf olmasıyla bürokrasinin toplumsal güç göstergesi en fazla iki yıl sürmüş burjuvazi egemen sınıf olduğunu kanıtlarcasına, bürokrasinin kendisi için yarattığı vergi vermeme ayrıcalığını ortadan kaldırmıştır (Aslan, 2005, 261).

1452 sayılı kanunla getirilmeye çalışılan düzen Dünya Ekonomik Krizi nedeni ile bozulmuştur. Dünya ekonomik bunalımının bir sonucu olarak, bu dönemde memur ve müstahdem kadrolarında bir artış gözlemlenmektedir. Devlet bütçesindeki açıklar, memur aylıklarına yeni vergiler getirilerek kapatılmaya çalışıldı. Bu nedenle memur aylıkları ile işçi ücretleri arasında fark ortaya çıktı. Böylece kamu personel düzeninde yeni bir düzenlemeye olan gereksinme, bu dönemde kendisini daha çok göstermeye başladı. 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile personel düzeni yeniden düzeltilmeye çalışıldı (Akgüner, 2001, 15).

2.2.2.4. 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun

1939 yılında, 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile 1452 sayılı devlet memurlarının maaşına ilişkin düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. *Barem Kanunu* olarak da adlandırılan bu kanunla sınıf, derece, gösterge, katsayı unsurları ortadan kaldırılmış sadece derecelerden oluşan barem sistemi kabul edilmiş ve aylık dereceleri 20'den 15'e indirilmiştir.

3656 sayılı Kanun ile maaş terfii belli esaslara bağlanmıştır. Bu kanuna göre, üst dereceye terfi için, en az 3 sene bir derecede bulunmuş olmak ve üst dereceye terfiyi hak kazanmış olmak gerekmektedir. Memurun mesleki bilgisi, başarısı, sicili, amirinin takdiri gibi hususlar bu hak edişi değerlendirmede göz önünde tutulur (Mıhçıoğlu, 1957, 921).

1452 ve 3656 sayılı Kanunlarda getirilen derecelendirme, aynı meslekleri ya da aynı hizmeti gören kadroları bir araya toplamak amacıyla değil, maaşların ödenmesi ve maaşlar arasındaki hiyerarşinin sağlanması amacıyla memurların alacağı maaşlarda birlik ve denklik (tevhid ve teadül) kurulması amacıyla yapılmıştır. Ayrıca 3656 sayılı Kanunda, 788 sayılı

Kanunla ilk defa memuriyete alınacaklar için söz konusu olan sınav koşulu biraz daha genel hale getirilmiştir.

Sınav koşulu ilkesi bulunmasına rağmen, 1939 yılına kadar hizmete girmede, sınav yerine belirli koşullara sahip olanlar arasından kurumun yetkililerinin takdirine göre memur alınması kuralı geçerli iken bu madde ile aynı koşullarda ilgilinin yeterlik sınavına girmesi zorunlu tutulmaktadır. Ancak Kanun, bir mesleki öğrenim görüp meslekleri ile ilgili bir memuriyete girecekleri, istisna ve ihtisas mevkilerine atanacakları sınav koşulundan muaf tutmaktadır. Müstahdemler için ise, herhangi bir sınav koşulu getirilmemiştir (Demirci, 2009, 84).

2.2.2.5. 1934-1944 Arası Dönemde Çıkan Diğer Rapor ve Kanunlar

3656 sayılı kanun, 1452 sayılı kanunun yetersizliklerini gidermek için çıkarılmış olsa da, kanunun çıkarılmasından kısa bir süre sonra başlayan İkinci Dünya Savaşı, hayat pahalılığı getirdiğinden, memur maaşlarına yapılan zamlar ve ek ödemeler maaş sistemini bozmuştur. 3656 sayılı kanun da pek çok değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde çıkarılan ve 3656 sayılı kanunda değişlikler yapan başlıca yasalar 3460, 4178, 4500, 4598, 4644 sayılı kanunlardır. Ayrıca bu dönemde idari yapıdan, personel yönetimine, kırtasiyecilikten, ordu gücünden ekonomik alanda yararlanılmasına kadar pek çok konuya değinilen Hines Raporu, kamu rejiminin bulunduğu duruma değinmesi bakımından bu alanda yapılmış ilk çalışmalar arasında anılmaktadır.

Hines Raporu (1934); tez çalışmasının kapsamı gereği, sadece idare ve personel konularındaki görüş ve tavsiyelerine yer verilecektir. Hines Raporu'nda kamu personelinin iyi yetişmiş ve nitelikli olması gerektiği vurgulamaktadır. Raporun idare ve personel konularındaki görüş ve tavsiyeleri şu şekildedir: (Kuyaksil, 1994, 89).

- Alt kademedeki memurlardan en verimli şekilde yararlanmak için idare esaslarının ve idareyi etkin kılmak için ortaya çıkarılmış tekniklerin benimsenmesi gerekir. Liderlerin ayrıntılardan kurtulmuş olarak, işlerin genel siyasetini serbestçe düşünmeleri ve teşkilat üzerinde bir kontrol sürdürmeleri gerekir.

- En iyi teşkilat bile elverişli personel ile idare edilmedikçe başarılı olamaz. Astlara yetki verilmesini kabul eden sağlam bir teşkilat sisteminin faydalarından biri de iyi ve yeterli memur yetiştirilmesine hizmet etmesidir.

- İdare ile ilgili en büyük hata, gereken işlerin başına yetkili ve sorumlu memurların getirilmemesi nedeni ile bütün idare sisteminin baştan sona verimsizliğe uğramasına neden olmaktadır.

- İyi bir idarenin değer ölçütü, bir çok liderin gücü, etkenliği ve yeterliliği olmayıp, bu liderlerin sorumluluk duygusu ile dolu ve yönetimlerine verilmiş daha küçük sorunları yerinde bir görüş ve zeka ile yürütebilecek ve böylece üstlerinin, çalışmalarını daha acil ve önemli sorunlara ayırmalarına imkan verecek bir teşkilat ve inisiyatif yaratmalarındaki başarılarıdır.

Ekonomi Bakanı olarak görev yaptığı dönemde kendisine sunulan Hines Raporu'nun Ankara'da basılmasını sağlayan Celal BAYAR'ın görevden alınmasını müteakip, söz konusu raporlar İnönü tarafından toplatılmış ve kağıt fabrikasına gönderilmişlerdir. Hines Raporu'nda getirilen öneriler ise uygulamaya geçirilememiş ve ilerleyen yıllarda rapor unutulmuştur.

1938 tarih ve 3460 sayılı Kanun; 1452 sayılı kanunla getirilmeye çalışılan düzen Dünya Ekonomik Krizi nedeni ile bozulmuştur. 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Sureti ile Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun ile söz konusu kuruluşlarda çalışan personel için serbest bir ücret rejimi uygulanmıştır. 3460 sayılı kanun, dengeli bir ücret sistemi oluşturulması çabalarını olumsuz yönde etkilemiş ve nitelikli memurların İktisadi Devlet Teşekküllerine geçiş yapmalarına neden olmuştur (www.basbakanlik- dpb.gov.tr, Erişim Tarihi:11.11.2014).

1942 tarih ve 4178 sayılı Kanun; II. Dünya Savası'nın sebep olduğu ekonomik sıkıntıların memurlar üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirgeyebilmek için 1942 tarihli ve 4178 sayılı "Memur ve Müstahdemlere Verilecek Olağanüstü Zam Hakkında Kanun" yayınlanmıştır. 4178 sayılı kanun ile derecelere göre %15 ile %25 arasında zam verilmesi hükme bağlanmıştır. 4178 sayılı kanun ayrıca yakacak zammı ve 4 çocuktan itibaren çocuk basına "çocuk zammı" verilmesini hükme bağlamıştır (www.basbakanlik-dpb.gov.tr, Erişim Tarihi:11.11.2014).

1943 tarih ve 4500 sayılı Kanun; 17.09.1943 tarihinde kabul edilen 4500 sayılı kanun ile Devlet memurlarına bir aylık maaşları ve olağanüstü zamlarının tutarı kadar ek ödeme yapılması kabul edilmiştir. 4500 sayılı Kanun'un 2. maddesinde "umumi muvazene (denge)" ve umumi muvazeneye dâhil dairelere bağlı müessese ve teşekküllerden maaş, ücret ve tahsilât alanlara 1943 mali yılı içinde bir defaya mahsus olmak üzere ve tediye (Ödeme) zammı İcra Vekilleri Heyeti'ne tayin edilmek üzere almakta oldukları istihkaklarının fevkalade zamları ile bir aylık tutarları ilaveten verilir" hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm uyarınca bir nevi ikramiye niteliğinde olan bu ek ödeme, Bakanlar Kurulu'nun

2/20777 sayılı kararı ile 18.10.1943 tarihinden itibaren memurlara verilmiştir. Aynı kanunun 6. maddesi uyarınca bu ek ödemelerden Silahlı Kuvvetler ve KİT personelinin de yararlanacağı hükme bağlanmıştır (Akgül, 1985, 20).

1944 tarih ve 4598 sayılı Kanun; 3656 sayılı kanunda, 24.6.1944 tarih ve 4598 sayılı kanun ile de değişiklik yapılmıştır. 4598 sayılı kanun ile memuriyette 15. derecede bulunan memurlar 14. dereceye yükseltilmek sureti ile derece sayısı 14'e indirilmiştir. 1.,2. ve 3. derecelere atanmak için yüksekokul mezunu olma şartı aranmış, kadro bulunmaması nedeni ile terfi edemeyen memurlar için ise iki üst dereceden maaş alabilme imkanı tanınmıştır. Çocuk zammı ve ölüm yardımı verilmesi de bu kanun ile hükme bağlanmıştır. 4598 sayılı kanun, 4178 sayılı kanun ile getirilen çocuk zammının miktarında değişiklik yapmıştır (www.basbakanlik- dpb.gov.tr, Erişim Tarihi:11.11.2014).

1944 tarih ve 4644 sayılı Kanun; 03.08.1944 tarihi ve 4644 sayılı kanun ile Genel Bütçe içindeki dairelerin ücretli memuriyet kadroları kaldırılarak bu kadroların ilgili olduğu görevler, maaşlı görevler haline getirilmiştir. Bu tarihten sonra ücretli memuriyet kadrosu sadece bazı katma bütçeli idarelerle, özel idare ve belediyelerde kalmıştır (Kademli, 2006, 32).

Özetle; bu dönemde personel rejimi ile ilgili yaşanan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün kurulmamış olması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olmasının personel sisteminin verimli işlemesini engellemesi, hizmete almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin yapılan birçok düzenlemeye rağmen önlenmemesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen 1923-1950 arası dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğu söylenebilir.

2.3.1945-1960 Yılları Arasında Kamu Personelinin Özellikleri

1940'lı yıllar, memurluk sisteminde kapsamlı değişiklikler için çeşitli girişimlerin ağırlık kazandığı bir dönem olmuştur. 1945 ve 1946 yıllarında yasa tasarıları, 1948 yılında bir memurlar kanunu ön tasarısı hazırlanmış, 1959 yılında Emekli Sandığı Kanunu çıkarılmış, 1950'li yıllarda ise yapılan çalışmalara yabancı raporlar kaynaklık etmeye başlamıştır. Yabancı uzman raporları dikkate alınarak Başbakanlık tarafından Maliye Bakanlığı'na hazırlatılan yeni Devlet Personel Kanunu Tasarısı 4 Nisan 1956 tarihinde TBMM'ye sunulmuş olmasına karşın yasalaşmamıştır. Devlet personeli ile ilgili bir daire kurulmasına ilişkin ilk öneri de yine yasalaşmayan bu tasarıda yer almıştır.

Özellikle 1950 sonrası dönem, bürokrasi açısından gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemin göze çarpan özelliği, memurların parasal haklarında görülen gerilemedir. Dolayısıyla 1960'a kadar olan bu dönemde kamu personel yönetiminin temel tartışma alanı memurların iş güvencesi noktasında yoğunlaşmıştır.

2.3.1. 1945–1960 Arası Dönemde (Demokrat Parti Döneminde) Siyasal Gelişmeler

Tek parti yönetimi boyunca kendilerini siyasal alanda meşru bir biçimde temsil ve ifade etme olanağı bulamayan değişik anlayıştaki muhalefet akımları, 1945 yılında gerek uzun zamandır yönetime karşı oluşan birikimlerden ve gerekirse 2. Dünya Savaşı yıllarında izlenen ekonomik politikaların yarattığı ağır ekonomik ve sosyal sorunlardan dolayı kendilerine geniş bir toplumsal taban bulma olanağına sahiptiler (Akşin, 2003, 179).

Atatürk'ün iki kez teşebbüs edip başaramadığı çok partili yaşama geçiş denemesinden sonra ülkemizi çok partili hayatla tanıştıran, Türk siyasal hayatına muhalefet deneyimini kazandıran DP, 1950 seçimleriyle 27 yıllık tek parti iktidarını kansız ve muvazaasız olarak sona erdiren, Türkiye'de merkez-sağın tarihi serüvenini başlatan bir siyasi partidir (Bakan ve Özdemir, 2013, 375).

1946 seçimleri sonrasında CHP ilk defa TBMM'de kendisine ciddi muhalif olabilecek bir partiyle karşılaşmıştır. DP'nin demokrasi ve özgürlük söylemleri sonrasında birçok kişi partiye kayıt olmuş ve partiyi desteklemiştir. Bunun için 1946-1950 arasında CHP Hükümeti

- sosyal alanda anti-demokratik yasaları kaldırma yoluna gitmiş,
- işçilere sendikalaşma hakkı tanımış,
- cemiyet ve dernek kurulmasına müsaade etmiş,
- basın yayın kanununda değişikliğe giderek sansürü kaldırılmış,
- sıkıyönetim uygulamasına son vermiş,
- sıkıyönetim mahkemelerindeki dosyaları bağımsız mahkemelere aktarmış,
- Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda değişikliğe giderek halkın sebepsiz yere karakola götürülmesine son vermiş,
- siyasal partilere propaganda izni vermiş,
- İstiklal Mahkemelerini kaldırmıştır (Kaştan, 2006, 137).

14 Mayıs 1950 yılında yapılan genel seçimler sonucunda iktidar DP lehine değişmiş oldu. İktidar değişikliği çok partili hayata geçiş sürecinin de sonu anlamına geliyordu. Seçim sonuçları aynı zamanda Türkiye'de Milli Şef Döneminin ve tek parti yönetiminin sonunu gösteren bir dönüm noktası olmuştur.

Yaklaşık çeyrek asırdır aynı iktidardan benzer hükümler, komutlar ve emirler almaya alışmış kamu personeli 1950 yılındaki iktidar değişikliyle değişik bir yönetim anlayışına maruz kalmış en önemlisi kamu görevlilerinin hem meclisteki oranı hem de ulusal gelirden aldıkları pay düşmüştür. Daha önceki dönemde bu oranların yüksekliği onlara hem ekonomik yönden hem de saygınlık yönünden toplumda ayrıcalıklı bir yer sağlıyordu. Ancak dönemim iktidar partisi kendi partilerinin ideolojilerini paylaşan, programını uygulayacak, siyasetten ve partiden arındırılmış kamu görevlileri istiyordu (Öztekin, 1998, 62-63).

Ancak iktidarda kaldığı 10 yıllık süre içerisinde kamu personelinin tarafsızlaştırılmasından çok onları tasfiye edecek yasaların çıkarılması söz konusu olmuştur. DP iktidarda olduğu ilk yıllarda önce üst düzey kamu personeline(müsteşar, genel müdür, daire başkanı, bölge müdürü, vali ve yardımcıları ile kaymakamlar, yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, generaller, üniversite öğretim üyeleri ve yöneticileri) ilişkin bazı yer değiştirmeler ve görevden almalar yapmış, zamanla bu yer değiştirmeler ve görevden almalar alt kademelere kadar indirilmiştir.

Sonuç olarak 1950-1960 döneminin iktidar partisi bürokrasi ile bir güç yarışına girmiş, Türk siyasal hayatında ilk kez seçimle iktidar olan bir parti, bürokrasinin geleneksel egemenliğini kırmak istemiş, yasal değişikliklerle personelin güvencelerini ortadan kaldırmış diğer yandan ekonomik güçlerini kırmak istemiştir.

2.3.2. Bu Dönemde Kamu Görevlilerinin Özellikleri ve Yasal Değişiklikler

1945'e kadar olan dönem, memurluk rejimini kariyer sistemi esasına göre düzenlemeye çalışmıştır. Ücret konusunda birlik ve denklik ilkesinin benimsenmesi, kadro sisteminin olmadığını yani eşit işe eşit ücret işe göre ücret sisteminin benimsenmediğini göstermektedir. Birlik ve denklik ilkesi ile devlet kurumları arasında bütünlük sağlanarak kamu görevlileri sistemi kurumsallaşma yoluna girmiştir.

Türkiye'de yönetim sistemine daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmayı amaçlayan yönetimi yeniden düzenleme ve geliştirme çalışmaları 1945 sonrası dönemde başlamıştır. Bu dönemde, önemli kanunlar ile yerli-yabancı raporlar karşımıza çıkmaktadır. 1946 tarih ve 4988 sayılı Kanun ile baremde artış yapılmış, aylık tutarlarında derecelere göre artış olmuştur. Bu kanun ile aylıklarda yapılan artış belli bir süre ekonomik sıkıntıları hafifletse de daha sonra hayat şartları ve pahalılık karsısında yetersiz kalmış ve yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

1949 yılı yasal değişiklikleri, emeklilik üzerinde gerçekleşmiştir. 1949 yılında 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile sivil ve askeri bürokrasinin emeklilik rejimi düzenlenmiş ve 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüd Kanunu'nun yerine geçmiştir.

1949 tarihli 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu kamu personelinin emeklilik rejimini düzenlemiştir. Emekli Sandığı Kanunu ile memurların geniş biçimde sosyal risklere karşı korunması olgusu ortaya çıkmış, memurların sosyal güvenlik sistemi sosyalleşerek gelişkin biçime gelmiştir. Bu doğrultuda olarak, müteferrik müstahdemlere de emeklilik hakkı tanınmıştır. Bu yasa ile bazı KİT'lerin, Merkez Bankası çalınanlarının, il özel idaresi ile belediye memurlarının tekaüt sandıkları Emekli Sandığına devredilerek, emeklilik rejimi tek elde toplanmış ve merkezi olarak düzenlenmiştir (Aslan, 2005, 269). 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile sayıları on biri bulan mevcut emeklilik sandıkları ortadan kaldırılmış, çalışanlardan ve işverenlerden prim alınması ilkesine dayalı, modern anlamda bütüncül bir sosyal güvenlik yapısı oluşturmuştur. Bu yapının tek elden yürütülmesi için de Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda 1953 ve 1954 yıllarında yapılan 6122, 6422 ve 6435 sayılı kanunlarla yapılan değişikliklerle, kamu personeli üzerindeki iktidar baskıları iyice artmıştır. Bu yasal değişikliklere dayanarak önceleri Danıştay, Yargıtay başkanı ve üyeleri, cumhuriyet savcıları, yargıçlar ve üniversite öğretim üyeleri, sonra da subay ve astsubay sınıfı askeri personel, belediyelerde ve KİT'lerde çalışan üst düzey memurlar ya görev yerleri değiştiriliyor ya teşkilat emrine alınıyor ya da görevden uzaklılaştırılıyorlardı (Öztekin, 1998, 64). Bu kanunlarla, memurun dolaylı da olsa belli bir siyasi partiye hizmet etmeleri ve bu partiye bağlı davranmaları istenmiştir. Danıştayın, memur hukukuna ilişkin yargısal yetkilerinin kısıtlanması yoluna gidilmiştir.

Dönemin siyasi iktidarı (Demokrat Parti), memur statüsündeki kamu personeli üzerinde başta üst düzey kamu personeli olmak üzere önemli ölçüde tasfiye hareketine başlamıştır. Dolayısıyla bu partinin iktidarlığıyla birlikte Türkiye'de uzun yıllardır devam eden siyasi gelenek bozuldu. Bunun sebebi, ilk defa asker-sivil bürokrasi kökeninden olmayan bir partinin iktidara gelmesiydi. Bu dönemde, bürokrasi açısından en dikkat çekici olay, siyasi seçkinler-iktidar (seçilmişler) ve asker-sivil bürokrasi (atanmışlar) ayrışmasıdır. Bürokratik kadro ve CHP ayrı düşünülemezken artık CHP'nin iktidarda olmayışı bürokrasi için zorlu yılların başladığının habercisiydi (Akbal, 2011, 83).

Türkiye'de, 1945'ten sonra yapılmak istenen çalışmalarda kamu personel yönetimi "sistem olarak" değiştirilmek istenmektedir. Köklü bir geçmişe sahip olan personel yönetiminin üzerinde yükseldiği kariyer sistemi esasını değiştirme ve mevcut yapıyı kadro sınıflandırma esasına göre kurma çabası birçok çalışmaya konu olmuştur. Bu çalışmalardan büyük ve önemli bölümünü yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar oluşturmaktadır. Bu personel sisteminde Amerikan personel sistemi yapısı önerilmiş ve bu doğrultuda çalışmalar yapılmıştır (Demirci, 2009, 86).

2.3.2.1. Raporlar Dönemi

İkinci dünya savaşından sonra Türkiye'de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bir yandan, demokratikleşme sürecine girişin gerekleri, öte yandan kamu hizmetlerindeki genişleme; kırsal alanlara uzanma eğilimini, yönetimle kalkınma arasındaki ilişkinin bilincine varılmasını, yönetim sisteminin ve özellikle personel yönetimi sisteminin yetersizliğini ortaya koymuştur (Canman, 1995, 249).

Planlı dönem öncesinde kamu idaresinde yeniden yapılanma ihtiyacı görülmüş ve bu konuda çalışma yapılması sonucuna varılmış olmasına rağmen, bu işi kimin, ne zaman yapacağı netleşmemiş ve ayrıca çalışmalar teorik düzeyde kalmıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalar hükümet tarafından talep edilmiş ancak yeterli uzman bulunmaması ve bu alanda bilgi birikimi olmaması nedeniyle çalışmalar sınırlı kalmıştır (Kalağan, 2010, 65). Ortaya çıkan bu durum, çözüm bulma umuduyla çoğu yabancı uzmanlara hazırlattırılan bir dizi raporlar döneminin başlamasına neden olmuştur. Bu çalışmalar daha sonraki yıllarda yapılan ve genellikle yerli uzman kişiler ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan kamu yönetimi reform tasarıları ve uygulamalarına tartışma zemini sağlamıştır (Kara, 2006, 152).

Tablo 2.1. 1949- 1959 Yıllarında Yabancı Uzman Raporları

	Rapor Adı	Rapor Yazarı	Yazarın Kurumu	Yılı	İçeriği
1	Neumark Raporu	Fritz Neumark	İstanbul Üniversitesi	1949	Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor
2	Thornburg Raporu	Max Veston Thornburg	American Standart Oil Şirketi	1949-1950	1.Türkiye Nasıl Yükselir?(1949) 2.Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi(1950)
3	Barker Raporu	James Barker	IBRD	1951	Devlet Personel Dairesinin kurulmasının gerekliliğine işaret edilmektedir
4	Martin ve Cush Raporu	James W. Martin ve Frank C.E.Cush		1951	Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve çalışmalarına ilişkin olmakla birlikte merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği belirtilmektedir
5	Leimgruber Raporu	Prof. Leimgruber	İsviçre Eski Başbakanı	1951	Merkezi personel dairesi kurulsun diyor
6	Maurice Chailloux-Dantel Raporu			1959	Personel sorunlarının analizi yapılmakta, yetenekli elemanların devlet hizmetlerine çekilmesi için işe alma usullerinin geliştirilmesi

Kaynak: Avaner, 2004, Ankara.

Neumark Raporu; İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyesi Ord. Prof. Fritz Neumark tarafından, 1949 yılında Başbakanlığın emriyle "Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında" bir rapor hazırlanmıştır.

Raporun birinci bölümünde; idari reformu gerektiren nedenler, memur sayısının dağılımdaki dengesizlik, memur niteliklerinin yetersizliği, örgütlenme eksiklikleri, mevzuat yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik ve denetim sistemindeki bozukluklara yer verilmiştir.

Raporun ikinci bölümünde, idarenin yeniden yapılandırılması için bir örgüt kurulması gerektiği, bakanlıklarda reform çalışmalarının yürütecek komisyonların kurulması önerilmiştir. Üçüncü bölümde, Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurulması ve kamu yönetimi sorunları ile bunların çözümü için alınacak tedbirlerin halka bu vasıtayla

duyurulması tavsiye edilmiştir. Diğer bölümlerde ise, personel ve ücret konularında çözüm önerileri getirilmiştir (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994, 29).

Thornburg Raporu; American Standart Oil Şirketi'nden Max Weston Thornburg'un Graham Spry ve George Soule ile birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler ve yazdığı "Türkiye Nasıl Yükselir?"(1949) ve "Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi" (1950) adlı iki çalışmayı içerir. Bu raporlar Twentieth Century Vakfı'nca ABD'nin yardım etme ya da yatırım yapma olasılığı yüksek ülkelere yönelik hazırladığı raporlardan Türkiye için olan bölümünü oluşturmaktadır (Kara, 2006, 153-154).

Türkiye'nin ekonomik durumunu inceleyen bu raporlarda, nitelikli uzman ve danışmanlara ihtiyaç duyulduğu, kötü yönetimin ekonomiyi de olumsuz etkilediği belirtilmektedir. İyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması için liyakat sistemine önem verilmesi ve ücret sisteminin de bunu sağlayacak düzeyde olması önerilmektedir.

Barker Raporu; Kurul başkanı James M. Barker'ın adıyla anılan Barker Raporu, Türk Hükümeti ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası)'nın finanse ettiği 13 kişilik bir kurul tarafından 8 Haziran – 15 Eylül 1950 tarihleri arasında hazırlanarak 15 Mayıs 1951 tarihinde Türk Hükümeti'ne sunulmuştur (Kuyaksil, 1994, 110). 276 sayfa, 19 tablo ve 3 haritanın yer aldığı raporun Türk Hükümeti ve Dünya Bankası işbirliği ile hazırlandığından söz edilmekte ise de, raporu hazırlayan kurulda bir tek Türk uzmanın yer almaması ilgi çekicidir. Raporda sözü edilen konular, iki temel bölüm ve on üç ana başlık altında toplanmıştır (Kara, 2006, 110).

Personele dönük mevcut yasal düzenlemelerin yetersiz olduğu, kamu kurumlarında gereğinden fazla memur bulunmakta ve verimsiz memurların katı memur hukukundan yararlanmakta oldukları vurgulanmıştır. Hizmetler sınıflandırılmamış ve terfiler yeterlilikten çok kıdeme dayandırılmıştır.

Sorunların çözümü için, sınıflandırma, maaş, emeklilik ve malüllük sigortası, işe alma ve yükselme yöntemleri, gereksinim fazlası personelin hizmetten uzaklaştırılması üzerinde durulmuştur.

Martin ve Cush Raporu; Maliye Bakanlığı'na 13 Ağustos 1951 tarihinde sunulan raporda, Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarına değinilmekle birlikte raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikte sorunlar üzerinde durulmuş ve tavsiyelerde bulunulmuştur.

Rapor özetle şu görüşlere yer vermiştir: (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994, 33).

- Üst kademe yöneticilerin rutin nitelikteki işlerden kurtarılarak dairelerinin faaliyetlerinin planlanması işleri ile meşgul olabilmeleri sağlanmalıdır.

- Dairelerde çalışma metodları geliştirilmelidir.
- Sevk ve idare ilkeleri yönetime yerleştirilmeli, sınıflandırılmaya gidilmeli, yetenekli elemanların devlet hizmetine çekilebilmesi için işe alma yöntemleri geliştirilmeli, personel uygulamalarında eşgüdümün sağlanabilmesi için bir Devlet Dairesi kurulmalıdır.

Leimgruber Raporu; İsviçre eski Başbakanı Prof. Walter Leimgruber, Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsü Başkanı olduğu 1951 yılında, Hükümet'in isteği üzerine idare teşkilatı ve personel konuları üzerinde yaptığı çalışma ve incelemeleri bir rapor halinde tespit etmiş ve 25.11.1952 tarihinde Ekonomi ve Ticaret Bakanı'na göndermiştir.

Bakanlıkların organizasyonunun incelendiği raporda kamu personelinin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadrolardaki şişkinlik ve sınıflandırma konularında görüşler ortaya konmuştur. Rapora göre, merkezi yönetim ve belediye personelinin hukuksal statüleri, ücret sistemleri, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlikler, personel sınıflandırılması konuları sorun alanlarını oluşturmaktadır (Şaylan, 2000, 110).

Maurice Chailloux-Dantel Raporu; M.Maurice Chailioux-Dantel'in başkanlığı altında bir heyet Türkiye'de Devlet memuriyeti, reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında değerli bir araştırma yapmıştır. Rapor, yönetimde reformu zorunlu görmekte, devlet personelini öncelikli reform unsuru olarak belirtmektedir. Hükümetin, 1956'da Devlet Personel Yasa Tasarısını meclise sunması da bu gerekliliğin kabul edildiğini göstermektedir (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994, 36).

Raporda getirilen önerileri şöylece özetlemek mümkün: Yetişmiş personel sorunu çözümlenmelidir. Bakanlık, çeşitli dairelerin hepsinde nitelikli personel istihdam edilmesine özen göstermelidir. Bakanlığa bağlı Personel Dairesi'nin yardımı ile veya Genel Müdürlüklerin kendi içinde önlem almaları yolu ile bütün teşkilatın personel işlerini düzenlemek gerekmektedir. Personel dairesinin uzman memurlara ihtiyacı vardır. Bazı teknik kadrolar, teknik niteliklere, yeterliliğe sahip olmayan kişiler tarafından doldurulmaktadır. Yetişme ve tecrübe bir makama tayin için aranması gereken özelliklerdir. Nitekim idari hizmetlerde istihdam bakımından bazı durumlarda bir memur amirine nazaran daha yüksek bir barem derecesinde bulunmaktadır. Bu şekil idarenin motivasyonu üzerinde yıkıcı etkiler yapmaktadır. Liyakat sistemi mutlaka uygulanmalıdır; mevcut terfi sistemi, memurların verimli çalışmalarını engellemektedir. Ancak kanun, çalışmayan ya da çok az çalışan memurların da memur olarak kalmalarını öngörmektedir (Devlet Personel Başkanlığı, 1963, 102).

Gıyas Akdeniz Raporu; Gıyas Akdeniz, Ragıp Hanyal ve Mehmet Ertugrul tarafından hazırlanan 01.01.1952 tarihli "Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında

Rapor" da bir ücret reformu öngörülmektedir. Raporda, Barem Kanunu'na eşit işe eşit ücret ilkesini hayata geçiremediği, liyakat yerine kıdeme öncelik verdiği, ek görev ve tazminat uygulamalarına zemin hazırladığı yönüyle eleştiriler getirilmiş ve ücret reformu önerilmiştir (Sulhun, 1970, 46).

Devlet Personel Kanunu Tasarısı; yukarıda kısaca değinmiş olduğumuz raporların, kamu yönetimi ve personel rejimi ile ilgili sunduğu önerilerin hayata geçmesi için 1956 yılında TBMM'ye sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde; mevcut Barem Kanunları'nın memur ve hizmetliler arasında dengeyi sağlayamadığı, atama, terfi ve nakiller açısından idarenin gerekli hareket serbestîsi olmadığı belirtilmiştir. "Tasarının kamuda görev yapan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkânlar dâhilinde asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması, nitelikli personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacı ile hazırlandığı belirtilmiştir". Kanunlaşmamış olan bu tasarıda Devlet Personel Dairesi'nin kurulması da öngörülmüştür.

Tasarı'da memur aylıklarının da günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi ve dağınık olan personel mevzuatının da bir araya getirilerek bir kanun altında toplanması hatta, hâkimler, subaylar, askeri memurlar, astsubaylar, özel idare ve belediye personeli ile 2847 ve 3659 sayılı kanunlara tabi banka, teşekkül, müessese ve ortaklıklar personelini de içine alması önerilmiştir (www.basbakanlik- dpb.gov.tr, Erişim Tarihi:02.12.2014).

Öte yandan söz konusu tasarı, kariyer ilkesi üzerinde yükselen Türk Kamu Personel Rejimi'ni sınıflandırma (kadro) ilkesi üzerine oturtmaya çalışmış ve bu yönde düzenlemeler içermiştir. Bu doğrultuda eşit ise eşit ücret, iş tanımlama, performansa göre ücretlendirme gibi nitelikler benimseyen tasarı, kanunlaşamamış ama 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun zeminini oluşturmuştur. Önemi de buradan kaynaklıdır. Tasarı Demokrat Parti döneminde yasalaşamamış olsa da, sonraki süreci yönlendirme etkisine sahiptir.

Aynı zamanda, 1952'de Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulan, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'yle (TODAİE), merkezi olarak memurların eğitimi ve üst düzey yönetici yetiştirilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde, Memurlar Yasası'nda doğrudan hizmet içi eğitime ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Memurların hizmet içi eğitimi belirli bir düzenlilik arz etmemekte ve genellikle kurumlar tarafından yerine getirilmekte, hizmet usta-çırak ilişkisiyle öğretilmektedir. TODAİE'nin kurulması ile hizmet içi eğitim, merkezi ve kurumsal bir yapı kazanmıştır. Enstitü, bu temel işlevinin yanında kamu yönetimi alanında araştırma etkinliklerinde bulunacaktır (www.todaie.gov.tr/v1/hakkimizda.php? Baslik=74, Erişim Tarihi:12.11.2014).

Ayrıca 1958 yılında, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün hazırladığı rapor ise, Türkiye'de "Devlet Personeli Hakkında Rapor" başlığını taşımaktadır. Bu raporda,

barem sisteminin aksayan ve eksik yönleri üzerinde durmuş, bu eksik yönlerin nasıl düzeltilebileceği üzerine önerilerde bulunmuştur. Ayrıca Devlet Memurları rejiminde söz konusu olabilecek bir reformun, neleri kapsayacağı üzerinde de durulmuştur (Şaylan, 2000, 111).

Sonuç olarak 1945-1960 dönemi Türk kamu yönetiminde özellikle üst düzey kamu personeli ile siyasi iktidar arasındaki ilişkilere dair yapılabilecek değerlendirme şöyledir. Dönemin iktidar partisi bürokrasi ile bir güç yarışına girmiş, Türk siyasal hayatında ilk kez seçimle iktidar olan bir parti, bürokrasinin geleneksel egemenliğini kırmak istemiştir. Bunun için de bir yandan yasal değişikliklerle personelin güvencelerini ortadan kaldırmış diğer yandan da yine yasal düzenlemelerle onların ekonomik güçlerini de kırmak istemiştir (Öztekin, 1998, 68). Aynı zamanda 1949-1952 yılları arasında hükümete sunulan yabancı uzman raporları ile personel sisteminde bir takım yenilikler önerilmekte, var olan sistem yabancı uzmanların geldikleri kendi ülke deneyimlerine göre yeniden şekillendirilmek istenmektedir. Ancak bu durum ülke dinamikleri açısından farklılık arz ettiğinden başarıya ulaşamamıştır.

2.4. 1960-1980 Yılları Arası Dönemde Kamu Personelinin Özellikleri

Bu dönem Türk siyasal hayatı içinde oldukça çalkantılı, istikrarsız bir dönem olmuştur. Sıkça değişen siyasi iktidarlar, bu olumsuzluklarını iktidarların kararlarının uygulayıcıları olan ve henüz tam anlamıyla belirli sisteme oturtulmamış olan Türk kamu yönetiminin insan unsuru olan kamu personeline de yansımıştır.

Bu bölümde 1960-1980 arası sürede memur statüsünde ve kamu personelinin örgütlenmelerine ilişkin sorunlar ve geçirdiği aşamalar irdelenecektir.

2.4.1. 1961 Anayasasının Kamu Personel Yapısı İle İlgili Değişimleri

Türkiye'de tek partili dönem boyunca, asker-sivil bürokrasi ile ittifak halinde olan girişimci sınıf, 1950 yılına kadar güçlenip ayrı bir siyasi parti kurarak Cumhuriyet Halk Partisine rakip oldu. Bu yeni parti, çok partili döneme geçişle birlikte bir iktidara geçerek 1960 yılına kadar on yıl süreyle ülke yönetimini elinde bulundurdu. Demokrat Parti, iktidarda kaldığı on yıllık sürede öteden beri Cumhuriyet Halk Partisi içinde büyük ağırlığı olan bürokrasiye, dolaylı olarak da memur kitlesine karşı tavır almıştır (Öztekin, 188, 73).

Girişimci sınıfın temsilcisi sayılan iktidar partisi, iş başına gelince kamu görevlileri ile ilgili olarak birçok yasal değişiklikler yapıp gerek memur güvenliğini, gerek memurluk mesleğinin saygınlığını büyük ölçüde zedelenmiş, bazı keyfi uygulamalara da yönelerek anayasa dışına çıkmıştır (Aldıkaçtı, 1978, 116). Bu gelişmeler sonucu, 27 Mayıs 1960 günü

Silahlı Kuvvetler yönetime tümüyle el koyarak Türkiye Büyük Millet Meclisini dağıtmış, Anayasayı askıya almıştır.

27 Mayıs 1960 hareketinden sonra yapılan 1961 Anayasası Türkiye'de çoğulcu ve katılımcı demokrasinin tüm kurum ve kuruluşları ile yerleşmesi için, gerek kişi hak ve özgürlükleri, gerek tüm toplumsal sınıfların ve çalışanların siyasal sistem içinde yerlerini alabilecekleri bir düzen getirmek istemiştir. Ancak 1961 Anayasası ile topluma kazandırılan haklar, Tanzimat'tan bu yana yapılan birçok yeniliklerde olduğu gibi yukarıdan aşağıya verilmiştir. Oysa çoğulcu batı demokrasilerinde, bu tür toplumsal haklar verilmemiş, uzun yıllar süren savaşımlar sonucu aşağıdan yukarıya doğru aşama aşama alınmıştır.

1961 tarihli T.C. Anayasası, Türk İdaresi'ne yeni birçok esaslar getirmiştir ve kamu personel yapısında ciddi değişiklikler öngörmesi açısından da önemlidir. Anayasa ilk olarak, 1924 Anayasası'nın tersine memurlara yönelik önemli hükümlere yer vermiştir.

1924 Anayasasında, kamu görevlilerinin gerek örgütlenmeleri, gerekse siyasi ve diğer toplumsal hakları konularında geniş düzenlemelere gidilememiştir. Oysa 1961 Anayasasında kamu görevlileriyle ilgili olarak geniş düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin, bir başka deyişle anayasal güvencelerin, büyük ölçüde 1960 öncesi siyasi iktidarın kamu görevlileri üzerinde yaptığı aşırı baskı ve yıpratmaların bir sonucu konduğu söylenebilir.

1961 Anayasası'nın 117. Maddesi, memurluğun bir ölçüde tanımını yapmıştır. Aynı anayasanın, 118. Maddesi memur güvencesine, 119. Maddesi de memurların siyasi partilere giremeyeceğine ilişkin hükümler içermektedir. 118. Maddedeki memur güvencesi, yine 1960 öncesi siyasi iktidarın memurlar üzerindeki baskıları düşünülerek konmuştur. 1961 Anayasası'nın 119. Maddesindeki memurların siyasi partilere üye olamayacakları hükmüne, 120. Madde ile bir istisna getirilmiş, üniversite öğretim üye ve yardımcıları bu yasaklamanın dışında bırakılmıştır. Ancak, bunların da partilerin genel merkezleri dışında yönetim görevi alamayacakları belirtilmiştir. Bu maddenin gerekçesinde, siyasi partilerin, üniversite öğretim üye ve yardımcılarının bilgi ve tecrübelerinden siyasi hayatımızın gelişmesinde yararlanmaları gerektiği vurgulanmıştır.

1961 Anayasası'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri de, sendika kurma hakkının tüm çalışanlara sağlanmış olmasıdır. Bu hüküm, 46. Maddede şöyle yer almıştır:

> "Çalışanlar ve işverenler, önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birlikleri kurma, bunarla serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma hakkına sahiptirler. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir."

Bu anayasa hükmü gereğince, 08/06/1965 günlü ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları yasası çıkarılmıştır. Bu yasayla işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin de serbestçe sendikalar içinde örgütlenebilecekleri ve onlar aracılığıyla mesleki, ekonomik ve toplumsal haklarını savunabilecekleri belirlenmiş oluyordu. Bu yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, kamu görevlileri hızlı bir sendikalaşma sürecine girmişlerdir. Bu dönemdeki kamu görevlileri sendikalarının sayıca çok, üyece güçsüz olmaları, çalışanların zararına olmasına karşılık, hem kurucuların hem de yönetimin yararınaydı. (Öztekin,1988, 79).

Aslında 624 sayılı yasanın adının Kamu Personeli Sendikaları Kanunu olmasına karşın, sendikanın özünde bulunması gereken grev ve toplu sözleşme gibi hakları içermemesi, sendikaların geleneksel işlevlerini engellemekteydi. Bu nedenle bu dönemde kamu görevlileri için sendikacılığın sadece kâğıt üzerinde kaldığı söylenebilir (Talas, 1969, 641).

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikalar kurarak örgütlenmeye başlamalarından bu hakkın ellerinden alındığı 1971 yılına kadar geçen altı yıllık sürede, ilk yıllarda fazla olmakla birlikte, amaçlarının ve yasal sınırlarının dışına çıkarak işçi sendikaları ve diğer toplumsal örgütlerle işbirliği ve eylem birliği içine girdikleri görülmüştür. Bu tür etkinlikler de, ideolojik bölünmelere yol açmış, toplumda kargaşa ortamının yayılıp hızlanmasına katkıda bulunmuştur (Tanilli, 1982, 94).

1960-1970 döneminde, kamu görevlilerinin örgütlenmeleriyle ilgili bir gelişme de bu dönemde ortaya çıkan işçi-memur ayrımı tartışmalarıdır. 1961 Anayasası, 117. Maddesinde memurlarla ilgili genel kuralı belirlerken memurların kimler olduğunu kesin çizgilerle saptamamıştır. 117. Madde memurları şöyle tanımlamaktadır:

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

Bu anayasa hükmüne göre açık olarak memuru tanımlamak oldukça güçtür. Ayrıca, bu anayasa hükmü gereği çıkarılan çalışma hayatıyla ilgili 274 sayılı Sendikalar, 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt yasaları gibi yasalar da işçi-memur ayrımını açık olarak belirtmemişlerdir.

Bu dönemde, kamu görevlilerini işçi sayılmak için yarışa girmeleri iki ana nedene bağlanabilir. Birincisi, işçi statüsüne geçince işçi sendikalarına üye olabilecekler, böylece de işçilere yasalarca tanınmış olan toplu sözleşme, grev gibi memur sendikası üyesi olarak

yararlanamadıkları haklardan yararlanarak ekonomik ve toplumsal konularda pazarlık güçlerine kavuşacaklardı. İkincisi, memur sayılmaları nedeniyle yasak olan siyasi parti üyeliği, siyasetle uğraşma gibi kısıtlamalardan kurtulmuş olacaklar, böylece sınıfsal ve toplumsal sorunlarda ağırlıklarını duyurabileceklerdi. Bu dönemde, kamu görevlilerinin sınırlı da olsa bir kesiminin 274 sayılı Sendikalar Yasası'na göre yargı kararları gereği işçi statüsüne geçmeleri kamu görevlileri arasında ekonomik ve toplumsal haklar açısından farklılıklar yaratmaya başlamıştır. Çünkü aynı kurumda aynı işi yapan kamu görevlilerinden bir kısmı işçi statüsünde çalışırken, kalan kısmı da memur statüsünde çalışıyordu (Öztekin, 1988, 82).

Bu durum 1971 Anayasa değişikliğine kadar sürdü. Bu anayasa değişikliğine kadar kamu görevlileri, sendikalar içinde örgütlenmiş, yasak olmasına karşın, boykot, grev destekleme, toplantı ve gösteri yürüyüşleri gibi birçok örgütsel eylemlere girişmişlerdir. Bu eylemlerin yasallığı da bilimsel çevrelerde ve meclislerde uzun tartışmalara neden olmuştur.

2.4.2. Devlet Personel Dairesinin Personel Rejimine Katkısı

Başbakanlığa bağlı olarak Aralık 1960'da 160 sayılı kanun ile kurulan Devlet Personel Dairesi, önemli bir kurumsal düzenleme olmuştur. Cumhuriyetin başından itibaren kamu personel yönetiminden sorumlu Maliye Bakanlığı iken 1960'tan sonra bu sorumluluğa Devlet Personel Dairesi'de dâhil olmuştur.

Dairenin amacı parçacıl değil bütüncül bir yaklaşım amacı güdüyordu. Böylece personel rejimi tek başına ele alınmayacak iktisadi, mali, sosyal ve hukuki esasların hepsi dikkate alınarak, değişen şartlara göre yeniden düzenlenmesinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

Daire, eşit ve adil ücret ilkesi temelinde memurluk görevlerini sınıflandırmak, kadroları kurumların gereksinimlerine uygun hale getirmek, işe alma ve yükselmede liyakat esasını gerçekleştirecek kuralları geliştirmek ve personelin yetiştirilmesi için gerekli programları uygulamaya koymak ile görevlidir.

Devlet Personel Dairesi, kamu personel sistemini ABD tipi açık(kadro-pozisyon) personel sistemi esası üzerine düzenlemekle yetkili kılınmıştır. 1960'lı yıllarda hazırlanan düzenlemelerde yer almış olan sınıflandırma sistemi sorunu ile ilgili tartışmalar, ABD tipi iş sınıflandırmasının itirazı ile sonuçlanmıştır. Böylece Devlet Personel Dairesi sistemi yönlendirme gücünü daha başından itibaren kaybetmiştir (Güler, 2005, 258).

2.4.3.Raporlar Dönemi

1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde de kamu personel yönetiminin geliştirilmesine katkı sağlamak, karşılaşılan problemleri çözümleyebilmek için

bir takım araştırılmaların yapılmasına devam edilmiştir. Bu süreçte gerek yabancı gerek yerli birçok rapor hazırlanmıştır.

2.4.3.1. Yabancı Raporlar

Türkiye'de, planlı döneme geçildikten sonraki dönemde, uluslararası kuruluşlar ile işbirliği içerisinde muhtelif kalkınma programları uygulanmıştır. Bu kalkınma programları çerçevesinde, kamu yönetiminde ve personel rejiminde reform çalışmalarına ilişkin olarak yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanmıştır.

2.4.3.1.1. V. Mook Raporu

V. Mook Raporu'nda(1962) Türkiye'de memuriyet rejimi alanında reform konusu irdelenmiş, bilinen birçok sorun eleştirilmiş, uzmanlık, öğrenim, teknik personel konularına yer verilmiştir.

Devlet personel kayıt ve istatistiklerinin tutulması, sınıflandırmaya gidilmesi önerilmiştir. Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri başlıklı ikinci raporda da personel konularında öneriler verilmektedir. Yine aynı uzman, Teknik Yardım Programı Hakkında Muhtıra düzenlenmiş, raporlardaki konuların karar bağlanmasını ve üst düzey yöneticiler için " Yüksek Yönetim Akademisi" kurulmasını önermiştir.

V. Mook'un hazırladığı dördüncü raporu, Yönetici Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme üzerinedir. Yönetici sınıfın oluşturulması gerekliliği vurgulanmıştır.

2.4.3.1.2. J.F. Fisher Raporları

J.F. Fisher Raporları 1962 yılında hazırlanmıştır. Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi raporunda, yeterlik ilkesi ve sınav biçimi üzerinde durulmuştur. Devlet Personel Dairesi'nde Sınavları Yapacak Olan Teşkilata Dair Görüşler Raporu bir öncekini tamamlamaktadır. Türk Personel Sistemi-Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor'da ise kamu hizmetleri ve personel sayısı anlatılmıştır.

2.4.3.1.3. R. Podol Raporu

R. Podol Raporu (1963), "Bir Yabancı gözüyle yirminci yüzyıl ortasında Türk kamu yöneticisi" adıyla yayınlanmıştır. Türk kamu yöneticisinin belirgin bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eyleminin zayıflığı, merkeziyetçilik, iletişimin yetersizliği, rütbe ve mevkiye fazla önem verilmesi, teknik yetişkinlik ve yeteneğin görece geri olması, yöneticilik eğitimi görenlerin sayısının azlığı sorununa değinmiştir. Yöneticiliği etkileyen yedi ana etken;

aile, eğitim sistemi, mevzuat, beceri eksikliği, iş bulma güçlüğü, İktisadi Devlet Girişimlerinin yapısının belirsizliği, Batı değerlerine yönelik olma biçiminde sıralanmıştır. Teklifler ise; Yöneticilerin düşünce açısından hazırlanması, Gelenekçi eğilimin yalıtılması, Personel, bütçe, organizasyon-metod vb. alanlarda uzman yetiştirilmesi, Temel iyileştirme davranışlarına girişme isteği, enerjisi ve cesareti olanların desteklenmesi, Yönetimi geliştirmekten sorumlu kuruluşlara destek olunmasıdır.

2.4.3.2. Yerli Raporlar

1960 yılından sonra yapılan yabancı araştırmalar ve sonucundaki raporların yanında planlı döneme damgasını vuran yerli çalışmalarda yapılmıştır. Bunların içinde literatürde yer bulan en önemlisi Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir.

2.4.3.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)

24 Nisan 1962 tarihinde başlayan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, 24 Nisan 1963 tarihinde raporun Başbakanlığa sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatı'na dâhil bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın kamu hizmetlerinden en verimli biçimde gerçekleşmesine imkân sağlayıp sağlamadığını inceleyerek bu konuda teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere hazırlanmıştır.

Bakanlar Kurulu'nun 13 Şubat 1962 tarihindeki toplantısında alınan 6/209 sayılı kararla; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri dışındaki Merkezi Hükümet Teşkilatı'na dahil bakanlık, daire ve müesseseler araştırmaya konu olmuştur.

Araştırma üç aşamada, gerçekleştirilmiştir. İlk aşamada, bakanlık ve dairelerin görevleri, mevzuatı taramak suretiyle tespit edilmiştir. İkinci aşamada, bu verilere dayanılarak bir el kitabı düzenlenmiş genel raporda kullanılmak üzere her daire ve hizmet için ayrı ayrı raporlar hazırlanmış, bu raporlar, Genel Araştırma Grubu tarafından geniş bir incelemeye tabii tutulmuş ve geliştirilmiştir. Son aşamada ise, Genel Araştırma Grubunca tamamlanan raporlar, Proje İdare Kurulu tarafından incelenmiş son şekilleri verilmiştir. Raporlarda yapılan tavsiyeler daha sonra "Genel Raporlar" özeti haline getirilerek yayınlanmıştır (Aktan, 1989).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu'nda personel sistemine ağırlıklı olarak yer verildiği görülmektedir.

Raporda şu tespitlerin yer aldığı görülmektedir: (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994, 45).

- Kuruluşların yasalarında personele ilişkin hükümler bulunmalıdır.
- Personel görev unvanı ve maaş derecesi dışında çalıştırılmamalıdır.

- Kadro unvanlarının bir örnekliğini sağlamada DPB'na görevler düşecektir.
- Kamu yönetiminin iyileştirilmesi, personel yönetiminin iyileştirilmesine bağlıdır.
- Personelin yetenek ve yeterliliği sayesinde yönetim gelişebilir. Personel yönetimi, devlet örgütünü katıldığı bir görevler topluluğudur.
- Personelin morali büyük ölçüde adil bir ücret sistemi ve hizmet koşullarının sağlanmasına bağlıdır.
- Çağdaş personel sistemi için kamu hizmetlerinin tümüne uygulanabilecek kural ve standartların sosyo-ekonomik yapımıza uygun bir sisteme bağlanması gerekir.
- Kamu hizmetlerinin standart olması için "işin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi" ölçütlerinin belirlenmesi gerekir. Bu ölçütleri uzmanlığa göre yatay sınıflandırma ile sorumluluk deneyim, yetenek vb. düzeyine göre dikey derecelendirmeden oluşur.
- Merkezi personel görevlerinin Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi arasında paylaşıldığı görülmektedir. Mali yüklemleri gerektiren konularda her ikisinin birlikte karar almaları daha uygundur. DPT'nin de personelle ilgili konularla ilgilenmesi beklenebilir.
- Merkezi denetiminin yanı sıra, kuruluşların personel müdürlükleri personel yönetimi sisteminin etkili ve verimli olmasından sorumludur.

Mehtap Raporu'nun bu özellikleriyle ve idariyi geliştirme konusunda oluşturulacak merkezi birim konusunu daha geniş bir çerçevede ele alması bakımından önem taşıdığı görülmektedir. Ayrıca bu rapordaki önerilerle bugünkü Başbakanlık İdareyi Geliştirme Bakanlığı'nın yapı ve görevleri arasındaki dikkat çekici benzerlik raporun önemini daha da arttırmaktadır (Sürgit, 1968, 7).

2.4.3.2.2.Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor

1962 yılında Devlet Personel Dairesi; kamu personelinin mali, hukuki ve yönetsel statüleri, personelin hukuki güvenceleri, sosyal sorunları, memurların yetiştirilmesi ve yerel yönetimler personeli ile ilgili konulara yer verdiği bir ön rapor hazırlamıştır. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor adıyla geçen bu çalışma Bakanlar Kuruluna sunulmuş; Bakanlar Kurulu da önerileri aynen kabul etmiş, Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler adı altında 6/1701 sayılı Kararla onaylayarak 21/05/1963 tarih ve 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayınlamıştır. Bu kararlara göre; Devlet memuriyetine girişlerde açık yarışma sınavı uygulanacak, giriş sınavının yapılmasından dolayı sorumlu kurum Devlet Personel Dairesi olacak, tüm kurumlar boş kadro bilgilerini Devlet Personel Dairesine gönderecekler ve kurumların kadro ihtiyaçları olması halinde ise bunu istihdam

fazlası olan kurumlardan karşılayacaklardır. Kabul edilen yeni kamu personel sisteminin esas başlıkları arasında; sosyal haklar, teşkilat, kadro, hizmet içi eğitim, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimler yer almıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ücret rejimlerinin, diğer kamu personelinden daha farklı bir şekilde hesaplanması ve yerel yönetimlerde görev yapan personelin ücret ve sınıflandırma sisteminin ayrıca düzenleneceğine Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler arasında yer verilmiştir.

Ayrıca raporlar döneminin önemli tespitleri ve çözüm önerileri arasında yer verilen, kamu personelinin ücret farklılıklarının giderilmesi ve mevzuatının basitleştirilmesi gibi oluşturulmak istenen bütüncül yaklaşımın, bu kararlar ile çeliştiği gözlemlenmektedir.

2.4.4. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun Çıkması İle Oluşturulmak İstenen Kamu Personel Rejimi

Birçok kanunla ve özellikle kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan Devlet Memurları Kanunu, Türk hukuk mevzuatında en çok değiştirilen kanun olma özelliğini taşıyan, kendine özgü bir düzenlemedir.

Kanunun ortaya çıkma serüveninde 1962 yılında hükümete sunulan Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor aynı zamanda 657 sayılı DMK tasarısının hazırlık çalışmasıdır. Tasarının geçmişi ise 1956 yılında hazırlanan Tasarı'ya dayanmaktadır. 1956 yılından itibaren sürekli gündemde olan kanun hazırlıklarının tamamlanması, Tasarı'da ve sonrasında önerilen ilkeler ve yapılan çalışmalar sonucu ancak 1965 yılında gerçekleşebilmiştir.

DMK tasarısının genel gerekçesinde; II Dünya Savaşının yaşanması, Türkiye savaşa girmemiş olsa da, kamu personeli ücret sistemini derinden etkilemiş, kamu personeli hayat pahalılığının artışına karşı koyamaz olmuştur. Kimi kamu kurum ve kuruluşları çıkardıkları özel yasalar ya da farklı istihdam modelleri ile bu olumsuz etkileri azaltmaya çalışsa da, birçok kamu idaresi maalesef sisteme bağlı kalmak zorunda kalmıştır. Bunun sonucu olarak da kamuda yetişmiş nitelikli personel kaybedilmeye başlanmış, kamuda verim azalmış ve kamu çalışanlarının devlete hizmet etme şevki kırılmıştır (Acar, 2008, 12). Bu durum memurlarla ilgili kanun boyutunda bir düzenlemenin gerekliliğini ortaya koymuştur.

Ancak DMK'nın doksan maddesini değiştiren ve aynı Kanuna otuz yedi ek madde ekleyen 31/07/1970 tarih ve 1327 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi Ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

1965-1970 arasında bürokrasinin, yeni personel rejiminin uygulanmasına yönelik ciddi direnişi ve bu durumun bir sonucu olarak yasanın beş yıl boyunca beklemesi, bürokrasinin yeni istihdam rejimine uyumu noktasında düğümlenmektedir. Öncelikle her ne kadar DMK

bütüncül bir perspektifle hazırlanmış olsa da (dağınık, adaletsiz, tutarsız ve verimsiz bir duruma gelen 1939 tarihli Barem Kanunları yerine geçmek üzere bir Reform Kanunu olarak düşünülmüştür) askıdaki süreç sorunların çözümünde parçacıl bir yol izlendiğini kanıtlar (Şener, 2013, 575).

657 sayılı kanuna hayat vermek üzere hazırlanan 1327 sayılı kanunla getirilen yeniliklerin başlıcaları; sınıflandırma, hukuki ve mali statüler birleştirilerek tek istihdam şekli, tek ücret ödenmesi ve ücretlerde denklik, değişen katsayı sistemi, personel istihdamında yatay ve dikey hareketlilik sağlanması ve memur yardımlaşma kurumu kurulmasıdır. Ancak bunların içinde en başlıca konu sınıflandırma konusu olmuştur.

657 sayılı kanunla getirilmek istenen sistem, büyük ölçüde hizmet özelliklerini ayrıntılı şekilde göz önünde bulunduran, dolayısıyla eşitlik ve liyakat ilkelerinin etkin bir uygulamasını öngören ayrıntılı bir sınıflandırmaya dayanmaktadır. Bu nedenle 657 sayılı kanunla getirilmek istenen yeni sistemin belkemiğini, ayrıntılı ve geliştirilmiş ileri düzeydeki bir sınıflandırma teşkil etmektedir (Çevikbaş, 1995, 65). 657 sayılı kanunun ilk halinde yer alan sınıflandırma, İngiltere'de ki uygulamaya benzer bir durumdadır. Bunlar; 1.yönetici, 2.icracı, 3.büro hizmetleri sınıflarıdır. Bu durum 1970 yılında yapılan bir dizi değişiklikle (yeni sınıflandırma 1970 yılındaki değişiklikle sekize ayrılmıştır, bunlar; Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, Eğitim Hizmetleri Sınıfı, Teknik Hizmetleri Sınıfı, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, Avukatlık Hizmetleri Sınıfı, Din Hizmetleri Sınıfı, Emniyet Hizmetleri Sınıfı, Yardımcı Hizmetleri Sınıfı olarak adlandırılmıştır. Daha sonra bunlara Mülki Amirler ve Milli İstihbarat sınıfları eklenmiştir) yürürlükten kalkmıştır.

2.4.4.1. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasasının Temel İlkeleri Olarak; Sınıflandırma, Kariyer ve Liyakat İlkeleri

Fordist kamu personel rejiminin ana gövdesini oluşturan memurluk statüsü, üç temel ilke üzerinde konumlanmıştır; sınıflandırma, kariyer ve liyakat.

Sınıflandırma; ortak özellikleri olan memurları bir araya toplayarak düzenleme ve farklı özellikleri olan memurları da gruplara ayırarak tanımlama işlemidir. Sınıflandırmanın amacı aylıkların belirlenmesinde bir araç yaratmak değil, kamu hizmetlerinin etkin sunumunu sağlayabilmek için, memurların hak ve yükümlülüklerinin, hizmet koşulları ile güvencelerinin belirlenmesidir. Sınıflandırma, hem gerekli personelin bulunması, yerleştirilmesi ve hem de kariyer sisteminin başarı şansını arttırır. Adil ve yeterli ücret ilkesinin sağlanabilmesi, iyi bir sınıflandırma sisteminin kurulmasını da gerektirir (Kayar, 2014, 129).

Türkiye'de sınıflandırma 657 sayılı kanunla başlamıştır. Sınıflandırma ilkesi, kanunun 1965 yılında kabul edilen ilk şeklinde, kariyer-kadro tartışmalarına sıkışarak ilerlemiş ve temel ilke bakımından kadro sınıflandırılması esas alınmıştır.

> 657 sayılı kanun madde 3-A) Sınıflandırma: Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmaktır.

Tanımdan devlet için değeri ölçütünün 1970 yılında çıkarılması, sınıflandırmanın kariyer esasına göre yapılmasını sağlayabilecek tek kriterden de vazgeçildiği anlamına gelmektedir. Böylece geriye kalan unsurlar sınıflandırmanın iş sınıflaması sistemi için yapılmasını yasal güvence altına almak anlamına gelmiştir. Tanım günümüzde 1970'teki haliyle yürürlüktedir (Güler, 2005, 222).

> 1327 sayılı kanun madde 2: (Değişik: 657 /3-A) Sınıflandırma: Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere değere göre sınıflara ayırmaktır.

Ancak hizmete alma, liyakat ilkesinin benimsenmesi, yükselme ve ücret boyutu ile kariyer sistemi sınırları içinde kalmıştır. Bu nedenle 657 sayılı Kanun kariyer sistemini benimsemiştir hükmü geçerlidir. Fakat temel ilkesini kadro sisteminden yana belirleyen ve daha sonra parçalı uygulamalarla diğer boyutlarını tamamlamaya çalışan bir sistemi kariyer sistemi olarak değerlendirmek mümkün değildir (Demirci, 2009, 204). Bu anlamada 657 sayılı Kanun'un kariyer sistemine ağırlık veren, kadro sistemine de kapıyı aralık bırakan özel bir yol izlediği söylenebilir (Kayar, 2014, 130).

657 sayılı Kanuna tabi kurumlarda çalıştırılan memurların sınıfları Madde 36 düzenlenmiştir.

Genel İdare Hizmetleri Sınıfı: Bu Kanunun kapsamına dâhil kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar Genel İdare Hizmetleri sınıfını teşkil eder.

Teknik Hizmetler Sınıfı: Bu Kanunun kapsamına giren kurumlarda meslekleriyle ilgili görevleri fiilen ifa eden ve meri hükümlere göre yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar, mimar, jeolog, hidrojeolog, hidrolog, jeofizikçi, fizikçi, kimyager, matematikçi, istatikçi, yöneylemci (Hareket araştırmacısı), matematiksel iktisatcı, ekonomici ve benzeri ile teknik öğretmen okullarından mezun olup da, öğretmenlik mesleği dışında teknik hizmetlerde

çalışanlar, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi veya bölümlerinden mezun şehir plancısı, yüksek şehir plancısı, yüksek Bölge Plancısı, 3437 ve 9/5/1969 tarih 1177 sayılı Kanunlara göre tütün eksperi yetiştirilenler ile müskirat ve çay eksperleri, fen memuru, yüksek tekniker, tekniker teknisyen ve emsali teknik unvanlara sahip olup, en az orta derecede mesleki tahsil görmüş bulunanlar, Teknik Hizmetler sınıfını teşkil eder.

Sağlık Hizmetleri Ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı: Bu sınıf, sağlık hizmetlerinde (Hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görerek yetişmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yüksek öğrenim görmüş fizikoterapist, tıp teknoloğu, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mütehassısı, biyolog, pisikolog, diyetçi, sağlık muhendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (Fizik tedavi, laboratuvar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dahil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personelini kapsar.

Eğitim Ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı: Bu sınıf, bu Kanun kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri kapsar.

Avukatlık Hizmetleri Sınıfı: Avukatlık hizmetleri sınıfı, Özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisini haiz olan memurları kapsar.

Din Hizmetleri Sınıfı: Din hizmetleri sınıfı, özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurları kapsar.

Emniyet Hizmetleri Sınıfı: Bu sınıf, özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, baş komiser emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsar.

Yardımcı Hizmetler Sınıfı: Yardımcı hizmetler sınıfı, kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi anahizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı: Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.

Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı: Bu sınıf, Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Başbakanlıkça tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsar.

Memurluk statüsünü biçimlendiren bir diğer ilke, *kariyerdir*. Meslekte zaman ve çalışmayla elde edilen aşama, başarı ve uzmanlık anlamına gelen kariyeri sistematik hale getiren onun yaşam boyu meslek olarak kabulü anlayışına dayanır. Sistemi anlamamıza yardımcı olan temel unsurlar; yaşam boyu meslek ilkesi: hak-ödev-yasaklar, hizmete giriş: en alttan ve diplomaya göre, içeriden ve hizmet süresine bağlı düzenli yükselme, üst görevlere hizmet içinde yetişme, eşit işe eşit ücret değil sosyal ücret, aileyi de kapsayan geniş sosyal güvenlik olarak sıralanır (Güler, 2005, 232).

657 sayılı Kanun kariyeri, Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak olarak maddeleştirmiştir. Buradan memurluk rejimine yerleştirilmek istenen bir kariyer sisteminin varlığını gözlemliyoruz. Çünkü memurun eğitimi ve yeteneği temelinde, aşağıdan en üst dereceye kadar ilerleme imkânı sağlanmıştır.

Memurların büyük sınıflar bazında sınıflandırılarak, Fordist kariyer ilkesi çerçevesinde gençken hizmete alınıp, eğitim ve becerisine göre üst derecelere çıkarak yaşam boyu istihdamı rejimin ana unsurudur (Aslan, 2005, 283).

Liyakat ilkesi ise 657 sayılı kanun da şöyle yer almıştır. Kanunda, memurun devlet kamu hizmetleri görevlerine girmesi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmesi, görevin sona erdirilmesi liyakat sistemine dayandırılır ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasını devlet memurlarının güvenliğinin bir parçası olarak belirtir.

Çağdaş kamu personel sisteminin kuruluşu, kayırmacılık sistemine karşı liyakat sisteminin gelişimiyle gerekleşir. Liyakat, bir görevi hakkıyla ve gerektiği gibi gerçekleştirebilme gücüdür (Kayar, 2014, 136).

Türkiye'de liyakat ilkesi, tüm hükümetler döneminde siyasal nitelikli atamalarla ağır biçimde zarar görmektedir. Sadece hükümet değişikliklerinde değil, aynı hükümet içinde bakan değişimlerinde bile siyasal sebeplerle yapılan atamalar görülmektedir. Memuriyete giriş sınavlarının olmasıyla bu sakınca bir ölçüde giderilse de, mülakat sınavlarının uygulanıyor olması bu konuda hep bir endişe oluşturmaktadır. Üst kademe atamalarında takdir yetkisini öne süren siyasal güçler, bu görevlere yetenekli kişilerin atanmasına engel oluşturmaktadırlar (Azrak, 2004, 4).

Kısacası Devlet Memurları Kanunu, başlangıçta tüm personel rejimini tek başına düzenlemeye çalışmıştır. Ancak tüm personel gruplarını her yönden aynı rejime bağlamak ve bunların statülerine ilişkin esasları aynı kanunla düzenlemek mümkün olmamış, kanuna karşı

ilk tepkilerde bundan kaynaklanmıştır. Kapsamın bu kadar geniş çaplı olması, kanunun bütünlük ve tutarlılığını büyük ölçüde azaltmıştır. 1960 sonrası dönem 657 sayılı kanunu uygulamaya ya da hayata geçirilmeye çalışıldığı bir dönem olması yanında, personel rejiminin kararnamelerle düzenlenmesine çalışıldığı bir dönem olmuştur. (Çevikbaş, 1995, 71).

1965 tarih ve 657 sayılı DMK' da 1980' e kadar pek çok değişiklik olmuştur. 657 sayılı DMK' 'da değişiklikler yapan kanunların bazıları şunlardır: 1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu, 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun, 1971 tarih ve 1589 sayılı Yetki Kanunu, 1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun, 1979 tarih ve 2182 sayılı Kanun.

2.4.5. 657 Sayılı Kanun İle Devlet Memurluğuna Genel Bir Bakış

Devlet Memurları Kanunu, memurluğun esaslarını ve rejimini düzenleyen bir kanundur. Kanun memurların, statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilmesi esası üzerine kurulmuştur. Memurluğa girmek bütün vatandaşlar için bir haktır. Memurluğa girmek siyasal alanda yer alan vatandaşların haklarındandır. Hakkın kullanıcı öznesi, vatandaşlardır.

Memurların *ödev ve sorumlulukları* ise, Anayasa ve Yasalara Sadakat; Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık; Davranışlarında Özenli Olma ve İşbirliği; Emirlere Uyma ve Kanunsuz Emir; Amir Durumundaki Memurların Ödev ve Sorumlukları; Mal Bildiriminde Bulunmak; Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Yetki Verilen Mahaller Dışına Çıkarılmaması ve İadesi; Kıyafet Mecburiyeti; Mesai Saatleri İçerisinde İşbaşında Bulunmak.

Ayrıca memurlar, hizmetin gereğinden kaynaklanan, vatandaşlardan farklı *yasaklara* tabidirler. Bu yasaklar hizmet içinde ve dışında olabilir. Memur, ilk defa atandığı günden, hizmetle ilişkisinin kesildiği zamana kadar bu yasaklara bağlı olarak görev yaparlar. Memurun hizmetle ilişkisinin kesilmesi sonrasında devam eden yasaklar da bulunmaktadır. Memurlar için getirilen yasaklar, Grev ve Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı; Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı; Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı; Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı; Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı; Siyasal Partilere Girme Yasağı; İkinci Görev Yasağı.

Memurlar, memurluk statüsünden kaynaklanan bazı *haklara* sahiptir. Statü ile bağın kesilmesi durumunda bu haklardan yararlanma da son bulur. Memurlara tanınan haklar, bir yandan çağdaş kamu personel düzeninin temel ilkelerinden olan kariyer ve liyakat ilkelerini gerçekleştirmeyi amaçlarken diğer yandan memurların kamu hizmetlerini gereği gibi ve daha iyi yerine getirmelerini sağlayan araçlar olarak öngörülmektedir. Memur hakları sübjektif kamu haklarıdır yani devlete belirli yükümlülükler getiren, memura da bunları devletten isteme yetkisi veren haklardır. Memurların genel hakları ise, Statü Kurallarının Uygulanmasını İstemek Hakkı, Güvence (Güvenlik) Hakkı, Emeklilik Hakkı, Çekilme (istifa)

Hakkı, Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma Hakkı, Kovuşturma ve Yargılama Usulünün Özel Hükümlere Bağlı Olması Hakkı, Sendika Kurma Hakkı, Toplu Sözleşme Hakkı, Dernek-Vakıf Kurma ve Üye Olma Hakkı, Seçme ve Seçilme Hakkı, İzin Hakkı, Öğrenim ve Burslardan Yararlanma Hakkı.

Yükselme, memurun bulunduğu hiyerarşik düzeyden daha üst düzeye atanmasıdır. Yükselme, memurun görev ve sorumlulukları yanında maaş ve unvanında da artış anlamına gelir. Memurların yükselme rejimi, kariyer sınıflandırması çerçevesinde düzenlenmiştir. Öncelikle kariyer sınıflandırmasının bir sonucu olarak memurlar, derece/kademe düzeni içerisinde eğitim ve hizmet süresinin esas alındığı yarı otomatik bir sistemde ilerler ve yükselirler. Ancak bu ilerleme ve yükselme, hiyerarşik kadrolara atanma sonucunu doğurmaz. Derece ve kademe sistemi, 15 dereceli ve 9 kademelidir. İlk üç derece için, sırasıyla 4, 6 ve 8 kademe bulunmaktadır. Memur, sahip olduğu eğitim düzeyine göre, belirli derece ve kademeden hizmete başlar. Genel olarak, 4 yıllık yüksek öğrenim bitirenler 9. derecenin 1. kademesinden; lise mezunları 13. derecenin 3. kademesinden; ortaokul mezunları 14. derecenin 2. kademesinden; ilkokulu bitirenler 15. derecenin 1. kademesinden göreve başlarlar. Aynı biçimde memurların eğitim düzeyleri yükselebilecekleri derece ve kademeyi belirler. Buna göre, 4 yıllık yüksek öğrenim bitirenler 1. derecenin son kademesine; lise mezunları 3. derecenin son kademesine; ortaokul mezunları 5. derecenin son kademesine; ilkokulu bitirenler 7. derecenin son kademesine kadar yükselebilirler.

Memurlara verilen *Disiplin Cezaları ise,* bunların mesleksel yaşamlarında ve görevlerinde ortaya çıkan, çalıştıkları kurum düzenine aykırı olan bazı davranışları nedeniyle, kendilerine uygulanan zorlayıcı önlemlerdir (Sayan, 2005, 367). 657 sayılı DMK'nın disiplinle ilgili düzenlediği madde de; kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir denmektedir (Madde 124). Bunlar; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesini durdurma, devlet memurluğundan çıkarmadır.

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde valiler tarafından verilir. 1982 Anayasası'nın 129. maddesine göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst

kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez ve uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışına bırakılamaz.

657 sayılı kanun, 109 ve 121. maddeleri arasında, memurların özlük dosyası, sicil işlemleri, ödül ve takdirname verilmesi hususlarını düzenlemişti. Ancak 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı kanunun 117. maddesi, kanunun sicille ilgili tüm maddelerini yürürlükten kaldırarak sicil sistemine son vermiştir. Yerine özel kanunlarla personel değerlendirme yöntemi getirilmiştir. Bu değişiklik teknik olmaktan çok, kamu görevlilerini, yapılan iş üzerinden değerlendirmeyi ve ücretlendirmeyi amaçlayan önemli bir değişikliktir.

2.4.6. 1971 Anayasal Değişikliğinden Sonraki Gelişmeler

1971 Anayasa değişikliğiyle getirilen önemli bir yenilik 46. maddede yapılan değişikliktir. Bu madde de daha önce sendika kurma hakkı tüm çalışanlara verilmişken, yeni değişiklikle çalışanlar sözcüğü işçiler olarak değiştirilmiştir, böylece kamu görevlilerinin sendikalar içinde örgütlenmeleri önlenmiştir.

1971 yılında yapılan anayasa değişikliklerinden biri de, 119.maddede yapılmıştır. Burada daha önce kamu görevlileri siyasi partilere üye olamazken, 46. maddeye kamu görevlilerinin sendika kuramayacaklarına ilişkin hüküm konması nedeniyle bu maddeye de bu çalışan kesimin siyasi partiler gibi sendikalara da giremeyecekleri ilkesi getirilmiştir.

1971'den 12.Eylül.1980'e kadar geçen yaklaşık on yıllık sürede on bir hükümet kurulmuştur. Bu istikrarsız ve kısa süreli hükümetler, kamu görevlileri ile politika ilişkilerindeki gerginliğin nedenlerinden birini oluşturmuştur. Bu dönemde iktidara gelen ya da iktidar ortağı olan siyasi partiler önce kendi görüş ve düşünceleri doğrultusundaki üst düzey yöneticilere görev veriyorlar, onlarda bu değişiklikleri alt düzeylere kadar yaygınlaştırabiliyordu (Mıhçıoğlu, 1987 210). Hatta bazı devlet daireleri ve belediyeler, belli görüşlerin hâkim olduğu yerler haline getirilerek dışarıdaki yasal ve yasa dışı örgütler buralardaki örgüt temsilcileriyle irtibatlandırılıp siyasal nitelikli çalışmalar buralarda yapılıyordu (Türkiye'de Anarşi ve Terörün Sebepleri ve Hedefleri, 1985, 106).

Özellikle 1974 yılından sonra ortaya çıkan dünya petrol bunalımından Türkiye'nin de etkilenmesi sonucu, bu yıllardaki kalkınma hızının zaman zaman sıfıra kadar düşmesi ve kamu hizmetlerinde de büyük çapta bir gelişmenin olmaması gibi nedenler, bu kadro artışlarını büyük ölçüde politik nedenlere bağlamımızı kolaylaştırmaktadır (Akçadağ, 1986, 26).

1970-1980 döneminde memur-siyaset ilişkisinin boyutlarının bir başka ölçüsü de memur derneklerinin nicel ve nitel durumlarıdır. 1971 Anayasa değişikliğinden sonra, anayasa gereği olarak kurulu bulunan tüm kamu görevlileri sendikaları kapanmış bundan

sonra kamu görevlileri, dernekler biçiminde ve dernekler yasası hükümlerine göre örgütlenmeye başlamışlardır. Üstelik bu kez daha çok siyasi partiler güdümünde dahası çok daha aşırı uçlara kadar bölünerek örgütlenmişlerdir. Bu dönemde toplumsal örgütlerde başlayan bölünmeler kamu görevlileri örgütlerine de yansımış, aynı meslekten ve aynı yerde çalışan kamu görevlileri oldukları halde çok değişik adlar altında ve ideolojileri doğrultusunda örgütlenmişlerdir (Öztekin, 1988, 118).

Kamu görevlilerinin gerek bireysel, gerek dernekleri aracılığıyla siyasi partiler, diğer toplumsal örgütler, dahası zaman zaman yasa dışı örgütlerle eylem birliğine girmeleri ve bu eylemlerini kamu kuruluşlarına yansıtmaları sonucu, kargaşa ve terör ortamının resmi kurumlara sıçraması olgusu 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine kadar sürmüştür.

2.5.1980-2000 Arası Dönemde Kamu Personelinin Özellikleri

Bu dönem kamu personelinin, hem niteliklerini anlayabilmek için hem de tezde izlenen plan bütünlüğünü korumak için dönem konjonktürü açısından kamu yönetiminde yaşanan gelişmeleri irdelemek gerekir.

2.5.1. 1980 Sonrası Dönemde Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimler

Kamunun sunduğu mal ve hizmetlerin miktarı ve sayısı, II. Dünya Savaşı sonrasında, yükselen refahın, çeşitlenen ve genişleyen taleplerin, sayısal olarak büyüyen nüfusun, Keynesci geleneğin ve diğer bazı etkenlerin bir sonucu olarak artmıştır. Bu süreçte kamu mallarının ve hizmetlerinin tanımı da değişmiş, kapsamı genişlemiştir. Ancak 1970'lerdeki kriz sonrasında sosyal devletin ve kamu yönetiminin mal üretim ve hizmet sunum sorumluluklarının ve harcamalarının azaltılması önerileri ve uygulamaları ağırlık kazanmıştır (Acar ve Gül, 2006, 1).

1980 sonrası neoliberalizm, egemen süreç ve ideoloji haline gelmiştir. Devletin en temel görev alanlarına çekilmesi ve hemen her alanda doğrudan hizmet sunumundan vazgeçmesi savunulmaktadır. Uygulamada da, devletin artık mal ve hizmetleri üreten bir örgütten, bu hizmetleri üretenleri gözeten ve denetleyen bir yapıya dönüşmesi istenmiştir.

Yeni Sağ rüzgârlarında Regan ve Thatcher, kamu hizmetlerini ülkenin politik ve ekonomik gücü üzerinde yük görmüşlerdir. Bu dönemde toplumsal bölüşüm düzeninin ve devletin ekonomiye müdahalesinin radikal bir biçimde değişmesi ve küreselleşmenin hız kazanması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Kapitalizmin ikinci krizi nasıl refah devlet uygulamalarıyla aşılmışsa 1970'lerin krizi küreselleşmeyle aşılması ön plana çıkmıştır. Küreselleşmenin amacı gerçekleşirken her türlü sınır kavramının kalkması esastır. Bu süreçte küreselleşmenin değişim rüzgârlarından, kamu

yönetimi de nasibini almıştır. Özelleştirme, yerelleştirme, deregülasyon, devletin küçültülmesi, kamu hizmeti anlayışındaki değişim, sonuca yönelik yönetim gibi yöntemler bu dönemde yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır.

Neoliberalizmin kamu hizmeti ve personeli açısından en temel argümanı; özel sektörün birikimini ve katılımını engelleyen bürokratik kırtasiyeciliği azaltmak, mümkün olduğunca kamu hizmetlerini özelleştirmektir (Özer, 2005, 154). İki kutuplu dünyadan sosyalist ekonomiler aleyhine tek kutuplu dünyaya geçiş, liberal ekonomi kuramlarının ve piyasanın üstünlüğünü perçinlemiştir. Devlet ve kamu reformlarının en önemli dayanaklarından birisi, mal ve hizmet sunumunda piyasanın devletten daha üstün olduğu varsayımıdır. Bu varsayım kamu hizmetlerinin değerlendirilmesinde "kamu tercihi" ve "işlem maliyeti" kuramlarını, yerine getirilmesinde de "işletmecilik" anlayışını ön plana çıkarmıştır (Eren, 2008, 71).

Geleneksel Kamu Yönetimi esaslarına göre örgütlenmiş kamu yönetimlerinin pek çok ülkede örgütlü bir devletten beklenebilecek temel gereksinimleri dahi karşılamakta yetersiz kalması yeni arayışlara yol açmış, çoğunlukla Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımları adıyla anılan bu yeni arayışlar uygulamada "piyasa temelli kamu yönetimi", "işletmecilik", "girişimci kamu yönetimi", "bürokrasi sonrası yönetim" adlarıyla da anılmıştır. İlk defa Thatcher döneminde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı daha sonra ABD Reagan döneminde hayat bulur. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında bürokrasi, kamuyu yönetmenin en etkin yolu değildir; kamusal işleri sözleşme ile özel sektöre gördüren kamu yönetimi, bürokrasinin yerini almalıdır.

Kamu işletmeciliği anlayışında kendisine yer bulan; kamu kuruluşları arasında rekabetin teşvik edilmesi, refah devleti anlayışı yerine tüketici-vatandaş taleplerini göz önünde bulunduran sözleşmeci devlet anlayışının benimsenmesi, kamu yönetimi alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi uygulamalar, değişimin Türk kamu yönetiminde gündeme gelen boyutlarını oluşturmaktadır. Değişimin bu yönde olma talebi, yeni kamu işletmeciliği anlayışının ülkemiz kamu yönetiminde hakim görüş olmasına işaret etmektedir (Karcı, 2008, 52).

Dünyada bunlar olup biterken ülkemizdeki yansımaları da paralel düzeyde seyretmiştir. 1980 sonrasında Türkiye köklü bir sosyo-ekonomik yapılanma sürecine girmiştir. Bu süreçte içte ve dışta yaşanan önemli olayların belirleyiciliğinin etkili olduğu görülmektedir. Bir ölçüde ülke yeni belirleyicilerle, karşı karşıya kaldığı sorunları aşma yoluna gitmiştir. Türkiye'de 1980 sonrası, bir başlangıç noktası anlamında Özal döneminde neoliberal anlayışın çekirdekleri diyebileceğimiz bazı adımlar atıldığını söyleyebiliriz. Örnek

olarak bürokrasinin azaltılması, kamu hizmetinde özel sektörün teşvik edilmesi, özelleştirme, devletçilik anlayışının yavaş yavaş terk edilerek serbest piyasa ekonomisine geçiş gibi.

Küresel dinamiklerin zorlamasıyla birlikte, hizmet sunumunda karlılık, verimlilik ve değişim; örgütlenme düzeyinde esneklik ve etkenlik ekseninde yeniden yapılanma arayışına giren kamu yönetiminin, bu dönemde sistem merkezliden insan merkezliye; kamu hizmeti anlayışından evrensel hizmet anlayışına doğru yönelişi söz konusu olmuştur.

Kamu yönetiminin temel prensibi olan kamu hizmetinde bu yönde bir değişim söz konusuyken bir diğer temel prensip olan ve kamu yararına yönelik kamu hizmeti yapan kamu personelinde de 1980 sonrası değişimler gözlenmektedir. Yapılmak istenen kariyer sisteminden kadro sistemine yumuşak bir geçiş sağlamaktır. Yaşam boyu meslekten sonu belirsiz sözleşmeliğe doğru bir istihdam politikası öngörülmektedir.

Esnek istihdam ile kamunun memur ve iş güvencesi tanımı değişime uğramaktadır. Sözleşmeli çalışma istisna olmaktan kural olmaya geçmektedir. IMF ve Dünya Bankası, küresel düzeyde bizim gibi ülkelerde kamu personel rejimlerini esneklik yönünde biçimlendiren aktörlerdir. 1980 yılı başında yeni iktidar olmuş AP hükümeti ile IMF arasında yeni bir istikrar antlaşması imzalanmış, bu doğrultuda 24 Ocak Kararları alınmıştır. Kararların temelini oluşturan serbest piyasa ekonomisi ve dışa açılımın gerçekleşmesi bir süre beklemek zorunda kalmıştır. İktisadi alanda çektiği artığı yükseltme mücadelesini kaybeden sermayeye 12 Eylül 1980 Darbesi umut olmuştur (Aslan, 2005, 298).

12 Eylül 1980 Darbesi, birçok faktörün bir bileşkesinin ürünüdür. İthal ikameci sermaye birikim rejiminin birtakım dinamikler nedeniyle tıkanması, iktisadi kriz, iktidar bloğu içerisinde farklılıkların artması ile iktidar bloğunun dağılması, ülkede baş gösteren siyasal bunalımın derinleşmesi ile birlikte bir hegemonya ve temsil bunalımının da ivme kazanması ve küresel kapitalizmin yaşadığı yapısal kriz sonucunda, neoliberal yeniden yapılanma sürecine Türkiye'nin uyumu söz konusu faktörler arasında yer almaktadır (Özçelik, 2011, 73).

Sermaye birikim rejimleri düzenleme biçimlerini gerektirmektedir. Kurallar setinden oluşan düzenleme biçimleri, sermaye birikiminin devamlılığını sağlar ve buna uygun altyapıyı oluşturur. Türkiye'de 1980 sonrasında ortaya çıkan yeniden yapılanma sürecinin en temel hukuki unsuru 1982 Anayasası olmuştur (Aslan, 2005, 299). Neoliberalizmin düşünsel temelini oluşturan yeni sağcı düşünceye dayanan yeni anayasa, siyasi partiler dışında, hemen hemen hiçbir örgüte ve kuruluşa politikayla doğrudan ya da dolaylı olarak uğraşma olanağı vermiyor; sendika, dernek, vakıflar ve meslek kuruluşları gibi örgütlerin üyelerinin kültürel ve ekonomik dayanışma amaçları dışına çıkamayacakları belirtiliyordu. Kamu görevlileri için bu sınırlamalar çok daha ileri boyutlarda düzenlenmiş, memurların örgütlenmelerine büyük

sınırlamalar getirilmiştir. Temelde bu kısıtlamaların nedeni olarak, 1980 öncesinde anayasal ve yasal hakların olabildiğince amaç dışı kullanılması gösterilmiştir.

Kamu görevlileri sendikaları mevzuatı açısından da 1980 sonrası önemli gelişmelere tanıklık etmiştir. 1961 Anayasası ile verilen, 1971 Anayasa değişikliğiyle bir kısmı geri alınan, 1982 Anayasasıyla da hemen hemen tümden ortadan kaldırılan siyasal ve toplumsal haklardan biridir sendikal faaliyetler. Gerçek çoğulcu ve katılımcı demokrasi, tüm toplumsal örgütlerin, haklarıyla toplumsal sorunlarını meşru ortamlarda arayabildiği ve asgari ölçülerde birleşebildiği bir siyasal sistemdir.

Bundan hareketle 1961 Anayasası sosyal devlet ilkesine, ekonomik yönden nispeten güçsüz olan bağımlı çalışanların korunmasına vurgu yapan bir anlam ve içerik kazandırmıştır. Bununla bağlantılı olarak da çalışanların ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarlarını geliştirebilecekleri sendika, toplu sözleşme ve grev haklarını güvence altına almıştır (Gülmez, 1994, 7).

Sendikal faaliyetler açısından değerlendirecek olursak 1961 Anayasası, memur sendikacılığını işçi sendikacılığından ayrı tutmuş, ortak bir düzenlemeye tâbi tutmamış, bu konuda ölçülü davranarak köklü düzenlemelere gitmekten kaçınmıştır. 1971 yılındaki düzenlemelerle 1961 Anayasası'nın memurlara sendika kurma hakkı tanıyan hükümleri değiştirilmiş, 1980 yılına kadar memurlar sendika hakkını Dernekler Kanunu çerçevesinde ve sendika kimliğinden uzak bir biçimde kullanmışlardır. 1982 Anayasası ile sendikal haklar düzenlenirken, bu hakların çalışanların çıkarlarını koruyup geliştirmeleri işlevi ile çalışanların toplum içinde de varlık ve ağırlıklarını duyurmaları işlevinin etkili bir biçimde yerine getirilmesini mümkün kılmayacak bir yaklaşım ortaya konulmuştur. Bu yönüyle de 1971 değişikliklerinde görülen sınırlama temel yaklaşımına paralellik arz etmektedir. 1995 Anayasa değişikliği ile birlikte memurların sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur (Acar, 2009, 108).

Son olarak, 2001 tarih ve 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile Kamu görevlilerinin sendikalara üye olmaları, sendika ve konfederasyon kurmalarına ilişkin yasal düzenleme yapılmıştır. Buna göre sendikalar; kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacıyla, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olarak hizmet kolu esasına göre kurulabilmektedirler.

Ancak, ortak çıkarları belirleme ve ifade etme bakımından belli ölçüde bir toplumsal ağırlığa sahip olmakla birlikte toplu görüşme ve diğer haklar bakımından kamu görevlileri sendikacılığının işçi sendikacılığı ile benzer nitelikler taşımadığı görülmektedir. Bu, yeni kamu yönetimi anlayışında bulunan esnek istihdamın gereklerindendir. Çünkü esnek istihdam varsa orada sendikasızlaşmadan söz edilir.

2.5.2. 1980-2000 Arası Dönemde Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeler

Ekonomideki değişim siyaseti etkiler, siyasetteki bu değişim kamu politikalarına nüfuz eder. Dünyada ki neoliberal rüzgârlardan etkilenen Türkiye'nin de bu durumdan nasibini alması beklenen bir süreçtir. Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği 1980'ler, buna koşut olarak kamu personel rejimlerinin bu anlayış zeminde yeniden yapılandırılmasının yoğunluk kazandığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

Bu dönemde kamu görevlilerinin statü ilişkisinin yerini esnek kamu personel rejimine bırakma eğilimi görülmektedir. Devletin rolünün küçülmesi oranında kamu personeli sayısının azaltılması bu dönem için istenilen bir sonuç olmalıdır. Asli ve sürekli kamu hizmetinin tanımı aynı zamanda devletin rolünün tanımıdır ve bu tanım kapsamına girmeyen personel, statü hukukunun tanıdığı güvencenin dışında bırakılacaktır (Karan, 2007, 12).

1980'lerden itibaren memur istihdamına açıktan atama izni vasıtasıyla sınırlama getirilerek sözleşmeli personel istihdamında büyük bir artış gözlenmiştir. Bu artışın sebebinin 1980'li yıllarda başlayan küreselleşmenin istihdam biçimlerinde yarattığı dönüşüm olduğu savunulmaktadır. Böylece sözleşmelilik memurluk yerine daha çok tercih edilen bir istihdam biçimi haline gelmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011, 143).

Başlangıçta sözleşmeli istihdam için tanımlanan amaçlardan büyük ölçüde uzaklaşılmıştır. Sözleşmeli personel için başlarda yüksek ücretli, geçici ve istisnai olması yönünde atılan adımlar daha sonraları sürekli ve genel olması yönünde eğilimlere dönüşmüştür.

Sözleşmeli personelin 1980 yılı sonrası artışı, KİT'lerdeki özelleştirme uygulaması sonucuna denk düşer. KİT'lerdeki memur istihdamı yüksek ücret nedeniyle sözleşmeli personele doğru evrilmiştir. Bu başlangıç sonrası Türkiye'de dünyadaki değişimlerle birlikte esnek istihdam olgusu, ana personel politikası haline gelmiştir.

Bu dönemde ana istihdam yapısı olan memurluktaki değişime neden olan bir diğer gelişme ise kadro karşılığı sözleşmeli çalıştırılmasının yaygınlaştırılmasıdır. İlk olarak 30/11/1984 tarihli ve 84/8813 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile getirilmiş, daha sonra birçok kurumda uygulanır hale gelmiştir. Her kuruluşun kanununda belirtilen kadroları karşılık gösterildiğinden bu konuda uygulama birliği yoktur. Memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı güvenceli, idare ile bireysel sözleşme imzaladığından dolayı da esnek olan bu istihdam türü hukuka uygunluk açısından tartışmalı bir yapıdadır.

Bu dönemde önemli bir seyir alan diğer bir gelişme ise IMF ve Dünya Bankasının, 1980 sonrası Türkiye'sin de, kamu personel rejiminin düzenleyici aktörleri olmasıdır. Bu

küresel aktörler, yapısal uyarlama ve stand-by anlaşmalarıyla kamu personel sayısının azaltılması gerekliliğine vurgu yapmışlardır.

1980'li yıllarda idari reform çalışmaları da giderek hız kazanmıştır. İş çevrelerinin de ciddi biçimde önem verdiği konuların başında gelen idari reform ihtiyacı, 1983 yılında Türk İş Adamları ve Sanayicileri Derneği (TÜSİAD) tarafından gündeme getirilmiş, Türk kamu yönetimi sistemine ilişkin eleştiri ve önerileri içeren "Kamu Bürokrasisi" adını taşıyan bir raporu kamuoyuna sunmuştur. Raporun çizdiği "ortalama bürokrat tipi", yetersiz, yeteneksiz, duyarsız ve gerektiğinden fazla ücret alan bir çalışan olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle kamu personeli alımında liyakat ilkesine uyulmadığı vurgulanmakta, liyakat tan daha çok kıdemin esas alındığı belirtilmektedir (TÜSİAD, 1983, 2).

1980 ve 1990'lı yıllarda personel rejimini düzenlemeye yetkili organ hükümet olmuştur. Daha önce başarısızlığa uğrayan bir yönteme bu kez daha geniş ölçüde yeniden başvurulmuştur ve personel konusunda yüzün üzerinde kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. TBMM'de ele alınıp onaylanmamış olan bu KHK ile memur hukukunda, kanuni rejimden idari rejime geçildiğini anlıyoruz.

1980 sonrası aratarak devam eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin yasa yerine kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi, esnek personel rejiminin uygulama araçlarındandır. Düzenleme aracındaki bu farklılaşma, basit bir biçimsel öğeden öteye, rejimin özüne ilişkin bir farklılaşmadır (Aslan, 2007, 89).

2.5.2.1. Kamu Personel Politikalarını Yasal Metin Üzerinden Değerlendirme

1980 yılından itibaren personel rejimine ilişkin çalışmalar yine kanunlar ve KHK' ler yolu ile yapılmaya çalışılmıştır.

12.Şubat.1982 Tarihli ve 2595 Sayılı Kanun, bir yandan kamu görevlilerinin aylıklarını artırırken, öte yandan da ek göstergeli memurlukların kapsamını genişletmiş, Devletin nitelikli eleman bulmakta ve elinde tutmakta güçlük çektiği görevler için Özel Hizmet Tazminatı adı altında yeni bir "yan ödeme türü" getirmiştir (Canman, 20). 2595 sayılı Kanun aylık ve ücret sisteminin daha önce belirtilen sakıncalarını hafifletmeyi amaçlamıştır. Kanun, Devlet Sanatçıları ve sanatçılarla ilgili olarak da yeni bir düzenleme yapmış, bu elemanların sözleşmeli olarak istihdamlarına imkân tanımıştır. Kanun, diğer bazı kamu görevlileriyle ilgili mali hükümlere ilişkin düzenlemeler de yapmış, böylece diğer kamu görevlileri hakkında daha sonraki düzenlemelere bir başlangıç oluşturmuştur.

12.Mayıs.1982 Tarihli ve 2670 Sayılı Kanun, devlet memurlarının mali ve sosyal hakları dışında memurluk statüsüne ilişkin olarak ödevlerini ve sorumluluklarını, müracaat, şikâyet ve dava açma haklarını, memurlar için konan bazı önemli yasakları, Devlet

memurluğuna giriş koşullarını, ilk defa devlet memurluğuna gireceklere uygulanacak sınav sistemini, adayların yetiştirilmesini ve adaylık süresini, asli memurluğa atanma esaslarını, ise başlamama durumunda yapılacak işlemleri, yer değiştirme suretiyle atanma esaslarını, memurluktan çekilenlerin veya çekilmiş sayılanların yeniden atanmalarını, aylıksız izin ve disiplin hükümlerini tekrar düzenlemiş, kıyafet ve ikamet mecburiyeti ile ilgili hükümler de getirmiştir (Özer, 2001, 82).

16.Haziran.1982 Tarihli ve 2680 Sayılı Yetki Kanun; Personel rejimine ilişkin sorunların 2595 ve 2670 sayılı kanunlar ile çözülemeyeceği anlaşılmış ve kamu yönetiminin işleyiş ve düzeni üzerine önemli ve köklü değişiklikler yapılmasına gerek görülmüştür. Bunun üzerine Bakanlar Kuruluna yetki veren 2680 sayılı Kanun çıkarılmış ve kısa zamanda yürürlüğe konacak KHK'lerle pratik çözüm getirilmek istenmiştir. Ancak bu düzenlemeler ile iyileştirme yapılamamış, ilerleme kaydedilememiştir.

26.Ağustos.1982 Günlü Bakanlar Kurulu Kararı ile Personel Rejimi Komisyonu; Personel rejimini iyileştirmek üzere pratik çözüm önerileri geliştirmek amacı ile kurulan komisyon; devlet memurluğunu sağlam bir statüye kavuşturmak, ücret rejimini basitleştirmek, terfi ve kadro sistemini objektif ve adil esaslara bağlamak için oluşturulmuştur ve bir personel kanunu taslağı hazırlamıştır. Ancak bu komisyonun önerilerinin az bir bölümü yürürlüğe girebilmiştir. Komisyon insan kaynaklarını verimli kullanmak, bir istihdam politikası saptamak, eğitimi istihdama yönelik olarak düzenlemek gibi konularda çalışmalar yapmışsa da somut sonuçlara ulaşamamıştır.

9.Kasım.1982 Tarihli T.C. Anayasası, 1982 Anayasasının "Kamu Hizmeti Görevlileriyle İlgili Hükümler" ana başlıklı ve "Genel İlkeler" başlıklı 128. maddesinde, 1961 Anayasası m.117'den daha farklı bir düzenleme vardır. 1961 Anayasasında sadece memurlardan söz edilirken, 1982 Anayasasında kamu iktisadi teşebbüslerinden ve memurlar yanında diger kamu görevlilerinden söz edilmektedir.

1982 Anayasası m.128/1'e ilişkin düzenlemeye göre, asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde sözleşmeli personel çalıştırılması da mümkündür. Nitekim 1982 Anayasasından önce yürürlükte bulunan 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanun, "Sözleşmeli Personel" başlıklı DMK m.4/B ile getirdiği değişiklikle ve yine 2999 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan 1984 tarihli ve 241 sayılı KHK ile sözleşmeli personel çalıştırılabileceğini belirtilmişti.

1982 Anayasası m.128/2'ye göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Bu anlatıma göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük ve

mali haklarının belirlenmesinde tek yanlılık egemendir. Başka bir deyişle, statü temeline dayalı tek yanlı çalışma ilişkisi sistemi söz konusudur (Özer, 2001, 88).

1982 Anayasasının m.129. hükümlerine göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları ile disiplin kovuşturmalarında güvence konuları düzenlemiştir.

Buna göre, memurlar ve diğer kamu görevlileri, Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Bunlara ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilmemesi, bu madde hükmü gereğidir.

Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar dışında, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine geri dönülmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idareye karşı açılabilmesi söz konusudur ve yine memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.

30.Aralık.1982 Tarihli ve 2771 Sayılı Kanun, DMK'nın değişik tarihlerde çeşitli yasal düzenlemelerle değiştirilen, Ek Göstergelerle ilgili hükümlerini bir kez daha ele almış, kadrolarına tahsisli ek göstergesi olmayanları, ek gösterge kapsamına almış, bazı hizmet sınıflarında ek göstergeli memurlukların sayısını artırmıştır. TRT personelinin en yüksek tazminat miktarına ve yüzde oranına bir sınır getirmiştir. Bir türlü çözüme bağlanamayan "Memur Yardımlaşma Kurumu keseneklerinin" devlet memurlarına iadesi sorununa çözüm getirmiştir. Ayrıca aylıksız izinde geçen sürelerin, emeklilik yönünden değerlendirilmesine, şartlı olarak imkân kazandırmıştır.

13.Aralık.1983 Tarihli ve 190 sayılı KHK, 657 sayılı kanun'un 33. maddesi, kamu hizmetlerini yürüten memurların kadrolarının kanunla belirleneceğini hükme bağlamıştır. 13 Aralık 1983 Tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girmesiyle kanunun bu ilkesinin gereği yerine getirilmiştir. 190 sayılı KHK ile kadro ihdası, tutulu kadroların serbest bırakılması, dolu ve boş kadro değişiklikleri, kadroların dağılımı, tenkis ve tahsis gibi işlemler belli bir sistem içinde toplanmıştır.

2.Aralık.1983 Tarihli ve 2967 sayılı Yetki Kanunu, 2680 sayılı Yetki Kanununun verdiği 18 aylık süre, 2 Aralık 1983 tarihli ve 2967 sayılı Kanunla iki yıla çıkarılmış, Hükümet buna dayanarak 18 Haziran 1984'te 33 adet KHK ve bir de Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşlarını yeniden düzenlemiştir.

27.Eylül.1984 Tarihli ve 3046 Sayılı Kanun, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun adıyla yasalaşan bu kanun, bugün de yürürlükte olup, bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir çerçeve kanundur. Bu Kanuna göre, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların birleştirilmesi veya bölünmesi, görevleri, yetkileri ve örgütlenmelerinin kanunla düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Buna göre, bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından, bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır.

24.Nisan.1984 Tarihli ve 2999 Sayılı Yetki Kanununun amacı; memurlar ve diğer kamu personelinin çalışmalarında etkinliği ve verimliliği artırmak, mali ve sosyal haklarda iyileştirmeler yapmak üzere hükümete KHK çıkarma yetkisi vermektir (Öktem,1992, 98).

4.Mayıs.1984 Tarihli ve 199 Sayılı KHK, Olağandışı Yükselme Yöntemini değiştiren kararnamedir. Düzenleme ile öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı dışındaki sınıfların ilk dört derecesindeki kadroların derece yükselmelerinde süre kaydı (üç yılda bir derece yükselme) aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağı dereceden atama yapılması imkânı sağlanmaktadır. Hizmet süresine göre ve yüksek öğrenimli olmak koşulu ile eski süreler (15, 12, 9 yıl) kısaltılmıştır.

26.Haziran.1984 Tarihli ve 241 Sayılı KHK ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin özellikle mali hakları konusunda düzenlemeler ve iyileştirmeler yapılmıştır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir. Kademe ilerlemesi, olumlu sicil alan memurlarda otomatik olarak yapılmaktadır.“Aile Yardımı Ödeneği” ve “Doğum Yardımı Ödeneği” hesaplamaları katsayıya bağlanmıştır. Sözleşmeli personel ya da sürekli isçi statüsünden memur statüsüne geçiş kolaylaştırılmış, bunu içeren hüküm 657 sayılı DMK’ ya ek geçici madde olarak eklenmiştir. Özel hizmet tazminatı verilecek devlet denetim elemanlarının sayısı artırılmıştır. Askeri ve sivil bazı yüksek görev unvanları belirtilerek bunlara Makam Tazminatı ödenmesi hükme bağlanmıştır (Öktem, 1992, 99).

29.Kasım.1984 Tarihli ve 243 Sayılı KHK, 657 sayılı DMK yanında, diğer kamu görevlileriyle ilgili olarak da, TSK Personel Kanununda, TSK İç Hizmet Kanununda, Yargıtay Kanununda, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanununda, Hakimler ve Savcılar Kanununda ve Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunda bazı değişiklikler yapmıştır.

24.Aralık.1984 Tarihli ve 244 Sayılı KHK, 1984 tarih ve 244 sayılı KHK ile Devlet Memurları’nın ve diğer kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanunlar, 657 sayılı DMK, ek ve değişiklikleri ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’dur. Kararname, diğer kamu görevlileri arasında yer alan ve 2914 sayılı

Yükseköğretim Personel Kanunu'na tabi olan Yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanlarının ek ders ücretlerine esas olan göstergeleri, unvanlara göre yeniden belirlemiştir.

08.Haziran.1984 *Tarihli ve 233 Sayılı KHK,* 1984 yılında personel rejimi ile ilgili bekli de en önemli düzenleme ve uygulama 233 sayılı KHK ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinde görülen sözleşmeli personel istihdamıdır. KİT' ler kamu kurum ve kuruluşlarının aksine asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerini de sözleşmeli personel eli ile yaptırmaktadır. Bu dönemden itibaren KİT' lerin istihdam şekli sözleşme esasına dayanmaktadır.

12.Mart.1986 Tarihli ve 3268 Sayılı Yetki Kanunu, 2999 sayılı Yetki Kanunu ile verilen KHK çıkarma yetkisinin süresi 1984 mali yılı sonunda bitmesiyle 3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu" ile 2 yıl süreli KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki kanununa dayanılarak 311 sayılı KHK ve 351 sayılı KHK çıkarılmıştır.

1.Şubat.1988 Tarihli ve 308 Sayılı KHK, 233 sayılı KHK' nin KİT personel rejimine dair hükümlerini değiştirmiştir. Bu kararname ile KİT personeli, çalıştırılma şekline göre "sözleşmeli personel" ve "işçi" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kararname ile KİT' ler de ki memur kadrolarının tasfiye edilmesi söz konusu olmuştur. KİT'ler de sözleşmeli olarak çalışan tüm personel ile ilgili yetkiler Yüksek Planlama Kurulu' na verilmiştir. Ayrıca sözleşmeli personelin Toplu Sözleşme hükümlerinden yararlanamayacağı, KİT'ler ve bağlı ortaklıklarında çalışan sözleşmeli personelin siyasi faaliyetlerde bulunamayacağı ve siyasi partilere üye olamayacağı hükme bağlanmıştır (Serim, 1988, 150).

22.Ocak.1990 Tarihli ve 399 Sayılı KHK, 1988' de Anayasa Mahkemesi 308 sayılı KHK'yi iptal etmiştir. Gerekçesi ise, eşit iş yapan çalışanlar arasında eşitsizlik yarattığı yönündeydi. Sonrasında çıkarılan 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personelin hizmete alınması, hakları, çalışma saatleri ve izinleri, mali ve sosyal hakları, sicil ve başarı değerlemesi, disiplin hükümleri, görevden uzaklaştırma esasları düzenlenmiştir. Memur çalıştırılmasına da olanak tanınmış, sözleşmeli olarak istihdam edilecek personel 5434 sayılı T.C Emekli Sandığı'na bağlanmıştır. Ayrıca yönetici kadrolarında ve Teftiş Kurulları'nda çalışan personel, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli görevi yerine getirdikleri için memur statüsüne getirilmiştir.

399 sayılı KHK'nın akıbeti de 308 sayılı KHK gibi olmuş ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu sefer gerekçesinde sunduğu ise, memur ve diğer kamu görevlilerinin o dönem için ücret rejiminin hem kuruluşlar hem de aynı kuruluş içinde benzer görevleri yapanlar arasında aşırı ücret farkına neden olduğudur. Ancak 05.02.1992 tarihli ve

3771 sayılı kanun ile 399 sayılı KHK'de değişiklik yapılmış ve iptal edilen madde hükümleri yeniden düzenlenmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı; kuruluş önerisi 1950 yılından başlayarak birçok yabancı uzman raporlarında gündeme getirilmiş bir kurumdur. 1960 yılında 160 sayılı Kanunla kurulan Devlet Personel Dairesi, 1980 yılında Milli Güvenlik Konseyince oluşturulan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu çalışmaları sonrasında çıkarılan yetki yasasıyla, tüm kamu kurumlarını kapsayan düzenlemeler kapsamında Devlet Personel Dairesi'nin kuruluş yasası da değiştirilmiştir. 1984 tarihli ve 217 sayılı KHK ile "Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı" adıyla yeni bir yapıya kavuşturulmuştur.

DPB, 2011 yılı itibarıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır. Ayrıca 2011 tarih ve 662 sayılı KHK ile görevlerinde ve teşkilat yapısında değişiklikler yapılmıştır. 18. maddeye; göre kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidererek uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir.

Kamu yönetimi yazınında DPB ile ilgili yetersiz bulunan düzenlemelere ek olarak sunulan çözüm önerileri şöyle sıralanmaktadır. DPB, kurumlara personel politikalarında yol gösterici olmalı, araştırma ve geliştirmeye önem vermeli ve liyakat sistemi uygulamalarını denetlemelidir. Başkanlık daha fazla araştırma yapan ve bilgi üreten bir kurum haline gelmelidir (Kayar, 2014, 26).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), 1988 yılında TODAİE'den, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, çalışma ve uygulamaların eksik yönlerini ve aksaklıklarını belirlemek, Avrupa Birliği'ne idari uyum alanında yapılması gerekenleri belirlemek üzere bir yönetim araştırması yapması istenilmiştir. Bu amaçla hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi raporu 1991 yılında hükümete sunulmuş ve yayınlanmıştır. Rapor, idarenin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak etkili ve verimli yönetimi gerçekleştirmeye yönelik genel bir yaklaşım ortaya koymuştur (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991).

KAYA' ya göre personel rejimine ilişkin mevcut durum ve sorunlar şu şekildedir: Personele sağlanan mali haklar yetersizdir. Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiş, bu nedenle farklı özelliklere sahip olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini kaybetmiş olarak bir araya getirilmiştir. Kamu personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı

olup olmadığı tartışmalara neden olmuştur. Kamu kesiminde hizmet içi eğitim, insan gücüne yapılan bir yatırım olarak, hizmetin ve personelin niteliğini yükseltmeyi, daha üst düzey görevler için personeli hazırlamayı ve personelin verimini artırarak zaman ve kaynak israfını önlemeyi amaçlamaktadır. Ancak eğitim için ayrılan mali olanakların yetersiz olması, bu alanda yetişmiş eğitici ve teknik personelin azlığı, kurumlar arasında koordinasyonun sağlanamamasından kaynaklanan hizmet savurganlığı vb. hizmet içi eğitim çalışmalarında tıkanıklıklar ve sorunlara neden olmaktadır.

KAYA' ya göre personel rejimine ilişkin geliştirdiği çözüm önerileri ise şu şekildedir: Sınıf kurarken benzer nitelikteki hizmetler ile hizmetin gerektirdiği nitelikler temel alınmalıdır. Bu sayede gerçeklere uygun sınıf sayısı ortaya çıkarılabilir. Daha sonra bu sınıfların gerektirdiği personel nitelikleri ile yetki ve sorumluluk dereceleri saptanarak bir sınıflandırma planı yapılmalı ve bu plan maaş ve ücret sistemi için temel oluşturmalıdır. Öğrenim düzeyleri arasında yıl farkı dikkate alınarak örgenim durumlarına göre personelin girişi ve yükselebileceği derece ve kademeler yeniden belirlenmeli, böylece daha az öğrenim görenlerin, kamu hizmetinde aleyhine olan ölçüsüz fark giderilmelidir. Personel değerlemesinin mümkün olduğunca nesnel olarak yapılması, personelin performansını belirleyecek bazı nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmesine bağlıdır. Bu ölçütler zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleri ile ölçme değeri taşıyan performans standartlarıdır. Kamu kesiminde de bu ölçütlerin kullanılması ve performansa ilişkin faktörler açısından personelin birbiri ile karsılaştırılması değerleme için gereklidir.

1996 Memurlar Kanunu Tasarısı, taslak olarak kalmıştır ancak taslak, Genel Kadro Yasası uygulaması mantığını ilerletmiştir. Kadro sistemini belirleme ve değiştirme gücü, bu düzenleme ile yürütme gücüne bırakılmıştır. Tasarının ekine, "Kadro Unvanları ve Bu Göreve Atanabilmek İçin Gerekli Asgari Nitelikler" listeleri eklenmiştir. Tasarıya göre bu liste, "genel idare esaslarına göre ve asli ve sürekli kamu hizmetleri" nin kadro listesidir. Tasarıya göre üç yıl içinde İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'ndan oluşan bir komisyon her kurumda "genel idare esaslarına göre yürütülecek asli ve sürekli görevleri" belirleyecektir ve karar Bakanlar Kurulu tarafından verilecektir. Bakanlar Kurulu Kararı'na göre ilgili cetvelde tanım dışında kalan kadrolar iptal edilecektir (Güler, 2003, 13).

6.Haziran.1991 Tarihli ve 3755 Sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan kararnamelerin genel amacı, personelinin özlük haklarına ilişkin çeşitli kanunlarda ve KHK'lerde değişiklik yapılması yönündeydi. 3755 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 433 sayılı, 450 sayılı, 458 sayılı, 461 sayılı, 475 sayılı ve 476 sayılı kanun hükmünde kararnameler yayımlanmıştır.

21.Mayıs.1992 Tarihli ve 3803 Sayılı Kanun kendilerine ders görevi verilenlerin ders saat ücretinin, gündüz öğretimi için 40, gece öğretimi için 50 gösterge rakamının katsayı ile çarpımından oluşan miktar üzerinden ödenmesini hükme bağlamıştır. 3803 sayılı Kanun, ayrıca, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim ve öğretim kurumlarında kadrosuz olarak ders ücreti karşılığı görev verilen usta öğreticilerle, özel eğitime muhtaç öğrencilerin eğitim ve öğretim gördüğü kurumlarda görevli öğretmen ve yöneticilere yukarıda belirtilen, gündüz öğretimi için 40, gece öğretimi için 50 gösterge ile katsayı çarpımı elde edilen miktarın % 50 fazlasının ödenmesini öngörmüştür.

17.Haziran.1992 Tarihli ve 3814 Sayılı Kanunla, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununda, 6245 sayılı Harcırah Kanununda, 657 sayılı DMK'da ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü hakkında KHK'de değişiklikler yapılmıştır.

24.Kasım.1994 Tarihli ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, "Erken emekliligin" özendirilmesi amacıyla özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda, T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabi personelden "hizmet süreleri bakımından" emeklilik hakkını kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren "iki ay içinde" emekli olmayı istemeleri durumunda, emekli ikramiyelerinin "% 30 fazlasıyla" ödenmesi hükme bağlanmıştır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin "Sosyal Yardım Zammı" ödemelerinin, Özelleştirme Fonundan karşılanması yasa gereğidir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda kadrosu iptal edilen memurların ve sözleşmeli personelin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı aracılığıyla naklen atanmalarına ilişkin düzenlemelerin 4046 sayılı Kanunla yapılması hükme bağlanmıştır.

23.Şubat.1995 Tarihli ve 547 Sayılı KHK, 1995 tarihli ve 4066 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak öngörülen düzenlemeler, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileriyle İlgili Bazı Kanun ve KHK'lerde değişiklik yapılması hakkındadır. Bu KHK kapsamındaki personelin (TSK personelinin, 2629 sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanununda yer alan personelin, 3160 sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanununa ekli ek cetveldeki personelin, 657 sayılı DMK'na tabi personelin, Adalet Hizmetleri Tazminatı alan personelin, Yükseköğretim Kanununda yer alan öğretim elemanlarının) özlük ve mali haklarına ilişkin olarak yeni düzenlemeler yapılmış ve böylece mali haklarda belli oranlarda artırımlar sağlanmıştır.

15.03.1999 Tarihli Görevde Yükselme Esaslarına Dair hazırlanan Genel Yönetmeliğin amacı, kamu personel rejimi alanında "liyakat" ve "kariyer" ilkeleri çerçevesinde "hizmet

gerekleri" esas alınarak memurlara görevde yükselmelerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

Genel Yönetmelik, kapsamına giren kurum ve kuruluşlarca görevde yükselme "özel yönetmeliği" hazırlanmasını ve en geç altı ay içinde Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne sunulmasını hükme bağlamaktadır. Buna göre, "Görevde Yükselme Yönetmelikleri" başlıklı 15. maddesinde, Genel Yönetmelik, kurumların, Genel Yönetmelik kapsamına giren görevlere, "öğrenim düzeyleri" de dikkate alınarak atanacaklarda aranacak "hizmet süresi", "alt görevde bulunma süresi", "sicil" ve "disipline" ilişkin şartlar ile bunlar için verilecek görevde yükselme eğitiminin ilanı, sekli, süresi, konuları, ağırlıkları ve kapsama alınacak diğer unvanlar ile bunlara ilişkin seçme ölçütlerini ve bu konulara ilişkin diğer hususları Devlet Personel Başkanlığı'nın olumlu görüsü alınarak çıkaracakları yönetmelikle düzenlemeleri Genel Yönetmelik gereğidir. Uygulama sırasında doğacak duraksamaları gidermeye Devlet Personel Başkanlığı'nın yetkili olduğu da Genel Yönetmelikle hükme bağlanmıştır.

16.Temmuz.1999 Tarihli Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmeliğin amacı, Bakanlığa bağlı örgün ve yaygın eğitim kurumları ile diğer eğitim kurumlarının öğretmen ve yönetici norm kadro sayılarına ilişkin "esasları ve usulleri belirlemek" olarak belirtilmektedir

Yönetmeliğin ikinci bölümünde "norm kadro belirlemeye ilişkin hükümler" yer almaktadır. Buna göre, müdür norm kadrosu, müdür başyardımcısı norm kadrosu, müdür yardımcısı norm kadrosu, okul öncesi öğretmeni norm kadrosu, sınıf öğretmeni norm kadrosu, genel bilgi ve meslek dersleri öğretmeni norm kadrosu, atölye ve laboratuar dersleri öğretmeni norm kadrosu, rehber öğretmen norm kadrosu, bölüm-atölye ve laboratuar şefi norm kadrosu bazı ölçütlere göre en uygun olarak belirlenmektedir.

Norm kadro belirlenmesinde "dikkat edilecek hususlara" da yönetmelikte yer verilmektedir. Norm kadro belirlemeye yetkili birimler konusunda Yönetmelik, yönetici ve öğretmen kadrolarının, il milli eğitim müdürlüklerince belirlenmesini hükme bağlamıştır.

Tüm bu gelişmelerden sonra bakıldığında, 1980–2000 dönemini kapsayan 20 yıllık 15 hükümeti kapsayan dönemde 10.535 yasal metin çıkarılmıştır. Bunların dağılımı ise şu şekildedir: 1567 Kanun, 472 KHK, 1217 BKK, 169 Tüzük, 5967 Yönetmelik, 977 Tebliğ, 166 TBMM Kararı (Özer, 2001, 220).

Bu yasal metinler içerisinde son 20 yılın kamu personel rejimine ilişkin düzenleme yapma yetkisinin analizine bakıldığında ise yetkinin bütünüyle Bakanlar Kurulu'na verildiği gözlemlenmektedir. Bu yetkiye dayanarak yürütme organına bırakılan üstünlük ile kanun hükmünde kararnameler yoluyla düzenlemeler giderek yoğunluk kazanmış, zorunlu ve ivedi

durumlar dışında da bu yola başvurulmuştur. Bu durum bize kamu personel hukukunda yasalara dönük rejimden yönetsel rejime geçildiğini göstermektedir. Bu dönemde kamu görevlilerini doğrudan etkileyen ücret ve ödeme unsurları Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmiş ancak bunlar özlük hakları olup mutlaka yasa ile düzenlenmesi gereken konulardandır.

Bu dönemde dikkat çeken bir diğer konu ise, çok sık hükümet değişikliği gerçekleştiğinden istikrarsız dönemler yaşanmış, siyasal etki yüzünden kamu görevlilerinin hukuki, mali ve sosyal sorunlarına hiçbir hükümet kalıcı bir çözüm getirememiştir. Personele ilişkin yasal düzenlemeler hep ücrete yönelik olmuş, ücret önceliğinin kamu personel rejiminin öteki yönlerini arka plana ittiği gözlemlenmiştir (Özer, 2001, 211). Ayrıca Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Bakanlıklar, Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu arasında yetkiler dağılmış, bütüncül olmayan parçacı yaklaşımlarla personel sorunlarına çözüm aranmıştır.

2.5.2.2. Kamu Personel Politikalarını Kalkınma Planları Üzerinden Değerlendirme

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983), 657 DMK'nın yürürlüğe konduğu, uygulamadaki aksaklıkların gidermek amacıyla yapılan değişikliklerin, yasayı sistemsiz bir görünüm kazandırdığının tespiti yapılmıştır. Planda personele yönelik belirlenen amaçlar ise şu şekilde sıralanmıştır. Yeni personel yasasına ilişkin 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. Personel rejimi yeniden gözden geçirilecek, gerekli düzenlemeler yapılarak sosyal ve ekonomik tedbirler alınacaktır. Kamu personelinin sayısının gereksiz yere artması engellenecek, yurt düzeyinde dengeli dağılımı sağlanacaktır. Kamu yöneticilerinin eğitimi için gerekli düzenlemeler yapılacak, TODAİE bunun yeninden düzenlenecek, hizmet içi eğitim konusunda önlemeler alınacaktır (http://www.kalkinma.gov.tr, Erişim Tarihi 05.07.2015).

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında(1985-1989), bürokratik işlemlerin basitleştirileceği, personel ve ücret sistemi, günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arası dengeli ve kalifiye personel istihdamına imkân veren bir yapıya dönüştürüleceği, kuruluşların yapısı ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacağı, ayrıca Kamu İktisadi Teşebbüslerinin personel rejiminin düzenlenmesine ilişkin hüküm bulunmaktadır.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994), kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanması, dengeli görev dağılımı, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sisteminin gerçekleştirilmesi yer almıştır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000), 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, halka dönük bir yönetim anlayışının yerleşmesinin öneminin devam ettiği belirtilmiştir. 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. Planda personele yönelik belirlenen amaçlar ise şu şekilde sıralanmıştır. Kamu personel rejimindeki sorunları çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanarak yürürlüğe konulacaktır. 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. Eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik ücret sistemini kurulması sağlanacaktır.

1980-2000 arası kalkınma planlarında 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 önlemlerin alınacağına dair somut bilgiler yer almamaktadır (Karaer, 64). Bu dönem kalkınma planlarında, yeni bir personel sistemi veya kanunu hedefleyen IV. ve VII. kalkınma planları olmuştur. Yeni bir personel kanunu hedefi, VII. BYKP'nın uygulama dönemini kapsayan 53. ve 54.Hükümet Programları haricinde bir paralellik göstermemektedir.

1980'lerin temel akımı olan neoliberal politikalar 1990'ların sonlarına doğru kısmen de olsa hız kesmeye başlamıştır. Blair ve Clinton yönetimleri neoliberal politikalara çok daha ihtiyatlı yaklaşmışlardır. Bürokrasinin gücünü azaltmanın ve devleti küçültmenin bu politikalarla çokta kolay olmadığı anlaşılmıştır. 1990'lı yıllarda devlette ve kamusal alanda büyüme durdurulmuş ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmamıştır. Bu nedenle devleti, özel sektörün gücünü arttıracak ancak onunla rekabet etmeyen güçlü ve önemli bir kurum olarak görmek fikri ön plana çıkmıştır. Bu yeni liberal anlayış, 21. yy dünyasında etkin devlet, düzenleyici devlet olarak hayat bulur.

Burada devletin görevi çoğunlukla, kendi kendine sorunları çözebilme yetisine sahip bir topluma sorumluluk yükleyerek, onu kamu görevlileri ile birlikte harekete geçirmek, teşvik etmek ve ilerlemektir. Yeni liberal anlayışın argümanları; şeffaflık, sürekli gelişim, sözleşmelilik, etkin kamu hizmeti, yerindenlik, hesap verebilirlik, katılımcılık, hızlı ve adil yargıdır. 1990'ların sonlarına doğru tüm dünyayı saran bu argümanların kamu politikalarına yansımalarını bağımsız idari otoritelerde, Avrupa Birliği politikalarında ve yönetişim kuramında görüyoruz.

Söz konusu düzenleyici devletin ihtiyaç duyduğu örgütlenme yapısı, bağımsız idari otoriteler (düzenleyici kurumlar) şeklinde kendisini göstermektedir. Söz konusu otoriteler, üst kurullar olarak da adlandırılmakta ve serbest piyasa ekonomisine sonsuz bağlılık göstermektedirler. Kurulların çalışma şekillerini düzenleyen yasal dayanakları da buna uygun oluşturulmuştur (Özuğurlu, 2009, 97).

Bu döneme denk düşen AB'ye üyelik süreci içerisinde ele alınan konulardan birisi de Türkiye'de kamu yönetiminin daha etkin, verimli hale getirilmesi ve de demokratik niteliğinin arttırılmasıdır. AB normlarına uyumun bir gereği olarak bu çabaların "yönetim reformları yapma" biçiminde ortaya çıkısına tanık olmaktayız (Ökmen ve Canan, 2009, 140).

Yönetişim kavramı ise kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade eder. Kavram ilk kez 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika raporunda kullanılmış, iyi yönetişimin katılımcılık, şeffaflık, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetimde ahlâk, erdem ve liyakati kapsadığı belirtilmiştir (Demirel, 2006, 116). Yönetişim kuramının kamu yönetimi kuramına katkısı kamu yönetimindeki değişimlere ve eğilimlere bir yol haritası sağlaması ve daha iyi ve demokratik yönetim için bir dizi öneriler sunmasıdır (Coşkun, 2003, 53).

Bu yeni liberal anlayış Türkiye'de, 2000'li yıllardan sonra gerçekleşme fırsatı bulmuştur. 1980-2000 arası dönemde Türkiye'de yaşanan siyasi istikrarsızlar ve sonunda ortaya çıkan ekonomik kriz nedeniyle dünyanın 90'ların sonlarına doğru tanıştığı bu yeni yapıyı gerçekleştirmek 2002 yılı itibarıyla hükümet olma fırsatını yakalayan AK Parti'ye nasip olmuştur. Yönetişimin temelini oluşturan ifadeleri, bu dönemden sonra yer alan hemen hemen bütün yasal düzenlemelerin gerekçesinde rastlamak mümkün ayrıca AB politikalarına uyum bu partinin hükümet olmasıyla yükselişe geçmiştir.

Söz konusu yönlendirmeler kamu personel rejimi yapısında da son derece önemli değişiklikleri meydana getirmiştir. 1990 sonrası değişen devlet anlayışının, kamu personel sistemini etkileyen temel ilkeleri; kadro sistemi unsurlarından faydalanılması, özel hukuk kurallarına göre istihdamın gerçekleştirilmesi, iş güvencesinin uzun çalışma süresi sonunda

alınması, uzmanlaşmanın önemli hale gelmesi, kişiye değil hizmete dayalı bir sistem önemli olması; bunun için norm kadro tanımlarının istenmesi, ücret sisteminin performansa göre ödemeye dayanması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin ön planda yer alması, esnek ve proje temelli çalışmanın olması, küresel ölçekte çalışılmasıdır (Toprak, 2009, 17).

Bu dönemde; düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, çözüm üreten, sonuç odaklı, katılımcı, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen ve uygulayan yeni bir yönetişim anlayışının kamu personel politikalarına da yansıtılması üzerinde durulmaktadır.

AB ve Kamu Yönetimi Komisyonu'nun 1998 tarihli SIGMA Raporu'nda ülkelerin kamu personeli konusunda yeterli yasal düzenleme yapmaları istenmekte; personelin özellikle Birliğin yasal düzenlemeleri alanında eğitiminin önemi vurgulanmaktadır (Kösecik, 2004, 5).

SIGMA, AB'nin aday ülkelerin yatay yönetsel kapasitelerini yeniden yapılandırma çalışmalarına destek olmak amacıyla geliştirdiği en önemli araçtır. Bu yönetsel kapasitelerinden biri de profesyonel kamu personeli sistemin oluşturulmasıdır. Bu bağlamda kamu hizmeti başlıklı değerlendirme unsurunun oluşturduğu anahatlar şöyle belirlenmiştir. Kamu personelinin yasal statüsü, Kamu personelinin yasallığı, sorumluluğu ve hesap verebilirliği, Kamu personelinin doğruluğu ve tarafsızlığı, Kamu personelinin yönetiminde ve personel alımında verimlilik, Kamu personel sisteminde profesyonellik ve istikrar, Avrupa Entegrasyonu konusunda kamu personeli kapasitesinin geliştirilmesidir (Acar ve Sevinç, 2011, 4).

Yine bu dönemde, KİT personelinin özelleştirme sonucu sözleşmelilik rejimine dönüştürülmesinden sonra 1990'lı yıllarda bağımsız düzenleyici kurumların personel rejimlerinin esneklik temelinde yapılandığını görürüz. Bu kurumlarda asli ve sürekli görevler sözleşmeliliğe açılmış, ikincil ve geçici görevler ise taşeronlaşmaya açılmıştır (Aslan, 2007, 38).

Bir sonraki bölümde; 2000'den günümüze kadar olan döneme tanıklık eden kamu yönetimine ilişkin gelişmeler aktarılacak ve AKP iktidarlığıyla geçen 13 yıl, kamu personeli açısından irdelenecektir.

2.6. 2000'den Günümüze Kadar Kamu Personelinin Özellikleri

Bu dönem kamu personelinin de özelliklerini anlayabilmek için dönem konjonktürü açısından kamu yönetiminde yaşanan gelişmeleri irdelemek gerekir.

2.6.1. 2000'den Sonra Kamu Yönetiminde Yaşanan Gelişmeler

1990'lar Soğuk Savaş'ın bitmesiyle hızlı bir değişim geçiren dünya ve 12 Eylül rejiminin sona ermesine rağmen etkilerini sürdürdüğü bir Türkiye anlamına geliyordu. 1990'da Berlin Duvarı henüz yıkılmış, Almanya sancılı bir birleşme yaşarken Türkiye'de ise Özal dönemiyle başlayan neoliberal açılımın yansımaları söz konusuydu. Bir yandan da 1990'lar faili meçhul birçok suikastlarla gündemdeydi (Muammer Aksoy, Çetin Emeç, Bahriye Üçok, Uğur Mumcu ve Ahmet Taner Kışlalı).

Dünya değişirken, Türkiye iç politikaya odaklanıyordu. 1991 seçimiyle birlikte sırasıyla, Demirel, Çiller, Yılmaz, Erbakan, tekrar Yılmaz ve Ecevit'in başbakanlıklarında koalisyon hükümetleri kuruldu. 1997 yılının 28 Şubat'ında Türkiye, 90'ların postmodern darbesiyle tanıştı. 1999 seçimlerinde Ecevit başka bir koalisyona girişip 2002'deki seçimlere kadar 90'ların koalisyon ruhunu sürdürmüştür.

Mayıs 2000'de TBMM yeni Cumhurbaşkanını seçmişti. Siyaseten ilkeli ve kararlı bir tutum sergileyen Ahmet Necdet SEZER ile Ecevit arasında 19 Şubat 2001 günü Milli Güvenlik Kurulu toplantısında yaşanan siyasi kriz Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en büyük ekonomik krizine yol açmıştı. Türkiye'nin Şubat 2001 finansal krizi, beklenmedik ölçüde ekonomik daralmayla sonuçlanmanın ötesinde, ülkenin orta vadeli perspektifini değiştiren yeni koşulları da beraberinde getirmiştir. Üç günde borsa % 29,3 düştü, yıl boyunca Türk Lirası % 130 değer kaybetti, enflasyon % 90'a çıktı, 1,5 milyon insan işsiz kaldı, 20 banka kapandı, 40.000 bankacı işten çıkarıldı (Akşin, 2003, 180).

Koalisyonlar dönemi, suikastler, ekonomik kriz ve siyasi belirsizlik içinde Türkiye 3.Kasım.2002'de erken seçime gitmiştir. Bu seçim sonrasında, 1980 sonrası siyasal yaşama yön veren ana akım siyasal partilerinin hepsi -CHP dışında- parlamento dışında kalmışlardır ve meclise yeni kurulmuş bir parti, üstelik % 34,3'lük oy oranıyla meclisteki sandalyelerin %66'sını kazanmış olan Adalet ve Kalkınma Partisi girmiştir. AKP, uzun süredir istikrarsız koalisyon hükümetleri dönemine bir nokta koymuş ve tek parti iktidarı olanağı bulmuştur. Üstelik bu tek parti iktidarlığını 2007 ve 2011 yıllarında gerçekleşen seçimler sonrasında elde ettiği başarıyla da sürdürmüştür (Akıllı, 2010, 70).

AKP'nin iktidara gelmesiyle gerek hükümet politikalarında gerekse yaptığı yasal düzenlemelerde ortaya koyduğu, liberal yapı dönüşümünü ekonomi dışına çıkarma çalışmalarıdır. Bu aslında 1980'li yıllarda Turgut Özal ve ANAP hükümetleriyle başlayan uygulamanın devam etmesi anlamına gelmektedir. Ekonomiyi serbestleştiren reformların hızlandığı bu yeni dönemde özel sektörün geliştirilmesi ve ülke içindeki yabancı sermaye oranının artırılması hedeflenmiştir. Bu arada AB sürecinde atılan adımlar, çıkarılan yasalar, gerçekleştirilen hukuk reformları, kamu maliyesinde sağlanan mali disiplin, yüksek iktisadi

büyüme oranları, AB ile müzakere sürecinin açılması Türkiye için önemli gelişmeler arasında görülüyordu(http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-eser-karakas,ErişimTarihi: 23.07.2015)

Kamu yönetimi açısından da AKP'nin iktidar olmasıyla birlikte Cumhuriyet tarihimizin en kapsamlı kamu yönetimi modeli yaşama geçirilmeye çalışılmak istenmiştir. Mevcut yapının hantal işleyiş mekanizmasının günümüz koşullarında işlerliğini büyük ölçüde kaybettiği belirtilerek, küreselleşen dünyada AB ile entegrasyonu temel strateji olarak gören Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik, etkin, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapısına kavuşması öngörülmektedir (Ersoy, 2004, 69). Acil eylem planı ile gündeme gelen bu yenilikler silsilesi Kamu Yönetimi Reformu adıyla hayat bulur.

Merkezi İdare Reformu, Yerel Yönetimler Reformu ve Devlet Personel Rejimi Reformu olarak kapsamlaştırılan bu girişim, bir reformun sahip olması gereken araştırma, birikim ve tasarım bakımından yeterli altyapıya sahip olamamıştır. Ne devlet teorisi ve felsefesi, ne Türkiye Cumhuriyetinin kurumsal ve hukuksal yapısı, ne de toplumun sosyo-kültürel özellikleri dikkate alınmıştır. Acele ile pragmatik endişeler ve büyük ölçüde dış telkinlerle ve adaptasyonlarla oluşturulan bu çalışmaların kötü sonuçlarının yaratacağı yıkıntının onarılamaz ve geri dönülemez boyutlara varacağı kaygısı toplumda haklı olarak yaygın bir şekilde hissedilmiştir (http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/ yayinlar/md/md145/dbayar.pdf, Erişim Tarihi: 28.07.2015).

2003 Türkiye'sinde, Türk kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeyi amaçlayan iki yeni reform tasarısı gündeme gelmiştir. Bunlarda ilki; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı diğeri ise Yerel Yönetim Reform Taslağıdır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kamuoyu gündemine 05.04.2003 tarihinde girmiştir. Yoğun bir toplumsal direnç süreciyle karşılaşan tasarı ancak 29.12.2003 tarihinde meclise sunulmuştur. Söz konusu tasarı, 5227 Kanun numarası ve "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ile Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" başlığı ile 15 Temmuz 2004 tarihinde TBMM'de kabul edilerek 21 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş, 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmiş, daha sonra gündeme alınmayarak kadük olmuştur.

Yerel Yönetimler Reform Taslağı'nın üç aşamalı olarak hazırlandığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, Belediyeler Kanunu Taslağı, ikincisi İl Özel İdaresi Kanunu Taslağı ve üçüncüsü ise Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağı'dır. Bu reform paketi kapsamında ele alınan düzenlemelerle 23.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 22.02.2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yasalaşmıştır. Personel açısından yerel yönetim reformunda yapılmak isteneni irdeleyecek olursak; yerel yönetimlerde de asli ve sürekli görevlerin bütünüyle

esnekleştirilmesi, görevlerin sözleşmeli ve taşeron personel eliyle yürütülmesinin parça parça yerleştirilmesinin hâkimiyeti söz konusudur.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesi; Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şartını düzenlemiştir. Belediye için asli olma unsuru açık olan bu görevlerde iş azlığı nedeniyle geçicilik koşulu uygulanması yerine, bütüncül olarak bu görevlerin sözleşme ilişkisine bağlı personel eliyle yürütülmesi usulü kabul edilmiştir (Aslan, 2007, 45).

Bilimsel araştırmalar Türk kamu yönetiminin hantal ve verimsiz çalışmasının temelinde toplumsal yapımızdan kaynaklanan bir takım sorunlar bulunduğunu ortaya koymaktadır. Ancak siyaset adamlarımız ve bürokrat kesimimiz bu sorunu bir sistem sorunu olarak görmekte ve öyle yaklaşmaktadırlar. Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) da bu anlayışın bir yansımasıdır. Konu bir sistem sorunu olarak ele alınınca, mevcut sistemin kaldırılıp yerine yeni bir sistemin konulması çözüm olarak görünmektedir. Ancak, getirilen ve getirilmesi düşünülen düzenlemelerde, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve basitlik sağlanması beklenirken; anayasaya uygunluk, idari bütünlük, yasallık, bütçe hakkı gibi temel kural ve ilkelere aykırılık oluşturulacağı dikkate alınmamıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, tezin konusu olan kamu personel rejimi ile ilgili taslak metninin de temel felsefesini oluşturmuştur. KYTK'nın 46. maddesi yeni kamu personel rejiminin önemli ipuçlarını vermektedir.

Tasarı, bazı personel sorunlarıyla karşı karşıya kalındığını belirtmektedir. Tasarıya göre bu sorunların en başında personel sayısının fazlalığı ve dağılımındaki oransızlık sorunu gelmektedir. Ancak birçok kamu kurumu siyasi partilerin kadrolaşması nedeniyle personel yığılmasına sebep olmuşken, birçok kurumda ise, personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Diğer taraftan, OECD rakamlarına baktığımızda ise, ülkemizdeki oranların, birçok ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında olduğu görülmektedir. 2000 yılında Ülkemizdeki kamu personel sayısının toplam nüfusa oranı % 3,34 dir. Bu oran, Fransa'da % 8,18, ABD'de % 7.46, Almanya'da % 5,27'dir.

Bir diğer sorun, kamu personelinin yeni değişme ve gelişmeler karşısında ihtiyaç duyulan niteliği ile ilgilidir. Tasarıda kamu personelinin büyük bir kısmının halka hizmet

üretmek yerine kamu yöneticisine hizmet ürettiği söylenmiştir. Bu sebeple personelin performans değerlendirilmesine tabi tutulması gerekliliği üzerinde durulmuş, niteliksiz memurların sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılmasına imkân sağlamak amacıyla sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması ve kısmi zamanlı istihdamın uygulanması gibi yeni düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür. Ancak kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirilmesi sistemine geçiş, kamu da siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına ve istemediği personelin performansını yetersiz bularak keyfi olarak işten çıkartılmasına yol açabilmektedir.

Diğer taraftan tasarıda, ömür boyu istihdam garantisinin tanıması, liyakat sisteminin bozulması ve kariyer planlamasının yapılamaması sebebiyle devlet memurluğu sisteminin etkisini kaybettiği ve kamu yönetiminin ağır bir sorunu haline geldiği söylenmiş, memurluk istisnai, sözleşmelilik ise esas duruma getirilmek istenmiştir. Kalite, verimlilik, performans denetimi gibi ifadelerle sözleşmeli personel uygulamasının önü açılmaya ve kamu kesiminde iş güvencesi kurumu kaldırılmaya çalışılmıştır(http://www. metalurji. org.tr/ dergi/dergi136/d136_1215.pdf Erişim Tarihi: 28.07.2015).

Tasarının ilgili maddesin de müsteşarlar ile başkan ve genel müdürlerin görev süreleri hükümetin görev süresi ile sınırlandırılmaktadır. Bununla güdülen amaç, her hükümetin iktidara geldiğinde takım çalışmasına uyum sağlayacak bir kadro oluşturma gerekçesiyle üst düzey kamu yöneticilerini değiştirme konusundaki uygulaması gösterilse de asıl nedenin üst düzey yöneticileri siyasal kadro haline getirmek olduğunu söyleyebiliriz.

2.6.2. 2000'den Sonra Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeleri Taslaklar, Tasarılar ve Yasalar Üzerinden Değerlendirme

2.6.2.1. Kamu Personel Rejimi Kanunu Taslağı-2004

Kamu Yönetimi Reformunun üçüncü ayağını oluşturan Kamu Personel Kanunu Taslağının hazırlık süreci, uzun bir süre iktidarın seçtiği dar bir çevrede kapalı bir şekilde tartışılmış Ağustos 2004 tarihinde gayri resmi bir şekilde kamuoyuna yansımıştır. Taslak, 45 sayfadan, 145 maddeden ve memur kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonlarının standart unvanları içeren 2 ekli listeden oluşmaktaydı (http://www.memurlar.net/haber/9124/Erişim Tarihi:30.07.2015).

Taslağa göre, kamu kurum ve kuruluşlarında kamu hizmetleri, memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan sözleşmeli personel ile geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür. Bu beş istihdam türünden sadece memurların ve sözleşmeli personelin bu kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir. Memur kadrolarının standart unvanları listede 77 olarak belirlenmiş ve bu unvanlar üst yöneticiye, uzman ve araştırmacılar ile müfettiş ve

denetçilere ayrılmıştır. Bunların dışındaki pek çok memur kadrosu sözleşmeli pozisyona geçirilmiştir.

Sözleşmeli personel pozisyonlarının standart unvanları ise taslakta 194 olarak belirlenmiştir. Taslak incelendiğinde hem memurların hem de sözleşme hukukunun grevli toplu sözleşmeli sendikal hak ve özgürlüklerinden yararlanan pek çok işçi pozisyonunun da sözleşmeli pozisyonuna aktarıldığı gözlemlenmektedir.

Bu kanunla düzenlenmeyen geçici ve süreli hizmetlerde çalıştırılacak olan sözleşmeli kamu çalışanı sayılan geçici personelin sayısı, ücretleri, çalışma süreleri, DPB ve Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Yine bu kanun kapsamında değerlendirilmeyen diğer kamu görevlileri ise adli, askeri ve akademik personel oluşturmaktadır. İşçiler ise, iş kanunu hükümlerine göre çalıştırılanlardır.

Gerek kamu çalışanlarının sayıca fazlalığı gerekse devlet memurlarına tanınan yaşam boyu istihdamın liyakatı engellediği savıyla hükümet, bu tasarıda esnek istihdam olgusunu ve iş sürekliliğinin sağlanmadığı sözleşmeli personeli ön plana çıkarmıştır.

Taslağın özünde kamudaki istihdam şeklini değiştirmek yatmaktadır. Bu nedenle de mevcut düzenlemede bulunan sınıflandırma ilkesinden tamamen vazgeçilerek, kadro ve pozisyona göre bir düzenleme getirilmektedir. Buna göre; belirlenen kadro ve pozisyonda görev yapan kamu çalışanlarının memur statüsünde çalışması, bunların dışında kalan tüm kamu görevlilerinin ise sözleşmeli statüye geçirilmesi öngörülmektedir. Taslakta sadece üst ve orta derece bürokratlar ile polisler devlet memuru olarak nitelendiriliyor. Bunun anlamı, 1.5 milyona yakın kamu emekçisinin memur sınıflandırılmasından çıkarılıp sözleşmeli personel sınıflandırılmasına dahil edilmesi yönündedir (http://www.kizilbayrak. org/2004/sikb26/sayfa08.html. Erişim Tarihi: 01.08.2015).

Taslağın 18. maddesi memur ve sözleşmeli personelin güvencesinden bahsetmiş, kanunlarda yazılı haller dışında memurun memurluğuna son verilemeyeceğini, aylık ve başka haklarının elinden alınamayacağını söylemiştir. Ancak sözleşmeli personelden bulunduğu kurumda veya başka kamu kurumlarında aralıksız 10 yıl süreyle istihdam edilenler iş sürekliliği olanağına kavuşacaklardır. Taslağa göre sözleşmeli personel için getirilen 1'er yıllık sözleşme süresinin dolması, görev süresinin sona erme hallerinden biri olması güvencesizliğe doğru atılan adımları kanıtlar niteliktedir.

Ayrıca sözleşmelilere, memurlarda olduğu gibi siyasi partilere üye olma, siyasi amaçlı beyan ve eylemlerde bulunma yasağı, toplu eylem ve hareket yasağı, grev yapma ve destekleme yasağı getirilmektedir. Bunların yanında sendikalara üye olma serbestliği söz konusudur. Fakat 1'er yıllık sözleşmeliliğin ve performans denetiminin söz konu olduğu bu durumda pek bir anlam ifade etmemektedir.

2004 yılı Kamu Personeli Kanunu Taslağının, çok sayıda memur ve işçiyi sözleşmeli pozisyonlara aktarmaya yönelik düzenlemelerinin; birçok açıdan işsizliğe, gelir azalmasına, kayırmacılığa ve sendikasızlaşmaya yol açacağı görüşü literatürde geniş ölçüde yer bulmuştur (Erdoğdu, 2004, 7).

2.6.2.2. Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı-2005

58. Hükümet tarafından Kamu Reformu Paketi kapsamında gündeme getirilen yasa tasarılarından olan kamu personel rejiminde değişiklikler öngören yasa tasarısı; Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından, bir ay içinde görüş bildirilmesi için Cumhurbaşkanlığına, yüksek yargı organlarına, bakanlıklara, hukuk, üniversitelere, memur, işçi ve işveren sendikaları ile derneklerine 14.10.2005 tarihinde Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı olarak gönderilmiş ve hakkında ilk görüş Yargıtay Başkanlığınca açıklanmış ve bu haliyle tasarının yargı bağımsızlığını zedeleyeceği yönünde görüş bildirilmiştir. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu yürürlükten kaldırmayı planlayan Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı, 134 madde ve 27 geçici maddeden oluşmaktadır.

Söz konusu tasarının öngördüğü yenilikler genel olarak şöyledir: Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilmesi, göreve alınma ve yükseltilmede objektif kriterler getirilmesi, maaş-ücret sisteminin sadeleştirilmesi; benzer kamu görevi pozisyonları arasındaki ücret dengesizliklerinin giderilmesi, kamu görevlisinin başarı ve hizmete katkıları ölçüsünde ücretlendirilmelerine esas olmak üzere, belli bir vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlileri dışında kalanların sözleşmeli statüde çalıştırılması, asli-sürekli görevleri yürütenlerin sayısının tüm kamu görevlilerinin belli bir oranını geçememesi (Saran, 2006).

Taslağın 3. maddesinde kamu kuruluşları için beş tip istihdam şekli öngörülmüştür. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, geçici personel, diğer kamu görevlileri (Hakimler, savcılar, subay (sözleşmeli), astsubay (sözleşmeli), öğretim elemanları (sözleşmeli)) ve işçilerden oluşmaktadır.

Maddede *memur*; asli ve sürekli görevleri, kamu gücünü kullanarak yerine getirenler, genel politika ve strateji tespiti, planlama işlerinde görevli ve yetkili olanlar olarak tanımlanmaktadır. Böylece memurların görev ve hizmet alanının daraltılmak istendiği gözlemektedir.

Sözleşmeli personel ifadesi ise kanun tasarısı taslağının 1. maddesinde ve tüm yasa tasarısı taslağında memurlar ile birlikte geçmektedir. Sözleşmeli personel; bu kanun kapsamındaki kurumlarda, memurlarca yerine getirilmesi gerekmeyen hizmetlerin ifası amacıyla, bu kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde sözleşme ile tam zamanlı veya günün

belirli saatlerinde veya haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmî zamanlı olarak çalıştırılan ve işçi sayılmayan personel olarak tanımlanmaktadır. Böylece yeni düzenleme ile kamu personelinin kapsamı memurluğun yanında sözleşmeli personel de sayılarak genişletilmiştir. Bu kavrama çok sık yapılan vurgu ile statünün Türk kamu personel rejimi içerisinde yeni ve önemli bir yer alacağına ilişkin ipuçları vermektedir.

Daha önce 657 sayılı yasada ayrıca tanımlanmayan hâkimler ve savcılar, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman erbaş ve uzman jandarmalar ile kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretim elemanlarından oluşan grup, *diğer kamu görevlileri* tanımıyla taslağa eklenmektedir. Bir tespit oluşturması açısından şunu söylemek gerekir ki; hakim ve savcıların, yürütme organı olan idarede görevli memur tanımı kapsamına alınması Kuvvetler Ayrılığı İlkesi'ne uymamakta hakim ve savcılarla ilgili Anayasanın 140. maddesinde yer alan hükümlere aykırılık taşımaktadır.

657 sayılı Kanunun 3. maddesi kanunun ilkelerini; sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirlemiştir. Ancak taslağın 4. maddesi temel ilkeler olarak;

-Saydamlık, tarafsızlık ve adalet ilkeleri;

-Memurlara ve sözleşmeli personele, yaptıkları hizmetler için gerekli eğitim, bilgi, yeterlik, tecrübe ve yetişme şartlarına uygun şekilde ilerleme ve yükselme imkanı sağlanması;

-Memurların ve sözleşmeli personelin kamu hizmetlerine girmeleri, ilerlemeleri, yükselmeleri ve görevlerine son verilmesinin mevzuatla önceden belirlenmiş kurallara ve başarı durumlarına dayanması;

-Personel ve başarı değerlendirmelerinin yeterliğin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişiğin kesilmesinde başlıca dayanak olması;

-Memurlar ve sözleşmeli personelin, yaptıkları her türlü eylem ve işlemin sonuçlarından sorumlu olması sayılmıştır.

Görüldüğü gibi sınıflandırma, kariyer ve liyakat gibi 3 sözcük 657 gibi geniş hacimli bir kanunu ifade etmeye yeterli olurken, taslak bu tür sembol ve tanımlamayı kolaylaştırıcı ilkeler ortaya koymaktan uzaktır. Ayrıca taslak ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi 657 sayılı Kanuna 15.05.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile eklenen sınıflandırma ve sınıf sisteminin terk edilmesidir. Örneğin Mülki İdare Amirleri Sınıfı da kaldırılmakta; Vali ve Kaymakam gibi, çalışma şartları, sorumluluk ve yetki bakımından farklı statüde bulunan personelin diğer personel ile aynı grupta yer aldığı ve aynı rejime tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Bu durumun özellik arz eden görev ve görevliler için disiplin, ödül, meslek içi terfi gibi uygulamaları olumsuz etkileyebileceği değerlendirilmektedir (Apan, 2005, 39).

Taslak ile askeri, adli ve akademik personelin de; geçici personel, sözleşmeli personel, memurlar gibi, mali hakları ve sosyal yardımları açısından tek bir yasal sistemde

düzenleneceği görülmektedir. Bu durum eşit işe eşit ücret ilkesi bakımından yararlı görülmekte ve kurumlar arası ücret farklılığını kaldırdığı düşünülmektedir. Ancak performans değerlendirme sistemi ile yine ücret farklılaşması yaratılabilecektir; bu ise kısmen de olsa kurum içi hoşnutsuzluk doğurabilir (Özsalmanlı ve diğerleri, 2005).

Grev yapmak kamu personeli için yeni sistemde yine yasaktır. Taslak metnin bütününde "sicil" sözcüğü yerine "personel ve başarı değerlendirmesi" ifadesi kullanılmaktadır. Derece ve kademeye dayalı ilerlemenin yerini basamak sistemi almaktadır. Sözleşmeli personel istihdamını gerektiren hizmetlerden mevcut personel eliyle yürütülmesi mümkün olmayan, belirli bir sürede sona ermesi öngörülen ve personel istihdamına ilişkin koşul ve kurallar çerçevesinde temin edilemeyen nitelikli ve özel hizmetlerin, hizmet satın alınması yoluyla da gördürülebileceği öngörülmektedir ve kamu hizmetlerinin görülmesinde taşeronlaşma anlamına gelen bu uygulamalar, kamu personelinin kapsamını daraltmaya yol açmaktadır.

Özetle taslakta öngörülen haliyle; memur güvencesi altında yürütülen işler, bu güvenceden yoksun yürütülecek, bu görevlerde iş güvencesi azalacak ve sözleşmeli çalışan sayısındaki artış kamuda sendikalaşmayı olumsuz etkileyecekti. Özellikle taslak sonrası Türkiye'de genç nüfus, istihdam sorunuyla karşı karşıya kalabilirdi. Özelleştirme uygulamaları sonucu yaşanan istihdam daralması ve sözleşmeli personel uygulamasının yaratabileceği olası sıkıntılar düşünüldüğünde istihdam sorununun kısa bir süre sonra sosyal kaosa yol açması beklenebilirdi.

2.6.2.3. Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı-2006

Daha önceki başlıklarda değindiğimiz gibi 2004 Ağustos ve 2005 Ekim ayılarında kamu personeline yönelik iki önemli taslak, kamuoyu gündemine gelmiş ancak sendikaların, kamu kurumlarının, üniversitelerin ve çeşitli örgütlerin yoğun eleştirisi nedeniyle hükümet tarafından geri çekilmiştir. Böyle olunca hükümet adına Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin önderliğinde, 22.Ağustos.2006 tarihinde "Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı" hazırlanmış ve sendikalara dağıtılmıştır. Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı, 23'ü geçici madde olmak üzere 134 maddeden oluşmaktadır. Ancak gerekli görüşün alınması için gönderilen taslakta, ne genel gerekçe ne de madde gerekçeleri gönderilmiştir. Ayrıca taslağın sonuna eklenen cetvellerin de içi doldurulmamıştır.

Tablo 2.2. Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağının Bazı Maddeleri Bakımından Karşılaştırılması

	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	**Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı**
KAPSAM	Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurudukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır.	Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki I, II cetvellerde yer alan kamu idarelerinde, 5018 sayılı Kanun kapsamı dışındaki özel bütçeli kamu idarelerinde, mahalli idarelerde ve kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında çalışan memurlar ile *düzenleyici ve denetleyici kurumlarda* çalışan personel hakkında uygulanır.
AMAÇ	Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük islerini düzenler.	Memurların niteliklerini, atanma veya *hizmete alınmalarını*, görev ve yetkilerini, hakları ve yükümlülüklerini, aylık, ödenek ve diğer mali haklar ve sosyal yardımları ile diğer özlük işlerini düzenler.
İSTİHDAM BİÇİMLERİ	Memur, Sözleşmeli Personel, Geçici Personel ve İşçiler	Memurlar, *diğer personel kanunlarına tabi olarak çalışan personel*, Sözleşmeli Personel, Geçici Personel ve İşçiler
TEMEL İLKELER	Sınıflandırma, Kariyer, Liyakat	*Girişimcilik, Yaratıcılık*
YÜKSELME	Kademe İlerlemesi, Derece Yükselmesi	*Basamak İlerlemesi*
DEĞERLENDİRME	Sicil	*Personel ve başarı değerlendirmesi*
ÜCRET	Kademe ve Derece İlerlemesine Bağlı	*Performansa Bağlı*

Kaynak: (Demirci, 2009, 144).

Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı'na, DMK'dan farklı olarak yansıyan bazı unsurlar dikkat çekicidir. Bu ifadeler; düzenleyici ve denetleyici kurumlar, hizmete alınma, diğer personel kanunlarına tabi olarak çalışan personel, girişimcilik-yaratıcılık, basamak ilerlemesi, performans olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni taslak; kapsam olarak düzenleyici ve denetleyici kurumlarda çalışan personel hakkında da uygulanmasını öngörmüş, personelin yetiştirilmesi amacını güden hizmet içi eğitim yerine atanma işlemi dışında hizmete alınabilme olanağını yaratmış, dört istihdam türünün yanında diğer kamu görevlilerini de saymış, temel ilkeler açısından özel sektörün ilkeleri olan yaratıcılık ve girişimcilik ilkelerine yer vermiş, uluslararası bir kuruluşta ya da özel sektörde geçirilen yılları kamu hizmetinde çalışılmış gibi sayan basamak ilerlemesi benimsenmiş, personelin kişilik değerlendirmesinden çok işindeki başarısına atıf yapan performans değerlendirilmesi temel alınmış ve son olarak ta performansa bağlı ücret artışını öngörerek ücretin ay sonunda, çalışıldıktan sonra ödeneceğini ifade etmiştir.

DMK'da hizmetlerin yürütülmesi için öngörülen dört istihdam şekli bulunurken taslağın 3. maddesinde yer aldığı haliyle bu istihdam türlerine diğer kamu görevlileri (askeri,

adli, akademik) de eklenmiştir. Ayrıca taslağın geneline bakıldığında ağırlıklı istihdam türünün esnek olgunun başat aktörü olan sözleşmeli personel olacağı görülmektedir.

Ayrıca taslakta geçici personele ilişkin ayrıntılı herhangi bir bilgi bulunmamakta ve yapılan tanım geçici personelin temel özelliklerine işaret eden ifadelere yer vermemektedir. Daha önceleri MEB'de sınırlı sayıda istihdam edilen geçici personel, son dönemlerde eğitim alanın temel istihdam şekli olarak yer almış olması, neoliberal politikaların esnek istihdam hedefleri doğrultusunda da anlamlı görünmektedir (Demirci, 2007, 95).

Devlet Memurları Kanununun temel amaç ve ilkelerini ifade eden liyakat ve kariyer gibi kavramlara, taslağın temel ilkeleri arasında tam olarak yer verilmemiş, ifadelere açıklamadan anlaşılması üzerine bir kurgu yapılmıştır. Madde 4/b' ye göre; memurlara yaptıkları hizmetler için gerekli eğitim, bilgi, yeterlik, tecrübe ve yetişme şartlarına uygun şekilde ilerleme ve yükselme imkânı sağlanır. Bu ifadenin bile tam olarak, tam olarak kariyer kavramını karşılamadığı söylenebilir. Tereddüt oluşturmaması açısından liyakat, kariyer gibi temel kavramlara taslakta da ismen yer verilmelidir. Diğer taraftan, bu kavramların korunması, yargı kararlarında bu kavramlara yapılan atıfların kanuni dayanaktan yoksun bırakılmaması açısından da önemlidir (http://www.memurlar.net/haber/52912/ Erişim Tarihi:04.Ağustus.2015).

Taslak, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi yerine basamak ilerlemesini getirmiştir. Madde 3/ı'ya göre; basamak; memurların personel ve başarı değerlendirmesi olumsuz olan yıllar hariç olmak üzere, bu kanun hükümlerine göre değerlendirilen her üç yıllık hizmet süresine bağlı olarak Temel Görev Aylığı Gösterge Cetvelindeki ilerleme adımı olarak tanımlanmıştır. 657 sayılı kanuna göre, bir üst dereceye yükselebilmek için personelin üst derece görevin gerektirdiği niteliklere sahip olması, bulunduğu derecede en az üç yıl çalışmış olması ve olumlu sicile sahip olması yeterliydi ancak taslağın 44. ve 45. maddelerine göre; ilk defa memur olarak atananlar 1. basamaktan göreve başlar ve basamak ilerlemesine ilişkin esaslar çerçevesinde 10. basamağa kadar ilerleyebilir. Personel ve başarı değerlendirmesi olumsuz olan yıllar hariç, bulunduğu basamakta üç yıl çalışan memurlar, bu sürenin dolmasını izleyen yılın başından geçerli olmak üzere bir üst basamağa ilerlemiş sayılır.

Taslağın madde 107/3'üne göre; memurlar için öngörülen basamak ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerin varlığı halinde sözleşmeli personelin sözleşmesi feshedilir. Bu şekilde sözleşmesi feshedilenler iki yıl süreyle sözleşmeli personel veya memur olarak istihdam edilemezler. Basamak ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesini gerektiren "özürsüz olarak beş ila dokuz gün göreve gelmemek" hali, sözleşmeli personel için "özürsüz olarak beş gün göreve gelmemek" şeklinde uygulanır

hükmü, adalet ve eşitlik ilkesine tamamen aykırı olduğu için kabul edilemez bir durumdur. Memura basamak ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesini gerektiren bir fiil sözleşmeli personel için görevden çıkarılmayı gerektirmiştir. Ayrıca memur için 9 gün, sözleşmeli personel için 5 gün olarak düzenlenmiştir.

Taslaktaki bir diğer önemli değişiklik DMK'da benimsenen sicil sistemi yerine personel ve başarı değerlendirme uygulamasını getirmiş olmasıdır. Taslağın 68. maddesine göre; her memura ait bir personel ve başarı değerlendirme dosyası bulunur. Personel ve başarı değerlendirme amirleri tarafından düzenlenecek personel ve başarı değerlendirme formları, mal bildirimleri, varsa inceleme, soruşturma veya denetim raporları, disiplin cezaları ile takdirname verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler, personel ve başarı değerlendirme dosyalarına konulur. Ayrıca DMK'ya göre sicil değerlendirmesi gizli yapılırken, taslak 73/2. maddesinde; memurlar hakkındaki personel ve başarı değerlendirmelerini kişiye özel bir yazı ile kendilerine tebliğ etme yolunu benimsemiştir. Bu durumun çalışanlar arasında kıskançlığa ve bilgisini paylaşmamaya yol açması olası bir durumdur.

Taslağın 73/4. maddesine göre, 'personel ve başarı değerlendirmesi üst üste iki kez olumsuz sayılan memurlar başka bir personel ve başarı değerlendirme amirinin emrine atanacak. Burada da olumsuz değerlendirme alan memurlar ile değerlendirmesi 10 yıl içinde toplam 4 defa olumsuz olan memurların görevlerine son verilecektir.

Taslağa göre, memurlar toplu olarak göreve gelmeme veya hizmetin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylemlerde bulunamayacak. Memurların greve karar vermeleri, grev düzenlemeleri, ilan etmeleri ve bu yolda propaganda yapmaları yasak olacak. Memurlar, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamayacak, grevi destekleyemeyecek veya teşvik edemeyecek.

Memurlar, görev alanlarıyla ilgili olarak gizlilik derecesi bulunmayan bilgileri, basın ve yayın organları ile haber ajanslarına kurum amirinin izniyle verebilecek. Kamu hizmetlerini, mevzuat hükümlerine uygun şekilde yerine getirmeyen, uyulması zorunlu hususlara uymayan veya yasaklanan işleri yapan memura durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre "uyarma", "kınama", "aylıktan kesme", "basamak ilerlemesinin durdurulması" ve "memurluktan çıkarma" cezalarından biri verilecek.

Taslakta, memurluktan çıkarma cezası verilmesini gerektiren fiil ve haller arasında, "siyasi partiye üye olmak, yetki almadan gizli belgeleri açıklamak, siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek, amirine, mahiyetindekilere, iş arkadaşlarına ve hizmet sunmakla yükümlü olduğu kişilere karşı fiili tecavüzde bulunmak, Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanun'a aykırı fiilleri işlemek" de sayıldı.

Görüldüğü gibi, siyasi parti üyeliği, taslak metinde de memuriyetten çıkarma yaptırımını gerektiren fiiller arasında sayılmıştır. Oysa memurlara siyaset yasağını sürdürmek değil kaldırmak daha doğru olacaktır. Bir siyasi partiye üye olmak değil, memuriyet yetki, görev ve nüfuzunu herhangi bir siyasi parti lehine/aleyhine kullanmak yaptırıma bağlanmalıdır.

Taslağın genel yapısı incelendiğinde daha önceki taslaklardan çokta ayrışmadığını görmek mümkündür. Taslağın temel yansıması kadro sistemi üzerine kurulmuştur. Taslak mevcut memur kadrosunun ağırlıklı olarak sözleşmeli ve geçici personel statüsüne geçişi hedefleyen bir sistem değişikliği öngörmektedir. Taslağın öngördüğü sistemin ana özellikleri; kadro sınıflandırması, sözleşmelilik, işe göre ücret, performansa göre ücret artışı, sağlık ve emeklilik sigortası ayrımıdır (Güler, 2006, 20).

2.6.2.4. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 2009 Yılı Performans Programındaki Yeni Personel Rejiminin Getirecekleri

Türk Kamu Personel Yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak ortaya çıkan değişim, özellikle Devlet Personel Başkanlığının 2009-2013 yıllarını kapsayan Stratejik Planında belirlenmiş amaç ve hedefler ile 2009 Performans Programında görülmektedir (Eroğlu, 2010, 230).

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 2009 Yılı Performans Programı, çalışmaları bir süredir devam eden yeni personel rejiminin ana hatlarını ortaya koymayı hedeflemiştir. 2009 Performans Programında, yeni kamu yönetimi anlayışının personel açısından dayandığı değerler içinde yer alan sürekli eğitim ve geliştirme bağlamında bir personel planlamasının yapılmasının altı çizilmektedir.

2009 Performans Programına göre öngörülen değişiklikleri şöylece özetlemek mümkündür. (Devlet Personel Başkanlığı, 2009).

-Yeni sistemde kurum içi, kurumlar arası ve bölgeler arası personel dağılımı yeniden düzenlenerek, vatandaşa doğrudan hizmet verilen noktalardaki personel açığı giderilecek.

-Kamu kurum ve kuruluşlarında kadro unvanlarının standartlaştırılması ve kodlandırılması sağlanacak, görev tanımları yapılacak.

-Kamu kurum ve kuruluşlarında ihtiyaç duyulan sayı ve nitelikte personel istihdamı temin edilecek ve değişen şartlara uyumlu etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacak.

-Kamuda kurumsal insan kaynakları planlamasına ilişkin esas ve usuller geliştirilecek.

-Kamuda esnek çalışma modellerinin uygulanmasına yönelik araştırmalar yapılacak ve ilgili mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilecek.

-Kamuda hizmetin yürütülmesinin gerektirdiği seviyede personel istihdam etmesi sağlanacak ve buna ilişkin usul ve esaslar tespit edilecek.

-Özelleştirme işlemleri neticesinde istihdam fazlası haline gelen personelin diğer kamu kurumlarına nakli gerçekleştirilecek

-Kamu personelinin kariyer ve liyakat ilkeleri esas alınarak, görevden yükselme ve unvan değişiklikleri sağlanacak. Eğitim ve sınav şartına bağlanan hiyerarşik kadrolar ile öğrenimle ilişkili unvanlı kadrolara yapılacak atamalar kariyer ve lilayat ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilecek.

-Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerini, ödev, hak, yetki ve sorumluluklarını belirleyen mevzuat hazırlanacak. Bu mevzuatın kamu yönetiminde birlik ve beraberlik içinde uygulanması sağlanacak.

-Personel değerlendirme sistemi modern yönetim anlayışı çerçevesinde gözden geçirilecek, personel performansını ölçmeyi sağlayacak objektif ve saydam standartlar geliştirilecek.

- Kamu Personeli Bilgi Sistemi (PER-NET) ve KADRO-NET projeleri gerçekleştirilecek. Bu projelerle kamu çalışanlarına ait bilgiler on-line sistemle güncel olarak tutulacak.

2.6.2.5. Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun İle Kamu Personeline İlişkin Yapılan Değişiklikler-2010

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; memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkı getirilmiştir, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açılmıştır ve kınama ve uyarma cezalarının yargı denetimi dışına bırakılmasına ilişkin hüküm kaldırılarak, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz hükmü getirilmiştir.

2.6.2.6. Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2010

9 Haziran 2010 tarihinde AKP hükümeti, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda 23 maddelik değişiklik içeren ve birkaç ek listeden oluşan 32 sayfalık yasa tasarısını Türkiye

Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sevk etmiş ve tasarının son halini yayımlamıştır. Bu tasarı, yukarıda sözü edilen diğer 3 tasarıdan farklı olarak 657 sayılı yasayı tümüyle değiştirmeyi değil kısmen değiştirmeyi öngörmüştür.

Ancak 23 maddeden oluşan bu tasarı TBMM beklerken, hemen hemen tüm maddeleri daha sonra kamuoyunda Torba Yasa olarak bilinen kanun tasarısına dâhil edilerek kanunlaşmıştır. Ayrıca kamuoyuna Devlet Bakanı Hayati YAZICI tarafından duyurulan tasarının son halinin sivil toplum kuruluşları ile paylaşılmamış olması büyük bir eksikliktir.

Tasarıya teknik açıdan getirilebilecek en önemli eleştiri; neyi değiştirdiğini tam olarak anlayabilmek için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndan başka birçok yasa metnini de bilmek, bunları incelemek zorunluluğudur.

Tasarıya göre 657 sayılı Kanun'da yapılacak değişiklikler şöyledir:

Sicil ile İlgili Düzenlemelerin Kaldırılması; tasarıya göre, sicil ile ilgili düzenlemeler tamamen kaldırılarak, 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve yukarı olanlara verilen 1 kademe ilerlemesi uygulamasından vazgeçilecek, bunun yerine son on yil içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulaması yönünde düzenleme getirilecektir. Sicil ifadesinin yerini disiplin almıştır.

Sicil sistemi yerine oluşturulmaya çalışılan ve yasada adı konulmayan sistem, performans değerlendirme sistemidir. Söz konusu performans değerlendirme sistemi başarıyı ödüllendiren, başarısızlığı ise cezalandıran daha ziyade özel sektör mantığını bünyesinde taşıyan bir sistemdir. Söz konusu sistemin, kamu kurum ve kuruluşlarında yaygın inanış olan "çalışanla çalışmayan personel ayrımı"nı ortadan kaldırabileceğini, getirmiş olduğu ödüllendirme mekanizmasıyla personelin motivasyonunu, dolayısıyla da iş tatminini artıracağını düşünenler vardır (Akbal, 2011, 123).

Ancak tasarıyı geniş çaplı değerlendiren Güler'e göre kamu hizmeti bireysel değil, kollektif iştir. Bu nedenle, kolektif çalışma rejimleri gerektirir. Bu sistem beraber işbirliği içinde yapılması gereken görevlerde memurlar arasında bilgiyi paylaşmamaya ve yardımlaşmamaya neden olur. Tasarı'nın öngördüğü sisteme, işletmecilik anlayışında "performans değerlendirme" adı verilir. Bu, bir yanı ceza ve bir yanı ödül, günlük deyişle "sopa ve havuç" sistemi olarak disiplin/ceza – gösterge/ödüle dayalı bir sistemdir. Bu, memuriyetle değil ancak sözleşmeli istihdam ile bağdaşabilen bir sistemdir (Güler, 2010, 7).

Kariyer Uzmanı; Kariyer uzman ve uzman yardımcılığı istihdamına yönelik yeni düzenlemeler yapılarak, uzman ve uzman yardımcıları arasındaki ücret dengesizliğinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Tasarı, "uzmanlık" adını verdiği uygulamayla, tüm bakanlıklar sisteminde klasik kariyer ilerlemesi sisteminden farklı olarak işinde uzman personel istihdam

edilecek, kariyer içersinde yükselmek olmayacaktır. Çünkü personel memuriyetin en alt basamağında sayılmayacak, en üst düzey yönetime doğru yükselemeyecek. Bu esas, istihdamda sözleşmelilik düzeni üzerinde iş görmeyi gerektirir (Güler, 2010, 12). Bu iddiayı doğrulayan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ek 40.madde olarak düzenlenen maddenin d bendinde uzman ve uzman yardımcılarının kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak çalıştırılabileceklerine dair bir hükmün bulunmasıdır (Akbal, 2011, 121).

Kadrosu Kaldırılan Devlet Memurları hakkında düzenlemeler yapılmıştır.

657 Sayılı DMK'da 91. Madde: Kadrosu kaldırılmış olanların memurlukla ilgileri, emeklilik ve bu kanunda yazılı aylık ve aile ödeneği hakları ile yükümlülükleri devam eder.

Kadrosu kaldırılmış olan memurların, kendi kurumlarında veya başka kurumlarda eski sınıflarındaki derecelerine eşit bir göreve atanmaları mecburidir; atandıkları göreve başlamayanlar memurluktan çekilmiş sayılırlar.

Kadro kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar varken bunların sınıf ve derecelerinde boşalacak kadrolara başkaları atanamaz. Kadrosunun kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar 71. madde esaslarına uyulmak kaydıyla diğer bir sınıftaki kadrolara da atanabilirler.

Burada dikkat çeken ifade; memurluk güvencesi kurumunu düzenleyen en temel hükümlerden biri olan, "kadrosu kaldırılmış olanların memurlukla ilgilerinin, emeklilik ve bu kanunda yazılı aylık ve aile ödeneği hakları ile yükümlülüklerinin devam etmesi" hükmüdür.

Bir diğer ifade ise; kadrosu kaldırılan memurun kendi kurumunda ya da başka bir kurumda, "eski sınıflarındaki derecelerine eşit bir göreve atanmaları mecburidir" hükmüdür; yani bu memurların başka bir sınıfta eş değerde göreve atanma güvencesi vardır.

Bir diğer nokta da, "kadro kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar varken bunların sınıf ve derecelerinde boşalacak kadrolara başkaları atanamaz" hükmüdür. Böylece, kadro kaldırma işlemine rağmen o kadrodaki memurun, güvencede olduğunun bilgisidir.

Yukarıda belirtilen memur güvencesine dair hükümlerden hiçbirisi yeni tasarıda yer almamış 91. maddeye yeni hükümler getirilmiştir.

Tasarıda yer alan 91. Madde: Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanırlar. Bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Bunlar,

atama işlemi yapılıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait malî haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler.

Söz konusu memurların eski kadrolarına ait en son ayda aldığı malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının net tutarının, atandıkları yeni kadrolarına ait malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının net tutarından fazla olması hâlinde, aradaki fark, farklılık giderilinceye kadar, atandıkları kadrolarda veya bu kadrolardan istekleri dışında atandıkları başka kadrolarda kaldıkları sürece, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir. Aylık mutad olarak yapılmayıp belirli bir dönemi kapsayan ödemelerin ödendiği tarih itibarıyla net tutarları toplamının yılı içinde çalışılan aylara bölünmesi suretiyle bulunacak tutarı, en son ayda aldığı aylık tutarına ilave edilir. Fazla çalışma ücreti, fiilen yapılan ders karşılığı ödenen ek ders ücreti ve nöbet ücreti gibi ilave bir çalışmanın karşılığında elde edilen ödemeler aylık tutarına ilave edilmez.

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

Kadrosu kaldırılan memurun başka bir göreve atanması için 657 sayılı DMK'da ki süre belirsizliği ortadan kaldırılmış, atama 6 ay içinde yapılır denmiştir. Tasarı, yeni görevin eski sınıftaki dereceye eşit olma zorunluluğu yerine niteliklerine uygun bir göreve atanmayı yeterli saymaktadır. Söz konusu kurumlar, kadrosu kaldırılan memurları DPB'na bildirecek, DPB ise 45 gün içinde atamanın yapılabileceği uygun kurumu belirleyip bu kuruma teklifte bulunacak; teklif yapılan kurum, zorunlu olarak, önerilen atama işlemini 30 gün içinde yapacaktır.

Memur kadrolarının kaldırılması durumunda, memura öngörülen kurum ve görev, siyasal iktidarın kararına bırakılmıştır. Memuriyette kadroya bağlı görev ve görev yeri

güvencesi sağlayan hükümler ortadan kaldırılmıştır. Özelleştirme politikası çerçevesinde izlenen yol, genel kurala dönüştürülmüştür. (Güler, 2010, 10).

Üst kademe yöneticilik makamları özel sektöre ve serbest meslek sahiplerine açılmıştır. Mevcut yapıda yöneticilik, yalnızca yüksek öğretim görmüş olanlar için erişilebilecek bir mertebe haline getirilmiş, asıl olarak kapalı kariyer sistemi gereğince içeriden yükselme ile doldurulan makamlar olarak kurgulanmıştır. Tasarı'ya göre ise, tüm yaşamı yabancı kuruluşlarda ya da özel sektörde geçmiş kişilerin, belediye başkanlığı ile il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliği yapmış olanların, buralarda geçirdikleri sürelerin tamamı, kamuda geçmiş gibi sayılabilecektir. Buna göre, kamu yönetiminde hiç çalışmamış bir müteahhit, üç dönem belediye başkanlığı yapmışsa müsteşar, genel müdür gibi en üst yöneticilik makamlarına doğrudan doğruya atanabilecektir. Böylece kamu yönetiminin üst düzey yöneticilik makamları, siyasal iktidarla gelip gidecek siyasal kadrolara dönüştürülmektedir (Güler, 2010, 14-15).

İzinler; annelik izni; doğumda veya doğum sonrasında analık izni kullanılırken, annenin ölümü hâlinde, isteği üzerine memur olan babaya anne için öngörülen süre kadar izin verilebilmesi öngörülmüştür. Doğum yapan kadın memura verilen izin; doğum yapan kadın memura verilen 12 aylık aylıksız izin süresi 24 aya çıkarılacak olup, bunun anne ya da babadan herhangi birine verilebilmesine imkân sağlanacaktır. Babalık izni; erkek memurlara verilen 3 günlük doğum izninin, 10 günlük babalık izni şeklinde düzenlenmesi öngörülmüştür. Memurun evliliği ve yakınlarının vefatı halinde kullanacağı izin; memura, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi ya da eşinin, çocuğunun, ana ve babasının ölümü üzerine verilen 5 günlük izin 7 gün olarak düzenlenecek ve memurun esinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâllerinde de izin verilmesine imkân sağlanacaktır. Kadın memura verilen süt izni; kadın memura verilen 1,5 saatlik süt izni ilk altı ay için 3 saat ikinci altı ay için 1,5 saat olarak yeniden düzenlenecektir. Aylıksız izin; daha önce 10 hizmet yılını tamamlayan memura 1 defada kullanmak üzere 6 aya kadar verilen aylıksız izin yeniden düzenlenerek, 5 hizmet yılını tamamlayan memura isteği halinde memuriyeti boyunca en fazla 2 defa kullanılmak üzere, toplam 1 yıla kadar aylıksız izin verilebilmesi öngörülmüştür.

Disiplin Cezaları; memurun almış olduğu uyarma ve kınama cezalarına ilişkin doğrudan disiplin kuruluna itiraz etme uygulaması getirilecek olup, ilçede kaymakamlar tarafından verilen disiplin cezalarına karşı valiye itirazı mümkün olacaktır.

KİT'lerde Görev Yapan Sözleşmeli Memurlar; KİT'lerde görev yapan sözleşmeli memurların da sendikalara üye olabilmelerine olanak sağlanmıştır.

Ceza Kapsamından Çıkarılan Fiiller; 657 sayılı Kanun'un 125/C maddesinde yer alan, 'İkamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek', 'Toplu müracaat veya şikâyet etmek',

‘Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmak’ disiplin cezasını gerektiren fiiller kapsamından çıkarılmıştır.

2.6.2.7. Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2010

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik öngören hükümlerin yer aldığı tasarı kamuoyunda torba yasa olarak adlandırılan ve 29 Kasım 2010 tarihinde "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" adı altında TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarısıdır.

Söz konusu torba yasa tasarısı TBMM Başkanlığı’na sunulduğu şekli ile 112 madde iken Plan Bütçe Komisyonu’ndan çıktığı şeklinde 224 madde haline gelmiştir. AKP Hükümetince 9 Haziran 2010 tarihinde Meclis Başkanlığı’na sunulan "Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" ve bu tasarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik öngören tüm hükümlerini içeren ve 29 Kasım 2010 tarihinde Meclis Başkanlığı’na sunulan "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" AKP Hükümetinin "Personel Rejimine" ilişkin hedefini açıkça gözler önüne sermektedir.

İki tasarı birlikte incelendiğinde 9 Haziran tasarısı ile 29 Kasım tasarısının 675 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik öngören maddelerinde bir farklılık olmadığı görülmektedir. Yani 9 Haziran tasarısı 29 Kasım tasarısının içerisine madde numaralarında meydana gelen değişiklikler haricinde, madde ve gerekçeleri ile aynen işlenmiştir.

2.6.2.8. 6111 Sayılı Kanun İle 657 Sayılı DMK’da Yapılan Değişiklikler-2011

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’nın toplam 116 maddesi değişti ya da yürürlükten kalktı.

Bu kanun, daha önce gündeme gelen 9.Haziran.2010 tasarısı ile 29.Kasım.2010 tasarısının yasalaşmış halidir. Kamuoyunda Torba Kanun olarak adlandırılan, 6111 sayılı

Kanun değişikliği ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun bazı hükümleri (28 madde) güncelleştirildi, bazı maddeleri (88 madde) ise yürürlükten kaldırıldı.

6111 sayılı torba kanun ile kamu personeline ilişkin getirilen düzenlemelerde en dikkat çeken konu sicil sisteminin kaldırılmış olmasıdır. Böylece 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. Bu haliyle 657 Sayılı Devlet Memurları kanuna göre artık değerlendirme sicile göre değil disiplin cezasına göre yapılabilecektir. Sicil uygulaması kaldırıldığından, bunun yerine memur bilgi sistemi ve özlük dosyası tutulması ile ilgili düzenleme getirilmiştir.

Sicil sistemini kaldıran ve yerine personel bilgi sistemini getiren 6111 sayılı Kanun, kurumlara personelin başarı ve verimliliğini ölçebilmeleri için performans değerlendirme ölçütleri belirleme imkanı getirmiştir. Ancak kaldırılan sicil sistemi yerine geniş kapsamlı ve objektif bir değerlendirme yöntemi kurulamadı. İlk planda kariyer ve liyakat ilkelerini içinde barındıracak bir personel değerlendirme sisteminin kurulması için Devlet Personel Başkanlığı yıllık programlarında, kurumlara rehberlik etmek üzere Performans Değerlendirme Kılavuzu hazırlanması gerekliliğine vurgu yapmıştır. Söz konusu kılavuzun, DMK'ya göre değerlendirme kriterlerini kendileri belirleyecek (Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşünü alarak) kamu kurum ve kuruluşları açısından bir rehber niteliğinde olması düşünülmektedir. Değerlendiriciler, değerlendirme periyodu, kriterler, puanlama vb. sürece ilişkin genel bilgiler vermesi planlanan dokümanın yerine yalnızca kapsamlı bir usul ve esaslar yönetmeliği çıkarılması da gündemdedir.

Ayrıca kamu çalışanlarının değerlendirilmelerine yönelik genel bir mevzuatın yokluğuna ve bu eksikliğin bir an önce modern uygulamalar paralelinde giderilmesine Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da vurgu yapılmıştır (http://www.aksam.com.tr/yazarlar/657de-sicilin-yerini-performans-aliyor-memur-esit-ucret-icin-bastiriyor-9018y/haber-198392 Erişim Tarihi:05.08 2015).

Sicil sisteminin kaldırılmasıyla birlikte kamu personelinin değerlendirilmesinde devam eden boşluğun doldurulması etkin ve verimli bir kamu yönetimi için atılması gereken ilk ve en önemli adım olacaktır. Türkiye'de bu alandaki eksikliğin giderilmesi için yapılacak çalışmalarda sistemin oluşturulması aşamasından uygulama ve değerlendirme aşamalarına kadar dikkate alınması gereken hususlar bulunmaktadır (Tozlu, 2014, 149).

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

Kanunun 68. maddesinde yapılan yeni değişiklik ile müsteşar ve genel müdür gibi üst düzey yöneticiliklere özel sektörden yönetici atanabileceklerdir. Kanunun 77. maddesinde yapılan değişiklikle yabancı ülkelere yapılan görevlendirmelerde Başbakan yerine Bakan izni yeterli sayılmıştır. Kanunun 91. maddesinde yapılan değişiklikle kadrosu kaldırılan ancak kurum içinde atama imkanı kalmayan memurlar diğer kamu kurumlarına atanacaklardır. Ayrıca il dışına çıkışları izne bağlayan madde kaldırılmıştır.

Kanunun 100. ve 101. maddelerinde yapılan değişikliğe göre, memurların görevine bağlı çalışma saat ve süreleri ile görev yeri dikkate alınmaksızın çalıştırılması olanaklı hale getirilmiştir. Bu düzenleme ile esnek istihdam memurlar için de geçerli hale getirilmiştir. Memurların çalışma saat ve süreleri ve görev yeri tespiti konusunda idare önemli yetkilerle donatılmıştır.

Kanunun 104. maddesinde yapılan değişiklikle, erken doğum halinde doğum öncesi kullanılamayan doğum izni doğum sonrası izne eklenecektir. Babalık izni süresi 10 güne çıkarılmaktadır. Evlenme veya ölüm halindeki izin süreleri 5 günden 7 güne çıkarılmıştır. Kanunun 108. maddesinde yapılan değişiklikle, doğum sonrası aylıksız izin 24 aya çıkarılmaktadır. Bunun anne ya da babadan herhangi birine verilebilmesine imkân sağlanmıştır.

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.

2.6.2.9. Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname-2011

Kamu görevlilerinin bazı mali haklarına ilişkin düzenleme yapılması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 11/10/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır.

2 Kasım 2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, kamuoyunda eşit işe eşit ücret düzenlenmesi olarak bilinen 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan işler ve sorumluluklar eşitlenmediği gibi ücretlerde eşitlenmemiştir. Tüm kurumlarda çalışan memurların

derecelerine göre eşit maaş alması sağlanmıştır. Ancak burada eşit işe eşit ücret değil, eşit unvana eşit ücret uygulaması getirilmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararıyla her sene yürürlüğe giren Yan Ödeme Kararnamesi ile her unvan ve hizmet sınıfının çalışma koşulları, zorluğu ve riskine göre kamu görevlilerine ödeme yapılması amaçlanmaktadır. Ancak, 666 Sayılı KHK ile sadece kamu görevlileri ek ödeme oranında unvan olarak eşitlenmiş, maaşı oluşturan diğer unsurların eşitlenmemesi ve dikkate alınmaması nedeniyle aynı unvana sahip kurum yetkilileri arasında ücret farklılıkları meydana getirilmiştir.

2.6.2.10. Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı-2013

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan "Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" 15 Mayıs 2013 günü TBMM Başkanlığı'na sunuldu.

Tasarının öngördüğü değişikliklerin başında, uzman yardımcılığı ve müfettiş yardımcılığında geçirilmesi gereken asgari sürenin üç yıldan iki yıla indirilmesidir. Uzman ve uzman yardımcılığı için gerekli yaş sınırı ise 35 olarak belirleniyor. 657 sayılı Kanuna bir madde eklenerek Müdür, İl Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst unvanlı kadrolara yapılacak atamalarda aranan 8-10 ve 12 yıllık hizmet süresi 5 yıla inecek. Yani hangi pozisyonda olursa olsun, 5 yıl çalışmışlığı bulunan herkes yönetici kadrolara atanabilecek. Müdür, İl Müdürü, Daire Başkanı ve daha üst unvanlı kadrolara yapılacak atamalarda aranan hizmet süresinin beş yıla düşürülmesi ve bu kadrolara atanabilmek için öğrenim durumu ile beş yıllık hizmet süresinin dışında özel şartların aranmaması öngörülmektedir.

Tasarının en çok tartışılacak bir başka maddesini ise özel sektör çalışanlarına doğrudan devlette yönetici olma yolunun açılması oluşturuyor. Öyle ki tasarı ile ek göstergesi 6400 ve üzeri olan, şube müdürü, müdür yardımcısı, daire başkanı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, müsteşar, müsteşar yardımcısı gibi görevlere üniversite mezunu olması ve özel sektörde en az 5 yıl çalışmışlığı olanlar doğrudan atanabilecekler. Bu kişilerin bir şirkette çalışması gerekmeyecek; kayıtlı olması kaydıyla kendi işini yapmış olması da yeterli olacak.

Tasarının en önemli düzenlemelerinden biri de 28 Şubat 1997 tarihinden sonra memuriyetten atılanların yeniden devlet memurluğuna dönmeleri oluşturuyor.5525 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanunda yapılan düzenlemeyle 28 Şubat 1997 tarihinden sonra verilen disiplin cezaları nedeniyle memuriyetten çıkarılanların yeniden göreve alınmasında kadro kısıtlamaları uygulanmayacak.

Tasarı bazı bakanlık ve kurumlarda müdür ve daha üst unvanlı yönetici kadrolarına atanabilmek için belirli bir meslek grubundan olma şartını da kaldırıyor. Öyle ki Adalet Bakanlığı'nda müdür olabilmek için hakim, savcı; İçişleri Bakanlığı'nda müdür olabilmek için Kaymakam; Devlet Personel Başkanlığı'nda yönetici olabilmek için Devlet Personel Uzmanı olma şartları kaldırılıyor. Böylece herkesin üst düzey yönetici olabilmesinin yolu açılıyor.

Ayrıca tasarıda, devletin gençleştirilmesine yönelik düzenlemeler yer alırken, 2012 yılı toplu sözleşme görüşmelerinde ayrıntılı olarak ele alınan; sözleşmelilere kadro, disiplin affı, ve bir derece gibi 3 ana düzenlemenin hiçbiri tasarıda yer almamıştır. Tüm sosyal kesimleri umutlandırdığı bu düzenlemelerin tasarıda yer almaması çok büyük bir hayal kırıklığı oluşturmaktadır.

Kamuoyunda bu tasarı çok fazla yankı bulmuş, dönemin hükümeti AKP'nin kadrolaşmasının önünü açmaya yönelik yapılan bir girişim olduğu yönünde görüşler yer almıştır.

"...torba yasayla birlikte AKP kamu kurumlarına CEO'lar atayacak…." (KESK Genel Sekreteri İsmail Hakkı Tombul)

"…eğitim emekçileri olarak bir yandan yıllardır mücadelesini verdiğimiz kimi temel taleplerimizin yasada yer alması, yasada yer alan kadrolaşma ve kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasına karşı ve aynı zamanda AKP'nin kimi temel güvencelerimize dokunmasına engel olmak, daha geniş eylem ve grevler yapabileceğimiz konusunda AKP'yi uyarmak için 5 Haziran'da hizmet üretmeyeceğiz..." (Eğitim Sen Genel Başkanı Ünsal Yıldız)

"…bugüne kadar güvencemizi elimizden alan bu düzenlemelere karşı mücadeleyi yükselteceğimizi belirtmemize rağmen, 15 Mayıs tarihi itibariyle TBMM'ye gönderilen torba yasayla birlikte içinde kamu emekçilerinin iş güvenliğini tartışmaya açan, kamu emekçilerinin geleceğini karartan düzenlemelerle AKP'nin hala tutumunda ısrarcı olduğunu görüyoruz..." (BES Genel Başkanı Ahmet Kesik)

Yeni tasarının amacı, son yıllarda kamu kesimine alınan yüz binlerce yeni memurun devlet kadrolarında daha üst makamlara yerleştirilebilmesinin önündeki engelleri azaltmaktır. Bununla gelen tehlike ise mevcut siyasi iktidarın kadrolaşmasına neden olabilmesidir (Koç, 2013, 6).

Tasarının kanunlaşmamasının sebebi; 2014'te hem yerel seçimlerin hem de Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin olması ve kimsenin seçimden önce 657'ye yönelik çok büyük tepki doğuracak bir yasal düzenleme yapmak istememesi olarak algılanmıştır.

2.6.2.11. 2013, 2014 ve 2015 Yıllarında 657 Sayılı Devlet Memurluğu Kanununda Yapılan Değişiklikler

Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartlarına ilişkin;

(Ek fıkra: 12/7/2013-6495/8 md.) Açıktan vekil olarak atananlara, bir yılda yirmi günü geçmemek üzere çalıştıkları her ay için iki gün yıllık izin verilir. Bu iznin kullanımında, bir sonraki yıla devredilme hâli dışında Devlet memurları için öngörülen hükümler uygulanır.

Yurt dışı eğitime ilişkin;

(Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve 36 ncı maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolara atanmak amacıyla kurumlarca yapılacak olan özel yarışma sınavlarına başvurularda üst yaş sınırı; özel mevzuatında yer alan yaş şartına ilişkin hükümlere bağlı kalınmaksızın giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak şeklinde uygulanır.

Geçici Madde 40;

(Ek: 21/2/2013-6428/19 md.) Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfına dâhil personelden bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce haklarında 68 inci maddenin (B) bendi hükmü uygulanarak 1, 2, 3 ve 4 üncü dereceli kadrolara atananlar, aynı kurumun aynı unvanlı kadrolarında bulundukları sürece ve kazanılmış hak aylık dereceleri atanmış oldukları kadro derecelerine yükselinceye kadar söz konusu dereceler için öngörülen haklardan yararlanmaya devam ederler.

Geçici personele ilişkin madde de öngörülen yenilik;

(10/9/2014-6552/66 md.)Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesidir.

Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağına ilişkin düzenleme;

(2/1/2014-6514/9 md.) Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz olmasıdır

Adaylık süresi sonunda başarısızlıkla ilgili düzenleme;

(Değişik: 12/5/1982 - 2670/22 md.) (Değişik birinci fıkra: 10/9/2014 - 6552/67 md.) Adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişikleri kesilir. İlişikleri kesilenler ilgili kurumlarca derhâl Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Yer değiştirme suretiyle atanmaya ilişkin düzenleme;

(Ek fıkra: 6/2/2014-6518/10 md.) İlgili mevzuatı uyarınca verilecek rapora göre kendisi, eşi veya birinci derece kan hısımlığı bulunan bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri engelli olan memurların engellilik durumundan kaynaklanan yer değiştirme taleplerinin karşılanması için düzenlemeler yapılır.

Mazeret izninde yapılan düzenleme;

(Ek: 20/2/2014-6525/7 md.) Memurlara; en az yüzde 70 oranında engelli ya da süreğen hastalığı olan çocuğunun (çocuğun evli olması durumunda eşinin de en az yüzde 70 oranında engelli olması kaydıyla) hastalanması hâlinde hastalık raporuna dayalı olarak ana veya babadan sadece biri tarafından kullanılması kaydıyla bir yıl içinde toptan veya bölümler hâlinde on güne kadar mazeret izni verilir.

Ders ve konferans ücretlerine ilişkin düzenleme;

(Değişik ikinci fıkra: 27/3/2015 – 6639/9 md.) Bu ücretler, özel eğitime muhtaç öğrencilerin eğitim ve öğretim gördüğü kurumlarda görevli öğretmen ve yöneticiler ile bu öğrencilere yönelik olarak açılan özel sınıf öğretmenlerine ve cezaevlerinde görevli öğretmenlere %25, Millî Eğitim Bakanlığı Örgün ve Yaygın Eğitimi Destekleme ve Yetiştirme Kursları Yönergesi kapsamında görev alan yönetici ve öğretmenlere %100 fazlasıyla ödenir.

Doğum yardımı ödeneği, 27/3/2015-6637/23 md. İle kaldırıldı.

2.6.3. 2000'den Sonra Kamu Personel Rejimindeki Gelişmeleri Kalkınma Planları Üzerinden Değerlendirme

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının(2001–2005); dokuzuncu bölümde Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması başlığı altında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeninden yapılandırılmasına ilişkin tespitler yer almaktadır.

Plana göre; kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümün de, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.

Bu doğrultuda öne sürülen amaç, ilke ve politikalar başlığında kamu personeline ilişkin yapılması gerekenler şu şekilde yer almıştır.

-Personel rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi esas alınacaktır.

-Anayasanın 128. Maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek, bu maddenin yeniden düzenlenmesi ve ücret sisteminin bu düzenlemeye göre yeniden oluşturulması; memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi sağlanacaktır.

-Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması sağlanacaktır.

-Kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler 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, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin ve istihdamla ilgili diğer hususların tek ve ortak bir kanunda yer alması sağlanacaktır.

-Memurların örgütlenme hakkından etkin bir şekilde yararlanabilmeleri için gerekli yasal düzenlemeler yapılacaktır (http://www.kalkinma.gov.tr, Erişim Tarihi:07.08.2015).

8. Beş Yılık Kalkınma Planı özetle, norm kadroya, eşit işe eşit ücret ilkesine, performans yönetimine, doğrulu sorgulanacak olan bir uygulamayla personele ilişkin kanunları tek ve ortak bir kanunda toplamaya ve memurlar ile diğer kamu görevlileri arasındaki ayrımın tam olarak yapılabilmesine vurgu yapmıştır.

*IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013);*AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak hazırlanmış ve AB Mali Takvimi dikkate alınarak 7 yıllık olarak hazırlanmıştır.

Planda, kamu personeli kavramı yerine "Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" başlığında insan kaynakları kavramı kullanılmış ancak alt metinde yine kamu personeli kavramı kullanılmıştır. Bu başlığa göre personelin sorunlarına yönelik yapılan tespitler şöyledir.

-Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamaktadır. Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmaması, kamu çalışanlarının işlerini verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmasını engellemektedir.

-Kamu kesiminde görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliği kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilemektedir.

-Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunları göze çarpmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemiş olması kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinememesine yol açmaktadır.

-Söz konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışma sürdürülmektedir.

Planın, Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesine yönelik çözüm önerilerini de şöyle sıralamak mümkün.

-Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacaktır.

-Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların yetkin bir seviyeye ulaştırılması ve değişen koşullara uyum sağlaması için etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacaktır.

-Personel değerlendirme sistemi gözden geçirilecek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar, görevlerin özellikleri de dikkate alınarak geliştirilecek ve uygulanacaktır.

-Kamu personelinin uymaları gereken mesleki etik kurallarını ayrıntılı olarak gösteren yasal düzenlemeler yapılacaktır.

-Kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığı ve yetkinliği geliştirilecektir.

-Uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden azami seviyede faydalanılarak etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla, farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine imkan tanıyacak esnek çalışma modelleri benimsenecek, ilgili mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilecektir (http://www.kalkinma.gov.tr, Erişim Tarihi:07.08.2015).

X. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018);

Planın, "Kamuda İnsan Kaynakları" başlığında mevcut durum analizi yapılmış, kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkının tanınması, kamu personelinin izin haklarının iyileştirilmesi, sicil sisteminin kaldırılması, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı verilmesi gibi kamu personel yönetimi alanında gelişmeler sağlandığından söz 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 ihtiyacının da halen devam ettiği ifade edilmiştir.

Bu ihtiyaçlar doğrultusunda geliştirilen politikalar ise planda şöyle yer bulmuştur.

-Kamu sektöründe hizmet kalitesi ve personel verimliliğini yükseltecek bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacaktır.

-Kamu sektöründe işe alım ve terfi süreci liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık temelinde iyileştirilecek, çalışanların niteliklerine uygun kariyer planlaması yapılacaktır.

-Kariyer mesleklerde nitelikli insan gücü istihdamı teşvik edilecektir.

-Kamu personelinin verimliliğinin artırılması amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacak ve hizmet, personel, ücret ilişkisi daha sağlıklı hale getirilecektir.

-Kamu personel sisteminde uygun iş ve kuruluşlardan başlanarak esnek çalışma modeli geliştirilecektir.

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

Hem sekizinci hem de dokuzuncu planlarda 657 DMK'nın yerini almak üzere tek çatı altında toplanmış ortak yeni bir kanun yapılması hedeflenmesine rağmen, X. Kalkınma Planında buna yer verilmemiştir. X. Kalkınma Planında daha çok mevcut 657 DMK korunması ve iyileştirme çalışmalarının devam edeceği yönünde bir anlayış hâkimdir (http://www.kalkinma.gov.tr, Erişim Tarihi:07.08.2015).

Bütün planları genel olarak değerlendirecek olursak; hepsinin ortak özelliği, bir önceki planın kamu yönetiminde "reform" ya da "yeniden düzenleme" konusunda öngördüğü hedeflerin gerçekleştirilememiş olmasıdır. Hem akademik çevrelerce hem kamuoyunda hem de kamu hizmeti üstlenicisi olan personelce ortaya koyulan sorunların halen daha devam ettiği gözlenmektedir.

2000'li yıllarda kamu personel politikalarına yönelik yapılmak istenilenleri üç başlıkta toplayabiliriz. Bunlar: 1-Personel Sayısının Azaltılması, 2-Esneklik, 3-Personelin Performansa Bağlı Değerlendirilmesi. Bu dönemin hükümeti olan AKP'nin kamu yönetiminde reform başlığı ile gündeme getirdiği söylemin konumuzla ilgili olan kısmında, personelin niteliğindeki düşüklüğün nedenini, personel sayısının fazla olmasına bağlamıştır. Oysaki OECD rakamlarına baktığımızda ise, ülkemizdeki oranların, birçok ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında olduğu görülmektedir. 2000 yılında ülkemizdeki kamu personel sayısının toplam nüfusa oranı % 3,34 dir. Bu oran, Fransa'da % 8,18, ABD'de % 7.46, Almanya'da % 5,27'dir.

Sorunlara yönelik bir diğer çözüm ise istihdamın esneklik yönünde evrilmesi olarak görülmüştür. 2000'li yılların başında gündemi oldukça meşgul eden Kamu Personel Rejimi'nde yapılması planlanan reform ile kamu çalışanlarının büyük bir kısmının sözleşmeli statüye geçirilmesi söz konusu olmuştur.

Önceleri KİT'lerde daha sonra düzenleyici kurumlarda ortaya çıkan görevlerin sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmesinin ardından, 2005'te kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalarda daha belirgin hale gelen hizmet satın alma yoluyla görevlerin taşeron personel eliyle de gördürülmesi, yaygın esnek bir istihdam politikasının benimsendiğini kanıtlar niteliktedir.

Hem Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun, İnsan Kaynakları Yönetimi başlıklı 46. maddesinde;"...memurlar ve diğer kamu görevlileri performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir..." denilmekte hem de Belediyeler Kanunu'nda da "Sözleşmede, performans ölçütleri, performans değerlendirilmesine dayalı ödüllendirme ve diğer hususlar yer alır" denilmektedir. Hükümet Programı ve AKP' nin Seçim Beyannamesi'nde de benzer cümlelere rastlamak mümkündür; "Kamu da yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetimi geliştirilecek, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir" denilmektedir.

Performansa dayalı ücret sistemi esas olarak toplu sözleşme sistemini etkisizleştirmekte, örgütsüzlüğü ve bireyciliği teşvik etmektedir. Sistem çalışanlar arasında aşırı rekabete yol açar ve işbirliğini, yardımlaşmayı azaltır. Aynı zamanda bu uygulama ile yöneticilerin çalışanlar üzerindeki kontrollerini artırma olanağını arttırır. Bu durum işverenle iyi geçinme, rakiplerini şikâyet etme gibi sonuçlar da doğurabilir (Kademli, 2006, 111). Performansa dönük değerlendirme biçimi yaratabilecek tüm olumsuzluğa rağmen kalkınma planlarında da sıkça dile getirilen bir unsurdur.

Özetle; 2000'li yıllarda personelle ilgili yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar, memurluk temelinde yükselen kamu istihdamını, piyasa istihdamıyla birleştirme yoluna

gitmiş ve bu birleşmeyi, piyasa istihdamının ilkeleri temelinde gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Küçülen devletin yanında hızla büyüyen piyasa mekanizmasının, kendi işleyiş mekanizmasını devlete de yansıtması oldukça doğal gözükmektedir. Söz konusu yansıtma, kamu istihdamının temelinde yükselen memur kavramını kapsamakta, memurun, modern devlette tanımlanan niteliklerini değişime uğratıp, onu özel sektör çalışanına dönüştürmeye çalışmaktadır

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRK KAMU PERSONELİNİN TARİHSEL PERSPEKTİFLE SAYISAL EVRİMİ

Dünyada özellikle sanayileşme ile birlikte devletin ekonomik yaşama müdahalesi artmış, yeni örgütlenmeler kurulmuş ve buna bağlı olarak da kamu personel sayısı nüfus artışının da etkisiyle artma eğilimine girmiştir. Hem devletin işlevlerinin artmış olması hem de nüfusun artmış olmasıyla orantılı oranda artış gösteren kamu personelinin benzer durumu Türkiye içinde geçerlidir (Kayar, 2014, 62). Bu bölümde, kamu istihdamındaki dönüşümün açıklanabilmesi için kamu personelinin sayısal gelişimi tarihsel olarak özetlenmeye çalışılacaktır. İzlenilen yöntem bir önceki bölümde ele alınan tarihsel aralıklar şeklinde olacaktır. Ancak Cumhuriyet öncesi dönemde kamu personelinin nicel verilerine ulaşmak oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır.

3.1. 1980 Öncesinde Kamu Personelinin Niceliksel Analizi

İlk memur sayımı İstatistik Umum Müdürlüğünün 1931 yılında gerçekleştirdiği Memur İstatistiğidir. İlgili yıllara ilişkin veriler sadece devlet memurları ile sınırlıdır. Türk kamu görevlilerinin sayısal büyümesine ilişkin bu yıl öncesine kadar ayrıntılı veriler elde etme olanağı yoktur. Ancak, Osmanlı imparatorluğu zamanındaki 1910 ve 1911 yılları Taşra ve Merkez'de bulunan toplam memur sayıları bilinmektedir.

Tablo 3.1. 1910 ve 1911 Yıllarında Osmanlı İmparatorluğunda Memur Sayısı

Memur	**1910**	**%**	**1911**	**%**
Merkez	9.185	6,6	8.023	8,2
Taşra	128.353	93,4	89.202	91,8
Toplam	137.538	100	97.225	100

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938), s.51.

Tabloda 1910 ve 1911 yıllarındaki memur sayılarının merkez ve taşra örgütlenmesi verilmiştir. Buna göre 1910 yılında toplam memur sayısı 137.538 kişidir. Bunun % 6,6'sı merkez iken geri kalan 93,4'ü taşra teşkilatını oluşturmuştur.

1911 yılına gelindiğinde ise, toplam memur sayısında düşüş gerçekleşmiştir. İlgili yılda, toplam memur sayısının % 8,2'si merkezde, geri kalan % 91,8'i ise taşrada görev almıştır. Toplam memur sayısındaki düşüş çoğunlukla taşrada istihdam edilen memur sayısındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. Ayrıca 1914 yılındaki toplam nüfus

(Müslüman+Rum+Ermeni) 16.128.361 olarak kabul edildiğinde, memur başına düşen nüfus yaklaşık 165 kişidir.

1910 yılı rakamlarına göre, istihdam edilen memurların dairelere dağılımına bakıldığında sıralama, Jandarma, Maarif (Eğitim), Adliye, Düyunu Umumiye İdaresi, Dâhiliye, Posta ve Telgraf, Maliye, İlmiye ve Emniyet Umumiye şeklinde olmuştur.

Tablo 3.2. 1910 ve 1911 Yıllarında İstihdam Edilen Memurların Dairelere Göre Dağılımı

Memurlar	1910	1911
Jandarma	60.626	26.096
Maarif	10.609	7.657
Adliye	9.884	7.331
Düyunu Umumiye İdaresi	8.474	4.385
Dâhiliye	8.375	6.671
Posta ve Telgraf	7.690	7.397
Maliye	5.472	14.477
İlmiye	5.368	4.488
Emniyet Umumiye	4.848	5.896
Diğerleri[5]	16.192	12.827
Toplam	137.538	97.225

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938), s.51

Tabloda 1910 ve 1911 yıllarında istihdam edilen memurların dairelere göre dağılımı verilmiştir. Buna göre 1910'da en çok memur istihdam eden dairelerin başında % 47 güvenlik, % 8 eğitim, % 7 yargı ve % 6 sağlık gibi devletin asli görevlerinin yürütüldüğü daireler gelmektedir. 1910 yılından 1911 yılına gelindiğinde azalan memur sayısının jandarma sayısındaki düşüşten kaynaklandığı görülmektedir. Düşüş yaklaşık % 57'dir. Bunun yanında maliye sınıfı ise, % 64 oranında artmıştır.

[5] Meclisi Umumi, Hariciye, Nafia, Ticaret ve Ziraat, Harbiye, İmalatı Harbiye, Bahriye, Şurayı Devlet, Divanı Muhasebat, Rüsumat, Defteri Hakani, Hicaz Demiryolu, Sadaret.

Tablo 3.3. 1931 Yılı Personel Sayıları

	Memur	Müstahdem	Yevmiyeli	Toplam	%
Genel Bütçe	42.209	15.909	11.218	69.336	60,1
Katma Bütçe	3.704	13.114	-	16.818	14,5
İl Özel İdareleri	15.572	8.427	-	23.999	20,8
Belediyeler	5.180	-	-	5.180	4,4
Toplam	66.665	37.450	11.218	115.333	100

Kaynak: Aslan, 2005, 265.

Tabloda 1931 yılı personel sayıları verilmiştir. Buna göre toplam personel sayısı 115.333 kişidir. Bu personelin yarısından fazlası yani % 60,1'i genel bütçeli idarelerde istihdam edilirken, % 20, 8'i il özel idarelerinde, % 14,5'i katma bütçeli idarelerde ve % 4,4'ü belediyelerde istihdam edilmiştir. Ayrıca genel bütçeli idareler de istihdam türü % 60 ile memur, katma bütçeli idarelerde ise % 78 ile müstahdemdir. İl özel idarelerinde % 65'i, belediyelerde ise % 100'ü memurdur.

1931 yılında memurların idarelere göre dağılımında baktığımızda ise % 63'ünü Genel Bütçe, % 23'ünü İl Özel İdareler, % 8'ini Belediyeler ve % 6'sını da Katma Bütçe oluşturmuştur. Müstahdemlerin idarelere göre dağılımında ise, % 42'sini Genel Bütçe, % 35'ini Katma Bütçe ve % 23'ünü da İl Özel İdareler oluşturmuştur. 1935 yılı nüfusu 16.158.000'dir. Buna göre memur başına düşen kişi sayısı 140'dır.

Tablo 3.4. 1946 Yılı Personel Sayıları

	Memur	Müstahdemler		Toplam	%
		Daimi Ücretliler	Geçici Hizmetliler		
Genel Bütçe	50.057	31.737	3.653	85.462	38,4
Katma Bütçe	33.080	33.014	107	66.201	29,7
İl Özel İdareleri	4.306	13.591	4.806	22.703	10,2
Belediyeler	18.903	9.529	829	29.261	13,1
KİT	-	18.539	-	18.539	8,3
Toplam	106.361	106.410	9.395	222.166	100

Kaynak: Aslan, 2005, 266.

Tabloda 1946 yılındaki personel sayıları verilmiştir. Buna göre, toplam personel sayısı 222.166 kişidir. Bu personelin % 38,4'ü genel bütçeli idarelerde, % 29,7'si katma bütçeli idarelerde, % 13,1'i belediyelerde, % 10,2'si il özel idarelerinde ve geriye kalan % 8,3'ü ise KİT'lerde istihdam edilmiştir. Tablo 3.3. göz önüne alındığında toplam personel sayısında,

1931'den (115.333), 1946'ya (222.166) 106. 833 kişi artmıştır. Artış yaklaşık % 93 olarak gerçekleşmiştir.

İstihdam türü olarak genel bütçeli idarelerde % 58,5 ile memur, katma bütçeli idarelerde % 50 memur ile % 50 müstahdem, belediyelerde % 64,6 ile memur, il özel idarelerinde % 81 ile müstahdem, KİT'lerde ise personelin hepsi müstahdem olarak istihdam edilmiştir.

Tablo 3.3. göz önünde alındığında genel bütçeli idarelerde memur oranının % 60'tan % 58'e düştüğü, katma bütçeli idarelerde % 78 olan müstahdemlerin % 50'ye düştüğü, il özel idarelerinde % 65 olan memur oranının % 9'a düştüğü, belediyelerde ise % 100 olan memur oranının % 65'e düştüğü görülmektedir. Buna göre istihdam türü olarak genel bütçeli idarelerde, il özel idarelerinde ve belediyelerde memurdan müstahdeme geçiş varken, katma bütçeli idarelerde ise müstahdemden memura bir geçiş söz konusudur.

1931 yılından 1946 yılına gelindiğinde toplam personel sayısının % 93 artmasında, 1929 Büyük Buhrandan sonra yayılan devletçilik politikalarının olduğu söylenebilir. Türkiye'de de ilgili yıllarda çok sayıda KİT faaliyete geçmiştir.

Tablo 3.5. 1931 ve 1946 Yıllarında Kamu Personelinin Statülere Göre Karşılaştırılması

	1931 (%)	**1946 (%)**
Memur	57,8	47,9
Müstahdem	32,5	47,9
Yevmiyeli	9,7	4,2

1931 yılında memur sayısı toplam istihdamın %58'ini, müstahdem istihdamı toplam istihdamın %32'sini ve yevmiyeli istihdamı toplam istihdamın % 10'u oranında gerçekleşmiştir. 1946 yılında ise sırasıyla memur sayısı toplam istihdamın % 47,9'unu, müstahdem istihdamı toplam istihdamın yine % 47,9'unu, ve yevmiyeli istihdamı ise toplam istihdamın % 4,2'si oranında gerçekleşmiştir. Buna göre, özellikle memurların kamu personeli içerisindeki oranının azaldığını, buna karşın müstahdemler kategorisinin oranının ise arttığını görüyoruz. Ayrıca 1945 yılında nüfus 18.790.000 kişidir. Buna göre memur başına düşen kişi sayısı yaklaşık 85 kişidir.

1960'ın başına gelindiğinde kamu personel statülerinden müstahdemler kategorisinin son derece çeşitlendiğini görüyoruz. Buna göre, müstahdemler Müteferrik Müstahdem, Geçici Hizmetliler, Yevmiyeli Teknik Personel, Mukavelileliler olmak üzere dörde ayrılmıştır. Müteferrik müstahdemler, Kol emeği kullanan, yardımcı nitelikteki hizmetlerde istihdam edilen personeldir. İdare tarafından doğrudan istihdam edilirler. Yevmiyeliler, 1958 yılında

çıkarılan "Yevmiyeli Teknik Personel Talimatnamesi" çerçevesinde istihdam edilmişlerdir. Bu talimatnameye göre istihdam edilen personel, mühendis, mimar gibi teknik personelden meydana gelmektedir. Mukaveleliler, yüksek ücretle uzman olan kişilerin belirli ve geçici işler için sözleşme ile istihdam edildiği bir kategoridir. Bugünkü sözleşmeli personelin o günkü karşılığıdır.

Aynı zamanda 1960 askeri müdahalesi ile ithal ikameci kalkınma modelinin benimsenmiş ve devletin de bu modelde etkin bir rol üstlenmiş olmasının kamu istihdam sayılarına kuşkusuz etkileri olmuştur.

Tablo 3.6. 1963 Yıllında Fiilen Çalışan Personel Sayıları

	Memur	**Müstahdemler**				**Toplam**	**%**
		Müteferrik Müstahdem	Geçici Hizmetliler	Yevmiyeli	Mukaveleliler		
Merkez	171.618	83.566	2.066	6.029	816	264.095	60,4
Yerel	14.088	36.025	1.717	1.161	28	53.019	12,1
KİT	-	-	-	-	-	119.542	27,3
Toplam	185.706	119.591	3.783	7.190	844	436.656	100

Kaynak: Aslan, 2005, 276.

Tabloda 1963 yıllındaki fiilen çalışan personel sayıları verilmiştir. Buna göre toplam personel sayası 436.656 kişidir. Toplam personelin % 60,4'ü merkezde, % 12,1'i yerel yönetimlerde % 27,3'ü ise KİT'lerde istihdam edilmiştir. 1946 yılından 1963 yılına gelindiğinde toplam personel sayısında 214. 490 kişi artmıştır. Bu artış yaklaşık % 96,5'tir. Toplam personelin % 42,5'i memur, % 57,4'ü ise müstahdemler oluşturmaktadır. Bu sayıya KİT'lerde ki 119.542 çalışanı dâhil ettiğimizde, DMK öncesinde kamu personel rejiminde memurluğun temel istihdam kategorisi olmaktan çıktığını göstermektedir. 1965 yılında Türkiye nüfusu 31.391.421 kişidir. Buna göre memur başına düşen kişi sayısı yaklaşık 72 kişidir.

Tablo 3.7. 1963 Yılı Memur ve Müstahdem Sayılarının Merkez ve Yerele Göre Oranı

	Merkez Personel Sayısı (264.095)		**Yerel Personel Sayısı (53.019)**
Merkez Memur (171.618)	% 65	**Yerel Memur (14.088)**	% 27
Merkez Müstahdem (92.477)	% 35	**Yerel Müstahdem (38.931)**	% 73

Söz konusu yılda merkezde çalışan personel sayısının % 65'i memurlardan oluşurken, % 35'i müstahdemlerden oluşmuştur. Yerel yönetimlerde çalışan personel sayısının % 27'si memurlardan oluşurken, % 73'ü müstahdemlerden oluşmuştur. Memurun sayısal oranı merkezde daha çokken, yerelde müstahdemlerin sayısal oranı çoktur.

Tablo 3.8. 1963 Yılında Memur ve Müstahdemlerin İdarelere Göre Oranı

	Memur			**Müstahdem**	
	Merkez	**Yerel**		**Merkez**	**Yerel**
Merkez ve Yerel Memur Toplamı (185.706)	% 92,4 (171.618)	% 7,6 (14.088)	**Merkez ve Yerel Müstahdem Toplamı (131.408)**	%70 (92.477)	% 30 (38.931)

1963'te fiilen çalışan memurların % 92 gibi büyük bir oranı Genel ve Katma Bütçeli İdarelerde, % 7,6'sı yerel yönetimlerde istihdam edilmiştir. Müstahdemlerin ise % 70'i Genel ve Katma Bütçeli İdarelerde istihdam edilirken; % 30'u yerel yönetimlerde istihdam edilmiştir.

1970'li yıllar, koalisyon hükümetlerince idare edilen ve bunun sonucunda da aşırı siyasallaşan bir dönemi temsil eder. Kamu istihdamını düzenleyen temel metin olan 657 sayılı DMK'nın kabulünden sonra kamu istihdamındaki değişikliği görmek için 1970 yılının verilerini incelemek mümkündür (Ömürgönülşen,1990, 37).

Tablo 3.9. 1970 Yılı Kamu Personel Sayıları

	1970	**Oran (%)**
Genel Bütçe	412.506	39
Katma Bütçe	441.168	42
KİT	138.780	13
İl Özel İdareler	10.177	0,9
Belediyeler	50.096	4,8
Genel Toplam	1.052.727	100

Kaynak: Gülmez, 1973, 33.

Tabloda 1970 yılındaki personel sayıları verilmiştir. Buna göre ilgili yılda toplam personel sayısı 1.052.727 kişidir. Bu sayı 1963 yılına göre (436.656) 616.071 kişi artmıştır. Artış oranı yaklaşık % 141'dir. 1970 yılında toplam personelin % 81'i merkezde % 13'ü KİT'lerde % 5'i ise yerel yönetimlerde istihdam edilmiştir. Bu rakamlar 1963 yılı ile birlikte

değerlendirildiğinde toplam personelin merkezdeki oranı % 60'tan % 81'e çıkmıştır. Toplam personelin yereldeki oranı % 12'den % 5'e düşmüştür, KİT'lerdeki toplam personelin oranı ise % 27'den % 13'e düşmüştür. Böylece 1963 yılından 1970'e gelindiğinde toplam personeldeki artış merkezi yönetimdeki istihdam artışından kaynaklandığı görülmektedir. Yerel yönetimlerdeki personel sayısındaki azalma ise daha çok il özel idarelerindeki azalmadan kaynaklanmaktadır. 1946 yılında il özel idaresinde çalışan personelin toplam istihdama oranı % 10,2'den 1970'de % 0,9'a kadar düşmüştür. 1970 yılında Türkiye'nin nüfusu 35.605.176'dır. Buna göre memur başına düşen kişi sayısı 34'tür.

1980 öncesi üzerinde durulması gereken önemli bir başlıkta Kamu İktisadi Teşebbüsleri içindeki personelin yıllara göre genel bir dağılımını vermektir. Türkiye'de KİT'lerle ilgili ilk genel tanım 1938 yılında İktisadi Devlet Teşekkülü olarak yapılmıştır.

Tablo 3.10. 1938-1976 Yılları Arasında KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları

	1938	**1946**	**1963**	**1970**	**1976**
KİT'lerde Çalışan Personel Sayısı	7.331	66.201	119.542	138.780	204.599

Kaynak: Köroğlu, 2012, 461.

Tabloda görüldüğü gibi KİT'lerde çalışan personel sayısı yıllara göre sürekli artış göstermiştir. KİT personeli 1938 ile 1946 yılları arasında % 803 ile en yüksek artış değerini yaşamıştır. 1946 ile 1963 yılları arasında artış % 80, 1963-1970 yılları arasında % 16, 1970 ile 1976 yılları arasında % 47 oranında artış yaşanmıştır. Dönemin başlangıç (1938) ve son yılı (1976) alındığında ise artış yüzdesi % 2690 olmuştur.

KİT'lerin, devletçilik politikasını benimseyip uygulayan tek parti iktidarının sonunda 1946 yılında toplam istihdama oranı % 8,3 seviyesindeyken liberal politikaları savunan Demokrat Parti iktidarının sonunda ise bu oran 1963 yılında % 26,5 olmuştur. Bu durumun söz konusu karşılaştırma da söylemlerle uygulamaların çok fazla uyuşmadığını aksine devlet faaliyet alanının genişlediğini açıkça göstermektedir.

3.2. 1980-1990 Arası Kamu Personelinin Niceliksel Analizi

Kamu personeli konusunda ülkemizde yapılan tartışmaların başında, öteden beri sayılarının çok olması gelir. Bu durumunda niteliksiz personel anlamına geldiği savunulur. Bu durumun önüne geçilmesi için 1980 sonrasında Reagan ve Thatcher gibi liberal hükümetler, kamu kesiminin küçültülmesi genelinde, kamu personelini azaltmaya yönelik bir politika benimsemişlerdir. Böyle bir yolu benimsemelerinin sebebi olarak ta, refah devlet uygulamalarıyla kamunun ekonomideki payının hızla artması gösterilmiştir. Bu durum

Türkiye açısından da geçerliliğini korumuş ve kamu görevlilerinin sayısının azaltılması temel hedef halini almıştır. 1970-1980 yılları arasında memur artışı, genel nüfus artışından daha fazla olmuş, bunun sebebi de 1970'li yıllarda birbirini izleyen koalisyon hükümetlerinin kamu yönetimini aşırı siyasallaştırması olarak görülmüştür. 1970 yılında 656.000 olan memur sayısı, 1976 yılında 963.000'e çıkmış, 1980 yılında ise 1.312.243 olmuştur.

Tablo 3.11. 1980'li Yıllarda Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı

İstihdam Türleri	1980	%	1984	%	1988	%
Memur	1.312.243	68,6	1.369.373	70,3	1.434.262	64,2
Sözleşmeli Personel	4.416	0,2	4.327	0,2	112.369	5,0
Geçici Personel	83.164	4,3	75.646	3,9	92.285	4,1
İşçi	515.494	26,9	499.207	25,6	595.386	26,7
Toplam	1.915.317	100	1.948.553	100	2.234.402	100

Kaynak: Ömürgönülşen, 1990, 38.

Tabloya göre 1980 yılında toplam personel sayısı 1.915.317 kişidir. Toplam personelin % 68,6'sı memur, % 26,9'u işçi, % 4,2'si geçici personel ve % 0,2'si ise sözleşmeli personelden oluşmuştur. 1984 yılına gelindiğinde toplam personel sayısı 1980'e göre 33.236 kişi artarak 1.948.553 kişiye yükselmiştir. Artış yaklaşık % 1,7'dir. Toplam personelin % 70,3'ü memurlardan oluşmuştur. Bu, toplam personel sayısındaki artışın tamamının, memur sayısındaki artıştan kaynaklandığını göstermektedir. İşçilerin ve geçici personelin oranı 1980'e göre bir miktar düşmüş ve sırasıyla % 25,6 ve % 3,9 olarak gerçekleşmiştir. Sözleşmeli personel ise 1980 ile aynı oranda kalarak % 0,2 olmuştur.

1988 yılına gelindiğinde toplam personel sayısı, 1984'e göre 285.849 kişi artarak 2.234.402 kişi olmuştur. Artış oranı yaklaşık % 14,6'dır. Bu artış, memur hariç diğer istihdam türlerindeki artıştan kaynaklanmıştır. Toplam personelin % 64,2'si memurlardan oluşmaktadır. 1984'e göre memurun sayısı azda olsa artmasına karşın, toplam personel içindeki oranının önemli ölçüde düştüğü görülmektedir. Diğer istihdam türlerinde ise hem rakamsal hem de oransal olarak artış gerçekleşmiştir. Özellikle sözleşmeli personeldeki artış 1984 yılına göre yaklaşık % 2496'dır.

1980 ve 1988 yılları dikkate alındığında memur, geçici personel ve işçilerin sayısında azda olsa bir artış var ise de, toplam personel sayısı içindeki oranları düşmüştür. Asıl dikkat çeken gelişme, sözleşmeli personelde görülmektedir. Sözleşmeli personel sayısı ve oranı hızla artmıştır. Bu gelişme kamu hizmetlerinde geçici ve sözleşmeli personel kullanımını

yaygınlaştırma politikasının bir sonucudur. Bu duruma ileride değinilecek olan KİT personelinin sözleşmeli personele kaydırılması önemli bir etkendir.

Tablo 3.12. 1980-1988 Yıllarında Nüfus ve Personel Başına Düşen Kişi Sayısı Bilgileri

	Nüfus	**Nüfus Artış Hızı %**	**Personel Başına Düşen Kişi Sayısı**
1980	44.737.000		34
1984	49.070.000	9,6	36
1988	54.176.000	10,4	38

1980'lerdeki toplam personel sayısındaki artışın daha iyi okunabilmesi için ilgili yıllardaki nüfus sayılarına da bakılması gerekir. Tablo 3.11. incelendiğinde 1980-1984 arası toplam personel sayısındaki artış % 1,7 idi. İlgili yıllarda nüfus artış hızı ise % 9,6 olarak gerçekleşmiştir. Karşılaştırma 1980-1988 yılları için yapıldığında toplam personel artış oranı % 16, 6 iken ilgili yıllarda nüfus artış hızı ise % 21 olarak gerçekleşmiştir. Bu bize toplam personeldeki artışın, nüfus artışının altında kaldığını göstermektedir. Personel başına düşen kişi sayısının 34'ten 38'e çıkması da bunu kanıtlar niteliktedir.

1980 sonrası, kamu personel yönetiminin en belirleyici dönüm noktasıdır. Literatür bu dönemi esnek istihdam olgusunun başlangıcı olarak kabul eder. En önemli adım KİT personelinin sözleşmeye kaydırılmasıyla atılmıştır. 1980'lere kadar KİT'lerdeki personel sayısının, toplam istihdam içindeki oranı oldukça yüksek seyretmiştir. Ancak 1980 sonrası izlenen ve temel politika olan kamu hizmetlerindeki azalma nedeniyle KİT'lerde çalışan personel oranında düşüş gözlenmiştir. Ayrıca 1980 sonrası, KİT'lerdeki memur eritilmeye, onun yerine asli ve sürekli görevlerin, statü hukukuna göre istihdam edilmeyen sözleşmeli personel eliyle yerine getirilmesi girişimi hedeflenmiştir.

1980'li yıllarda KİT'ler, 1960'lı yıllardaki duruşundan uzaklaştırılarak, kamu yararının gözetildiği kuruluşlardan piyasaya göre faaliyet gösteren işletmeci birimlere dönüştürülmek istenmiştir (Şaylan, 2000, 57).

KİT'lerde ki bu yeni anlayış doğrultusunda dönüşüm iki basamakta gerçekleşmiştir. Birinci aşama *deregülasyon* ile, 1983 tarihinde 60 sayılı KHK'nın getirdiği düzenlemeyle birlikte, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri parçalanarak piyasa mekanizmasının işleyişine terk edilmiş; ikinci aşama ise 1986 yılında çıkarılan 3291 Sayılı Kanun'la birlikte *özelleştirme* mekanizmasıyla, mülkiyetin devredilmesi suretiyle, KİT'ler tarafından görülen kamu hizmetleri özel sektöre bırakılmıştır (Köroğlu, 2005, 158).

1988 yılında kabul edilen 308 sayılı KHK ile 233 sayılı KHK'de değişiklik yapılmıştır. Bu kararname temelde KİT personel rejimini kökten ve bütüncül olarak değiştirmiştir. Kökten değişiklik KHK'nin 42. maddesinde yapılmış ve bütün görevler sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Böylece memurluk KİT'lerde istihdam biçimi olmaktan çıkarılmıştır (Aslan, 2007, 31-32).

1990 yılında çıkarılan 399 sayılı KHK ile KİT'lerde kurulan memurluk rejimi, statü olarak genel personel rejiminden farklılaştırılmıştır. Memur statüsündeki personel ile sözleşme imzalanabilmesi bu farklılaşmanın özünü oluşturur.

Tablo 3.13. 1980'li Yıllarda KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları

	1984	**%**	**1986**	**%**	**1988**	**%**
Memur	245.540	36,3	232.923	32,9	174.658	26,2
Sözleşmeli Personel	674	0,09	26.578	3,7	105.423	15,8
İşçi	428.555	63,5	447.725	63,3	384.078	57,8
Toplam	674.769	100	707.226	100	664.159	100

Kaynak: 1984 ve 1986 Verileri: Şaylan, 2000, 69. 1988 Verileri: Ömürgönülşen, 1990, 39.

Tabloda yıllar itibariyle KİT'lerde çalışan personel sayıları verilmiştir. Buna göre 1984 yılında KİT'lerde çalışan toplam personel sayısı 674.769 iken, bu sayı 1988 yılına gelindiğinde 664.159 olarak gerçekleşmiştir. 1984 yılına toplam personel içinde memur sayısının oranı % 36,3 iken bu oran 1986'da önce %32,9'a, 1988'de ise % 26,2'ye kadar düşmüştür. Sözleşmeli personel sayısını toplam personel içindeki oranı, 1984'te % 0,09 iken, 1986'da önce % 3,2'ye, 1988'de ise % 15,8'e kadar yükselmiştir. Sözleşmeli personel sayısındaki rakamsal artış 1984'ten 1988'e yaklaşık % 15541 oranında artmıştır. İşçilerin ise toplam personel sayısındaki oranı, 1984'te % 63,5, 1986'da % 63,3, 1988'de ise % 57,8 olarak gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, 1980'li yıllarda KİT'lerde bir dönüşüm meydana geldiği görülmektedir. Bu dönüşümün birinci ayağını KİT'lerdeki toplam personel sayısındaki azalma oluştururken, ikinci ayağını da memur sayısı azalırken sözleşmeli personel sayısının hızla artması oluşturur.

3.3. 1990-2000 Arası Kamu Personelinin Niceliksel Analizi

Dünya'da 1980'li yıllardan itibaren uygulamaya konulan yeni liberal politikalarla kamu küçültülmüştür. Sosyal devlet, bu saldırılarla zayıflatılmış, 1990'lı yıllarda kamuya ait işletmelerin ve fabrikaların özelleştirilmesi ile hızlanan bu süreç, bugün eğitimden sağlığa, ulaşımdan haberleşmeye, belediye hizmetlerinden kültürel ve sanatsal faaliyetlere kadar

hemen hemen tüm alanlarda kamu hizmetlerinin daraltılarak ticarileşmesine yol açmıştır. Türkiye'de de 1980'lerden gelen personel üzerindeki sözleşmeli yönündeki kırılma 1990'larda da devam etmiş, esnekliğin bir başka kırılma noktası hizmet sınıfları üzerinden olmuştur. Türkiye açısından kamusal istihdamın daraltılması politikası yardımcı hizmetler sınıfı üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılırken; kamu personelinin kompozisyonunun değiştirilmesi ise daha sonraları sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve din hizmetleri sınıfları üzerinden gerçekleşmiştir (Güngör, 2010, 62).

1988 yılında 318 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu'nun 36. Maddesinde yardımcı hizmetler sınıfındaki personel tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme ile ana hizmetlere yardımcı nitelikteki hizmetleri yerine getiren personelin özel sektöre açılması söz konusu olmuştur.

Tablo 3.14. 1988-1990-1996 Yıllarında Devlet Memurlarının Hizmet Sınıflarına Göre İstihdam Oranları

Hizmet Sınıfları	1988	1990	1996
Genel İdare Hiz.	395.009	305.947	355.133
Teknik Hiz.	81.894	54.168	57.603
Sağlık ve Yrd. Sağlık Hiz.	120.682	129.605	166.489
Eğitim Öğretim Hiz.	380.515	389.255	450.628
Avukatlık Hiz.	1.897	2.014	2.121
Din Hiz.	60.458	69.429	68.890
Emniyet Hiz.	84.058	88.514	116.427
Mülki İdare Amr. Hiz.	1.241	1.414	1.817
Yardımcı Hiz.	236.000	171.917	193.117

Kaynak: 1988 ve 1990 Verileri: Güngör, 2010, 62. 1996 Verileri: Şaylan, 2000, 36.

Yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilen memur sayısı, 1988 yılında 236.000 iken yapılan düzenleme sonrası 1990 yılında 71.917'ye gerileyerek % 27,1'e düşmüştür. Bir diğer gelişme ise emniyet hizmetleri sınıfındaki artıştır. Artış 1988'den 1996'ya gelindiğinde % 38,5 olmuştur.

Tablo 3.15. 1990'lı Yıllarda Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı

	1993	%	1996	%	1999	%
Memur	1.562.411	58,6	1.580.739	59,3	1.676.068	61,0
Sözleşmeli Personel	258.488	9,7	232.011	8,7	237.728	8,7
İşçi	523.576	19,6	448.483	16,8	377.741	13,8
Geçici İşçi	320.443	12,0	405.508	15,2	455.588	16,6
Toplam	2.664.918	100	2.666.741	100	2.747.125	100

Kaynak: Aslan, 2005, 314.

Tabloda ilgili yıllarda kamu personelinin istihdam türlerine göre dağılımı verilmiştir. 1993 yılında toplam personel sayısı 2.664.918 kişidir. Toplam personelin % 58,6'sı memur, % 9, 7'si sözleşmeli personel, geriye kalan % 31,7'si ise işçi statüsündedir. 1996 yılına gelindiğinde toplam personel sayısı, 1993'e göre 1823 kişi artarak 2.666.741 olmuştur. Bu artışın kaynağı memur ve işçi istihdamının artmasıdır. Sözleşmeli personel sayısında ise 1993'e göre azalma söz konusudur. 1999'a gelindiğinde toplam personel sayısı 1996'ya göre 80.384 kişi artarak 2.747.125 kişi olmuştur. Bu artışın kaynağı memur ve sözleşmeli personel istihdamının artmasından kaynaklanmıştır. İşçi istihdamında ise, 1996'ya göre azalma olmuştur. Sonuç olarak 1993'ten 1999'a gelindiğinde sözleşmeli personel ve işçilerde hem rakamsal hem de oransal olarak azaldığı, memurların ise hem rakamsal hem de oransal olarak arttığı görülmektedir. Bu durumda 1980 sonrası uygulanan neoliberal politikaların, memur sayılarını azalttığı söylemi, 1990'lı yıllarda geçerliliğini korumuş mudur? Hemen belirtmek gerekir ki personel sayıları, hizmet edilen kitlenin azalış/artışı dikkate alınmadan değerlendirildiğinde analiz eksik yapılmış olur. DİE'nin genel nüfus sayımı sonuçlarına göre 1990 yılından 2000 yılına nüfus yaklaşık, % 20 artmıştır. Bu durumda 1993'den 1999'a memur artış oranının yaklaşık % 7 olduğu düşünüldüğünde gerçekte memur artışının, nüfus artışından çok geride kaldığı görülmektedir.

Tablo 3.16. 1990'lı Yıllarda Kamu Personelinin İdarelere Göre Dağılımı

	1993	%	1996	%	1999	%
Merkezi Yönetim	1.767.012	66,3	1.869.913	70,1	1.950.894	71,0
Yerel Yönetimler	259.808	9,7	263.944	9,9	276.528	10,1
KİT	638.098	23,9	532.884	20,0	519.703	18,9
Toplam	2.664.918	100	2.666.741	100	2.747.125	100

Kaynak: Aslan, 2005, 311.

Tabloda kamu personelinin idarelere göre dağılımı verilmiştir. 1993 yılında merkezi yönetimde çalışanların oranı % 66,3 iken, 1996'da önce % 70,1'e, 1999 ise % 71'e yükselmiştir. Yerel yönetimlerde çalışanların oranı ise, 1993'te % 9,2 iken, 1996'da önce 9,9'a, 1999'da ise % 10,1'e yükselmiştir. KİT personelinin oranı ise, 1993'te % 23,9 iken, 1996'da önce % 20'ye, 1999'da ise % 18,9'a düştüğü görülmektedir.

Yapılan karşılaştırma 1993-1999 yılları arası yapıldığında, merkezi yönetimlerde çalışanlarda %10, yerel yönetimlerde ise, % 6,4 artış olduğu görülmektedir. Yine ilgili yıllardaki nüfus artış oranının % 20 olduğu düşünüldüğünde hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerde gerçek bir artış olmadığı görülmektedir. Asıl dikkat çeken nokta ise, KİT'lerde yaşanmıştır. 1993-1999 yılları arasında KİT'lerde istihdam edilenlerin oranı yaklaşık % 18,5 daralmıştır. Bu daralmanın üzerine nüfus artış oranı eklendiğinde kamu personelinin en çok KİT'lerde tasfiye edildiği görülmektedir.

Tablo 3.17. 1990'lı Yıllarda Yerel Yönetimlerde Çalışan Personel Sayıları

	1993	**1996**	**1999**
Memur	92.524	95.139	95.182
Sözleşmeli Personel	1.195	994	735
Sürekli İşçi	97.531	94.050	83.460
Geçici İşçi	68.558	73.761	97.151
Toplam	259.808	263.944	276.528

Kaynak: İçmen, 2009, 80.

1993- 1999 yılları arasındaki yerel yönetimlerin istihdam yapısını gösteren bu tabloda belediyenin hizmet götürdüğü nüfusun hızla artmasına karşılık güvenceli memurluk statüsünün sayısının ortalama aynı kaldığını, ancak geçici işçi profilinin özellikle 1996 yılından 1999 yılına gelindiğinde artış eğiliminde olduğunu söylemek mümkündür.

Yüksek işçilik maliyetlerinin getirdiği yük sonucu belediyelerin kadrolu işçi sayısı da 1993 yılından itibaren sürekli azalmış, buna paralel olarak da daha esnek bir istihdam yöntemi olan geçici işçi istihdamı artış göstermiştir. Memurlar, işçiler lehine, sürekli işçiler de geçici işçiler lehine gerilemektedir. Geçici işçi kadrosunda olup, belediyelerde üst yöneticilik yapan görevliler yanında, tahakkuk memurluğu gibi yalnızca memur olanların değil, bu unvana sahip kişilerin yapması gereken işlerde geçici işçilere yaptırılmaktadır (Aslan, 2005, 389). Dikkat çekici nokta ise, memur, işçi ve geçici işçi sayıları önemli bir seviyedeyken, daha nitelikli ve yerinde personel istihdamına yönelik sözleşmeli personel sayısı toplam personel içerisinde çok küçük miktarlarda kalmasıdır.

Tablo 3.18. 1990'lı Yıllarda KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları

	1990	%	1992	%	1996	%
Memur	30.023	4,2	16.360	2,3	20.061	3,6
Sözleşmeli Personel	248.699	35	257.732	37,7	227.131	41,7
İşçi	431.694	60,7	409.382	59,8	297.136	54,5
Toplam	710.416	100	683.474	100	544.328	100

Kaynak: Şaylan, 2000, 69.

KİT'lerdeki personel rejimi 1990'larda da, 1980'ler dekine paralel düzeyde seyretmiştir. 1990 yılında KİT'lerde çalışan toplam personel sayısı 710.416 iken bu sayı 1996 yılına gelindiğinde 544.328'e düşmüştür. 1990 yılında toplam personel içindeki memur sayısı % 4,2 iken 1996 yılında bu oran %3,6'ya düşmüştür. Sözleşmeli personelin toplam personel içindeki oranı 1990'da % 35 iken, 1996'da % 41,7'ye yükselmiştir. İşçilerin toplam personel sayısı içindeki oranı 1990'da % 60,7 iken, bu oran 1996'da % 54,5'e düşmüştür.

Sonuç olarak KİT'lerde çalışan personelin durumu 1980'lerdeki ile aynı yönlüdür. Yani bir taraftan toplam personel sayısı azalırken, diğer taraftan toplam personel içindeki memurda azalma onun yerine sözleşmeli personel de artma gözlemlenmektedir. Vurgulanması gereken bir diğer nokta 1988 yılında memurların toplam personel içindeki oranının % 26,2 iken, 1990 yılından itibaren ortalama % 3'e düşmesidir. Bu durumda önce 1988 yılında çıkan 308 sayılı sonra 1996 yılında çıkan 399 sayılı KHK'lerin etkisi söz konusudur. Kararnameler temelde KİT personel rejimini kökten ve bütüncül olarak değiştirmiştir. Kökten değişiklikle bütün görevlerin sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmesi öngörülmüştür.

3.4. 2000 Sonrası Kamu Personelinin Niceliksel Analizi

2003 Türkiye'sinde, Türk kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeyi amaçlayan iki yeni reform tasarısından biri olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının 46. maddesi, yeni kamu personel rejiminin önemli ipuçlarını vermektedir. Tasarı, bazı personel sorunlarıyla karşı karşıya kalındığını belirtmektedir. Tasarıya göre bu sorunların en başında personel sayısının fazlalığı ve dağılımındaki oransızlık sorunu gelmektedir. Neoliberal politikalar tarafından öne sürülen Türkiye'de kamu kesimi istihdamının aşırı büyüklüğü iddiası, kamu hizmetlerini tasfiye etme ve bu alanı piyasa mekanizmasına açmaya dönük olarak ortaya atılmıştır. Hâlbuki OECD rakamlarını incelediğimizde ise, ülkemizdeki oranların, birçok gelişmiş ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında seyrettiğini görmek mümkündür.

Tablo 3.19. 2000 Yılı Verilerine Göre Farklı Ülkelerde Kamu Personel Sayıları ve Nüfusa Oranları

Ülkeler	Kamu Personel Sayısı	Nüfusa Oranı
ABD	20.572.000	7.46
Kanada	2.548.137	8.15
Fransa	4.819.300	8.18
Almanya	4.364.100	5.27
İtalya	2.275.946	3.95
İspanya	1.552.838	3.88
Türkiye	**2.197.152**	**3.34**
Yunanistan	270.897	2.56
Macaristan	791.436	7.80
İrlanda	235.326	6.19
Hollanda	828.033	5.20
Yeni Zelanda	205.305	5.37
Avusturya	441.560	5.44
Çek Cumhuriyeti	715.858	6.96
Finlandiya	536.632	10.40

Kaynak: OECD, Public Management Service, 2000.

2000 yılında ülkemizdeki kamu personel sayısının toplam nüfusa oranı % 3,34 dir. Bu oran, Fransa'da % 8,18, ABD'de % 7.46, Almanya'da % 5,27'dir. Ayrıca yine OECD verilerine göre, Finlandiya'da her 10, Kanada'da her 12, ABD ve Macaristan'da 13, İrlanda'da 14, Almanya ve Hollanda da 19, Türkiye'de ise 30 kişiden biri memurluk yapmaktadır.

2000'li yıllara damgasını vuran bir diğer değişim ise sağlık hizmetleri sınıfı üzerinden olmuştur. Bu durum 2003 yılında çıkarılan 4924 sayılı kanun ile gerçekleşmiştir. Adı geçen kanun, sağlık hizmetlerinin statü hukukuna dayanan istihdam sisteminin asli istihdam biçimi olan memur statüsünün yerine esnek istihdam modelinin asli istihdam biçimi olan sözleşmeli personel statüsü ile yürütülmesine imkân vermiştir.

Ayrıca bu kanunun 11. maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine şu ifade eklenmiştir: "Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usulle göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir". Bu ifade ile asli bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetinin taşeron personel istihdam eden özel sektör firmalarına gördürülmesinin yolu açılmıştır.

Sağlık hizmetlerinde bazı hizmetlerin satın alma yoluyla karşılanması, taşeronlaşmayı giderek arttırmıştır. İlk dönemlerinde hastanelerde yemek, temizlik, güvenlik gibi destek hizmetlerde başlayan taşeronlaştırma uygulaması, klinik haricindeki sağlık hizmetlerine de yaygınlaştırılmıştır.

Tablo 3.20. Sağlık Bakanlığı Personel Sayısındaki Değişim

Personel Sayısı	1994	2002	2011
Kadrolu	228.000	245.000	358.000
Hizmet Alımı	7.000	11.000	120.000
Toplam	235.000	256.000	478.000

Kaynak: Sayan ve Küçük, 2012, 176.

Hızlı bir artış gösteren taşeron istihdam biçimi, diğer sektörlerde olduğu gibi sağlık hizmetlerinde de esnek istihdam rejiminin en güvencesiz kategorisini oluşturmaktadır. 2003 yılından sonraki sekiz yıl içinde hizmet alımı sayısı 11.000'den 2011 yılı itibariyle 120.000'e yükselerek yaklaşık 11 kata yakın bir artış göstermiştir.

Tablo 3.21. 2007-2013 Yıllarında Devlet Memurlarının Hizmet Sınıflarına Göre İstihdam Oranları

Hizmet Sınıfları	2007	2013	2007'den 2013'e değişim oranı (%)
Genel İdare Hiz.	562.357	680.486	21
Teknik Hiz.	107.617	141.057	31
Sağlık ve Yrd. Sağlık Hiz.	327.303	474.800	45
Eğitim Öğretim Hiz.	632.791	829.622	31,1
Avukatlık Hiz.	3.486	5.873	68,4
Din Hiz.	80.999	118.326	46
Emniyet Hiz.	219.777	286.136	30,1
Mülki İdare Amr. Hiz.	2.427	2.171	-10,5
Yardımcı Hiz.	203.304	158.290	22,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Hizmet Sınıfları İstihdam Verileri (Haziran)

Kamuda istihdamın hizmetler üzerinden dağılımına bakıldığında, en fazla istihdamın 2007'den 2013 yılına göre en fazla istihdam artışı avukatlık, din ve sağlık hizmetleri sınıflarında olmuştur. Son yedi yıllık dönemde avukatlık hizmetlerinde istihdam artış oranı %

68,4, din hizmetleri sınıfında istihdam artışı % 46 ve sağlık hizmetlerinde ise % 45'tir. Bu hizmetlerdeki artışı, siyasal iktidarın kamusal hizmetler ve kamu görevlileri aracılığıyla toplumu biçimlendirme ve toplumsal kontrolü sağlama ihtiyacından kaynaklandığını söylemek mümkündür (Kayar, 2014, 64).

Tablo 3.22. 2000'li Yıllarda Kamu Personelinin İstihdam Türlerine Göre Dağılımı

	Memur	**%**	**Sözleşmeli Personel**	**%**	**İşçi**	**%**	**Toplam**
2000	1.675.952	75,4	182.004	8,1	363.022	16,3	2.220.978
2001	1.730.333	73,2	200.327	8,4	431.511	18,2	2.362.171
2002	1.744.766	74,6	196.384	8.3	401.245	17,1	2.342.395
2003	1.603.358	76,5	157.157	7,4	338.551	16,1	2.099.066
2004	1.582.324	77,4	131.914	6,4	333.201	16,2	2.047.439
2005	1.595.687	79,4	135.405	6,7	280.093	13,9	2.011.185
2006	1.600.314	82,4	134.485	6,9	209.752	10,7	1.944.551
2007	1.620.235	80,4	188.875	9,3	209.110	10,3	2.018.220
2008	1.628.888	79,3	220.461	10,7	206.556	10	2.055.905
2009	1.671.410	77,5	271.915	12,6	214.522	9,9	2.157.847
2010	1.672.001	78,1	252.454	11,7	220.087	10,2	2.144.542
2011	1.676.442	80,6	260.231	12,4	146.453	7	2.083.126
2012	2.061.349	88	135.278	5,7	149.501	6,3	2.346.128
2013	2.149.254	87,6	148.513	6	159.279	6,4	2.457.046
2014	2.234.675	90,1	90.231	3,6	156.776	6,3	2.481.682

Kaynak: 2000-2002 Arası Veriler: Aslan, 2005, 314. 2003-2014 Arası Veriler: Kayar, 2014, 70.

Tablo incelendiğinde sözleşmeli personelde 2000'li yıllarda üç kırılma yaşandığı görülmektedir. Birinci kırılma 2001-2004 yılları arasında görülen sözleşmeli personel sayısındaki düşüştür. Bu düşüş yaklaşık % 34'tür. Bu düşüşün temel kaynağı sözleşmeli personelin yoğun olduğu KİT'ler de, önemli miktarda yaşanan özelleştirmelerdir. Dikkati çeken ikinci kırılma ise, 2006'dan başlayan 2011 yılının da dahil olduğu artış eğilimidir. İlgili yıllarda ki artış miktarı yaklaşık % 93,5'tir. Bunun nedeni ise o yıllarda gerek Milli Eğitim Bakanlığına gerekse Sağlık Bakanlığına yapılan sözleşmeli personel alımlarıdır. Üçüncü kırılma ise 2012 yılında sözleşmeli personelin sayısındaki düşme ile karşımıza çıkar. % 48'e karşılık gelen bu düşmenin nedeni, 4 Haziran 2011 tarihinde çıkarılan 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sözleşmeli memurların memur kadrosuna geçirilmesinden

kaynaklandığı bilinmektedir. Aynı durum 2014 yılında da gerçekleşmiş, memur kadrolarına atanma nedeniyle sözleşmeli personel sayısı 90.231'e gerilemiştir.

Bu durum memur istihdamında da yaşanmıştır. 2001'den 2004 yılına gelindiğinde memur sayısı 148.009 kişi azalmıştır. Azalma yaklaşık % 8,5'tir. Bu azalmanın nedeni Türkiye'nin 2001 yılında yaşadığı en büyük ekonomik krizinin istihdama olan olumsuz etkisidir. 2005 yılından itibaren ekonomik krizin etkisinin geçmesi ile birlikte memur istihdamında artış yaşanmaya başlanmıştır. Karşılaştırma 2000-2014 arası yapıldığında toplam personel sayısının 260.704 kişi arttığı görülmektedir. Artış miktarı % 11,7'dir. Yaşanan bu artışın daha iyi kavranabilmesi için ilgili yıllardaki nüfus artış hızının da analize katılması gerekir. 2000–2014 arası nüfus artış hızı yaklaşık % 14,5'tir. Bu durumda toplam personel sayısındaki artışın nüfus artış hızına oranının altında kaldığı görülmektedir. Her ne kadar ilgili yıllarda toplam personel sayısında artış olduğu görülse de gerçekte bir azalma yaşanmıştır.

Ancak analiz sadece memur istihdamı ve sözleşmeli personel için yapıldığında memur sayısında 2000-2014 arasında % 33'lük bir artış yaşandığı görülmektedir. Nüfus artış hızının % 14,5 olduğu dikkate alındığında memur sayısında gerçek bir artış yaşanmıştır. Sözleşmeli personel ise 2000-2014 arasında % 50 azalmıştır. Nüfus artış hızı da analize dahil edildiğinde bu istihdam türünde çok önemli azalma olduğu görülmektedir.

01.01.2006 tarihi itibariyle tüm hükümleri yürürlüğe girmiş olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk mali yönetiminde reform gerçekleştirilmiştir. Özellikle kamu kurumlarının bütçe yapılarında meydana gelen değişiklikler ile personel sayılarına ilişkin en sağlıklı verilere Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) aracılığıyla 2007'den itibaren ulaşılmaktadır. Bu sebeple bu kurumdan elde ettiğimiz veriler ışığında 2007 ile 2014 yıllarına ilişkin kamu personel istihdam sayılarına genel bir bakış aşağıdaki tabloda verilmek istenmiştir.

Tablo 3.23. 2007-2014 Yıllarına İlişkin Kamu Personel İstihdamı

	2007	2014	2007'den 2014'e değişim oranı (%)
Memur	2.077.699	2.826.113	36
Sözleşmeli Personel	223.812	121.254	-45,8
İşçi	484.497	317.734	-34,4
Sürekli İşçi	375.211	343.706	-8,3
Geçici İşçi	109.286	28.028	-74,3
Geçici Personel	17.024	23.438	37,6
Diğer	122.274	97.500	-20,2
Toplam	2.925.306	3.440.039	17,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Kamu Sektörü İstihdam Verileri (Aralık)

2007-2014 dönemleri arasında kamudaki işlerde güvenceli istihdam biçimleri zayıflamıştır. 2007 yılında kamuda işçi sayısı (sürekli-geçici) 484.497 iken, 2014 yılında % 34,4 düşerek 317.734 olmuştur. Aynı yıllarda sadece sürekli işçi sayısındaki düşüş oranı ise yüzde 8,3'dür. Geçici işçi sayısında ise % 74,3'lük bir düşüş söz konusudur. Bu düşüşün 2007 yılından sonra geçici işçilerin kadroya geçirilmesinden kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Geçici personel statüsünde çalışanların oranı 2007'den 2014'e % 37,6 artmıştır. Bilindiği gibi, bu statüde çalışanlar; 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. 4/C'li olarak da adlandırılan bu grupta çalışanlar, 2010 yılında TEKEL Direnişi ile ekonomik ve sosyal haklar açısından önemli kazanımlar sağlamıştır. Ancak 4/C, kamu sektöründe güvencesiz istihdam biçimi olarak uygulanmaktadır.

Kamu istihdamında bir diğer sorunlu istihdam biçimi ise "Diğer" başlığı altında çalışanlardır. 657 sayılı Kanununda kamuda çalışanların statüleri açıkça belirtilmesine ve "Bu Kanuna tabi kurumlar, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar" ibaresi yer almasına rağmen, kamu hizmetlerinde "Diğer" başlığı altında birçok kişinin çalıştırıldığı görülmektedir. Nitekim, Tabloda görüldüğü gibi, 2014 yılında "diğer" başlığı altında çalışanların sayısı 97.500'dür.

Tablo 3.24. 2000'li Yıllarda Yerel Yönetimlerde Çalışan Personel Sayıları

	2000	2003	2007	2014
Memur	89.501	83.835	90.293	126.261
Sözleşmeli Personel	1.054	1.078	6.112	4.638
Sürekli İşçi	74.301	59.025	108.873	120.511
Geçici İşçi	94.977	114.265	100.745	7.614
Toplam	259.833	258.203	306.023	259.024

Kaynak: 2000-2003 Verileri: İçmen, 2009, 80. 2007-2014 Verileri: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Kamu Sektörü İstihdam Verileri (Aralık)

Tablo da elde edilen veriler ışığında 2003 yılı ile 2007 yılı arasında yerel yönetimler personelinde gerek sözleşmeli personel gerekse işçi statüsünde yaşanan kırılmalar oldukça dikkat çekicidir. Buna hem hizmet satın almanın hem de norm kadro çalışmalarının neden olduğu söylenebilir. Önceleri geçici işçilerin yükselişi gözlemlenirken sonraları uzmanlık gerektiren sözleşmeli personelin sayısında artış gözlemlenmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunun yürürlüğe girmesiyle, belediyelerde sözleşmeli personel istihdamının artış göstermesidir. 5393 sayılı Kanun öncesi dönemde belediyeler 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli personel istihdam etmekteydiler ve yasal mevzuat gereği Maliye Bakanlığı'nın da içinde bulunduğu bir vize süreci yaşanmaktaydı. Belediyeler sözleşmeli personel taleplerini İçişleri Bakanlığına göndermekte, İçişleri Bakanlığı ise ilgili talepleri Devlet Personel Başkanlığına ve Maliye Bakanlığı'na göndermekte, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine söz konusu sözleşmeler Maliye Bakanlığınca vize edilmekteydi. 2003 yılı verilerine göre belediyelerde 1078 adet sözleşmeli personel istihdam edilmiştir. Ancak 2005 yılı itibariyle belediyeler, 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle vize şartının kaldırılmasıyla daha çok sözleşmeli personel çalıştırma imkânı elde etmişlerdir. Her ne kadar eski uygulamadan yeni uygulamaya geçiş sürecinin yaşandığı 2005 yılında, uygulamanın nasıl olacağının netleşmemesi sebebiyle kaotik bir durum ortaya çıkmışsa da, daha sonra sürecin rayına oturmasıyla sözleşmeli personel istihdamında artış gözlemlenmektedir. 2007 yılı verileri bunu destekler niteliktedir. Belediyelerin ve bağlı idareler ile mahalli idare birliklerinin istihdam yapısı içinde sözleşmeli personel sayısı 6.111'e ulaşmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, yerel yönetimlerde toplam istihdam 2007'ye göre 2014 yılında % 15,3 düşerken, en fazla düşüş işçi statüsünde çalışanlarda olmuştur. Belediyelerde

işçi olarak çalışanlar 2007 yılında 209.618 iken, 2014 yılında % 38,8 düşerek 128.125 olmuştur.

Aynı zamanda, 2000'li yıllarda kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalarda, asli ve sürekli görevlerin sözleşmeli personel eliyle görülmesinin yanında taşeron personele gördürülerek piyasaya devredilmesi ortaya çıkmıştır. Söz konusu yasaların hizmet satın alımı yolu ile kamu hizmetini vermeyi ön planda tutması sonucu belediyeler, kamu hizmetini özel sektör aracılığıyla sunma yolunu tercih ederek siyasi iktidarın hedefini gerçekleştirmiş bulunmaktadırlar (Günal, 2011, 71).

Belediyelerde görülen istihdam değişikliği, şirketleşme ve taşeronlaşma yoluyla esnek bir yapıya bürünmüştür. Belediyeler kurdukları şirketlere doğrudan hizmeti gördürmekte, şirket yönetiminde de belediye yöneticileri yer almaktadır. Belediyelerde şirketleşme dışında bir diğer esnek istihdam, taşeronlaşma uygulamasıdır. Taşeronlaşan belediyelerin yerine getirmekte zorunlu olduğu çöp toplama, park ve bahçe düzenleme, ulaşım gibi yerel hizmetler yanında su sayacı okumak ve doğal gaz sayacı okumak bedelleri toplamak gibi hizmetlere de ulaşmıştır. Asgari ücretle ve tamamıyla güvencesiz çalıştırılan işçilerin olduğu taşeron şirketlerde, sendikal örgütlenme hemen hiç yoktur (Aslan, 2005, 399).

2000'li yıllara damgasını vuran yeni istihdam türü taşeronlar üzerinden gerçekleşmiştir. Ucuz işgücü istihdamı anlamına gelen taşeronluk, AKP Hükümeti döneminde kamuda istisna olmaktan çıkmış, egemen istihdam biçimi haline gelmiştir. İşgücü maliyetlerini düşürmek amacıyla aynı işin, benzer işin ya da yardımcı işin alt işverenler eliyle yaptırılması anlamına gelen taşeronlaştırma, işçiler açısından çalışma haklarının zayıflatıldığı, çalışma koşullarının kötüleştiği bir istihdam aracıdır. Sadece kamuda değil, özel sektörde de yaygın olan taşeron istihdamına ilişkin resmi veriler yetersiz olmakla birlikte, 2000'li yıllarda taşeron işçi sayısı iki katına ulaşmıştır. Taşeronlaştırma yalnızca genel hizmetler işkolunda değil, sağlıktan eğitime, inşaattan ulaşıma birçok işkolunda temel istihdam biçimi olurken, emek değersizleştirilmiştir.

Tablo 3.25. 2000'li Yıllarda Özel ve Kamu Sektöründe Kayıtlı Taşeron İşçi Sayısı

	Alt İşverenler Tarafından Bildirimi Yapılan Toplam Sigortalı Sayısı
2002	387.118
2004	581.490
2006	907.153
2008	1.261.630
2010	1.293.898
2011	1.611.204

Kaynak: İstanbul Milletvekili Mahmut Tanal'ın 7/9123 sayılı soru önergesine verilen yanıt. (Kamu İstihdam Bülteni)

Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik tarafından yanıtlanan soru önergesine göre, 2002 yılında kayıtlı taşeron işçi sayısı 387.118 iken 2011 yılında bu sayı % 316 artarak 1.611.204'ü bulmuştur.

Tablo 3.26. 2000'li Yıllarda KİT'lerde Çalışan Personel Sayıları

	2000	%	2005	%	2011	%	2014	%
Memur	10.329	2,3	7.012	2,7	6.096	3,3	4.571	3,1
Sözleşmeli Personel	141.801	32,6	86.870	35,1	76.053	41,9	74.517	51,0
İşçi	282.555	65,1	153.380	62,2	99.076	54,8	66.959	45,8
Toplam	434.655	100	247.262	100	181.225	100	146.047	100

Kaynak: 2000-2005-2011 Verileri: Köroğlu, 2012, 462. 2014 Verileri: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü (Aralık)

Tabloda yıllar itibariyle KİT'lerde çalışan personel sayıları verilmiştir. 2000 yılında KİT'lerde çalışan toplam personel sayısı 434.655 iken, 2005 yılında önce 247.262'ye 2011'de 181.225'e 2014'te ise 146.047'ye kadar düşmüştür. Düşüş oranı yaklaşık % 58,3'tür. KİT'lerde personel sayısını azaltmaya yönelik bu düşüşü açıklayacak düzenleme 1999 tarihinde yayınlanan 2000 Yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı Kararnamesidir. Kararnamenin istihdamla ilgili 4. maddesinde; KİT'ler ve bağlı ortaklıklarının personel alımının (memur, sözleşmeli, daimi ve geçici işçi dahil durdurulduğu), eleman ihtiyacının ana kuruluş veya bağlı ortaklık içindeki birimlerin ihtiyaç fazlası elemanlarının nakli suretiyle karşılanacağı belirtilmiştir. Bu durumun doğurduğu sonucu tabloda görmek çok açıktır.

2000 yılında KİT toplam personel içindeki memurun oranı % 2,3 iken 2014'e gelindiğinde % 3,1 olarak gerçekleşmiştir. Sözleşmeli personelin toplam personel içindeki

oranı 2000 yılında % 32,6 iken, 2014'e gelindiğinde % 51'e çıkmıştır. Son olarak işçilerin toplam personel içindeki oranı 2000 yılında % 65, 1 iken, 2014'de % 45,8'e düşmüştür. Sonuç olarak 2000-2014 yıllarında, memur ve sözleşmeli personel sayılarında düşme olduğu halde toplam personel sayısı içindeki oranlarının arttığı görülmektedir. Bunun nedeni işçi sayısındaki düşmenin memur ve sözleşmeli personel sayısındaki düşmeden çok fazla olmasıdır. İşçilerin durumu ise 1990'lı yıllardan çok farklı olmayıp hem rakamsal olarak hem de oransal olarak azalmaktadır.

3.4.1.Diğer Kamu Görevlilerinin Niceliksel Analizi

Öğretide ve yargı kararlarında tartışma konusu olan bir diğer durum, diğer kamu görevlileri kavramının kapsamı ve bu kavram içine hangi personel grubunun dâhil olduğudur. 1982 Anayasası md. 128/1'e göre devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Buradan hareketle anayasa genel idare esaslarına tâbi aslî ve sürekli hizmetlerin sadece memurlar eliyle görülmesini zorunlu tutmamış memur dışında başka bir istihdam türü de öngörmüştür. Bu başka istihdam türü de diğer kamu görevlisi statüsünde olacaktır.

Anayasanın 128/2. maddesine göre kanunla düzenleme şartı getirilen ve statüter bir nitelik kazandırılan diğer kamu görevlilerini; askeri, adli, akademik alanlarda kamu hizmetlerini yürüten personel oluşturmaktadır. Buradan hareketle aşağıdaki tablo, diğer kamu görevlilerinin son iki yıl verilerinden oluşan sayısal analizi vermektedir.

Tablo 3.27. Diğer Kamu Görevlilerinin Sayısal Verileri

	Hakim-Savcı	**Akademik Personel**	**Askeri Personel**	**Toplam**
2014 (Haziran)	14.734	120.863	209.313	344.910
2015 (Mayıs)	15.908	125.355	223.566	364.829

Kaynak: 2014 Verileri: Kayar, 2014, 70. 2015 Verileri: www.dpb.gov.tr/tr, Erişim Tarihi: 20.09.2015.

Her üç personel türünde yıl itibarıyla sayısal bir artış gözlenmiştir. Diğer kamu görevlilerinin toplam personel sayısında % 5,7 oranında yıllık bir artış gözlemlenirken, en fazla oransal artış % 6,8 ile askeri personelde gerçekleşmiştir.

657 sayılı DMK'nın 1.maddesi gereğince öğretim üye ve yardımcıları özel kanun hükümlerine tabi oldukları için memur kategorisinde değerlendirilemezler. Bunlar statü

hukukuna bağlı olsalar da idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilseler de bir kamu tüzel kişisine kamu hukuku bağı ile bağlı olduklar için Anayasanın 128. maddesine göre diğer kamu görevlileri sayılırlar.

2547 sayılı kanunun m.3/1-l'sine göre; öğretim elemanları yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim üyeleri, öğretim görevlileri, okutmanlar ile öğretim yardımcılarıdır. Üniversitede devamlı statüde görev yapan öğretim elemanların bir bölümü statü hukukuna bağlı iken, diğer bir bölümü sözleşme ilişkisi ile çalıştırılmaktadır. Üniversitelerde sadece öğretim elemanı değil idari işler içinde istihdam edilmiş kamu personeli bulunmaktadır. Aşağıdaki tablo üniversitelerde çalışan personelin istihdam bazında dolu kadro dağılımlarını vermektedir.

Tablo 3.28. Üniversitelerde Çalışan Personelin İstihdam Bazında Dolu Kadro Dağılımları

İstihdam Şekli	Mayıs 2015
Öğretim Elemanı	125.355
Memur	102.906
Sözleşmeli Personel	4.933
Sürekli İşçi	2.765
Geçici Personel	759
Geçici İşçi	878
Toplam	237.363

Kaynak: www.dpb.gov.tr/tr, Erişim Tarihi: 20.09.2015.

Üniversitede istihdam edilen personel içinde öğretim elemanları hariç en büyük oran 102.906 kişi ile memurluk statüsündedir. 2015 Mayıs ayı verilerine göre % 52,8'lik orana sahip olan akademik personelden sonra sırayı, 237.363 toplam istihdam içinde % 43,3'lük oranla memurlar almaktadır.

Askeri Personel ise askeri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlileridir. Askeri Personel içindeki sözleşmeliler, idari hizmet sözleşmesiyle kamu hizmetlerine bağlandıklarından ve bu bağ bir kamu hukuku ilişkisi olduğundan tıpkı atamayla göreve gelen askerler gibi kamu görevlisi sayılırlar.

926 sayılı kanun 657 sayılı DMK gibi istihdam türlerini sıralamamıştır. Kanunun tümü incelendiğinde askeri personel istihdamının subay, astsubay, uzman erbaş, uzman jandarma, sözleşmeli erbaş/erlerden oluştuğunu söyleyebiliriz.

Türk Silahlı Kuvvetleri içinde rütbeli veya üniformalı görevliler dışında sivil memurun ve işçinin olduğu unutulmamalıdır. Bu kamu görevlileri büyük ölçüde 657 sayılı DMK kapsamında görev yapmaktadırlar. Bu anlamda her üç kuvvet komutanlığı kadrolarında ve diğer askeri birimlerde; mühendis, mimar, öğretmen, avukat, din görevlisi vb unvanlarla çalışan kamu görevlileri de bulunmaktadır.

Tablo 3.29. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Sayıları

Statü	2015 (Mayıs)
General Amiral	345
Subay	39.511
Astsubay	96.189
Uzman Jandarma	22.945
Uzman Erbaş	60.358
Sözleşmeli Erbaş/Er	4.218
Memur	28.502
İşçi	19.234
Genel Toplam	271.302

Kaynak: www.dpb.gov.tr/tr, Erişim Tarihi: 20.09.2015.

Türk silahlı kuvvetlerin personel sayısına baktığımızda ise, askeri personel bazında en fazla oran astsubay sınıfına aittir. Onu % 22,2'lik oranla uzman erbaş sınıfı takip etmektedir. TSK'da yer alan sivil memur sayısı ise 28.502 kişi ile % 10,5'tur.

3.4.2. Kamu Personelinin Cinsiyet Üzerinden Analizi

Memur, hâkim ve savcı, öğretim elemanı, sözleşmeli personel, geçici personel, sürekli işçi, kapsam dışı sürekli işçi ve geçici işçi statülerinde istihdam edilen kamu personelinin cinsiyete göre dağılımı, istihdam şekillerine göre değişmektedir.

Tablo 3.30. Kamu Personelinin Cinsiyet Analizi

Konumu	2014 Haziran			2015 Mayıs		
	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam
	Sayı	Sayı		Sayı	Sayı	
Memur	899.158	1.335.517	2.234.675	935.301	1.483.480	2.418.781
Hakim/Savcı	3.703	11.031	14.734	4.002	11.906	15.908
Öğretim Elemanı	49.897	70.966	120.863	52.451	72.904	125.355
Sözleşmeli Personel	20.281	69.950	90.231	27.542	80.371	107.913
Geçici Personel	5.329	17.307	22.636	4.316	18.625	22.941
Sürekli İşçi	9.216	144.226	153.442	18.952	235.564	254.516
Sürekli İşçi Kapsam Dışı	732	2.602	3.334	805	2.794	3.599
Geçici İşçi	3.501	18.963	22.464	2.694	20.130	22.824
Toplam	991.222	1.664.690	2.655.912	1.046.063	1.925.774	2.971.837

Kaynak: www.dpb.gov.tr/tr, Erişim Tarihi: 20.09.2015.

Kamu personelinin 2014 yılı itibarıyla cinsiyet dağılımı rakamlarına baktığımızda, toplam kamu personeli içerisindeki payı % 37,25 olan kadınların; % 41,28 ile en yüksek oranda öğretim elemanı alanında istihdam edildiği, % 6,01 ile de en düşük oranda sürekli işçi olarak istihdam edildiği görülmektedir. Aynı şekilde 2014 yılı itibarıyla, erkeklerin toplam kamu personeli içerisindeki payının oransal dağılımında ilk sıraları sürekli ve geçici işler almaktadır. Aynı durum 2015 yılı verilerinde de karşımıza çıkar. Kadınlarda en fazla oran % 41,84 ile öğretim elemanlarındayken, erkeklerde % 92,55 ve % 88, 2 ile sürekli ve geçici işçi statüsündedir.

Hem 2014 hem de 2015 yıllarında her iki cinsiyet türünde çalışan sayısının en fazla olduğu istihdam alanı memurluktur. 2014 yılı toplam kadın istihdamının % 90,7'si, toplam erkek istihdamının % 80,2'si memur olarak çalışmıştır. Aynı durum 2015 yılı mayıs ayı verileri içinde geçerlidir. Bu yılda toplam kadın istihdamının % 89,4'ü, erkek istihdamının % 77'si memur olarak çalışmaktadır. Hem 2014 hem de 2015'te kadın ve erkek istihdamı arasındaki farkın en fazla olduğu statü sürekli işçidir.

Devlet Personel Başkanlığının en son verilerinden derlenen bilgilere göre, genel olarak bakıldığında, kamu kurum ve kuruluşlarında devlet memuru, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçi, öğretim üyesi, hâkim ve savcı ile askeri personel dâhil toplam 3.256.886 kişi çalışıyor.

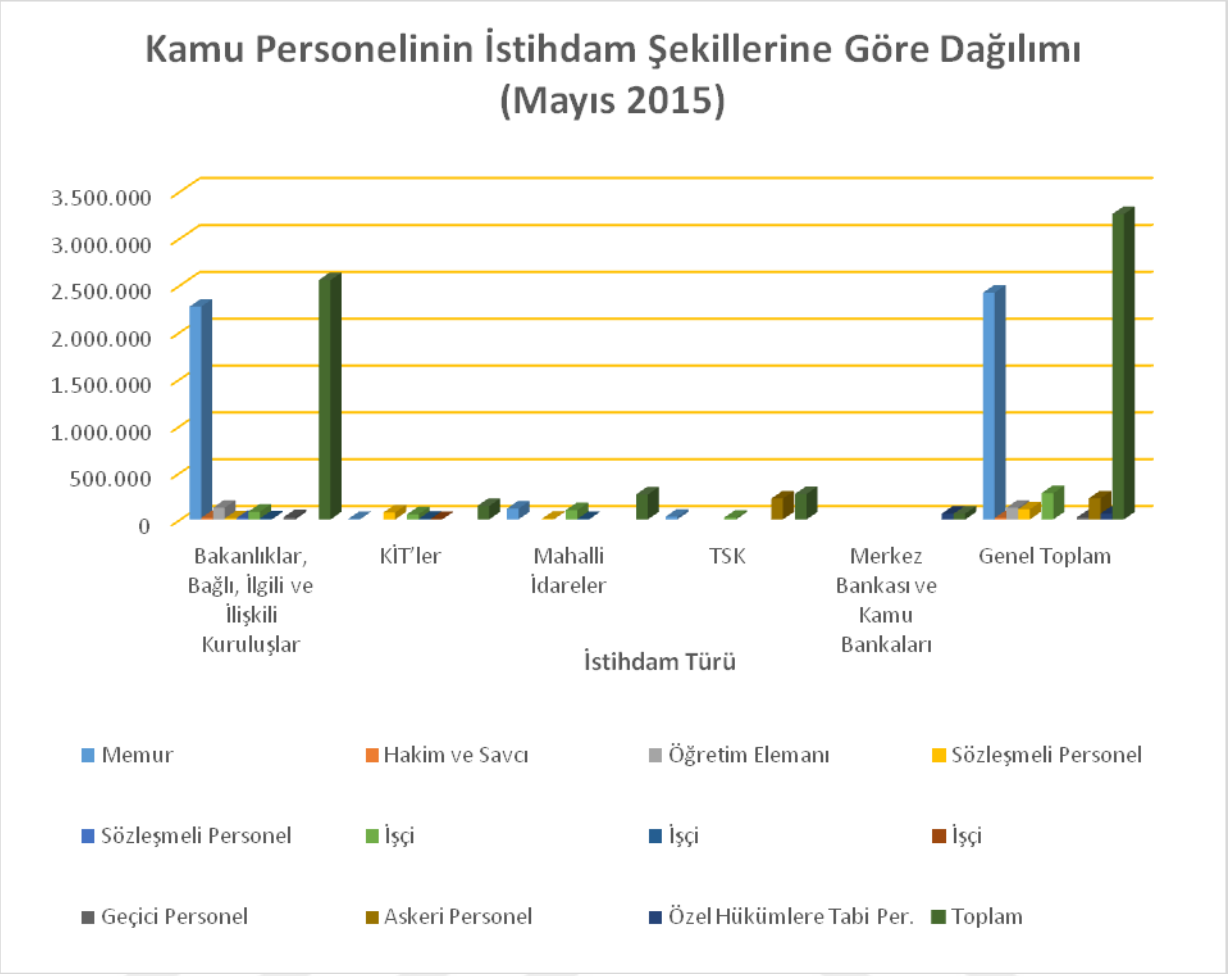
Tablo 3.31. Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Genel Dağılımı (Mayıs 2015)

İstihdam Türü		Bakanlıklar, Bağlı,İlgili ve İlişkili Kuruluşlar	KİT	Mahalli İdareler	TSK	Mrkz Ban.ve Kamu Ban.	Genel Toplam
Memur		2.270.020	4.935	115.324	28.502		2.418.781
Hâkim ve Savcı		15.908					15.908
Öğretim Elemanı		125.355					125.355
Sözleşmeli Personel	**657/4B**	11.490	74.173	7.669			107.913
	Diğer Sözleşmeli	14.581					
İşçi	**Sürekli**	82.142	54.739	98.401	19.234		280.939
	Geçici	10.817	6.780	5.227			
	Kapsam Dışı		3.599				
Geçici Personel		22.941					22.941
Askeri Personel					223.566		223.566
Özel Hükümlere Tabi Per.						61.483	61.483
Toplam		2.553.254	144.226	266.621	271.302	61.483	3.256.886

Kaynak: www.dpb.gov.tr/tr, Erişim Tarihi: 20.09.2015.

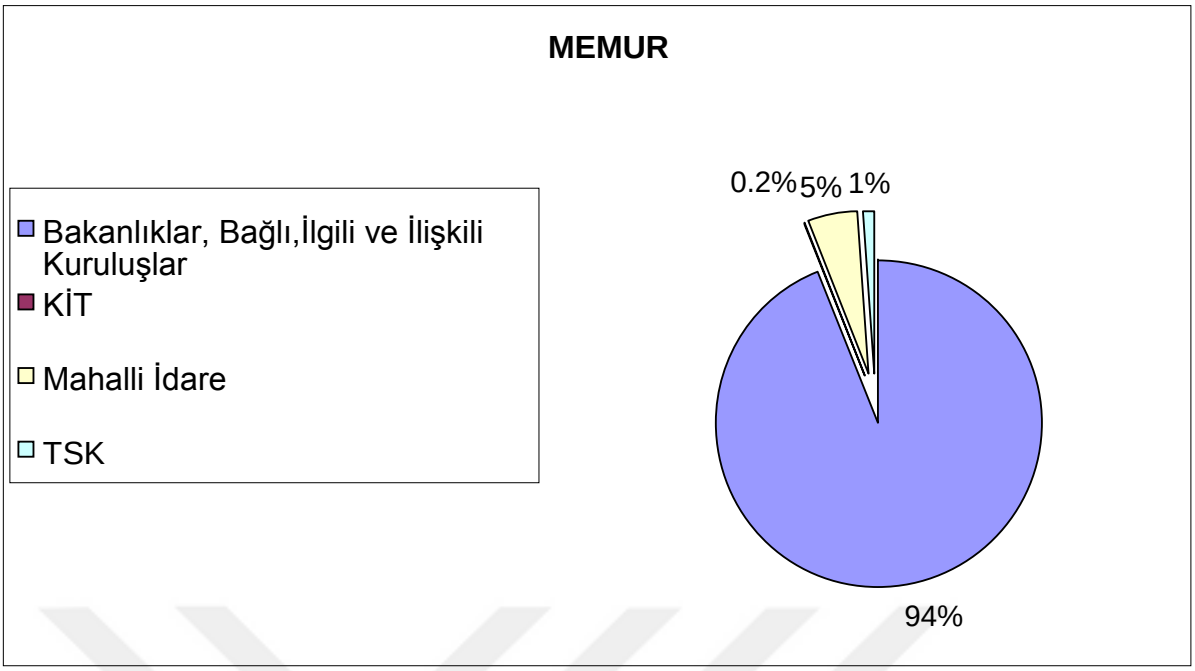
Mayıs 2015 itibarıyla, DPB'nın görev alanına giren kamu kurumlarında toplam 2.418.781 devlet memuru, 107.913 sözleşmeli personel, 280.939 işçi, 22.941 geçici personel istihdam ediliyor. Kamu iktisadi teşebbüslerinde 4.935 memur, 74.173 sözleşmeli personel, 54.739 sürekli işçi, 6.780 geçici işçi ve 3.599 kapsam dışı personel çalışıyor.

Başbakanlık, Bakanlıklar, Üniversiteler, Kuvvet Komutanlıkları, Müsteşarlıklar, Başkanlıklar, Genel Müdürlükler, Üst Kurullar ve Diğer Statülü Kurumlar, KİT'ler baz alındığında kamuda istihdam edilen personelin % 13,75'i merkezde, % 84,19'u taşra teşkilatında çalışıyor. 2015 yılının mayıs ayı itibarıyla yurtdışında çalışan personel sayısı ise 492 oldu.



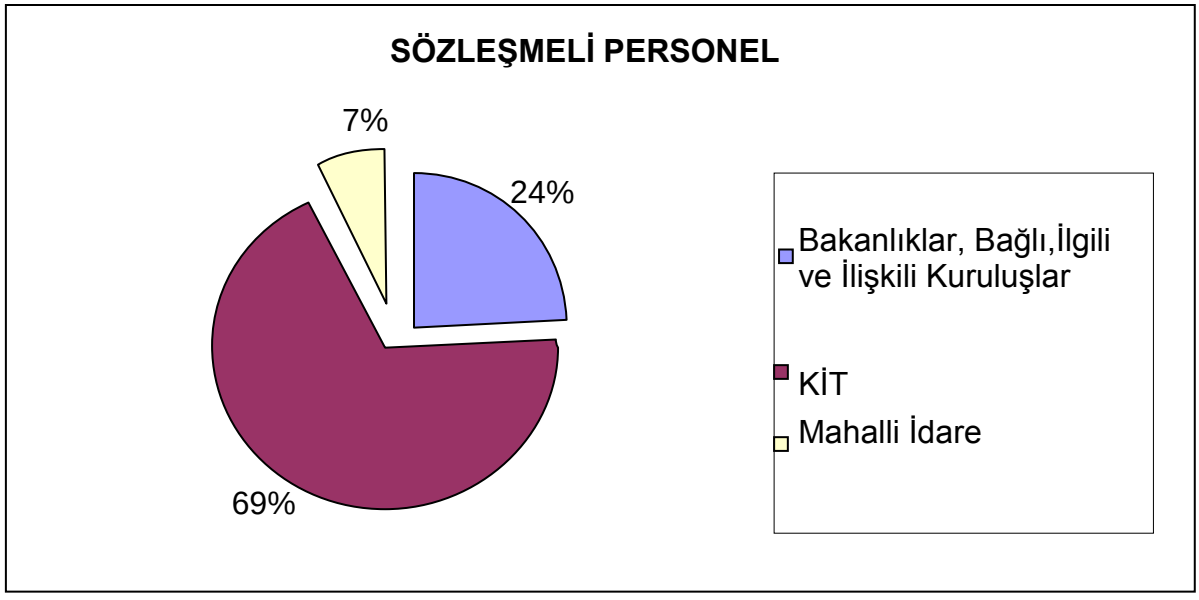
Grafik 3.1. Mayıs 2015 Verilerine Göre Kamu Personelinin İstihdamı

Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar içinde en fazla sayı memur statüsünde bulunmaktadır. KİT'lerde ise durum sözleşmeli personel lehine gelişme göstermektedir. Sözleşmeli personelden sonra sırayı KİT'lerde sürekli işçi almaktadır. Mahalli İdarelere gelince sırayla memur ve sürekli işçi en yüksek istihdama sahiptir. Türk Silahlı Kuvvetleri içinde askeri personelin dışında yer alan memurların sayısı işçilerden daha fazla sayıda istihdam edilmiştir.



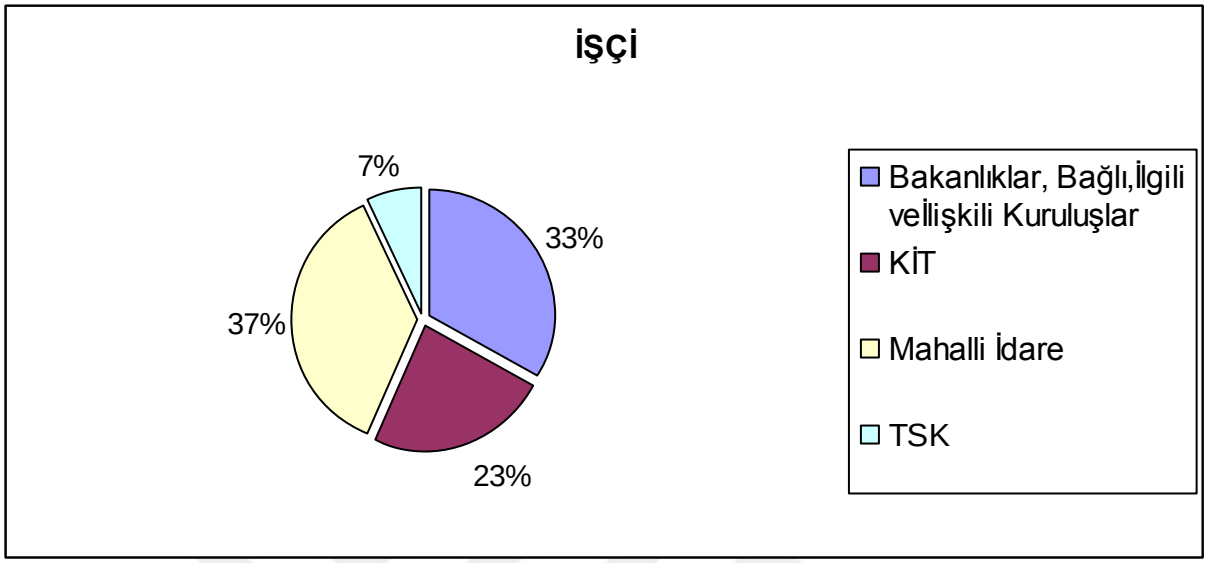
Grafik 3.2. 2005 Yılı Memur Oranları

Türk Kamu Personelinin temel istihdam biçimi olan memurlukta oransal duruma bakıldığında; % 94 ile ilk sırayı Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlar alır. % 5'lik oranla ikinci sırayı mahalli idarelerde görev alan memurlar oluşturur. KİT'lerdeki durum ise, bir kere daha 1980'lerden itibaren uygulamaya konulan, memur statüsünün eritilme politikasını kanıtlar niteliktedir.



Grafik 3.3. 2005 Yılı Sözleşmeli Personel Oranları

Sözleşmeli personelde durum % 69'luk oranla KİT'ler öncülüğündedir. 1980'li yılların temel istihdam biçimi olan sözleşmeli personelin 2000'li yıllarda sayıca düştüğünü bu grafikte de görmek mümkündür.



Grafik 3.4. 2005 Yılı İşçi Oranları

Kurumlar temel alındığında işçi statüsünde çok farklı bir kayma görülmemektedir. Oransal dağılım birbirini destekler niteliktedir. % 37 ile ilk sırayı mahalli idareler alırken, ikinci sıra % 33 ile Bakanlıklar, Bağlı, İlgili ve İlişkili Kuruluşlara aittir. KİT'lerde büyük orana sahip sözleşmeli personelinden sonra % 23 ile ikinci sırayı işiler almaktadır. Sadece askeri personelin çalışmadığı Türk Silahlı Kuvvetler bünyesinde ise işçi statüsü, % 7'lik bir oranla temsil edilmektedir.

3.5. Genel Değerlendirme

Devlet fikri toplumların gelişimine paralel bir seyir izleyerek esrarlı, uzak ve korkutucu olarak algılanma biçiminden toplumda daha insanca bir kimlikle görünmeye başlamış, korkutucu baba kimliğine bürünmüş olan imajına sonradan annenin müşfik görüntüsü de eklenmiş; koruyucu güven verici bir devlet görüntüsü bireylerin zihnine yerleşmiştir (Gökbunar, Özdemir ve Uğur, 2008, 158). Tarihin değişik dönemlerinde yapılan devlet tanımlarında; yaşanan çağın özellikleri, siyasi ve idari yapısı, ideolojik yaklaşımlar gibi ana konular büyük rol oynamıştır. Buna bağlı olarak da zamanla devlete yüklenen görev ve fonksiyonlarda da değişimler yaşanmıştır.

Devletin doğası, oluşumu ve niteliği üzerine yazılan yazıları kütüphanelere sığdırmak kolay olmamakla birlikte, elimizin altında gibi bize yakın, her an gördüğümüz gökyüzü kadar

kuşatıcı bir olguyu çözdüğümüz, çözümlediğimiz ve kavradığımız söylenemez (Kılıçbay, 1997, 15). Devlet; belirli bir ülke üzerinde ve hükümetle temsil olunan üstün ve merkezi bir otoritenin hükmü ve gözcülüğü altında, belirli bir hukuksal ve otonom bir düzene bağlı olarak yaşayan insanlardan oluşan siyasal ve en geniş birliktir (Kapani, 1989, 36).

Kamu yönetimi ise devletin bir parçasıdır ve değişim sürecinin yönetilmesi ve yönlendirilmesi için kamu yönetimi disiplininin "devlet" olgusunu çalışma alanı olarak kabul etmesi ile mümkündür. Yürütme erkinin örgütsel yapısı ve işleyişi anlamına gelen kamu yönetimi, 1980 sonrası kapitalizmin tüm dünyada etkisini tamamen hissettirdiği değişimden etkilenmiştir. Yeni sağ ve neoliberal politikalarla birlikte kamu yönetiminin kendisi de egemenlik alanını daraltmıştır. Bu durum özellikle özelleştirme, küreselleşme, yerelleşme gibi süreçlerin ortaya çıkmasını hızlandırmıştır. Devleti küçültme senaryolarının altyapısını ise kamu hizmeti anlayışındaki değişim oluşturur.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde sunulan kamu hizmetleri devlet tarafından sunulan ve piyasa ilişkilerinden bağımsız kılınmış hizmetler olarak tanımlanabilirken; yeni kamu yönetimi anlayışında kamu hizmetleri artık, piyasa ilişkileri içerisinde özel sektör tarafından devletin yakın gözetim ve denetimi altına üretilip kamuya sunulan hizmetler olarak tanımlanabilmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve temel ilkelerinin yeniden yapılanma çalışmaları ile hayata geçirilebilmesi için kamu personel rejiminin de bu anlayış doğrultusunda ele alınması gerekir. Çünkü devlet algısındaki değişimin (küçülme-büyüme) en önemli göstergesi yapılan değişiklikler sonucu kamu personelinde (sayısının artması-azalması) yaşanan gelişmelerdir. Bu durum kamu yararına yönelik kamu hizmetini yerine getiren başta memurlar olmak üzere devletin istihdam ettiği kamu personeline uygulanan rejimin de yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Ancak önemli olan bu yeni anlayış çerçevesinde sadece yasal düzenleme yapmak, planlar hazırlamak ya da raporlar sunmak değil, bu yeniliklerin ve değişimlerin uygulanması ve sürekliliği için uygun koşulları hazırlayabilmektir.

Türkiye'de kamu personel politikalarının bu yönde geliştirilmediği, krizlere veya geçmiş politikalara bir tepki olarak oluşturulduğu, bütünlükten uzak ve parçacıl bir özelliğe ve bu nedenle de izlenen politikaların yol bağımlı bir niteliğe sahip olduğu görüşü hâkimdir (Şener, 2013, 567).

Türkiye'de kamu personelinin yeniden düzenlenmesine yönelik yaşanan değişikliği, tezinde temelini oluşturan, tarihsel perspektif üzerinden hem niteliksel hem de niceliksel olarak değerlendirmek gerekir. Personelin çalıştırılma rejimi olarak ifade edilen kamu personel rejimi, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetim sistemi ve ona bağlı olarak şekillenen personel rejimi, toplumun geçirdiği değişimlerden doğrudan

etkilenmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin kamu personel rejimi Osmanlıdan günümüze sürekli bir değişim geçirmektedir.

Osmanlı Devleti'nin toplumsal yapısı tımar düzenine ve iltizam sistemine dayanmaktaydı. Memurların devletten devamlı ve önceden belirlenmiş bir maaş alması söz konusu değildi. Tanzimatla birlikte memurların maaş karşılığı çalışması benimsenmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda memuriyet kapalı nitelikte olup, genelde memuriyete küçük yaşta girilmekte, uzun bir yetişme devresi geçilerek rütbe esasına göre terfi edilmektedir. Cumhuriyet'in ilanına kadar, çeşitli nizamname ve kararnamelerle bazı değişikliklere uğrayan sistem, genel yapısını korumuştur.

Ancak personel rejimi konusunda daha geniş ölçüde yapılan çalışmalar Cumhuriyet dönemi ile başlar. Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte, toplumsal, siyasi ve ekonomik alanlarda yaşanan kökten dönüşüm, kamu personel rejimine de yansımıştır. Bu dönemin ilk ürünü, 1924 Anayasası temelinde 1926 tarihli Memurin Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. 788 sayılı Memurin Kanunu, devlet memurlarına ilişkin genel kuralları düzenlemiştir. Bu kanunun asker dışında tüm devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiştir. Bu kanunu tamamlayacak şekilde, maaşları düzenlemek üzere 1108 sayılı Maaş Kanunu, 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, 3656 sayılı Barem Kanunu çıkarılmıştır. 1452 sayılı Kanun askerleri de sisteme dâhil ederek yapıyı sınıf, derece, gösterge, katsayı değişkenleri üzerine kurmuş ancak 1939 yılında çıkarılan kanun ile sınıf, gösterge, katsayı unsurları ortadan kaldırılmış ve sadece derecelerden oluşan barem sistemi yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarından ikinci dünya savaşı sonrasına kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik günübirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000, 105).

1923-1945 arası dönemde personel rejimi ile ilgili yaşanan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün kurulmamış olması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olmasının personel sisteminin verimli işlemesini engellemesi, hizmete almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin yapılan birçok düzenlemeye rağmen önlenmemesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen bu dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğu söylenebilir.

1945'e kadar olan dönem, memurluk rejimini kariyer sistemi esasına göre düzenlemeye çalışmıştır. Ücret konusunda birlik ve denklik ilkesinin benimsenmesi, kadro

sisteminin olmadığını yani eşit işe eşit ücret işe göre ücret sisteminin benimsenmediğini göstermektedir. Birlik ve denklik ilkesi ile devlet kurumları arasında bütünlük sağlanarak kamu görevlileri sistemi kurumsallaşma yoluna girmiştir.

1950'li yıllarda ise yabancı uzman raporlarının önerilerine dayanarak kamu personel rejimi düzenlenmeye çalışılmıştır. Türkiye'de, 1950'den sonra yapılmak istenen çalışmalarda kamu personel yönetimi "sistem olarak" değiştirilmek istenmektedir. Köklü bir geçmişe sahip olan personel yönetiminin üzerinde yükseldiği kariyer sistemi esasını değiştirme ve mevcut yapıyı kadro sınıflandırma esasına göre kurma çabası birçok çalışmaya konu olmuştur. Bu çalışmalardan büyük ve önemli bölümünü yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar oluşturmaktadır. Bu personel sisteminde Amerikan personel sistemi yapısı önerilmiş ve bu doğrultuda çalışmalar yapılmıştır (Demirci, 2009, 86).

Özellikle 1950 sonrası dönem, bürokrasi açısından gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemin göze çarpan özelliği, memurların parasal haklarında görülen gerilemedir. Dolayısıyla 1960'a kadar olan bu dönemde kamu personel yönetiminin temel tartışma alanı memurların iş güvencesi noktasında yoğunlaşmıştır.

1961 Anayasası'nda kamu personel rejimine ilişkin esas kırılma noktası memur statüsüne ilişkindir. Memurin Dönemi'ndeki uygulamalara bir tepki olarak kabul edilen anayasal ilkelerle, memur kamu personel rejiminin asli unsuru olarak kabul edilmiş, diğer yandan memurlara güçlü statü güvencesi verilmiştir. Asli ve sürekli görevler memurlar tarafından, diğer kamu hizmeti görevleri ise işçiler ve başka görevliler tarafından yerine getirilecektir. İlk olarak, 1982 Anayasası'na miras kalan bir ilke olan, devlet teşkilatı içerisinde asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yürütülmesi ilkesi kabul edilmiştir. Bu düzenlemelerin, bir başka deyişle anayasal güvencelerin, büyük ölçüde 1960 öncesi siyasi iktidarın kamu görevlileri üzerinde yaptığı aşırı baskı ve yıpratmaların bir sonucu konduğu söylenebilir.

Uzman raporlarının önerilerine dayanılarak 1960 yılında Devlet Personel Dairesi kurulmuş ve kamu personel yönetimi sistemi önemli bir değişikliğe uğramıştır. Bu düzenlemeyi 657 sayılı kanunun hazırlanışı izlemiştir. 1965 yılında, kamu personel rejimine işlerlik kazandırmak amacıyla Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiştir. Ancak, 1965 yılında kabul edilen bu kanunun uygulamaya geçmesi 1970 yılını bulmuştur. Kabul edildiği ilk günden itibaren çeşitli kesimlerce dirençle karşılanan kanunun yürürlüğe girmesi, yaklaşık yarısında yapılan değişikliklerle mümkün olmuştur.

657 sayılı kanunla getirilmek istenen sistem, büyük ölçüde hizmet özelliklerini ayrıntılı şekilde göz önünde bulunduran, dolayısıyla eşitlik ve liyakat ilkelerinin etkin bir uygulamasını öngören ayrıntılı bir sınıflandırmaya dayanmaktadır. Sınıflandırma ilkesi,

kanunun 1965 yılında kabul edilen ilk şeklinde, kariyer-kadro tartışmalarına sıkışarak ilerlemiş ve temel ilke bakımından kadro sınıflandırılması esas alınmıştır. Ancak hizmete alma, liyakat ilkesinin benimsenmesi, yükselme ve ücret boyutu ile kariyer sistemi sınırları içinde kalmıştır. Bu nedenle 657 sayılı Kanun kariyer sistemini benimsemiştir hükmü geçerlidir. Fakat temel ilkesini kadro sisteminden yana belirleyen ve daha sonra parçalı uygulamalarla diğer boyutlarını tamamlamaya çalışan bir sistemi kariyer sistemi olarak değerlendirmek mümkün değildir (Demirci, 2009, 204). Bu anlamada 657 sayılı Kanun'un kariyer sistemine ağırlık veren, kadro sistemine de kapıyı aralık bırakan özel bir yol izlediği söylenebilir (Kayar, 2014, 130).

1960-1980 yılları arası dönem Türk siyasal hayatı içinde oldukça çalkantılı, istikrarsız bir dönem olmuştur. Sıkça değişen siyasi iktidarlar, bu olumsuzluklarını iktidarların kararlarının uygulayıcıları olan ve henüz tam anlamıyla belirli sisteme oturtulmamış olan Türk kamu yönetiminin insan unsuru olan kamu personeline de yansımıştır.

Ekonomideki değişim siyaseti etkiler, siyasetteki bu değişim kamu politikalarına nüfuz eder. Dünyada ki neoliberal rüzgârlardan etkilenen Türkiye'nin de bu durumdan nasibini alması beklenen bir süreçtir. Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği 1980'ler, buna koşut olarak kamu personel rejimlerinin bu anlayış zeminde yeniden yapılandırılmasının yoğunluk kazandığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

Bu dönemde kamu görevlilerinin statü ilişkisinin yerini esnek kamu personel rejimine bırakma eğilimi görülmektedir. Devletin rolünün küçülmesi oranında kamu personeli sayısının azaltılması bu dönem için istenilen bir sonuçtur. Asli ve sürekli kamu hizmetinin tanımı aynı zamanda devletin rolünün tanımıdır ve bu tanım kapsamına girmeyen personel, statü hukukunun tanıdığı güvencenin dışında kalacağını gösterir (Karan, 2007, 12).

Türkiye'de 1980 sonrasında ortaya çıkan yeniden yapılanma sürecinin en temel hukuki unsuru 1982 Anayasası olmuştur (Aslan, 2005, 299). Neoliberalizmin düşünsel temelini oluşturan yeni sağcı düşünceye dayanan yeni anayasa, siyasi partiler dışında, hemen hemen hiçbir örgüte ve kuruluşa politikayla doğrudan ya da dolaylı olarak uğraşma olanağı vermiyor; sendika, dernek, vakıflar ve meslek kuruluşları gibi örgütlerin üyelerinin kültürel ve ekonomik dayanışma amaçları dışına çıkamayacakları belirtiliyordu. Kamu görevlileri için bu sınırlamalar çok daha ileri boyutlarda düzenlenmiş, memurların örgütlenmelerine büyük sınırlamalar getirilmiştir. Temelde bu kısıtlamaların nedeni olarak, 1980 öncesinde anayasal ve yasal hakların olabildiğince amaç dışı kullanılması gösterilmiştir.

1982 Anayasasıyla kurulan kamu personel rejiminin en başta kuralı, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesidir. 1982 Anayasasının 128. maddesinin birinci fıkrasında temellenen bu

anayasal kural, rejimin temel kuruluş noktasıdır. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirme memur ve diğer kamu görevlisi adına statü hukukuna göre istihdam edilen görevlilere verilmiştir.

Diğer kamu görevlileri, 1961 Anayasasında yer almayan ve kamu personel yönetimine 1982 Anayasası ile giren bir ifadedir. Anayasanın ilgili maddesinde (128. md.) diğer kamu görevlilerinin tanımı yapılmamıştır ancak genel idare esasları kapsamında görevlerini yürütmeleri temel alınmıştır. Bu durumda Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli, Hâkim ve Savcılar ve Üniversite Personeli diğer kamu görevlileri kapsamına girmektedir. Bunların atanmaları, görev ve yetkileri, aylık ve ödenekleri de memurlar gibi kanunlarla düzenlenir.

Türkiye'de memurluğa alternatif olarak sunulan sözleşmeli personel istihdamına, kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik gerekçe gösterilmiş ve memurluğa göre güvencesiz olan bu istihdam biçimi idare tarafından desteklenmiştir. 657 sayılı kanunla sadece DPT'de çalışacak yabancı uzmanlar için getirilen sözleşmeli personel uygulaması 1970'li yıllardan başlayarak yaygınlaşmaya başlamış, 1980 sonrası dönemde temel istihdam biçimi olmuştur. Uygulamada sözleşmeli personel istihdamının asli ve sürekli bir kamu hizmeti görevi olma eğilimi giderek yaygınlaşmıştır. Bu durumun bir sonucu olan ve kamu görevlisi kabul edilen sözleşmeli personele kanunilik ilkesinin uygulanmaması öğretide, Anayasanın 128.maddesine aykırılık olarak kabul edilmiştir. Anayasa'nın 128/2 maddesine göre, kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin temel esasların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Bu sebeple sözleşmeyle çalıştırılacak personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerine ilişkin temel esasların kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

1980'lerin kamu personelini niceliksel açıdan irdeleyecek olursak, Reagan ve Thatcher gibi liberal hükümetler, kamu kesiminin küçültülmesi genelinde, kamu personelini azaltmaya yönelik bir politika benimsemişlerdir. Böyle bir yolu benimsemelerinin sebebi olarak ta, refah devlet uygulamalarıyla kamunun ekonomideki payının hızla artması gösterilmiştir. Bu durum Türkiye açısından da geçerliliğini korumuş ve kamu görevlilerinin sayısının azaltılması temel hedef halini almıştır. 1970-1980 yılları arasında memur artışı, genel nüfus artışından daha fazla olmuş, bunun sebebi de 1970'li yıllarda birbirini izleyen koalisyon hükümetlerinin kamu yönetimini aşırı siyasallaştırması olarak görülmüştür.

1980 sonrası, kamu personel yönetiminin en belirleyici dönüm noktasıdır. Literatür bu dönemi esnek istihdam olgusunun başlangıcı olarak kabul eder. Özellikle sözleşmeli personelde hem rakamsal hem de oransal olarak artış gerçekleşmiştir. Bu gelişme kamu

hizmetlerinde sözleşmeli personel kullanımını yaygınlaştırma politikasının bir sonucudur. Sözleşmeli personelde artış 1984'ten 1988 yılına kadar yaklaşık % 2496 olmuştur.

Sözleşmeli personelin 1980 yılı sonrası artışı, KİT'lerdeki özelleştirme uygulaması sonucuna denk düşer. KİT'lerdeki memur eritilmeye, onun yerine asli ve sürekli görevlerin, statü hukukuna göre istihdam edilmeyen sözleşmeli personel eliyle yerine getirilmesi girişimi hedeflenmiştir. 1980'lere kadar KİT'lerdeki personel sayısının, toplam istihdam içindeki oranı oldukça yüksek seyretmiştir. Ancak 1980 sonrası izlenen ve temel politika olan kamu hizmetlerindeki azalma nedeniyle KİT'lerde çalışan personel oranında düşüş gözlenmiştir. KİT'lerdeki sözleşmeli personel sayısındaki rakamsal artış 1984'ten 1988'e yaklaşık % 15541 oranında artmıştır.

Türkiye'de de 1980'lerden gelen personel üzerindeki sözleşmeli yönündeki kırılma 1990'larda da devam etmiş ve esnekliğin bir başka kırılma noktası ise hizmet sınıfları üzerinden olmuştur. Türkiye açısından kamusal istihdamın daraltılması politikası yardımcı hizmetler sınıfı üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılırken; daha sonraları kamu personelinin kompozisyonunun değiştirilmesi ise sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve din hizmetleri sınıfları üzerinden gerçekleşmiştir (Güngör, 2010, 62).

1988 yılında 318 sayılı KHK ile Devlet Memurları Kanunu'nun 36. Maddesinde yardımcı hizmetler sınıfındaki personel tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebileceği hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme ile ana hizmetlere yardımcı nitelikteki hizmetleri yerine getiren personelin özel sektöre açılması söz konusu olmuştur. Yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilen memur sayısı, 1988 yılında 236.000 iken yapılan düzenleme sonrası 1990 yılında 71.917'ye gerileyerek % 27,1'e düşmüştür.

1980'lerin temel akımı olan neoliberal politikalar 1990'ların sonlarına doğru kısmen de olsa hız kesmeye başlamıştır. Blair ve Clinton yönetimleri neoliberal politikalara çok daha ihtiyatlı yaklaşmışlardır. Bürokrasinin gücünü azaltmanın ve devleti küçültmenin bu politikalarla çokta kolay olmadığı anlaşılmıştır. 1990'lı yıllarda devlette ve kamusal alanda büyüme durdurulmuş ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmamıştır. Bu nedenle devleti, özel sektörün gücünü arttıracak ancak onunla rekabet etmeyen güçlü ve önemli bir kurum olarak görmek fikri ön plana çıkmıştır. Bu yeni liberal anlayış, 21. yy dünyasında etkin devlet, düzenleyici devlet olarak hayat bulur. Burada devletin görevi çoğunlukla, kendi kendine sorunları çözebilme yetisine sahip bir topluma sorumluluk yükleyerek, onu kamu görevlileri ile birlikte harekete geçirmek, teşvik etmek ve ilerlemektir.

1990 sonrası değişen devlet anlayışının, kamu personel sistemini etkileyen temel ilkeleri; kadro sistemi unsurlarından faydalanılması, özel hukuk kurallarına göre istihdamın gerçekleştirilmesi, iş güvencesinin uzun çalışma süresi sonunda alınması, uzmanlaşmanın

önemli hale gelmesi, kişiye değil hizmete dayalı bir sistemin önemli olması; bunun için norm kadro tanımlarının istenmesi, ücret sisteminin performansa göre ödemeye dayanması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin ön planda yer alması, esnek ve proje temelli çalışmanın olması, küresel ölçekte çalışılmasıdır (Toprak, 2009, 17).

1980'lerden 2000'li yıllara kadar olan dönemi incelediğimizde personel literatüründe karşımıza çıkan tek bir istihdam türü var o da yükseliş arz eden sözleşmeli personeldir. Ancak bu arz 2000'li yıllardan sonra pek çok nedenden dolayı talep bulamamıştır. Siyasi parti üzerindeki en önemli baskı oy kaygısıdır. Bu da çok sık seçimlerin olduğu ülkemizde sözleşmeli personeli istenilen sayılara getirememiş buna karşılık statülü memurlukta istenilen azalış oy kaygısı yüzünden çokta gerçekleşememiştir. Seçimlerde oy sayısını arttırmak ya da düşürmemek isteyen iktidar sözleşmeli çalışanları sınavsız memur kadrosuna geçirmiştir.

Bir başka neden yargı kararları sonucu güvenceli ve statü hukukuna tabi bir istihdam biçimi haline gelen sözleşmeli personelin haklarını genişleten mevzuat değişiklikleri olmuştur. Bu durum sözleşmeli personelin hükümetlerin istediği bir istihdam biçimi olarak yerleştirilmesini engellemiştir (Kayar, 2014, 74). Bu statüdekilerin özlük haklarında yapılan iyileştirmeler, Danıştay ya da ilk derece mahkemeleri tarafından verilen iptal kararları sonucunda zorunlu olarak yapılan iyileştirmelerdir. Yargı kararlarının zorlamasıyla yapılan bu göstermelik iyileştirmeler ile sözleşmeli personel düşük özlük haklarına sahip fakat sürekli bir istihdam şeklinde dönüşmüştür (Sayan ve Albayrak, 2011, 169).

Sözleşmeli personelde 2000'li yıllarda üç kırılma yaşandığı görülmektedir. Birinci kırılma 2001-2004 yılları arasında görülen sözleşmeli personel sayısındaki düşüştür. Bu düşüş yaklaşık % 34'tür. Bu düşüşün temel kaynağı sözleşmeli personelin yoğun olduğu KİT'ler de önemli miktarda yaşanan özelleştirmelerdir. Dikkati çeken ikinci kırılma ise, 2006'dan başlayan 2011 yılının da dahil olduğu artış eğilimidir. İlgili yıllarda ki artış miktarı yaklaşık % 93,5'tir. Bunun nedeni ise o yıllarda gerek Milli Eğitim Bakanlığına gerekse Sağlık Bakanlığına yapılan sözleşmeli personel alımlarıdır. Üçüncü kırılma ise 2012 yılında sözleşmeli personelin sayısındaki düşme ile karşımıza çıkar. % 48'e karşılık gelen bu düşmenin nedeni, 4 Haziran 2011 tarihinde çıkarılan 632 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sözleşmeli memurların memur kadrosuna geçirilmesinden kaynaklandığı bilinmektedir. Aynı durum 2014 yılında da gerçekleşmiş, memur kadrolarına atanma nedeniyle sözleşmeli personel sayısı 90.231'e gerilemiştir.

3.Kasım.2002 genel seçim sonrasında, 1980 sonrası siyasal yaşama yön veren ana akım siyasal partilerinin hepsi -CHP dışında- parlamento dışında kalmışlardır ve meclise yeni kurulmuş bir parti, üstelik % 34,3'lük oy oranıyla meclisteki sandalyelerin % 66'sını kazanmış olan Adalet ve Kalkınma Partisi girmiştir. AKP, uzun süredir istikrarsız koalisyon

hükümetleri dönemine bir nokta koymuş ve tek parti iktidarı olanağı bulmuştur. Üstelik bu tek parti iktidarlığını 2007 ve 2011 yıllarında gerçekleşen seçimler sonrasında elde ettiği başarıyla da sürdürmüştür (Akıllı, 2010, 70).

Kamu yönetimi açısından da AKP'nin iktidar olmasıyla birlikte Cumhuriyet tarihimizin en kapsamlı kamu yönetimi modeli yaşama geçirilmeye çalışılmak istenmiştir. Mevcut yapının hantal işleyiş mekanizmasının günümüz koşullarında işlerliğini büyük ölçüde kaybettiği belirtilerek, küreselleşen dünyada AB ile entegrasyonu temel strateji olarak gören Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik, etkin, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapısına kavuşması öngörülmektedir (Ersoy, 2004, 69). Acil eylem planı ile gündeme gelen bu yenilikler silsilesi Kamu Yönetimi Reformu adıyla hayat bulur.

2000'li yıllar kamu personel yönetimi açısından taslaklar ve tasarılar dönemi olmuştur. 2003 Türkiye'sinde, Türk kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeyi amaçlayan iki yeni reform tasarısından biri olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının 46. maddesi, yeni kamu personel rejiminin önemli ipuçlarını vermektedir. Tasarı, bazı personel sorunlarıyla karşı karşıya kalındığını belirtmektedir. Tasarıya göre bu sorunların en başında personel sayısının fazlalığı ve dağılımındaki oransızlık sorunu gelmektedir. Neoliberal politikalar tarafından öne sürülen Türkiye'de kamu kesimi istihdamının aşırı büyüklüğü iddiası, kamu hizmetlerini tasfiye etme ve bu alanı piyasa mekanizmasına açmaya dönük olarak ortaya atılmıştır. Hâlbuki OECD rakamlarını incelediğimizde ise, ülkemizdeki oranların, birçok gelişmiş ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında seyrettiğini görmek mümkündür.

Kamu Yönetimi Reformunun üçüncü ayağını oluşturan 2004 yılında hazırlanan Kamu Personel Kanunu Taslağında hükümet, gerek kamu çalışanlarının sayıca fazlalığı gerekse devlet memurlarına tanınan yaşam boyu istihdamın liyakatı engellediği savıyla, bu tasarıda esnek istihdam olgusunu ve iş sürekliliğinin sağlanmadığı sözleşmeli personeli ön plana çıkarmıştır.

Bir diğer taslak metni ise 2005 tarihinde Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı olarak hazırlanmıştır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu yürürlükten kaldırmayı planlayan Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağının öngördüğü yenilikler genel olarak şöyledir: Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilmesi, göreve alınma ve yükseltilmede objektif kriterler getirilmesi, maaş-ücret sisteminin sadeleştirilmesi; benzer kamu görevi pozisyonları arasındaki ücret dengesizliklerinin giderilmesi, kamu görevlisinin başarı ve hizmete katkıları ölçüsünde ücretlendirilmelerine esas olmak üzere, belli bir vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlileri dışında kalanların sözleşmeli statüde

çalıştırılması, asli-sürekli görevleri yürütenlerin sayısının tüm kamu görevlilerinin belli bir oranını geçememesi (Saran, 2006).

2006 yılına gelindiğinde ise, Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmış ve sendikalara dağıtılmıştır. Taslağın genel yapısı incelendiğinde daha önceki taslaklardan çokta ayrışmadığını görmek mümkündür. Taslağın temel yansıması kadro sistemi üzerine kurulmuştur. Taslak mevcut memur kadrosunun ağırlıklı olarak sözleşmeli ve geçici personel statüsüne geçişi hedefleyen bir sistem değişikliği öngörmektedir. Taslağın öngördüğü sistemin ana özellikleri; kadro sınıflandırması, sözleşmelilik, işe göre ücret, performansa göre ücret artışı, sağlık ve emeklilik sigortası ayrımıdır (Güler, 2006, 20).

9 Haziran 2010 tarihinde AKP hükümeti, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda 23 maddelik değişiklik içeren ve birkaç ek listeden oluşan 32 sayfalık yasa tasarısını Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sevk etmiş ve tasarının son halini yayımlamıştır. Bu tasarı, yukarıda sözü edilen diğer 3 tasarıdan farklı olarak 657 sayılı yasayı tümüyle değiştirmeyi değil kısmen değiştirmeyi öngörmüştür. Ancak 23 maddeden oluşan bu tasarı TBMM beklerken, hemen hemen tüm maddeleri daha sonra kamuoyunda Torba Yasa olarak bilinen kanun tasarısına dâhil edilerek kanunlaşmıştır. Torba Kanun olarak adlandırılan, 6111 sayılı Kanun değişikliği ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun bazı hükümleri (28 madde) güncelleştirildi, bazı maddeleri (88 madde) ise yürürlükten kaldırıldı.

6111 sayılı torba kanun ile kamu personeline ilişkin getirilen düzenlemelerde en dikkat çeken konu sicil sisteminin kaldırılmış olmasıdır. Ancak kaldırılan sicil sistemi yerine geniş kapsamlı ve objektif bir değerlendirme yöntemi kurulamadı. Sicil sisteminin kaldırılmasıyla birlikte kamu personelinin değerlendirilmesinde devam eden boşluğun doldurulması etkin ve verimli bir kamu yönetimi için atılması gereken ilk ve en önemli adım olacaktır.

Önceleri KİT'lerde daha sonra düzenleyici kurumlarda ortaya çıkan görevlerin sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmesinin ardından, 2003 yılında çıkarılan 4924 sayılı kanun, sağlık hizmetlerinin statü hukukuna dayanan istihdam sisteminin asli istihdam biçimi olan memur statüsünün yerine esnek istihdam modelinin asli istihdam biçimi olan sözleşmeli personel statüsü ile yürütülmesine imkân vermiştir. Ayrıca bu kanunun 11. maddesi ile asli bir kamu hizmeti olan sağlık hizmetinin taşeron personel istihdam eden özel sektör firmalarına gördürülmesinin yolu açılmıştır. Hızlı bir artış gösteren taşeron istihdam biçimi, diğer sektörlerde olduğu gibi sağlık hizmetlerinde de esnek istihdam rejiminin en güvencesiz kategorisini oluşturmaktadır. 2003 yılından sonraki sekiz yıl içinde hizmet alımı sayısı 11.000'den 2011 yılı itibariyle 120.000'e yükselerek yaklaşık 11 kata yakın bir artış göstermiştir.

2000 yıllarda yerel yönetimler personelinde gerek sözleşmeli personel gerekse işçi statüsünde yaşanan kırılmalar oldukça dikkat çekicidir. Buna hem hizmet satın almanın hem de norm kadro çalışmalarının neden olduğu söylenebilir. 2005'te kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalarda daha belirgin hale gelen hizmet satın alma yoluyla görevlerin taşeron personel eliyle de gördürülmesi, yaygın esnek bir istihdam politikasının benimsendiğini kanıtlar niteliktedir. Taşeronlaşan belediyelerin yerine getirmekte zorunlu olduğu çöp toplama, park ve bahçe düzenleme, ulaşım gibi yerel hizmetler yanında su sayacı okumak ve doğal gaz sayacı okumak bedelleri toplamak gibi hizmetlere de ulaşmıştır. (Aslan, 2005, 399).

2000'li yıllara damgasını vuran yeni istihdam türü taşeronlar üzerinden gerçekleşmiştir. Ucuz işgücü istihdamı anlamına gelen taşeronluk, AKP Hükümeti döneminde kamuda istisna olmaktan çıkmış, egemen istihdam biçimi haline gelmiştir. Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik tarafından yanıtlanan soru önergesine göre, 2002 yılında kayıtlı taşeron işçi sayısı 387.118 iken 2011 yılında bu sayı % 316 artarak 1.611.204'ü bulmuştur.

Esnek istihdam olgusunda tüm bunlar yaşanırken yakın geçmiş zamanda olumlu diyebileceğimiz bazı yenilikler yaşanmıştır. 2009 yılı itibariyle Ankara 7. İdare Mahkemesi'ne açılan davanın 2009/1023 Esas ve 2009/1780 Sayılı kararı sonucunda 4/C'li personelin de sendika üyesi olabilmesi sağlanmıştır. 2011 yılında Torba Tasarı'nın 5. bölümünün kabul edilmesiyle sözleşmeli personel de sendika ve üst kuruluşlara üye olabileceği hükme bağlanmıştır. 22 Ocak 2015 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan yönetmelik ile kamuda çalışan taşeron işçilerin sendikal haklarının verildiği kaydedilmiştir.

Tablo 3.32. 2007 ve 2014 Yıllarının Kamu ve Özel Sektör İstihdamına İlişkin Verileri

Yıllar	Toplam İstihdam	Kamuda İstihdam		Özel Sektörde İstihdam	
		Sayı	Oran	Sayı	Oran
2007	20.738.000	2.925.306	% 14,1	17.812.694	% 85,9
2014	29.373.039	3.440.039	% 11,7	25. 933.000	% 88,3
2007'den 2014'e değişim oranı (%)	**% 41,6**	**% 17,5**		**%45,5**	

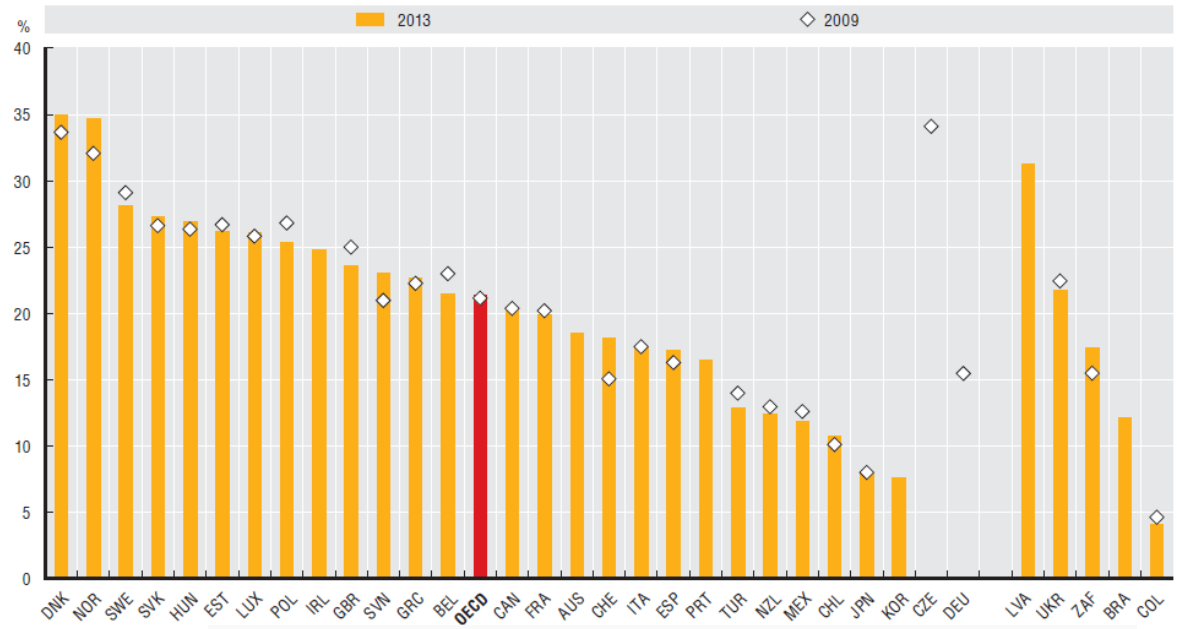
Kaynak: Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Kamu Sektörü İstihdam Verileri (Aralık) ile TÜİK Hane Halkı İşgücü İstatistikleri

Türkiye'de kamuya yönelik yeniden yapılandırma sürecinde Türkiye ekonomisi, küresel sisteme uyum göstermesi amacıyla uluslararası kuruluşların yapısal uyum programları ile yönetilmiştir. Tüm kamusal alanların, ulusal ve uluslararası tekelci sermayenin istek ve

beklentileri doğrultusunda yeniden biçimlendirilerek, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda kamuda istihdam oranı yıllar içerisinde azalmış, özel sektörde istihdam oranı ise artmıştır.

Tabloda da görüleceği üzere, uygulanan politikalar sonucunda kamuda istihdam oranı yıllar içerisinde azalmış, özel sektörde istihdam oranı ise artmıştır. 2007 yılında kamuda istihdam sayısı 2.925.000 iken 2014 yılına gelindiğinde % 17,5 artarak 3.440.000 olmuştur. Buna karşın, özel sektörde istihdam 2007 yılında 17.812.000 iken 2014 yılına gelindiğinde % 45,5 oranında artarak 25.933.000 bulmuştur. Bu yıllarda kamuda 514.733 kişilik istihdam yaratılırken, özel sektörde 8.120.000 kişilik istihdam artışı sağlanmıştır. Yani özel sektörde istihdam, kamudaki istihdama göre yaklaşık 16 kat daha fazla büyümüştür. Bu, toplam istihdam içerisinde her 100 kişiden sadece 12'si kamuda iken 88 kişinin ise özel sektörde istihdam olanağı bulduğu anlamına gelmektedir.

Tablo 3.33. OECD Ülkelerinde Kamu İstihdam Oranının Toplam İstihdam Oranı İçindeki Payları (2009-2013)



Kaynak: OECD, Government at a Glance 2015, http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm, 83.

Tabloya göre toplam istihdamda kamu istihdamının aldığı pay ülkelere göre önemli ölçüde değişmektedir. Norveç, Danimarka, İsveç gibi İskandinav ülkelerinde kamu istihdamının toplam istihdamdan aldığı pay ortalama % 30 iken Japonya, Şili, Meksika gibi Asya ve Latin Amerika ülkelerinde bu oran yaklaşık % 10'a kadar düştüğü görülmektedir.

OECD ülkeleri ortalaması ise 2009-2013 yılları arası biraz yükselerek % 21,1'den % 21,3'e yükselmiştir. Belçika, Polonya ve İngiltere'de ilgili yıllarda toplam istihdam içindeki

kamu payı en fazla azalma gösterirken, Danimarka, Norveç ve Slovenya'da bunun tersine en çok artmış olan ülkelerdir.

Türkiye'de kamunun toplam istihdamdan aldığı paya bakıldığında ise 2009-2013 yılları arasında en fazla düşen ülkelerden biri olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de kamunun toplam istihdamdan aldığı pay hem 2009 hem de 2013 yılı OECD ortalamasının altında kalmıştır. Bu bize, ülkemiz açısından söylenenin aksine, kamuda yer alan istihdamın aslında çok fazla olmadığı her iki yılda da OECD ortalamasının altında olduğunu kanıtlar niteliktedir.

SONUÇ

Kamu yönetiminin çalışma alanı çok geniştir. Bir devletin Merkez ve Taşra Örgütleri, Yerel Yönetimleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri de kamu yönetiminin kapsamı içindedir. Yasama ve yargı gücünün dışında kalan yürütme erkinin tüm hizmetleri kamu yönetiminin içinde yer almaktadır. Kamu Personel Rejimi de, kamu yönetiminin beşeri yönünü konu edinmektedir. Kuşkusuz hiç bir örgüt, kurum, kuruluş insan kaynağı olmadan varlığını sürdüremez. Bu nedenle personel rejiminin, kamu yönetimi içindeki yerini, personelin haklarını, yükümlülüklerini, görev ve yetkilerini, fonksiyonlarını ayrıntılı olarak inceleme ihtiyacı doğmaktadır.

Personel rejimi ve bu rejimin gelişmesi, ülkenin ekonomik, hukuki, siyasal, idari, sosyal ve kültürel yapısı ile paralel olarak yürütülmesine bağlıdır. Ancak ülkemizde personel rejimini iyileştirme çabaları bu alanları kapsayacak şeklide ele alınmamaktadır. Türkiye'de kamu personel yönetimi bütüncül değil parçacıl bir yol izlenerek yıllar itibariyle gerekli adımlar atılmak istenmiştir. Ancak hem mevcut yürürlükteki personel rejiminin tüm sorunlarıyla birlikte fotoğrafı tam çekilmeden adımlar atılmış hem de diğer ülke dinamikleriyle ülkemiz bir tutularak aynı yolda yolculuk yapılması beklenmiştir. Önemli olan bu yeni anlayış çerçevesinde sadece yasal düzenleme yapmak, planlar hazırlamak ya da raporlar sunmak değil, bu yeniliklerin ve değişimlerin uygulanması ve sürekliliği için uygun koşulları hazırlayabilmektir. Bu değişiklikleri diğer ülke ve uluslararası kuruluşların seyir defterine uymak için değil ülkemiz dinamikleri göz önüne alınarak, siyasi geleneklerimizi içselleştirerek, tarihsel süreçleri bir bütün olarak değerlendirerek yapmalıyız.

Ekonomideki değişim siyaseti etkiler, siyasetteki bu değişim kamu politikalarına nüfuz eder. Dünyada ki neoliberal rüzgârlardan etkilenen Türkiye'nin de bu durumdan nasibini alması beklenen bir süreçtir. Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği 1980'ler, buna koşut olarak kamu personel rejimlerinin bu anlayış zeminde yeniden yapılandırılmasının yoğunluk kazandığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

1980'ler den sonra personel literatürünün analizinde çalışmalara konu olan durum ve ortaya çıkan sonuç yükseliş arz eden esnek istihdam olgusudur. Esnek istihdam ile gerçekleştirilen bu dönüşüm, personelin iş güvencesi tanımını değişime uğratmaktadır. 1980'lerden 2000'li yıllara kadar memur istihdamına açıktan atama izni vasıtasıyla sınırlama getirilerek sözleşmeli personel istihdamında büyük bir artış gözlenmiştir. Sözleşmeli personelin 1980 yılı sonrası artışı, KİT'lerdeki özelleştirme uygulaması sonucuna denk düşer. KİT'lerdeki memur istihdamı yüksek ücret nedeniyle sözleşmeli personele doğru evrilmiştir.

Bu başlangıç sonrası Türkiye'de dünyadaki değişimlerle birlikte esnek istihdam olgusu, ana personel politikası haline gelmiştir.

Ayrıca 1980 yılından itibaren personel rejimine ilişkin çalışmalar çoğunlukla Kanun Hükmünde Kararnameler yolu ile yapılmaya çalışılmıştır. 1980 sonrası aratarak devam eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statülerinin yasa yerine kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi, esnek personel rejiminin uygulama araçlarındandır. Düzenleme aracındaki bu farklılık rejimin özüne ilişkin bir müdahaledir.

Çalışmada, 1980'den günümüze kadar olan dönemi nitelendirmek için kullanılan esnek istihdam olgusunun uygulamada (nicel verilerden yararlanmak suretiyle) ne ölçüde yer bulduğu sorusuna cevap aranmıştır. Nitekim personel rejimine yönelik yapılan tüm düzenlemeler esnek istihdam olgusunu işaret etmiştir. Personel sayıları yıllar itibariyle incelendiğinde de aynı sonuca ulaşılmış, 1980 sonrası sözleşmeli personele evirilen esnek istihdam, 2000'li yıllardan sonra taşeron personel önceliğine kaymıştır.

2000'li yıllara geldiğimizde ise, kamu personel politikalarına yönelik yapılmak istenilenleri üç başlıkta toplayabiliriz. Bunlar; personel sayısının azaltılması, taşeronlaşma yönünde esneklik ve personelin performansa bağlı değerlendirilmesidir. Personelin niteliğindeki düşüklüğün nedenini, personel sayısının fazla olmasına bağlamıştır. Oysaki OECD rakamlarına baktığımızda ise, ülkemizdeki oranların, birçok ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında olduğu görülmektedir.

Sorunlara yönelik bir diğer çözüm ise istihdamın esneklik yönünde olması gerekliliğidir. 2000'li yılların başında yapılması planlanan reform ile kamu çalışanlarının büyük bir kısmının sözleşmeli statüye geçirilmesi yönündeki düzenleme ve 2005'te kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin yasalarda ise daha belirgin hale gelen hizmet satın alma yoluyla görevlerin taşeron personel eliyle de gördürülmesi süreci yaygın esnek bir istihdam politikasının benimsendiğini kanıtlar niteliktedir.

Hem Kamu Yönetimi Temel Kanununda ve Belediyeler Kanunu'nda da hem de AKP'nin Hükümet Programı ve Seçim Beyannamesi'nde de personelin performansa bağlı değerlendirilmesi konusunda benzer cümlelere rastlamak mümkündür. Kamu da yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetimi geliştirilecek, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir denilmektedir.

Ancak performansa dayalı ücret sistemi çalışanlar arasında aşırı rekabete yol açar ve işbirliğini, yardımlaşmayı azaltır. Aynı zamanda bu uygulama ile yöneticilerin çalışanlar üzerindeki negatif kontrollerini artırma olanağını arttırır. Bu durum işverenle iyi geçinme, rakiplerini şikâyet etme gibi sonuçlar da doğurabilir.

2000'li yıllardan sonra dönemin hükümetinin temel felsefesi güvencesiz bir istihdama yönelikti. Oluşturulmak istenen yeni istihdam sisteminin esneklik üzerine kurulurken atılan adımların çok önemli bir bölümü taslak ve tasarı boyutunda kalmış, gerek toplumda yükselen ses, gerek akademisyenlerin görüş ve önerileri istenilen anlamda batı tarzı bir esnek yapılanmanın bütüncül uygulanmasına engel olmuş, parçacıl bir yöntemle kanun hükmünde kararname veya torba yasalarla amaca ulaşılmak istenmiştir. Buradan tamamen istedikleri amacı gerçekleştirmedikleri sonucu çıkarılmamalıdır. Özellikle 2000'li yıllar itibarıyla sözleşmeli personel ve taşeron yapıdaki artış yadsınamaz.

Öneriler

1.Kamu personel yönetimine ilişkin literatür incelendiğinde, hepsinin birleştiği belli başlı sorun alanları karşımıza çıkar. Bunların başında ülkemizde, kamu personel rejiminde yerleşik ve önemli sorun alanlarının mevcut olduğu ve sistemin temel prensipleri olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulamalarında birtakım problemlerin yaşandığı görülmektedir. Mevcut sınıflandırmalar nicelik ve niteliği yönünden ihtiyaçlara cevap vermemektedir. Meslek ve uzmanlık dalları özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiş olduğundan kendi içinde bütünlük ve benzerlik göstermemektedir. Sınıflar oluşturulurken benzer nitelikteki hizmetler ve hizmetlerin gerektirdiği benzer yetişme nitelikleri esas alınmalıdır.

2. Mevcut kamu personel yönetiminin, çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımının öngördüğü esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan oldukça uzak bir noktada olduğu ifade edilmektedir. Bir diğer sorun alanı kamu kurumlarına personel seçme sürecinin açıklık, liyakat ve eşitlik ilkelerine uygun hareket edilmediği görüşüdür. Kurumların personel seçme sürecinde belirlenen ilkelere uygun hareket edilip edilmediğini sürekli kontrol edecek mekanizmalar geliştirilmelidir.

3.Kamu personel reformu çalışmalarında ihmal edildiği düşünülen bir diğer sorun, yönetici yetiştirme konusudur. Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinin önemini 1982 Anayasa'sına kadar taşıyarak önemli bir ilerleme sağlanmış olmasına rağmen bu konunun kanunla sistemleştirilememiş olması önemli bir sorundur. Sadece kural koymak ve kurum oluşturmakla yönetimde reform yapılmış sayılmaz. Kuralları kurumlarda uygulayacak olan yöneticilerin belirlendikten sonra onlar arasında algılama birliğinin oluşturulması gerekmektedir.

4.Kurumlar, unvanlar ve statüler arası maaş farklılıkları ve dengesizliklerinin artarak yaygınlaşmış olması, kamu kurum ve kuruluşlarında özürlü personel istihdamının yeterli seviyelere ulaştırılamaması, diğer personel kanunlarına tabi personelin, görevlerinden kendi

istekleri üzerine ayrılmaları sonucunda memur kadrolarına atanma yönündeki taleplerinin giderek artış göstermesi gibi sorun alanlarının da önüne geçilmesi yönünde önemli adımlar atılmalıdır.

5.Kamu personeline ilişkin getirilen düzenlemelerde en dikkat çeken konu sicil sisteminin kaldırılmış olmasıdır. Ancak kaldırılan sicil sistemi yerine geniş kapsamlı ve objektif bir değerlendirme yöntemi kurulamadı. Sicil sisteminin kaldırılmasıyla birlikte kamu personelinin değerlendirilmesinde devam eden boşluğun doldurulması etkin ve verimli bir kamu yönetimi için atılması gereken ilk ve en önemli adım olacaktır.

6.Tüm bunların ışığında ortaya çıkan esnek istihdam olgusunun, kamu yönetimi açısından doğuracağı sakıncalarının göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Çünkü devletin yürütmesi gereken asli ve sürekli hizmetlerin, anayasal ve kanuni güvencelerden yoksun olarak esnek şahsa ve performansa dayalı olarak kendi içinde rekabetçi personel sistemiyle yürütülmesinin önlenemez tıkanıklıklara yol açacağı bilinmelidir.

KAYNAKÇA

Acar A., Sevinç İ., "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.13., Konya, 2005.

Acar A., Sevinç İ., "Avrupa Birliği SIGMA Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 2, 2011.

Acar İ. A., Gül H., 1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm, http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/acar_gul.pdf, erişim tarihi: 25.06.2015

Acar A., Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği, Doktora Tezi, İzmir, 2009.

Acar D., Personel Hukuku Çerçevesinde Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağının 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu İle İrdelenmesi, Uzmanlık Tezi, Kültür ve Turizm Bakanlığı Personel Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2008.

Adal H. Ş., Kamu Personel İdaresi, İstanbul, 1968.

Adıgüzel M., Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması, SAYDER, 2011.

Akbal A., Tarihsel Arka Planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011.

Akçadağ D., "Kamu Kuruluşlarında Kadro İşlemleri", Maliye Dergisi, Mart-Nisan Ankara, 1986.

Akdağ R., İlerleme Raporu: Sağlıkta Dönüşüm Programı Ağustos 2008, T.C.Sağlık Bakanlığı Yayın No:749, Ankara, 2008.

Akgül M., Kamu Görevlilerinin Aylık ve Ücret Sistemi, Ankara, 1985.

Akgüner T., Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

Akıllı S. H., Neoliberalizm ve Neoliberal Popülizmin Yükselişi: Adalet Ve Kalkınma Partisi Örneği, Akdeniz Üniversitesi SBE Doktora Tezi, Antalya, 2010.

Akın M., "1969 Personel Reformu", Mülkiyeliler Dergisi, C.2, S.14, Ankara.

Akşin S., Yakınçağ Türkiye Tarihi 1, Milliyet Yayınları, İstanbul, 2003.

Akşin S., Yakınçağ Türkiye Tarihi 2, Milliyet Yayınları, İstanbul, 2003.

Aktan T., Kamu İdaresi, Genişletilmiş 2.Basım, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, 1989.

Aldemir C.; Ataol A.; Budak G., Personel Yönetimi, Barış Yayınları, İzmir, 1998.

Aldıkaçtı O., Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1978.

Apan A., "Kamu Personeli Kanunu Tasarı Taslağı'nın Bir İncelemesi", İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım-Aralık 2005, Cilt 19, Sayı 113, 2005.

Arsel İ., Anayasa Hukukumuzun Umumi Esasları, Ankara, 1965.

Arthur W. B., Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in By Historical Events, The Economic Journal, 99, 1989, 116-131.

Aslan O. E., Kamu Personel Rejimi, Todaie Yayını, Ankara, 2005.

Aslan O. E., 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

Aslan O. E., Kamu Personel Hukuku, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2701, 2012.

Avaner T., Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Raporları, Ankara, 2004.

Avcı M., Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevliliğine Giriş, Doktora Tezi, Eskişehir, 2009.

Aydınlı H. İ., "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler" Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , Sayı: 5, 2003.

Azrak A. Ü., "Hukuk Devleti Açısından Memurların Mesleki Güvenceleri" Kamu Personeli Sorunları, Eskişehir, 2004.

Babacan E., Kamuda Geçici İşçi İstihdamı, Devlet Bütçe Uzmanı Tezi, Ankara, 2004.

Bakan S., Özdemir H., "Türkiye'de 1946-1960 Dönemi İktidar-Muhalefet İlişkileri: Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Demokrat Parti (DP)'Ye Karşı" C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 1, 2013.

Bakırcı K., Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1992.

Booth P., Culture, Planning and Path Dependence: Some Reflections On The Problems Of Comparison, Town Planning Review, 82, 2011, 13-28.

Börekçi T., Türkiye'nin Ulusal Enerji Politikalarının Yol Bağımlılık Bakış Açısı İle İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2013.

Burçak R. S., Türkiye'de Demokrasiye Geçiş 1945-1950, Ankara, 1979.

Canman D., Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE Yayını 260, Ankara, 1995.

Canman D., "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Sayı:378., Ankara, 1988.

Canman D., "Devlet Memurları Kanunun Genel Görünümü" AİD, Cilt: 18, Sayı:1.

Coşkun S., Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, 2003.

Çağlayan R., "Akademik Personelle İlgili İşlemlerde Yargısal Denetim", Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 1994.

Çevik H., "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

Çevikbaş R., "Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 2, Haziran 1995.

David P., Clio and the Economics of QWERTY, AEA Papers and Proceedings, 75, 1985, 332-227.

Demirci A., Kamu Personel Sistemleri Analizi:Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Demirci A. G.,"İstihdamda Geçici Personel Sorunu", Mülkiye, Cilt XXXI, Sayı: 254, Bahar, 2007.

Demirel D., "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet" Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, Ankara, 2006.

Devlet Personel Başkanlığı, Hükümet Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Yay.No:7, Ankara, 1963.

Devlet Personel Başkanlığı, 2009 Mali Yılı Performans Programı, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2009.

Devlet Personel Başkanlığı, Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938).

Erdoğdu S., Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos 2004) Neler Getiriyor?, http:// www. bagimsizsosyalbilimciler. org /Yazilar_BSB / ErdogduEylul2004.pdf, erişim tarihi: 20.06.2005.

Eroğlu H. T., "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, 2010.

Ersoy M., "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılmasına İlişkin Tasarı ve Taslakların Eleştirel Bir Değerlendirmesi", Yerel Yönetimler Dergisi, s.9, Ankara, 2004.

Eren H., "1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı", Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: II, Sayı: 1, 1998.

Eren V., YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Doktora Tezi, Sakarya, 2001.

Ergun T.; Polatoğlu A., Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984.

Ergun C., Dericioğulları A., "Dönüşüm mü, Piyasalaştırma mı? Sağlıkta Dönüşüm Programı Üzerine Bir Tartışma," Toplum ve Demokrasi, Ocak-Aralık, 2010.

Eken M.; Şen M. L., "Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.

Eryılmaz B., Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999.

Esen B.N., Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 1971.

Fındley C.,V., Osmanlı Devletin'de Bürokratik Reform: Babıali, Çev.Latif Boyacı-İzzet Akyol, İstanbul, İz Yayıncılık, 1974.

Frey Friedrich W., The Turkish Political Elite, Cambridge, Massachusetts, M.I.T. Press, 1965.

Gökbunar R.; Özdemir H.; Uğur A., "Küreselleşme Kıskacındaki Refah Devletinde Sosyal Refah Harcamaları", Doğuş Üniversitesi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 2, Temmuz, 2008.

Gözübüyük Ş.; Kili S., Türk Anayasa Metinleri, Senedi İttifaktan Günümüze, İş Bankası Yayını, Ankara, 1985.

Güler B. A. (ed.), Belediye Personel Sistemi, TODAİE-YYAEM, Ankara, 1999.

Güler B. A. (ed.), Belediye Personel Yönetimi, TODAİE-YYAEM, Ankara, 2001.

Güler B. A., Kamu Personeli, İmge Yayınevi, Ankara, 2005.

Güllüce İ., Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri, Alfa Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 2004.

Güler B. A., "Kamu Personel Kanunu Tasarısı Üzerine", Tarım ve Mühendislik Dergisi, S.75, Ankara, 2006.

Güler B. A., "657'yi Değiştirmek", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yönetim Bilimleri, Ankara, 2010.

Güler B. A., www.egitimsen.org.tr/makale/birgulaymanguler_subat2003.html, erişim tarihi: 21.07.2015.

Gülmez M., 4/C, http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gulmez2.pdf erişim tarihi: 07.05.2015.

Gülmez M., Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 6, Sayı 3, Eylül, 1973.

Gülmez M., Türkiye'de Memurlar ve Sendikal Haklar (1926-1994), TODAİE Yayını, No:255, Ankara, 1994.

Günal A. V., "Türkiye'de İl ve Büyükşehir Belediyelerinin Personel Devir Oranları Üzerine Dönemsel Bir Araştırma", Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:3, Sayı:2, 2011.

Güngör M., Kamu Hizmeti Anlayışındaki Dönüşümlerin Türkiye'de Kamu Personeli Sayısına Ve Bileşimine Etkileri, Hacettepe Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Güran S., "Cumhuriyet Kurulurken Memurin Kanununun Dikkat Çekici Bir Hükmü", İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 1981.

Haytoğlu E., "Türkiye'de Demokratikleşme Süreci Ve 1945'te Çok Partili Siyasî Hayata Geçişin Nedenleri (1908-1945)" PAÜ. Eğitim Fak. Dergisi, Sayı:3, 1997.

Heper M., Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ İdari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara,Ongun Kardeşler Matbaası, 1974.

Heper M., Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Yayınları, İstanbul, 1977.

Işık A., Maaş Kanunu, Ankara, 1953.

İçmen R., Türkiye'de Belediye Personeli, Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2009.

Kademli S., Cumhuriyet'ten Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2006.

Kalağan G., "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, C.2, S.1, 2010.

Kalkandelen H., Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro, Anı Yayıncılık, Ankara, 1972.

Kaman K. N., Personel Hukuku Ders Notları, İstanbul, 2007.

Kamu Yönetimi Araştırması, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor, TODAİE Yayınları, No:238, Ankara, 1991.

Kapani M., Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1989.

Kara B.,"Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.30, S.2, Sivas, 2006.

Karaer T., "Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", Amme İdaresi Dergisi, C.20, S.2

Karahanlıoğulları O.,"Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:47 Sayı: 1-4, Ankara, 1998.

Karal E. Z., Osmanlı Tarihi Nizam-ı Cedit ve Tanzimat Devirleri, Türk Kurumu Yayını, 1961.

Karcı Ş. M., "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 16, Antalya, 2008.

Kaştan Y., "Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Partili Dönemden Çok Partili Döneme Geçişte Chp'nin Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler (1938-1950)", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, c.8, 2006.

Kayar N., Kamu Personel Yönetimi (Giriş), Ekin Yayınevi, Bursa, 2013.

Kayar N., Kamu Personel Yönetimi, Ekin Yayınevi, Bursa, 2014.

Kılıçbay M., A., "Devletin Yeniden Yapılanması", Doğu-Batı Dergisi, 2. Baskı, Sayı:1, Yıl: 1, Kasım, Aralık, Ocak ,1997.

Kili S., 1960 – 1975 Döneminde Cumhuriyet Halk Partisinde Gelişmeler, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1976.

Koç Y., "657 Sayılı Yasada Değişiklik Önerileri", Birleşik Kamu İş Dergisi, 2013.

Kongar E., 21. Yüzyılda Türkiye : 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, 23. B., İstanbul, Remzi Kitabevi, 2001.

Köroğlu Ö., "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980'den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.17, S.1, 2012.

Köroğlu E., "Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara, 2005.

Kösecik M., "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", Çağdaş Kamu Yönetimi-II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Kuyaksil A., Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945–1963), İstanbul, 1994.

Küçükyazıcı G., Yol Bağımlılığının Modellenmesi ve Analizi, Doktora Tezi, İstanbul, 2014.

Mardin Ş., Türkiye'de Toplum ve Siyaset, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994.

Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Kamu İstihdam Verileri.

Mıhçıoğlu C., Yönetim Sorunları, SBFY, Ankara 1987.

Mıhçıoğlu C., "Türkiye"de Liyakate Göre Terfi Meselesi", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3, 1957.

OECD, Government at a Glance 2015, http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm, erişim tarihi: 15.09.2015.

OECD, Public Management Service, 2000.

Okandan R.G., Amme Hukukumuzun Anahatları, Osmanlı Devletinin Kuruluşundan Yıkılışına Kadar, İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1971.

Onar S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi Yayını, İstanbul, 1966.

Ökmen M.; Canan K., "Avrupa Birligi'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi, Cilt:16 Sayı:1, 2009.

Öktem M. K., "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", Amme İdaresi Dergisi, Sayı:2, Cilt 25, TODAİE Yayını, Ankara, 1992.

Ömürgönülşen U.,"Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi ve 1980 Sonrasında Kamu Görevlilerinin Azaltılmasına Yönelik Politikalar Üzerine Düşünceler", Mülkiyeliler Birliği, Sayı 125, 1990.

Özçelik Sened-i İttifak, İÜ Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1959, C. 24, S.1-2.

Özçelik K. P., "12 Eylülü Anlamak", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 66 Sayı:1, 2011.

Özdemir H., Osmanlı Devletin'de Bürokrasi, 1.Baskı, Okumuş Adam Yayıncılık ve Eğitim Hizmetleri, 2001.

Özer A., Yeni Kamu Yönetimi, Platin Yayınevi, Ankara, 2005.

Özer H. N., Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Girişimleri, Gazi Üniversitesi SBE, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2001.

Öztekin A., Yönetim Bilimine Giriş, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997.

Öztekin A., Türk Kamu Personel Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1998.

Öztekin A., Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.

Öztekin A., "Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Sayı: 459, Ankara, 2008.

Öztekin A., "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sürdürülen Sözleşmeli Personel Uygulamaları", Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 25, Ankara, 1990.

Öztekin A., Başlıca Batı Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Olarak Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Politika İle İlişkileri, Doktora Tezi, Ankara, 1988.

Özuğurlu S. B., Bağımsz Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform. Ankara Üniversitesi, 2009.

Sabuncuoğlu Z., Personel Yönetimi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1997.

Saran U., http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=198473, 2006, erişim tarihi: 18.07.2015.

Sayan İ., Türkiye'de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi, Doktora Tezi, Ankara, 2005.

Sayan İ.; Küçük A.,"Türkiye'de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 67, No. 1, 2012.

Sayan İ.; Albayrak S. O., "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 44, Sayı 3, Eylül 2011.

Serim B., "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", Amme İdaresi Dergisi, TODAIE Yayınları. C. 21. S.1., Ankara, 1988.

Seyidoğlu H., Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük, Gizem Can Yayınları, Bursa, 1999.

Sulhun İ., Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970), Ankara, TODAİE Yayınları, 1970.

Sürgit K., Türkiye'de İdari Reform, Ankara, TODAİE Yayını, 1972.

Sürgit K., "MEHTAP Uygulaması", Amme İdaresi Dergisi, C.1, S.2, 1968.

Şahlanan F., "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 9, Özel Sayı, 2007.

Şaylan G., Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV Yayınları 18, İstanbul, 2000.

Şener H. E., Türkiye'de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, Ankara, 2013.

Talas C., Sendikacılığımızın Dünü, Bugünü ve Politikası, SBFY, Ankara, 1969.

Tanilli S., Devlet ve Demokrasi, İstanbul, 1982.

Tanör B., Osmanlı Türk Anayasal Gelişmeleri, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1996.

Toprak E., "Türkiye"de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi Reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme", AÜ SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Seminer Çalışmaları, No:6, 2006.

Tortop N., Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

Tozlu A., Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi, Uzmanlık Tezi Kalkınma Bakanlığı, 2014.

Tunaya T. Z., Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1975.

Tural E., Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, 1. b.s., TODAİE Yayınları, 2009.

Türkiye'de Anarşi ve Terörün Sebepleri ve Hedefleri, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1985.

Tutum C.,"Kamu Personeli Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 3, TODAİE Yayınları, Ankara,1990.

Tutum C., Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara,1979.

TÜSİAD, Kamu Bürokrasisi, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1983.

Yalçın S., Personel Yönetimi, Beta Yayımcılık, İstanbul, 2002.

21. yüzyıla girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkedeki Uygulamalar, Başbakanlık, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994.

Yıldız A.; Arap İ.; Acar A., "14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler", http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/ozsalmanarapacar.pdf, erişim tarihi:10.07.2015.

İnternet Kaynakları:

www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/gul.pdf, erişim tarihi: 01.05.2015.

www.basbakanlik- dpb.gov.tr, erişim tarihi: 02.12.2014.

www.todaie.gov.tr/v1/hakkimizda.php? Baslik=74, erişim tarihi: 12.11.2014

eski.yerelnet.org.tr/personel/1s_statusu.php, erişim tarihi: 20.03.2014

http://www.memurlar.net/haber/360908/ erişim tarihi: 19.05.2014

www.tesev.org.tr, erişim tarihi: 02.12.2014

www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm, erişim tarihi: 10.10.2014.

http://www.kalkinma.gov.tr, erişim tarihi: 05.07.2015.

http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-eser-karakas, erişim tarihi: 23.07.2015.

http://www.aksam.com.tr/yazarlar/657de-sicilin-yerini-performans-aliyor-memur-esit-ucret icin-bastiriyor-9018y/haber-198392, erişim tarihi: 05.08 2015.

http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md145/dbayar.pdf,erişim tarihi: 28.07.2015.

http://www. metalurji. org.tr/ dergi/dergi136/d136_1215.pdf, erişim tarihi: 28.07.2015.

http://www.memurlar.net/haber/9124/, erişim tarihi: 30.07.2015.

http://www.kizilbayrak.org/2004/sikb26/sayfa_08.html, erişim tarihi: 01.08.2015.

http://www.dpb.gov.tr/tr, erişim tarihi: 20.09.2015.

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI **:** Rana İÇMEN

Doğum Tarihi ve Yeri **:** 14.Şubat.1982-Antalya

Medeni Durumu **:** Evli

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise **:** Antalya Gazi Lisesi, 2000.

Lisans Diploması **:** Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, 2005.

Yükseklisans Diploması: Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, 2009.

Tez Konusu **:** Türkiye'de Belediye Personeli

Yabancı Dil **:** İngilizce

Bilimsel Faaliyetler

- 18–20. Ekim. 2007 tarihleri arasında Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi Forumunda sunulan "Türkiye'de 1990 Sonrası Sulama Hizmetleri Yönetimindeki Dönüşümün İrdelenmesi: Korkuteli Sulama Birliği Örneği" başlıklı bildiri.
- 03–10. Temmuz. 2004 Almanya Katholische Hochschule Für Sozialwesen Berlin Yüksek Okulu ile yapılan "Avrupa Bütünleşmesi ve Türk-Alman İlişkileri" konulu "Türk-Alman Değişim Semineri" Berlin- Almanya
- "Dünden Bugüne Kamu Yönetimi Bölümü" Bölüm Kitapçığı, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi, Ağustos, 2008.

İş Deneyimi

Stajlar **:** Bucak Belediyesi 2003 - Bucak Kaymakamlığı 2003

Projeler **:** Akdeniz Üniversitesi Antalya'nın Yönetimi-Antalya'da Yönetsel ve Siyasal Yapılanma (Nisan 2007-Nisan 2008) Başlıklı Proje.

Çalıştığı Kurumlar **:**Akdeniz Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Gör.
Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Ağlasun MYO Öğretim Gör.
Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Hikmet Tolunay MYO Öğretim Gör.

E-Posta **:** ranaonder@hotmail.com