T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REFORMU POLİTİKASI ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Hatice ALTUNOK

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ

Ankara - 2012

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REFORMU POLİTİKASI ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Hatice ALTUNOK

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ

Ankara - 2012

ONAY

Hatice ALTUNOK tarafından hazırlanan *"Türkiye'de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi"* başlıklı bu çalışma, *25.09.2012* tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda *oybirliği* ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından *Kamu Yönetimi Anabilim* dalında *Doktora* tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR (Başkan)

Prof. Dr. Burhan AYKAÇ

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Prof. Dr. Hasan Hüseyin ÇEVİK

Doç. Dr. Şenol DURGUN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**
KISALTMALAR ..... **iv**
TABLOLAR, ŞEKİL VE GRAFİK LİSTESİ ..... **v**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
BİR POLİTİKA ALANI OLARAK DÜNYADA PERSONEL REFORMU

1.1. REFORM **9**
1.1.1. İdari Reform ve Personel Reformu Kavramları 9
1.1.2. Personel Reformuna İlişkin Çerçeve 19
1.1.2.1. Amacı ve Önemi 19
1.1.2.2. Yöntemi ve Kapsamı 23
1.2. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ **29**
1.2.1. Kamu Politikasına İlişkin Kavramsal Bilgiler 30
1.2.2. Kamu Politikası Analizi ve Modelleri 37
1.3. DÜNYADA PERSONEL REFORMU EĞİLİMLERİ **42**
1.3.1. Personel Reform Politikalarının Belirleyici Aktörleri 43
1.3.1.1. Avrupa Birliği (AB) 43
1.3.1.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) 49
1.3.2. Ülke Örnekleri İle Personel Reformu Eğilimleri 54
1.3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri 54
1.3.2.2. Fransa 62
1.3.2.3. İngiltere 69
1.3.2.4. Almanya 79

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1. OSMANLI DÖNEMİNDE PERSONEL REFORMU **87**
2.2. PERSONEL REFORMUNDA DAĞINIK YILLAR (1924-1960) **115**

2.2.1. Sistemi Oluşturmaya Yönelik Bir Reform Girişimi: Memurin Kanunu....119
2.2.1.1. Kanunun Kurduğu Personel Sisteminin Genel Özellikler....122
2.2.1.2. Kanunu Tamamlayan Diğer Düzenlemeler....124
2.2.2. Yabancı Uzman Raporlarında Personel Reformu....127
2.2.2.1. Neumark Raporu....130
2.2.2.2. Barker Raporu....132
2.2.2.3. W. Martin Frank – C. E. Cush Raporu....133
2.2.2.4. Maurice Chailloux- Dantel Raporu....136
2.2.2.5. Leimgruber Raporu....137
2.2.2.6. Thornburg Raporu....139
2.2.2.7. Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası Raporu....140
2.2.2.8. Van Mook Raporu....142
2.2.2.9. Podol Raporu....144
2.2.2.10. Fisher Raporu....146
2.2.2.11. Roger Gregoire Raporu....148
2.2.3. Yerli Raporlarda Personel Reformu....148
2.2.3.1. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor....149
2.2.3.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor....150
2.2.3.3. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)....152
2.2.3.4. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu....154
2.2.4. Kalkınma Planlarında Personel Reformu....155
2.3. 1960'LI YILLAR VE KÖKLÜ DEĞİŞİM....158
2.3.1. Personel Sisteminin Teşkilatlanması: DPB....161
2.3.2. Personel Sisteminin Kurucu Mevzuatı: DMK....171

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMU POLİTİKASI VE ANALİZİ

3.1. TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMUNA YÖNELİK POLİTİKA GELİŞTİRME....175
3.1.1. Sistemi Temellendiren Reform Politikası....176

3.1.1.1. Personel Reformunu Gerçekleştirmek İçin Politika Oluşturma Süreci ve Aktörler 177
3.1.1.2. Reform Politikasının Oluşturulmasına Yönelik Adımlar 189
3.1.2. Sistemi Temellendiren Personel Reformu Politikasının Gerçekleşme Düzeyi 194
3.2. 1980 SONRASI PERSONEL REFORMU POLİTİKASI ANALİZİ 204
3.2.1. Personel Reform Politikasının Gündeme Gelmesi 206
3.2.2. Personel Reform Politikasının Oluşturulması 223
3.3.3. Personel Reform Politikasının Somutlaşması 226
3.2.4. Personel Reform Politikasının Uygulanması 244
3.2.5. Personel Reform Politikasının Çıktıları 249
3.2.5.1. Merkezi Sistemle Memur Alımı 249
3.2.5.2. Norm Kadro 251
3.2.5.3. Performans Değerlendirmesi 252
3.2.5.4. Sözleşmeli Personel 255
3.2.5.5. Etik İlkesi 259
3.3. GENEL OLARAK PERSONEL REFORM ÇABALARININ ZAYIF VE GÜÇLÜ YÖNLERİ 261

SONUÇ VE ÖNERİLER 265
KAYNAKÇA 272
ÖZET 302
ABSTRACT 303

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

DPD : Devlet Personel Dairesi

DPB : Devlet Personel Başkanlığı

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DMK : Devlet Memurları Kanunu

ILO : International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)

KAYA : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsleri

MDP : Milliyetçi Demokrasi Partisi

MEHTAP : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

ÖSYM : Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi

RG : Resmi Gazete

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'nın (TESEV)

TODAİE : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜHİS : Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

TABLOLAR, ŞEKİL VE GRAFİK LİSTESİ

Tablo 1: Rütbeler ve Nişanlar.....102
Tablo 2: 1999-2011 yılları arasında Milliyet Gazetesi, Sabah Gazetesi ve Türkiye Gazetesi'nde personel reformu konusuna ilişkin yer alan haberlerin nicel görünümü.....221
Tablo 3: 2000'li yıllardan itibaren istihdam türüne göre kamuda personel dağılımı.....258
Şekil 1: Kamu politikası oluşturma süreci.....35
Grafik 1: 1999-2011 yılları arasında Milliyet Gazetesi, Sabah Gazetesi ve Türkiye Gazetesi'nde personel reformu konusuna ilişkin yer alan haberlerin dağılım grafiği.....222

GİRİŞ

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi sistemi incelendiğinde en önemli tartışma konularından birinin "reform" kavramı odağında yürütüldüğü görülmektedir. Öyle ki genç Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarından itibaren yönetsel mekanizmanın yapısal ve işlevsel boyutları açısından reforma tabi tutulması konusunda pek çok araştırma yapılmış, pek çok yerli ve yabancı uzman raporları hazırlanmıştır. Bu reform çalışmalarının yönetsel sistem merkezinde yürütülenleri en genel ifade ile "idari reform" olarak adlandırılmaktadır. Bilindiği gibi kamu yönetimi sisteminin yapısal boyutu kamu kurum ve kuruluşları üzerinden incelenirken, işlevsel boyutu yürütülecek kamu hizmetinin niteliği ve bu hizmeti yürütecek olan beşeri unsur yani kamu personeli üzerinden incelenmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin en önemli alanlarından birini de Kamu Personel Yönetimi* oluşturmaktadır. Bu noktada; bugüne kadar yapılmaya çalışılan ve yapılan idari reformların, sistemi işletecek olan kamu personeli merkezinde yer alan kısmına *personel reformu** adı verilmektedir.

Kamu personeli, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu yönetimi aygıtının ve daha genel ifade ile devletin görünen yüzüdür. Bu durum kamu personelini yürütülen hizmetin başarı ya da başarısızlığının başlıca aktörü olarak kabul edilmesinin en önemli sebebidir. Oysa bir sistemi oluşturan temel unsurların, ihtiyacı karşılama kapasitesinin yetersiz olması durumunda sistemi yürütecek olan personelin tek başına sistemin yanlışlarını giderebilme imkanı oldukça sınırlıdır. Bu nedenledir ki, Cumhuriyet tarihi boyunca gerçekleştirilmek istenen idari reform çalışmalarının en önemli bölümünü personel reformu konusu oluşturmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren geçen yaklaşık bir asırlık süreç içerisinde bu durum önemini korumuştur. Günümüzde de köklü bir personel reformuna ihtiyaç olduğuna ilişkin görüşler alanın uzmanları ile ilgili siyasi ve idari yetkililerce

---

*Tezde kullanılan "personel reformu" kavramı; kamu personel sistemine ilişkin reform çalışmalarını ifade etmektedir.

sıkça dile getirilmektedir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarıldığı günden itibaren en fazla değişikliğe uğrayan kanunlardan biri olarak kabul edilmekte ve adeta yamalı bir bohçaya döndüğü vurgulanmaktadır.

Bu gerçekler göstermektedir ki, Türkiye'de personel reformu konusu yönetsel anlamda önemli bir sorun alanıdır ve bu sorun alanı teknik, hukuksal, örgütsel açılardan incelenebilir. Ancak sorunu bir bütün olarak kavrayıp sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için konunun doğru bir yöntemle analizine ihtiyaç vardır. Bilindiği gibi devletlerin eğitim, sağlık, savunma gibi personel alanında da bir politikası bulunur. Bu politikaya Kamu Personel Politikası adı verilmektedir. Kamu personel politikası, bir ülkedeki personel sisteminin yapısal ve işlevsel tüm boyutlarını kapsadığı gibi bu konuda yapılanlar kadar yapılması gerekip de yapılmayanları da içermektedir. O nedenledir ki, çalışmanın konusunu oluşturan personel reformu sorununun Kamu Politikası kapsamında ele alınması önemli bir ilişkisellik taşımaktadır.

1970'lerden itibaren Avrupa ve Amerika kamu yönetimi çalışma alanı içerisinde kamu politikası analizine özel bir önem verildiği görülmektedir (Örneğin Kamu Yönetimi Bölümlerinin ve Programlarının adında Kamu Politikası yer almaktadır). Bu ülkelerde kamu politikası analizleri yapılarak, kamusal hizmet ve gereklerin güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkartılmakta ve kamu sistemleri daha sağlıklı bir zemine oturtulmak üzere geliştirilmektedir. Türk Kamu Yönetimi literatürü incelendiğinde ise genel olarak kamu politikası analizi konusunda oldukça yetersiz kalındığı yapılan sınırlı sayıdaki çalışmadan ve bu çalışmaları yürüten sınırlı sayıdaki akademisyenden açıkça anlaşılmaktadır. Personel yönetimi konusunda ise kamu politikası analizi yok denilecek kadar azdır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Türk kamu personel yönetiminin politika analizi merkezinde ele alınması konusunda önemli bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Bu düşünceler çerçevesinde "Türkiye'de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi" başlıklı bu çalışma bir sorun odağı

haline gelen personel reformuna kamu politikası analizi perspektifinde yaklaşmayı konu edinmektedir.

Cumhuriyet dönemi idari reformlarının en önemli başlıklarından birini oluşturan personel reformu konusu bir sorun alanı olarak günümüzde güncelliğini korumaktadır.

Türkiye özelinde kamu yönetiminin sorun alanları sayılırken yazılış tarihleri arasında belirgin farklılıklar olan eserlerde neredeyse aynı sorunlardan bahsedildiği görülmektedir[1]. Değişen dönem ve değişen kamu yönetimi anlayışına rağmen değişmeyen sorunlar arasında personel yönetimine ilişkin sorunlar da yer almaktadır. Aynı şekilde personel reform sorunları kamu yönetiminin geleceğine ilişkin tartışılan ve önemli dönüşümler geçireceği öngörülen alanlar arasında da yer almaktadır.[2] Bu durum konunun kapsamlı bir analizine ihtiyaç duyulduğunu açıkça göstermektedir. Kamu politikası süreci ekseninde yapılacak kapsamlı bir analiz, sorunun geçmişine ışık tutmakla kalmayıp geleceğe ilişkin çözüm önerileri hazırlanması açısından da önemli bir zemin oluşturacaktır.

Doktora tezi olarak hazırlanan bu çalışmanın amaçları şunlardır:

- Cumhuriyet tarihi boyunca sorgulanan personel reformu konusunun çözümlenememesinin gerçek neden/nedenlerini açığa çıkarmaya çalışmak.
- Geçmiş personel reformu önerileri ve gelişmiş bazı ülkelerdeki personel reformu çabaları gözönünde bulundurularak personel reformunu sorun alanı olmaktan çıkarmaya yönelik öneriler geliştirebilmek.
- Türkiye'de personel politikalarını ve personel reformu sorununu bilimsel bir yaklaşımla irdeleyerek kamu politikası süreci kurgusu içerisinde ele almak.

---

[1] Cem Cemil, *"Türk Kamu Yönetimine Toplu Bakış",* **Amme İdaresi Dergisi,** 1975; Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2001.

[2] Burhan Aykaç-Hatice Altunok, "Future Of The Public Organizations", **World Conference on Business, Economics&Management,** 04-06 May 2012, Antalya, Turkey.

- Geçmişte yapılan eksik ve aksak yönleri analize tabi tutarak kodlarını bulmak.
- Günümüz ve sonrası dönemler için gerçekleştirilmesi muhtemel personel reformu çabaları için somut öneriler geliştirebilmektir.

Osmanlı'nın son dönemi de gözönünde bulundurulursa bir asırdan fazla zamandır Türkiye'de personel reformu kamu yönetimi sisteminin en önemli konularından birini oluşturmaktadır. Böyle bir sorun alanının her dönem gündemde olmasına karşın çözümlenememiş olarak algılanması dikkat çekicidir. Bu durum sürecin yeterince rasyonel yönetilememesinden kaynaklanabileceği gibi, en azından çözüm noktasında güçlü bir iradenin gösterilememesi, sağlıklı bir analizin yapılamamış olmasından da kaynaklanabilir.

Bu çalışmadan teoriye ve uygulamaya yönelik olarak beklenen katkıları şu şekilde sıralanabilir:

- Gerek personel reformunun gerekse kamu politikasının güncelliğini koruması yanında bu iki alanı keşistirerek teorik dayanağı kamu politikasına yerleştirilerek detaylı bir biçimde personel reformu konusunun irdelenmesi.
- Bir ülkenin personel rejiminin oluşturulması veya bu rejimin reforma tabi tutulmasının doğrudan bir kamu politikası süreci olduğuna dikkat çekilmiş ve tezde personel reformunu çok boyutlu ve rasyonel bir şekilde incelemeye çalışılmıştır.
- Bu analizin problemin tanımlanması, problemin gündeme gelmesi, politikanın biçimlendirilmesi, politikanın benimsenmesi, politikanın uygulanması ve politikanın değerlendirilmesi süreçleri üzerinden yapılmasıyla konuyla ilgili ayrıntılı ve doğru tespitlere ulaşılmaya çalışılmıştır.
- Türk personel reformu tarihi açısından önemli bir kanunname ve bir uzman raporuna bu tezde dikkat çekilmiştir. Sözü edilen

kanunname II. Mahmut döneminde çıkarılmış olan Memurine Mahsus Ceza Kanunname-i Hümayunu'dur[3]. Diğer önemli çalışma da Roger Gregoire tarafından doğrudan personel reformu konusunu işleyen rapordur.

- Ayrıca sürecin aktörleri kimlerdir, bu aktörlerin personel reformu sürecine etki ve katkı düzeyleri nasıl olmuştur, hangi toplumsal katmanların görüşleri personel çalışmalarına yeterince yansıtılamamıştır gibi sorulara bulunan cevaplar personel yönetimi literatürüne katkı sağlayacak niteliktedir.

Personel reformu olarak adlandırılan konunun genellikle örgüt ve mevzuat temelli olarak ele alındığı bilinmektedir. Özellikle konunun kamu politikası süreci ekseninde incelenmemiş olması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Çünkü personel reformu hazırlık ve uygulama süreci başlangıcından itibaren kamu politikası sürecinin ilgi alanına girmektedir. O nedenledir ki, personel reformu konusunun, kamu politikası kavram ve süreçleri açısından irdelenmesi önemlidir. Bu doğrultuda düşünülürse tezin temel savı, Türkiye'de personel reformu sorununun yöntem ve işlevsellik açısından yanlış ele alındığı ve kamu politakası perspektifli bir analize ihtiyaç duyulduğu biçiminde formüle edilebilir. Bu çerçevede tezin başlıca varsayımları ise aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Personel sistemini düzeltmek amacıyla düşünülen personel reformu konusunun bizatihi kendisi, tarihsel süreçte bir sorun alanı haline dönüşmüştür.
- Bu sorun alanının ortaya konulmasında kamu politikası analizi önemli bir işlev üstlenebilir.
- Personel siteminin temel sorun alanları, reform çabalarının aktörleri, reform süreci, baskı grupları gibi başlıca faktörler

[3] Bu Kanunname üzerine yapılmış ayrıntılı bir inceleme; Hatice Altunok, *"Osmanlı Personel Politikasında Modernleşme: II. Mahmut Dönemi ve 1838 Tarihli Ceza Kanunnamesi"*, yayın aşamasında.

gözönüne alınmadan yapılırsa değerlendirmeler eksik kalacaktır.

- Günümüz personel sistemi sorununa çözüm bulmak için tarihsel olarak tüm personel reformu çalışmalarının analizine ve bu analizlerden elde edilecek verilere ihtiyaç duyulmaktadır.
- Geçmişin tarihsel birikimi ve günümüzün politika analizi verileri örtüştürülmelidir.

"Türkiye'de Kamu Personel Reformu Politikası" başlıklı bu çalışmanın kapsamı, Cumhuriyet dönemi kamu personel reformu çalışmalarının tarihsel olarak ele alınması ve son dönem personel reformu çalışmalarının kamu politikası analizi ile incelenmesinden oluşmaktadır. Personel reformu ve kamu politikasına ilişkin teorik bilgiler sunulmuş, Türkiye'nin personel reformuna ilişkin takvimi çıkarılmış, kamu yönetiminin işleyişinin araçları olan hükümet programı, kalkınma planları, uzman raporları incelenmiştir. 1980 sonrasındaki sürecin politika analizi yapımış; bu dönemle başlayan ve günümüz personel sistemini oluşturan politika çıktıları ile çalışma sınırlandırılmıştır. Bu tez, personel yönetimine ilişkin sadece teknik bilgileri içeren bir çalışma değildir. Örneğin; sınıflandırma gibi personel yönetimi ilkelerinin açıklaması yapılmamıştır. Mevcut birçok ders kitabında bulunabilen içeriklerden farklı olabilecek boyutlar yakalanmaya çalışılmıştır.

Personel reformu sorununu bütüncül bir şekilde görebilmek için çalışmanın kapsamı içerisine alınan geçmiş dönemlere ait personel reformu çalışmalarına ilişkin veriler literatür taraması yoluyla elde edilmiştir. Daha sonra gelişmiş ülke örnekleri üzerinden personel reformu çalışmaları hakkında bir inceleme yapılmış, genel olarak dünyadaki reformun yönü hakkında bilgiler sunulmuştur. Son olarak şu anda yürürlükte bulunan personel rejimi ve bu rejimin bir reform olarak ortaya çıktığı süreç ve unsurları bir kamu politikası analizi perspektifiyle ele alınarak eksik ve aksak yönleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yapılan analiz ve elde edilen veriler ışığında personel reformu sorununun nasıl bir çıkmazda olduğu ortaya konularak

bundan sonra yapılması düşünülen personel reformu çalışmalarında gözönünde bulundurulabilecek özellikler ve öneriler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yönetsel-siyasal bağlamın şekillendirdiği reform süreçlerinden birini oluşturan personel reformu nasıl bir politika izlenirse başarılı olur? sorusuna yanıt arayan bu çalışmanın içerik açısından genel özellikleri şöyledir:

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerin içeriğine ilişkin bilgiler şöyledir. ***Bir Politika Alanı Olarak Dünyada Personel Reformu*** başlığını taşıyan birinci bölümde personel reformuna ve kamu politikasına ilişkin teorik bilgilere yer verilmiştir. Konu tarıtışılırken hangi kavramın hangi anlama karşılık geldiğine yönelik açıklamalar yapılmıştır. Bunun yanında konuyu etkileyen iki önemli uluslar arası oluşum Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) personel reformu süreçlerine yönelik önerileri incelenmiştir. Dünyadaki farklı ülkelerde personel reformunun ne yönde ilerlediğini görmek adına da ABD, Fransa, Almanya ve İngiltere'deki reform çalışmalarına genel olarak yer verilmiştir. Türkiye özelinde bir politika analizinin yürütüldüğü bu çalışmada farklı ülkelere yer verilmesinin nedeni; siyasal-yönetsel alanda gerçekleştirilen politikalarda genellikle gelişmiş ülkelerin model olarak alınmasıdır. Dolayısıyla dünyada 'gelişmiş' olarak nitelendirilen yukarıda sayılan ülkelerde personel reformu alanında tercihin ne yönde yapıldığının görülmesi için bu incelemeye yer verilmiştir. Çalışmanın bu açıdan Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi alanına da katkı sunabllme olasılığı ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de Personel Reformu ve Tarihsel Gelişimi başlığını taşıyan ikinci bölümde öncelikle, Osmanlı döneminde özellikle son dönemlerde personel sistemine yönelik reform çalışmaları hakkında genel bir bilgilendirmeye yer verilmiştir. Bunun sebebi, Cumhuriyet dönemi reform politikasının nasıl bir geçmiş üzerine oluşturulduğunu görmektir. Cumhuriyet dönemine ait 1924 ve 1980 yılları arasına ilişkin tarihsel inceleme bu bölümde yapılmıştır. Bu bölümde dolu dolu bir takvim sunmaya çalışırken öncelikle personel sisteminin temel kanunu olan 788 sayılı Memurin Kanunu,

günümüz sisteminin de yürütücü kanunu 1965 tarihli DMK'nın kabulüne kadar etkiyeleyici unsurlar olan Yabancı ve Yerli Uzman Raporları'na yer verilmiştir. Bu çalışmalar Türkiye'nin genel anlamda idari reform politikasında ve özel olarak da personel reform politikasında etkili olmuş araçlardır. 1960'lı yıllarla birlikte personel sisteminde hızlı reform adımlarının gerçekleşmesi teşkilat ve mevzuat ayakları üzerinden incelenmiştir.

Türkiye'de Personel Reformu Politikası ve Analizi. adlı üçüncü bölümde personel sistemi alanında 1980 yılına kadar yapılan çalışmaların politika unsurları açısından genel incelemesi yapılmıştır. Çalışmanın asıl odak noktasını oluşturan yürürlükte bulunan 1982 Anayasası ve 657 sayılı DMK ile çerçevelendirilmiş olan personel sisteminin reform süreçlerinin nasıl gerçekleşmesini etkileyen unsurlarının neler olduğu ve bu sürecin günümüze yansıyan sonuçları incelenmiştir. Çalışma genel olarak personel reform çabalarının zayıf ve güçlü yönlerinin öne çıkarılması, sonuç ve önerilerle sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR POLİTİKA ALANI OLARAK DÜNYADA PERSONEL REFORMU

Kamu yönetimi yapılarının yürütücü unsuru ‘kamu personeli’dir. Kamu personeline ilişkin reform arayışları da kamu yönetiminin genel değişim adımlarından etkilenmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde ‘reform’dan bahsedildiğinde bu reform girişimlerinin önemli bir boyutunu da personele ilişkin olanlar meydana getirmektedir. Bu çalışmada ise Türkiye özelindeki personel reformu politikası üzerine bir tartışma yütürülecektir. Ancak Türkiye boyutuna geçmeden önce kullanılan kavramlara ilişkin kuramsal açıklamalar ve dünyadaki personel reform eğilimlerine ilişkin bilgiler bu kısımda sunulacaktır.

1.1. REFORM

1.1.1. İdari Reform ve Personel Reformu Kavramları

Toplumlar ve kurumsal mekanizmalar değişen ve gelişen ekonomik ve toplumsal gerçeklik içerisinde bu sürecin bir parçası haline gelmekte ya da en azından sürece uyum sağlama ihtiyacı hissetmektedir. Bu değişim gereksiniminin kişisel boyuttan kurumsal ve kitlesel düzeye ulaşması beraberinde bir yapı ve işleyiş biçimlenmesi durumunu ortaya çıkarmaktadır. Değişimler ve yeni form oluşturma süreci bazen daha radikal ve etkili sonuçlar doğururken, bazen de daha yumuşak geçiş biçiminde kendini gösterebilmektedir. Bu bağlamda her birkaç yüzyılda keskin bir dönüşüm gerçekleşmekte ve her defasında bir ayrım yaşanmaktadır. Birkaç on yıl gibi kısa süreler içinde ise, toplum kendisini (ve kendi ifadesi içerisinde yer alan

dünya görüşünü, temel değerlerini, toplumsal ve politik yapısını, sanatını, temel kurumlarını) yeniden biçimlendirmektedir.[4]

İdari reform, hükümetlerin en çok tekrarlanan eylemlerinden biridir.[5] Devlet yönetiminde reform gerekliliği tarihin hemen her çağında ve her yerde sık sık rastlanan bir görüş olarak bilinmektedir.[6] Kamu yönetimi adı verilen alan; hem bir disiplin olarak hem de devletin ve kurumlarının faaliyetlerini kapsayan bir uygulama alanı olarak zaman zaman felsefe, yapı, işleyiş gibi pek çok açıdan değişim çabasına girmektedir. Bu değişim çabasının tarihsel kökenine bakıldığında ise referans kaynakları olarak dünyadaki ekonomik krizlere eşdeğer olarak devletin yapısının, rolünün niteliğinin sorgulandığı dönemlerin esas alındığı görülmektedir.

İdari reformlarla ekonomik krizler arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.[7] Örneğin 1929'daki büyük bunalım arkasından New Deal programını ortaya çıkarmış, devletçi politikalar ve refah devleti anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. 1970'li yılların petrol krizi ise, Reaganizm ve Theatcherizm olarak da bilinen krizden kurtulma çabalarıyla kamu yönetiminde önemli değişikliklere neden olmuştur. 1970'lerden itibaren kapitalizmin yaşadığı bunalımın doğurduğu yeni ortamda devlet de yeniden yapılanma sürecine girmiştir.[8]

Kapsamı ne olursa olsun reform kavramı yönetimde yapısal bir değişiklik yapıldığı anlamına gelmektedir.[9] Çünkü reform sözcük anlamından da hareketle yeniden bir form verme edimidir. Bir ülkede veya bir kurumsal yapıda reform adımları atılmaya başlanmışsa, aslında bu adımlar belli

---

[4] Joseph A. Maciariello, **Gün Gün Peter Drucker,** (Çev. Murat Çetinbaş, Yayıma Hazırlayan: Zülfü Dicleli), MESS Yayınları, İstanbul, 2005, s. 37.
[5] Ali Farazmand, "Administrative Reform and Development: An Introduction", **Administrarive Reform in Developing Nations,** (Ed: Ali Farazmand), Praeger Publishers, America, 2002, s. 1.
[6] Gencay Şaylan, "Yönetimde Reform Kavramı", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:19-24, 1970-71.
[7] Hasan Engin Şener**, Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2009, s. 178.
[8] Selime Güzelsarı, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları,** (Ed: M. Kemal Öktem-Uğur Ömürgönülşen), İmaj Kitabevi, Ankara, 2004, s.85.
[9] Gencay Şaylan, "Yönetimde Reform Kavramı", s. 71.

sorunların bulunduğunun dolaylı da olsa kabul edildiğini gösterir.[10] Onun içindir ki, reformlar yeni ve başarılı dönemler için başlangıç meşalesi olarak görülürler. Başka bir ifadeyle reform dönemleri, ülkelerin kendileri için açtıkları beyaz sayfalar olarak kabul edilmektedir.[11] İdari reform, farklı siyasal sistemlerin farklı uluslarında farklı şeyleri ifade eder. Gelişmiş toplumlarda genellikle "yönetsel yapı ve prosedürlerindeki değişim sürecini" ifade eder; gelişen toplumlarda ise sosyal ve ekonomik dönüşümün etkisiyle toplumdaki değişme ve modernleşme olarak gösterilir[12].

Yönetimde özellikle devlet yönetiminde reform ihtiyacı tarihin hemen her döneminde her yerde sık sık rastlanan bir görüş olarak ortaya çıkmaktadır.[13] Bu durum yalnız gelişmekte olan veya geri kalmış ülkeler için değil, gelişmiş ülkeler içinde anlamını korumaktadır. Bu yönüyle düşünüldüğünde reform, Türk yönetsel hayatı kadar Amerikan yönetsel hayatı için de bir gerçekliktir.

1928-2000 yılı arasını kapsayan kamu yönetimiyle ilgili bazı temel dergiler (Amme İdaresi Dergisi, Türk İdare Dergisi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Mülkiye Dergisi, Ankara Hukuk Dergisi) üzerine yapılmış bir çalışmada, bu dergilerde yer alan makaleler konularına göre sınıflandırılmış, buna göre reform konusu %4'lük bir dilim oluşturmuştur.[14] Bu yönüyle düşünüldüğünde, Türk yönetim yazınında reform konusunun zayıf bir literatür olduğu söylenemez. Aynı şekilde kamu sektörünün modernleşmesi gelişmiş sanayileşmiş pek çok ülkenin de siyasal gündeminin önemli konularından biri

---

[10] Önder Kutlu, **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Basımevi, Ankara, 2004 s. 31.
[11] Erkan Tural, **Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi,** TODAİE, Ankara, 2009, s. 277.
[12] Ali Farazmand, "Administrative Reform and Development: An Introduction", **Administrarive Reform in Developing Nations,** (Ed: Ali Farazmand), Praeger Publishers, America, 2002, s. 2.
[13] Gencay Şaylan, "Yönetimde Reform Kavramı", **s.** 71.
[14] Mustafa Altunok, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi: Tarihsellik ve Disipliner Bağımlılık,** Gazi Kitabevi, Ankara, 2012.

haline gelmiştir.[15] Örneğin reform konusu Amerikan kamu yönetiminin de yaygın alanlardan biridir.[16]

Yönetsel yapıda reform yapılması belli bir ihtiyacın ürünüdür. Kamu yönetiminde reform ihtiyacını doğuran başlıca nedenler ise; nüfus artışı, kentleşme ve endüstrileşme, teknolojik gelişmeler, hizmet felsefesinde ve tercihlerinde zamanla ortaya çıkan değişiklikler, uluslararası değişim baskısı, kamusal hizmetlerinin kalitesinden ve işleyişinden genel hoşnutsuzluk, siyasal iktidar değişikliği olarak sıralanabilir. Bunlar; mevcut yönetsel yapıları, yöntemleri ve kamusal işgücünün niteliksel bileşimini yetersiz hale getiren nedenlere dönüşebilir. Dolayısıyla kamu yönetiminde yeni koşulların gereklerini karşılamak için bazı değişikliklerin zorunlu olduğu düşünülebilir[17]

Reform kavramının yönetsel alana dönük kullanılması genellikle *idari reform* adlandırması ile yapılmaktadır. İdari reform kavramının ise genel olarak herkes tarafından kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Ancak idari reform, reorganizasyon, yeniden düzenleme gibi isimler verilen faaliyetler incelendiğinde bazı ortak özellikler olduğu görülmektedir.[18] İdari reform (reforme administrative, administrative reform, idari ıslahat, yönetim reformu, idarenin yeniden düzenlenmesi); kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli işlemesini sağlamak amacıyla başlatılan yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikleri anlatmaktadır.[19]

İdari reform konusunda sihirli bir formül bulmak imkansızdır. İdari reform mevcut idare sistemini kısa bir zamanda kökünden değiştiren bir plan olmaktan çok idari metot, ruh ve yapıyı değiştiren ve kamu hizmetlerini günün

---

[15] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Empolment and Modernization of Public Personnel Management", **Modernisation of State and Administration Europu: A France-Germany Comparison**, 2004, Bordeaux, Goethe-Institut., s. 2.

[16] J. Edward Kellough-Sally Coleman Selden, "The Reinvertion of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms n the States**", Public Administration Review**, 63/2, 2003, (165-176), s. 165.

[17] Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1998, s. 104-105.

[18] Arif T. Payaslıoğlu, "Türkiye'de İdari Reform İhtiyaçları", **Yüksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları**, Eğitim Yayınları, Ankara, 1968, s. 235.

[19] Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s.104.

gelişmelerine göre düzenleyen önemli bir çabadır.[20] Bu nedenle idari reformun hiçbir zaman bitmeyeceği düşünülür ve kamu yönetiminde değişen koşullar, bilimsel ve teknolojik gelişmelerle uyumlu bir reform sürecinin hayati öneme sahip olduğu belirtilir.[21]

Amaçlanan değişikliklere göre idari reform kavramı dar ve geniş anlamlar kazanabilmektedir. Geniş anlamda idari reform; devletin niteliği, işlevi ve rolünün yeniden belirlenmesine yönelik köklü düzenlemeleri anlatır. Bu yaklaşımda yönetim-siyaset ilişkisi, kamu hizmetlerinin kapsamı, felsefesi ve niteliği, görev-yetki dağılımı, merkez-yerel ilişkileri, personel rejimi gibi devlet örgütünün tüm dengelerini içeren konular ele alınır. Dar anlamda idari reform ise; siyasal ve yönetsel yapıda, yöntemlerde, hizmet ve kaynak dağılımında ve personel rejiminde acil bazı düzenlemelere gidilmesini anlatmak için kullanılmaktadır.[22]

Siyasi iktidarın istikrarı sağlamak için kullandığı bir araç olarak da değerlendirilebilen idari reform, siyasi iktidarın özellikle ekonomik krizler nedeniyle idari yapıya ve idari ilişkilere bilinçli yön vermesidir.[23] Kamu hizmeti sunan bir daire ya da kuruluşun başında bulunan yöneticilerin en önemli görevi olarak hizmetin yerine getirilmesinde verimi arttırması görülmektedir.[24] Bu nedenle siyasal-yönetsel kadrolar kriz dönemlerinde genellikle idari reform gerçekleştirme eğiliminde olurlar. Bu süreçte uluslararası aktörlerin de önemli rolü olduğu görülmektedir. İdari reformlar hemen hemen bütün sanayileşmiş ülkelerde hükümetlerin çok yaygın bir eylemi haline gelirken; çoğu zaman OECD gibi uluslararası örgütlenmeler hükümetler arasındaki

---

[20] Edovard Bonnefous, La Reforme Administrative, 1958, Paris akt: Mehmet Aldan, "İdari Reform", **İdare Dergisi**, Sayı: 263-64, 1960, s.53.
[21] Önder Kutlu, **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi,** s. 23.
[22] Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, s. 104-105.
[23] Hasan Engin Şener**, Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci**, s. 111.
[24] A. Naci Ekşioğlu, İkinci İdareciler Kongresi Toplanırken, s. 40.

iletişimi sağlayarak reformların yaygınlaştırılmasına ve benzeşmesine katkı sunmaktadır.[25]

Türkiye'de idareyi iyileştirme çabalarının uzun sayılabilecek bir geçmişi olduğu söylenebilir. İdareyi iyileştirme çabalarının uzun bir geçmişinin olmasına rağmen istenilen seviyeye gelindiğini söylemek güçtür. İdareyi iyileştirme çabalarının; *Tanzimat, Islahat, İnkılap, İdarede Reform, İdarenin Rasyonalizasyonu, İdarenin Reorganizasyonu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, Kırtasiyeciliğin Önlenmesi, Bürokrasinin Azaltılması, Yönetimin İyileştirilmesi* gibi farklı kavramlarla ifade edilmesi de konuya farklı dönemlerde farklı şekillerde yaklaşıldığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.[26]

Osmanlı'nın özellikle son yüzyılları devlette yenileşme ve reform çabaları içinde geçmiştir. Ancak daha öncede vurgulandığı gibi yenileşme çabası sadece son döneme indirgenemez. Devlet hayatında yer alan insan unsuruna başka ifadeyle memura ilişkin önemli eleştiri ve önerilerin ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Örneğin Mustafa Ali'nin *Nushatü's-selatin* adlı eserinin tespitleri arasında memuriyete ilişkin noktalar bulunmaktadır.[27]

Bir başka hükümdar aynası olan Veysi Efendi'nin *Habname* adlı eserinde; sultanın ve devlet adamlarının memuriyetlerin ihdas edilmesinde, özellikle kadıların durumu sözkonusu olduğunda dikkatli davranmaları ve adayların uygunluğunu ayrıntılı bir şekilde incelemelerini tavsiye edilmektedir.[28] 1606 tarihli fakat yazarı bilinmeyen *Kavanin-i Yeniçeriyan* adlı eserde ise rüşvet ve makamların parayla satın alınmasının yeniçeri düzenine olumsuz etkisi anlatılmaktadır.[29] Sadık Rıfat Paşa, *Ahlak Risalesi*'ne yazdığı Zeyl'de memurlar konusuna özel önem vermiş ve memurların hangi

---

[25] B. Guy Peters, "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administratice Reforms", **West European Politics,** 20/4, 1997, (71-88), s. 71.

[26] Burhan Aykaç, "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, (s. 255-297), s. 256-257; İdareyi iyileştirme çabalarına karşılık olarak kullanılmış dönemsel farklılıklar taşıyan kavramlarla ilgili referanslar için bknz. **a.g.e.,** s. 256.

[27] Pal Fodor, "15-17. Yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform", **Tarih İncelemeleri Dergisi**, Sayı:14, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, İzmir, 1999, s. 288.

[28] Fodor, **a.g.e.,** s. 290-291.

[29] Fodor, **a.g.e.,** s. 292.

özelliklere sahip olması gerektiği üzerinde durulmuştur. Buna göre, memuriyete alınacak kişilerde ahlak, adap, zeka, iffet, insaf, metanet gibi özellikler olmalı, bunun yanında gaflet, kibir, hırs gibi kötü huylar bulunmamalı, bunun yanında memurlara iyi maaş verilirse rüşvet önlenecektir.[30]

Osmanlı Devleti'nin son dönemi bir anlamda Batı'da meydana gelen değişmeler karşısında alınan tavrın bir başka ifade ile batılılaşma ve reformasyon çabalarının tarihidir. Osmanlı literatüründe *ıslahat* olarak adlandırılan bu modernleşme çabaları 18. yüzyılın sonlarından itibaren devletin bütün kurumlarını kapsamıştır.[31] Osmanlı Devleti dış dünyaya karşı tutum değiştirme ve içeride bazı yenilikler yapma gerekliliğini 1699 Karlofça Antlaşması ve 1718 Pasarofça Antlaşması'ndan sonra hissetmiştir. Dolayısıyla 18. yüzyıl başı çağdaşlaşma serüveninin başlangıcı olarak kabul edilebilir.[32]

1683 Viyana Bozgunu ve 1699 Karlofça Antlaşması'ndan sonra Osmanlı Devleti, iktisadi, idari ve sosyal olarak hızlı bir çözülme dönemine girmiştir. Bu çözülme ve gerileyişi önlemek için bazı ıslahatlar devreye sokulmuştur. Özelikle III. Selim döneminde yapılmaya çalışılan askeri yenileşme çabası ve II. Mahmut dönemindeki idari reformlara rağmen devletin gerileyişi önlenememiştir. Bunun sonucunda iç ve dış baskıların etkisiyle devlet yönetiminde daha köklü değişikliklere karar verilmiş ve Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir.[33] 19. yüzyıl Osmanlı aydın-bürokratı için yüz elli yıldır süren gerilemeden kurtulmak için yapılması gerekenleri *"Islahat"* olarak adlandırmış fakat bu sözcük beğenilmemiş ve "*Tanzimat"* sözcüğü "reorganizasyon"u karşılamak amacıyla kullanılmıştır.[34]

---

[30] İbrahim Şirin, **Osmanlı İmgeleminde Avrupa,** Lotus Yayınevi, Ankara, 2006, s. 232-233.
[31] Ahmet Cihan**, Reform Çağında Osmanlı İlmiyye Sınıfı,** Birey Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 9.
[32] Niyazi Berkes, **Türkiye'de Çağdaşlaşma,** (Yayına Hazırlayan: Ahmet Kuyaş), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2003, s. 40.
[33] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2001, s. 125.
[34] İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, İstanbul, 6. Baskı, 2000, s. 111.

Cumhuriyet öncesi dönemde yapılan çalışmaların mutlak başarıya ulaştığını söylemek güçtür. Ancak yönetimi modernleştirmek yolunda önemli ilerlemeler sağlandığı kabul edilmektedir.[35] Osmanlı son döneminde gittikçe artan yenileşme çabaları Cumhuriyet döneminde de hız kesmeden devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde sosyal ve ekonomik yapıda meydana gelen değişiklikler, kamu yönetiminde de değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Özellikle planlı dönemle birlikte idari reform özel bir önem, farklı bir anlam ve kapsam kazanmış, artarak ilgi görür ve zorunluluk olarak kabul edilir hale gelmiştir.[36]

Cumhuriyet döneminde siyaset ve yönetim literatüründe en sık karşılaşılan kavramlardan biri "idari reform"[37] olmuştur. Ekonomik, sosyal, kültürel şartların hızla değişmekte oluşu reformları kaçınılmaz kılmıştır. Tekniklerin ilerlemesi kanun, doktrin, içtihat veya uygulamaya dönük oluşturulan örnek kurumların da değişmesini gerektirmiştir.[38]

Cumhuriyet'in kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde idareyi, değişen ihtiyaç ve koşullara uyarlamak için sayısız değişiklikler, düzeltmeler ve eklemeler yapılmıştır. Bu çabalar, idarenin yapısını dönemin şartlarına göre iyileştirme anlamında önem taşısa da çalışmalar esas itibariyle hizmetlerin yürütülüşü sırasında karşılaşılan çeşitli sorunları çözmek amacını taşıyan önlemlerden ibaret kalmıştır. Bu nedenle sistemsiz ve düzensiz çabalar gibi göründüğü[39] yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde devletin fonksiyonları değişmiş; bu durum tüm devlet örgütünde yeniden düzenleme, ekonomik nitelikli fonksiyonları en etkin şekilde yerine getirmek için gereken

---

[35] Şenol Durgun, "Tamamlanmamış Bir Proje: Modernleşme ya da Demokratikleşmenin Önündeki Engeller", **Modernleşme ve Siyaset**, Binyıl Yayınevi, Ankara, 2010, s. 73.
[36] Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, 1980, (39-79), s. 43.
[37] Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, (s. 441-457), s. 441.
[38] **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 112.
[39] Kenan Sürgit, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", s. 43.

değişiklikleri yapmak zorunda kalmıştır. Devletin fonksiyonlarındaki değişmeye bağlı olarak yönetim sisteminde reform ya da yeniden düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.[40]

Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı sonrası ve 1960 ile 1980 sonrası dönemde yönetimin geliştirilmesi yönünde önemli çabalar görülmüştür. Bunlar esas olarak örgüt ve yönteme ilişkin değişiklik ile teknik düzenleme düzeyinde ele alınmış, özel ve genel düzeydeki yönetimi geliştirme çabaları istenen sonuçları verememiştir. Yapılan her değişikliğin ise örgüt ve personel sayısını biraz daha genişlettiği belirtilmiştir.[41] 1960 sonrası idari reform anlayışının kapsamı, genel olarak ekonomik kalkınmaya dayalı bir anlayış içermektedir. Bu nedenle beş yıllık kalkınma planları merkezi, yerel, personel ve ekonomik düzeylerden oluşan idari reformların başlıca aracı olarak görülmüştür.[42]

Reform yapma çabalarının 1980 sonrası dönemde de kamu yönetimi alanının önemli tartışma konularından biri olmuştur. Genel olarak dünyada kamu yönetiminde devlet kurumlarını modernleştirme ve kamu hizmeti maliyetlerini azaltma yönünde eğilimler görülmeye başlamıştır.[43] 1980'li yıllarla birlikte siyasal karar vericiler kamu hizmetine karşı daha sorumlu, daha esnek, daha çok sonuçlara odaklanmış, kamu personelinin daha yetenekli olması ve eğer mümkünse sayısının azaltılmasını ister hale gelmişlerdir.[44] Türk kamu yönetimi sisteminin de dışında kalmadığı bu tartışmanın önemli bir sürükleyicisi olarak Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının etkisini gözardı etmemek gerekir. Çünkü 1980'den itibaren ortaya çıkan idari reform çabaları Yeni Zelanda, İngiltere, Amerika gibi ülkeler de dahil olmak üzere pek çok yerde "Yeni Kamu İşletmeciliği" bayrağı altında ortaya

---

[40] Gencay Şaylan, "Yönetimde Reform Kavramı", s. 70.
[41] Aytekin Yılmaz, "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar", **Türkiye'de Yönetim Geleneği**, (Ed. Davut Dursun-Hamza Al), İlkeYayıncılık, İstanbul, 1998, (281-287), s. 286.
[42] Hasan Engin Şener**, Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci**, s. 122.
[43] **Public Administration Reform Practice Note**, UNDP, s. 3.
[44] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** Oxford University Press, 2004, s. 75.

çıkmıştır.[45] Yeni Kamu İşletmeciliği uygulamalarının çeşitli reformlarla devreye girdiği bu ülkelere Brezilya, Kore, Portekiz, İsveç eklenebilir. Çünkü bu süreçte belirtilen devletlerin merkezi örgütlenmelerinin temel şeklinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir.[46]

Son dönem ortaya çıkan reformlar, ağırlıklı olarak piyasa kurallarını esas almakta ve temel argüman olarak rekabet mekanizmasıyla, kamu örgütlerinde maliyetleri azaltarak işlerinde daha iyi performans sağlamayı gerçekleştirileceği düşüncesine dayanmaktadır.[47] Devletin faaliyetlerinin özelleştirilmesi, deregülasyon, reorganizasyon, devlet kurumları arasında rekabeti sağlama, hizmetlerin dağıtılmasında müşteri metaforunu kullanma, performans yönetimine vurgu yapma gibi bazı yönlerin ön plana çıktığı görülmektedir.[48]

Reform ve özel olarak idari reform çalışmalarının büyük ölçüde personel reformu çalışmalarıyla paralel yürüdüğü görülmektedir. Çünkü yönetimin merkezinde insan vardır. Şükrü Adal; *idari reformun her şeyden önce bir insan meselesi olduğunu ve her şeyden önce devlet memurlarının statüsünü reel ihtiyaçlara uygun olarak düzenlenmeden idari reform gerçekleştirilemez* diyerek bu ilişkiyi özetlemektedir.[49] İdarede reformun bir parçası olarak personel reformu konusu ele alınmadan önce memur, kamu görevlisi, personel yönetimi gibi temel kavramların ve sözcüklerin anlamlarının ve tarihsel gelişimlerinin verilmesinde yarar bulunmaktadır. Böylece konu tarihsel bağlamıyla birlikte anlaşılabilecektir.

---

[45] Stephen Page, "What's New About the New Public Manaement? Administrative Change in the Human Services, Public Administration Review, 65/6, 2005, (713-727), s. 713.

[46] Laurance R. Geri, "New Public Management and the Reform of International Organizations", **International Review of Administrative Sciences**, s. 445.

[47] B. Guy Peters, "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administratice Reforms", s. 73.

[48] Laurance R. Geri, "New Public Management and the Reform of International Organizations", s. 445.

[49] Hasan Şükrü Adal, **Modern Devlette Memur,** Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1939, s. 3.

1.1.2. Personel Reformuna İlişkin Çerçeve

1.1.2.1. Amacı ve Önemi

Yukarıda işaret edildiği gibi son birkaç yüzyılda Türk tarihi reform sorunu ile iç içe geçmektedir.[50] Türkiye'nin son dört yüzyıllık tarihi aynı zamanda bir arayışın da tarihidir. Yönetimin geliştirilmesi ve geri kalmışlıktan kurtulma Osmanlı'da "ıslahat" olarak ele alınmış, Cumhuriyet döneminde ise sorun "yenileşme" olarak adlandırılmıştır.

Genellikle reform, ülkenin sosyo-ekonomik yapısındaki değişmelerden veya dış dünya ile kurulan etkileşimlerden kaynaklanmaktadır. Bu durum çok yadırganmamalıdır çünkü, genel olarak gelişme sürecine geç giren ülkelerde dış etkinin önemi iç etkiden daha fazla olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki yenileşme çabalarında dış gelişmeler genellikle belirleyici olmuştur.[51] Bu durum süreç içerisinde reform hareketlerinin tektipleşmeye başlamasıyla da yakından ilgilidir. Günümüzde gelişmiş ülkeler personel sistemleri de bazı mücadelelerle karşı karşıya kalmışlardır. Kamu yönetiminin modernleştirilmesi süreci nispeten bir örnekliği ortaya çıkarmıştır. Çünkü bu sürecin gerçekleşmesini isteyen itici güç büyük ölçüde Batı dünyasından gelmektedir. Batılı danışmanlar idari reformları tanıtan konumlarına[52] bağlı olarak taşıyıcısı haline de gelmektedirler.

Türkiye'nin son birkaç yüzyılda her alanda yaşadığı yenileşme çabası ve reformizasyon sorununun dış aktörlerin etkisini de gözönünde tutarak ele alınması siyasal yapısal düzlem kadar personel yönetimi konusu için de gereklidir. Reform konusunu ele alanlar, bu konuda farklı yöntem ve kapsam önerileri geliştirseler de istisnasız olarak yönetsel nitelikli her reformun merkezine personel sistemini yerleştirmektedirler. Bu durum sadece

---

[50] Bahri Savcı, "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, (s. 397-412), s. 397.
[51] Aytekin Yılmaz, "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar", s. 286.
[52] Donald E. Klingner-Violeta Pallavicini Campos, "Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons Learned, Lessons Forfotten, and an Agenda for Action", **Public Personnel Management,** 30/1, 2001, (1-16), s. 4.

Türkiye'ye özgü bir saptama olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü yönetimin özü insan, örgütün insan unsuru ise personeldir. Yönetimin geliştirilmesini inceleyenler; örgütlenme düzeninin geliştirilmesi, çalışma metotlarının geliştirilmesi, maddi vasıfların geliştirilmesi, mevzuatın geliştirilmesi yanında personel sisteminin geliştirilmesini de ele almak zorunda kalmaktadırlar.[53]

İyi bir personel sistemi, sağlıklı bir yönetsel sistemin kemiğini oluşturur. Çünkü en üst düzeyde alınacak kararlardan, kurum ve devlet politikalarından bu karar ve planların en alt uygulayıcılarına kadar, örgütteki tüm birim ve aşamalar personel kaynağına dayanır. Bu durum personelin nitelik ve nicelik olarak yeterli düzeyde olmasıyla sınırlı olmayıp ücret, kariyer, motivasyon, denetim gibi tüm yönetsel işlev ve unsurlarla da yakından ilgilidir. Doğru ve amaca uygun bir personel yönetimi ise genellikle köklü çözümler üretmeyi yani bir reform hamlesini gerekli kılmaktadır. Personel yönetimi ve personel reformu konusu, ister özel ister kamusal olsun, tüm kurumsal ve yönetsel sistemlerin en önemli ve öncelikli sorun alanlarından biridir. Çeşitli hizmet grupları "sağlık reformu, eğitim reformu, toprak reformu" şeklinde ayrı ayrı reform konuları olarak ele alındığı gibi, "personel reformu" da ayrı bir reform alanı olarak incelenmelidir.[54]

Tüm dünyada, kamu hizmetlerinin nasıl üretildiğine ve nasıl sunulduğuna giderek daha çok önem verilmektedir. Kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturan personel ve bu personelin bağlı olduğu kurum ve kuralların değiştirilmesi, kamu yönetiminin performansını artırmak için gerekli bir çaba olarak görülmektedir. Dolayısıyla personel reformu, kamu yönetimi reformlarında öne çıkan alanlarından biri olarak kabul edilmektedir.[55] Bu hizmetlerin boyutu ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte görevlerdeki artış, kamu görevlilerinin sayısında da belirgin bir artışı da meydana

[53] Aytekin Yılmaz, "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırları", s. 287.
[54] Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", s. 442.
[55] Önder Kutlu, **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi,** s. 30.

getirmiştir.[56] Hem bu artan personel sayısı hem de işin ve hizmetin karmaşıklaşan yapısı personel sisteminin en uygun hale getirilmesi çabasını ön plana taşımaktadır. Bu durum özellikle modern devletin başlangıcından itibaren gittikçe önemli hale gelmiş ve günümüzde de güncelliğini korumaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tüm dünyada ekonomik ve toplumsal kalkınma meselesi gündeme gelmiş, toplumsal gelişme ile kamu yönetimi ve personel yönetimi arasındaki ilişki dikkate alınmış, savaşın bitişinden sonra kamu yönetiminde geniş çaplı yenileşme çalışmaları başlamıştır.[57]

Kamu personeli, genellikle idarede en önemli reform konusu olarak gösterilmektedir. Çünkü memursuz idare ve onun yardımı olmadan reform yapılması düşünülemez.[58] Kısaca ifade etmek gerekirse, kamu personelinin seçilmesi, işe yerleştirilmesi, ücret ve diğer çalışma şartları gibi unsurlar düzenlenirse idarenin görevlerini yerine getirmedeki başarısının kayda değer şekilde artacağı düşünülmektedir. Örneğin teknik bir düzenlemeye (Devlet Memurları Kanunu'nda olduğu gibi) hizmetiçi eğitime büyük önem verme eğilimi vardır. Kamu personeline yönelik bu tip bir yeniden düzenlemenin önemi inkar edilemez ancak tek bir yönüyle ele alınan düzenlemelerin yeterli olduğu söylenemez. Kamu personeli konusunda ulaşılmak istenen hedef doğrultusunda teknik düzenleme ötesinde bir çok meselenin birlikte ele alınması zorunludur.[59]

Personel reformundan bahsedildiğinde, bunun yöntem ve kapsamından önce amacının net olarak belirlenmesi, oluşturulmak istenen personel sistemi ve bunu hazırlayacak reformdan beklenenler doğrultusunda yöntem ve sınırlara ilişkin değerlendirmeler yapılması gerekmektedir.

---

[56] Jos C. N. Raadschelders-Mark R. Rutgers, "The Evolution of Civil Service Systems**", Civil Service Systems in Comparative Perspective,** (Ed: Hans A. G. M. Bekke-James L. Perry-Theo A. J. Toonen), Indıana University Press, United States of America, 1996, s. 67.

[57] Necdet Taner, "567 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", **1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu,** M. O. Prodüktivite Kurumu, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971, s. 46.

[58] Edovard Bonnefous, La Reforme Administrative, 1958, Paris akt: Mehmet Aldan, "İdari Reform", s. 59.

[59] Arif T. Payaslıoğlu, "Türkiye'de İdari Reform İhtiyaçları", s. 240-241.

Personel reformunu gerektiren amaçlar çeşitli toplumsal ve yönetsel sistemlerde farklılıklar gösterebilmektedir. Ancak günümüzdeki yönetsel benzeşmeden hareketle bazı ortak amaçlara yönelindiğini söylenebilir. Özellikle öne çıkan yaklaşımlar kurumsal başarının ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve bu yapılırken de kamuya maliyetlerin mümkün olan en alt seviyeye indirilmesi biçiminde özetlenebilir. Bu aşamada hizmet bekleyen hedef kitlenin beklentileri doğrultusunda kurumsal öncelikler ve yönetsel hedefler ile çalışanların beklentilerinin örtüştürülmesi önem taşımaktadır. Etkinlik ve verimlilik kavramlarına yapılan vurgu ise daha çok işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanması biçiminde somut önerilere dönüşmektedir. Son dönemde kamu sektöründeki ve insan kaynaklarındaki reformları için işletme teknikleri, modern ve geleneksel ilkelerin yeni bir sentezi için araştırmalar yoğunlaşmıştır.[60]

Personel reformunun amacı; kamu sektöründe insan ile iş arasındaki ilişkiyi yeniden düzenlemek ve kamu görevlilerinin verimliliğini arttırarak yeni reform girişimlerine daha uygun bir ortam hazırlamaktır. Bu nedenle personel reformu daha verimli ve etkili bir kamu düzenini kurmak için yapılacak çalışmaların önemli parçalarından biri olarak görülmektedir. [61]

Personel reformu dünyada genel olarak kamu görevinde depolitizasyonu arttırmayı, tarafsız ve liyakat temelli yükselmeyi oluşturmayı ve bu doğrultuda kadroların eksiksiz olarak listelenerek tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Bu süreç içerisinde denetim mekanizmalarını etkin hale getirmek, işe alım sürecinde açıklığı sağlamak, yükselme ve emeklilik için kriterlerin açık olması, kamu görevlilerinin siyasi tarafsızlık ve bağlılıklarını vurgulayan bir düzenlemeye sahip olmak, kamu görevlileri için anayasal ve yasal garanti sağlamak gibi düzenlemeler yer almaktadır.[62]

---

[60] Guido Bertucci, "Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance**",** **Public Personnel Management**, 35/3, 2006, s. 175.
[61] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1977, s. 54.
[62] **Public Administration Reform Practice Note**, s. 12.

1.1.2.2. Yöntemi ve Kapsamı

Yönetim reformlarının ağırlık merkezini, kamu hizmetine girişte, üst düzeylere yükselmede, siyasal veya başka türden kayırmacılığın ortadan kaldırılarak, görevin gerektirdiği niteliklere göre yarışma sınavıyla personel alınması düşüncesi oluşturur. Yöneticilik görevlerine getirileceklerin seçilmelerine ve yetiştirilmelerine özel önem verilmesi, sınıflandırma, ücret, emeklilik rejimi, ödüllendirme ve eğitim gibi unsurlar sağlam ilkelere bağlanması[63] bu reformlarda öne çıkartılmıştır/çıkartılmaktadır. Personel reformu kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirmek için kapasitesini geliştirmeyi, emeklilik ve yükselme, ücret, çalışan sayısı, performans ölçümü ve ilişkili konuları kapsamına almaktadır. Tarihsel olarak personel reformu çalışmalarının yönüne bakıldığında kamu sektöründe çalışanların maliyetini azaltmayı ve yeniden yapılanmayı içeren bir seyir izlemiştir. Zamanla bu amaçlar motivasyon, profesyonellik, müşteri odaklılık ve hesap verebilirlik gibi farklı boyutları da kapsamına almıştır.[64]

Reform denilen olgunun temelde birkaç boyutu öne çıkmaktadır. Bunları en genel olarak ekonomik boyut, siyasal boyut, hukuksal boyut ve yönetsel boyut olarak sınıflandırılabilir. Reform varolan yapıya yeni bir biçim verme çabası olması sebebiyle, bir yapım maliyetini gerektirir ki o da inşa edilecek yapının büyüklük ve karmaşıklık düzeyine göre değişmekle birlikte genel olarak önemli bir ekonomik boyuta karşılık gelir. Ayrıca ekonomik boyut reformun yapım maliyeti kadar işletim maliyetini de içermektedir.

21. yüzyılın başında kamu personel sisteminde "büyük reform isteği" dalgası giderek yükselmektedir. Burada genel olarak bürokrasilerin yetersiz olduğu gerekçesi reform nedeni olarak gösterilse de bu konu; toplumsal güçlerin yapısındaki değişme ve toplumsal sistemlerin kurulduğu ölçeğin değişmesiyle yakından ilgilidir.[65] Siyasal boyut, yapılacak reformun daha çok

---

[63] Cemal Mıhçıoğlu, "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, (s. 385-395), s. 390.
[64] **Public Administration Reform Practice Note,** s. 6.
[65] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 16.

nasıl bir siyasal öncelikler silsilesine göre kamusal politika olarak şekilleneceğiyle ilgilidir. Her ne kadar personel reformunun personel sistemi içerisinde depolitize bir mekanizma getirmesi düşüncesi öne çıksa da sonuç olarak yapılan her reform aslında o reformun mimarlarının siyasal ve ideolojik önceliklerinin yansımasını taşır. Bu açıdan düşünüldüğünde siyasal boyut, reform girişiminin özünü ve kapsamını belirlemesi yanında metodolojisini de göstermektedir.

Hukuksal boyut, reform çabasının modern devlet sistemi içerisinde hukuksal gereklere ve sosyal hukuk devleti ilkelerine göre biçimlenmesiyle ilgilidir. Çünkü personel reformunun gerçekleştirilmesi yapısal ve işlevsel açıdan bir hukuk örgüsü kurmayı da gerekli kılmaktadır. Hukuksal boyut anayasal bağlayıcılıktan, yönetmelik ve genelgelere kadar tüm hukuki metinleri içerir. Modern bir personel yönetimi düzeni ancak eşitlik, hukukilik, liyakat, tarafsızlık, adalet gibi ana ilkeler elverdiği ölçüde gerçekleşebilir.[66] Toplumun sosyo-ekonomik ve kültürel alanlardaki etkisi, hizmetlerin görülmesini sağlayacak kuruluşların bir hukuk düzeninde yürütülmesi ile artar. Bunun için de devletlerin iyi bir personel rejimine sahip olması gerekmektedir. Büyük ölçüde bunu sağlayanlar verimli idareyi toplumlarının hizmetine sunmuş gelişmiş ülkelerdir.[67] Personel rejiminin hukuksal dayanağı önemlidir. Ancak personel reformu sadece bir kanun meselesi olarak görülmemeli, çok yönlü ve karmaşık bir sorun olduğu ve reform yapmanın son derece güç bir iş olduğu unutulmamalıdır.[68]

Memur statüsünü düzenleyen kanunlar her ülkenin siyasi rejimine göre değişiklik göstermektedir. Totaliter rejimlerde, hükümetin memur üzerindeki siyasi etkisini arttıran ve memurun idareye karşı yetkilerini kısıtlayan hükümler daha baskındır. Demokratik rejimlerde ise memuru koruyacak, onun konumunu güçlendirecek hükümler ve güvence sistemi daha ön

---

[66] Vedat Erkin, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", **Amme İdaresi Dergisi**, 4-1, 1971, (41-56), s. 50

[67] Niyazi Akı, "Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Kuruluşu, Görevleri ve İktisadi Teşekkülleri Personel Rejimi ile Olan Münasebetleri ve Rolü", s. 15.

[68] Cahit Tutum, "657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", **Amme İdaresi Dergisi,** 4-1, 1971, (41-56), s. 57.

plandadır.[69] Bütün memur statüsünü bir tek kanunla düzenlemek pek mümkün değildir. Dolayısıyla bütün memurları içine alabilecek genel hükümleri içeren çerçeve bir kanun düzenlendikten sonra çeşitli hizmet alanlarına göre ayrıca kanunlar yapılması sözkonusu olmaktadır. Bazı yerlerde ise, memurlar ile ilgili çeşitli kanunlar çıkarılmakta ve her hizmetin özelliğine göre memurların durumu düzenlendikten sonra ortak ve genel esaslarda idare hukukunun genel prensipleri ile çözülmesi yolu tercih edilmektedir.[70]

Personel reformu, personel rejiminde sadece değişiklik yapmayı amaçlamamalıdır. Reform düzeltici, ıslah edici, uygulanmakta olan rejimin eksik ve aksak yönlerini yok edici bir nitelik taşımalı, eskiyi aratmayan bir girişim olmalıdır.[71] Personel sistemi, yönetsel yapı için önemli olduğu kadar aynı zamanda riskler taşıyan bir alandır. Bu aşamada personel reformu çabasının örgütsel ve yönetsel boyutu ön plana çıkmaktadır. Çünkü; personel reformu çabaları teşkilat ve yöntem sorunlarını da içerecek şekilde ele alınmak zorundadır.[72] Personel sisteminin nasıl bir örgütsel çatı altında toplanacağı, merkezi mi yoksa adem-i merkezi mi nitelik taşıyacağı, yönetsel hiyerarşinin nasıl biçimleneceği, yönetsel dizge içerisinde yer alan birim ve ünvanların oluşturulmasından işletilmesine kadar her şey yönetsel boyut kapsamındadır. Personel reformu sadece yönetimin beklentilerine ve amacına dönük olamaz, aynı şekilde sadece çalışanların ücret ve diğer haklarını düzenleyecek nitelikte tek yönlü de olamaz.[73] Yönetsel açıdan personel reformunu sadece bir işte görev, unvan, yeni görevler, görev tanımları ya da personel sayısının azaltılması-arttırılması şeklinde değerlendirmemek gerekir. Ancak Türkiye'de personel reformunun

---

[69] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1093.
[70] Onar, **a.g.e.,** s. 1093.
[71] Mecdeddin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 26-32, 1972-73, s. 187.
[72] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, 18/1, 1985, s. 5.
[73] Mecneddin Akın, "Gerçekleştirilemeyen Personel Reformu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri", **Mülkiyeliler Birliği**, Sayı: 19-25, 1970-71, s. 2.

ücretlendirme konusu ile sınırlı kalmış olması bu anlamda eksiklik olarak değerlendirilebilir.[74]

Personel reformunun yönetsel boyutu ayrıca reform sürecinin yönetilmesi çabasını da içerir. Bu çaba reforma karşı oluşabilecek dirençleri kırıcı, tarafları ikna edici ve reformu sürükleyici nitelik taşımalıdır. Çünkü personel reformunun ele alındığı dönemlerde memur ve hizmetliler, genellikle reformun ardından tensikat (kamu istihdamını azaltma) uygulamalarının geleceğinden veya mevcut durumlarının zarar göreceğinden endişe ederler. Bu sebeple, memurların reform söylentileri üzerine endişeye düşmelerini engellemek gerekir. Aksi halde, reforma genellikle destek olması beklenen memurlardaki bu menfi tutum reformun başarısını önemli derecede etkileyebilir.[75]

Pek çok diğer toplumsal alanlarda olduğu gibi reform planlarken yöntemsel açıdan herhangi bir teklif ileri sürmeden önce nasıl bir yaklaşımın gerekeceği konusu üzerinde durulması gerekmektedir. Bu konuda ileri sürülen çeşitli yaklaşımlardan biri, bir ülkede topyekün olarak personel reformuna girişilirken toplumsal, tarihsel, iktisadi ve siyasi gelenek ve realitelerini gözönünde tutmanın kaçınılmaz bir zorunluluk olduğunu savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, kamu kurumları ve kamu hizmetinin şekillenmesinde yabancı sistemlerinin iktibas ve ithal edilerek kabul edilmesi en sakıncalı ve tehlikeli olan yollardan biridir.[76] Çünkü personel yönetiminde yapılacak reforma ilişkin çeşitli zaaflar olabilir ve bunların da derin sosyal, ekonomik, idari, teknik, tarihi ve geleneksel birçok önemli sebebi olabilir.[77]

Personel reformu konusundaki tartışmalar farklı görüşlerden oluşmaktadır. Toplumcu görüşe göre personel reformu, soyut olarak ele alınıp gerçekleştirilebilecek bir sorun olarak düşünülemez, çünkü ülkenin

---

[74] Burhan Aykaç, "Kamu Yönetimi ve Personel Reformu", **İnsan ve İş,** Sayı:17, 2004, s. 4.
[75] Tahir Aktan, "Türkiye'de Personel Reformu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:317, 1969, (3-13), s. 7.
[76] S.S. Onar, H. Timur, S. Dönmezer, R. Sarıca, L. Duran, M. Yaşadan oluşan komisyonun 1955 tarihli Devlet Memurları Kanun Tasarısı hakkındaki raporları, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt: XX, Sayı:1-4, 1955, s. 355.
[77] Tahir Aktan, "Türkiye'de Personel Reformu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:317, 1969, (3-13), s. 7.

sosyal, ekonomik yapısı ile yakından ilgilidir.[78] Toplumcu görüşe göre, yürürlükteki personel rejimi, bozuk sosyal ve ekonomik yapının tezahürüdür. Bu görüşe göre altyapısal temel reformlar gerçekleştirilmedikçe personel reformunun tek başına gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu görüşlerde şüphesiz gerçeklik payı yüksektir. Çünkü kamu personel sistemi tüm ilke ve usullerini, doğrudan doğruya sosyo-ekonomik yapıdan almaktadır.[79] Ancak diğer yandan personel reformunu temel reformların gerçekleştirilmesine bağlamak problemin çözümünü belirsiz bir tarihe erteleme tehlikesi taşımaktadır. Ayrıca söz konusu temel reformlarının gerçekleştirilmesi nitelikli insan gücünün varlığına bağlıdır. Kaliteli personelin yetişmesine imkan verecek olan ise iyi bir personel rejiminin varlığıdır.[80] Kendi içerisinde bakıldığında bile, personel reformu esaslarını saptayacak olanları yetişkin hale getirmek bile, başlı başına bir problemdir ve bu yapılmadıkça reform hareketi daha başlangıcında başarısızlığa mahkum edilmiş olur. Bu sebeple, reformun esaslarını hazırlayacak olanların gerekli liyakat ve birikime sahip olmaları gerekir.[81]

Toplumcu görüşe göre personel reformunun ele alınırken yapılması gereken bugünkü sistemin oluşumunu etkileyen bütün faktörleri gözönünde tutmak ve bunları bilimsel ve sistemli bir şekilde incelemek olduğunu ileri sürmektedir. Bunun için, bilimsel yöntemlere uygun olarak önce durumun doğru tespiti ve daha sonra da problemlerin önem derecesine göre önceliklerin tesbiti ve gerektiğinde -konu bakımından- bazı sınırlamalar getirilmesinden kaçınmayarak çözüme gitmektir.[82] Bu görüş irdelendiğinde bir kamu politikası konusu olan rasyonel karar verme yönteminin genel çerçevesine oturmaktadır.

Toplumcu görüşe ek olarak idari reformcu denilebilecek bir diğer görüş ise, idari reformun gerçekleştirilmesi daha sonra personel reformuna

---

[78] Aktan, **a.g.e.,** s. 7.
[79] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 20.
[80] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, 1/1, 1968, s. 40.
[81] Tahir Aktan, "Türkiye'de Personel Reformu", s. 7.
[82] Aktan, **a.g.e.,** s. 7.

geçilmesini önermektedir. Buna göre teşkilat rasyonel bir temele oturtulmadıkça, personel reformunun gerçekleştirilmesi zordur. Temelde şikayetin yönetim mekanizmasının işleyişine yönelik olduğu, dolayısıyla teşkilatı yeniden yapılandırılmasına öncelik verilmedikçe personel reformunun gerçekleştirilme olanağı bulunmadığı ileri sürülmektedir.[83] Bu görüşe göre personel reformu, belki de bütün kamu yönetimini kavrayan bütüncül bir idari reform çerçevesinde ele alınarak gerçekleştirilebilir. Hatta idari reformdan da öteye giderek, yukarıda değinildiği gibi, devletin iktisadi ve mali imkanlarını arttıracak tedbirler manzumesi ile birlikte düşünmek gerekir.[84]

Bu bakış açısı sorunu bir öncelik meselesi olarak görmektedir. Ancak bu görüş de benzer şekilde eleştirilebilir. Çünkü; liyakatli personel etkili bir kamu hizmetinin zorunlu unsuru olduğuna göre, herhangi bir idari reform fikir ve teşebbüsünde personel yönetimine öncelik tanımak zorunluluğu açıktır.[85] Ayrıca sorun bir öncelik sorunu olarak ele alınırsa Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi raporunda da belirtildiği gibi ağırlığın personel rejimi üzerinde olması gerekecektir. Çünkü; kamu görevlerinin eksik olarak yerine getirilmesindeki temel sebeplerden en önemlisi personel rejimindeki aksaklıklar ve yetersizliklerdir.[86] Ayrıca personel reformunun gerçekleştirilmesi ile kamu yönetiminde sağlanacak etkinlik yeni reform çalışmalarına hız verecektir.[87]

Tüm bu eleştirilerden hareketle, Cahit Tutum yeni bir yol olarak aşamalı yaklaşımı önermektedir. Ona göre mevcut personel rejimi eksik, hatalı, değişen şartlara uyma niteliğinden yoksun bir rejimdir. Dolayısıyla amaç bu sistemi ıslah etmek ve değişen şartlara uydurmak olmalıdır. Bu düzenlemeyi yaparken hiç bir şeyi yok saymamalı ve her şeyi yeniden

---

[83] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, 1/1, 1968, s. 41.
[84] Tahir Aktan, "Türkiye'de Personel Reformu", s. 11.
[85] İsmet Giritli, "Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Bazı Eksiklikleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:XXX, Sayı.1-2, 1964, (3-13), s. 4.
[86] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", s. 41.
[87] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** s. 54.

kurmak diye bir şey akla getirilmemelidir. Reform çalışmalarının, güven ve istikrarı bozucu nitelikte olmaması da önemlidir. Mevcut sistemi bütünü ile çözmek ve alt üst etmek çözüm değildir. Bu nedenle aşamalı yaklaşım meseleye en doğru yaklaşımdır[88] ve bu yaklaşımın reform anlayışında en önemli nokta olarak personel reformunun zaman içinde geliştirilmesi gereken bir çalışma olduğunu benimsemek ve buna göre hareket etmektir.[89]

Daha önce açıklanan yaklaşımlardan birinin kamu politikasının karar verme modellerinden rasyonel yaklaşımla örtüştüğüne vurgu yapılmıştır. Görüldüğü gibi aşamalı yaklaşım olarak belirtilen görüşte artırmacı (incremental) karar verme modeline uygun düşmektedir. Diğer yaklaşımlar ise yine aynı çalışma alanının karma modeli içerisinde sentezci olarak değerlendirilebilir. Görüldüğü gibi tezin ana çatısını inşa eden kamu politikası konusu metodolojik olarak personel reformunun da bir parçasıdır. Aşağıda kamu politikası, kavram ve yöntem olarak ele alınmakta ve teorik bir çerçeve oluşturulmaktadır. Bir analiz aracı olarak kamu politikası konusu ele alındıktan sonra Türkiye'de yapılan personel reformu girişimlerinin tarihsel gelişimi anlatılacaktır.

1.2. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

Devletlerin faaliyet alanına giren her konu bir kamu politikası alanı olarak ele alınabilir. Toplumu ilgilendiren konularda devletler çeşitli politikalar üretirler. Bu politikaları teorik anlamda çevreleyen kamu politikası konusu burada kavramsal çerçevede sonra ise konunun süreç olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda ele alınan başlıca kavramlar; politika, kamu politikası, kamu politikası süreci, kamu politikası analizi olarak sıralanabilir.

---

[88] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", s. 41.
[89] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** s. 55.

1.2.1. Kamu Politikasına İlişkin Kavramsal Bilgiler

Kamu politikası açıkça tanımlanması kolay bir kavram değildir. Bu kavram hükümetlerin eylemlerini işaret eder. Ancak bu eylemler genel amaçlara yönelik kanun yapma ile sınırlandırılamaz.[90] Kamu politikasını ifade etmeden önce politika sözcüğünün bu kavramsal çerçevede ne anlama geldiğini belirtmek yararlı olacaktır. Çünkü "politika" sözcüğü Türkçe'de iki anlam ile açıklanmaktadır. Birincisi siyaset anlamına gelmektedir. İkincisi ise; tutulan yol, yöntem, program anlamlarına gelmektedir. İkinci anlam "policy" kavramının karşılığı olarak kabul edilmekte ve bazen de "siyasa" olarak ifade edilmektedir.[91] Bu anlamda politika, hükümet organlarının ve kamu ve kurumlarının izlediği eylemlerin rotasıdır. Genellikle plan ve program kavramlarıyla benzer biçimde kullanılır.[92]

Politika, hem amaçları hem de davranışları kapsamaktadır. Olumlu bir hareketi içerebileceği gibi tepkisiz kalmayı da içerebilir. Politikaların hem önceden tahmin edilen, hem de tahmin edilemeyen sonuçları olabilir. Amaçlı hareketler bütünü olan politika, bir süreç içinde işler ve ortaya çıkar. Kamu politikasının özellikle kamu kuruluşları önemli rol oynar.[93]

Kamu politikası çalışma alanı İkinci Dünya Savaşı yıllarında ABD'nin kendine özgü yönetme sorununa verilen bir cevap olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yönetim sorununa verilen cevabın yürütmenin güçlendirilmesi olarak yönetsel alana yansıması, kamu politikasının *siyasal planlama* olarak tanımlanmasını beraberinde getirmiştir.[94] Kamu politikası yaklaşımını ilk kez Harold Dwight Lasswell, "The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method" (1951) adlı kitabında ortaya atmış; The Decision Process

---

[90] Clarke E. Cochran-Lawrence C. Mayer-T. R. Carr-N. Joseph Cayer-Mark J. Mckenzie-Laura R. Peck, **American Public Policy**, Wadsworth, USA, 2012, s. 1.
[91] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, s.9.
[92] Carl V. Patton-David S. Sawicki, **Basic Methods of Policy Analysis And Planning**, Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey, 1993, s. 66.
[93] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası,** s. 11-13.
[94] Fatma Eda Çelik, "Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, 41/3, 2008, (41-729), s. 41.

(1956) ve A Pre-View of Policy Sciences (1971) adlı eserleriyle kamu politikasının akademik bir alan olarak temellerini atmıştır.[95]

Süreç içerisinde politika transferi veya politika öğrenme devletlerde yaygın hale gelmiştir.[96] Son dönemde ise kamu sektörü reformlarının uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar ve sorunları tespit ederek etkin uygulamanın koşullarını saptamaya uğraşan kamu politikası uygulama çalışmaları için gelişme ortamı hazırlamıştır.[97]

Kamu politikası, aynı zamanda hükümetlerin faaliyetlerinin sebeplerini-sonuçlarını açıklar ve tanımlar.[98] Politikayı belirlemek ise tercihlerle ilgilidir. Bir konuda politika saptamak, çok sayıda amaç arasında bir seçim yapmak, her olasılığın ayrı sonuçlarının olabileceğinin bilincinde olarak, bunları gerçekleştirecek araçları belirlemek anlamına gelir.[99]

Kamu politikası oldukça geniş kapsamlıdır. Bu kapsama; savunma, sosyal güvenlik ve bakım, ulusal borçlar, refah, sağlık, nakliye, eğitim, ulusal kaynaklar ve çevre, hukuk gibi hükümetlerin faaliyet alanına giren kamu hizmetleri gibi kamusal niteliği olan her konu dahil edilebilir.[100] Bu açıdan bakıldığında kamu politikaları Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilen ve tüm vatandaşları etkileyen vergi indirimlerinden, küçük bir köydeki muhtar ve ihtiyar heyetinin köyün ortak mallarıyla ilgili aldıkları bir karara kadar birçok konu ve düzeyi içerebilmektedir.[101]

---

[95] Sıtkı Çorbacıoğlu, "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ", **Amme İdaresi Dergisi,** 41/4, (23-48), s.27-28. Kamu politikası analizine katkı yapmış Chester I. Barnard, Harold D. Lasswell, Herbert A. Simon, Charles E. Lindblom, Robert A. Dahl ve Aaron Wildavsky hakkında genel bilgiler ve bunların birbirlerini etkileme düzeyleri için aynı esere bakılabilir.

[96] B. Guy Peters, "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administratice Reforms", **West European Politics,** 20/4, 1997, (71-88), s.75.

[97] A. Argun Akdoğan, "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", s. 12-13.

[98] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002, s.3.

[99] Janine Bremond-Alain Geledon, **Politika, İktisadi ve Toplumsal Kavramlar Sözlüğü,** (Çev. Ertuğrul Özkök), Remzi Kitabevi, 1984, s.282.

[100] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy,** s.2-3.

[101] A. Argun Akdoğan, "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri", **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları,** (Ed. Filiz Kartal), TODAİE, 2011, s. 77.

Hükümetlerin karar vermesi, kamu politikasının en önemli aşamasını oluşturur. Hükümetlerin yaptıkları ya da yapmadıkları her şey ise kamu politikası alanına girer.[102] Bir başka ifadeyle, hükümetteki kamu görevlileri ve vatandaşların uzantısı olarak temsilciler, kamu sorunları hakkında bir şey yapmayı ya da yapmamayı tercih ederler.[103] Çünkü; kamu politikası bir politika konusunda yapılan şeyler kadar yapılmayanları da içerir. Bu anlamda hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği şeyler politikayı oluşturur. Toplumdaki çatışmaları düzenlemek, toplumun diğer toplumlarla olan çatışmalarını düzenlemek, topluma maddi hizmetleri sunmak, bürokrasileri organize etmek politikanın kapsamı içerisindedir.[104]

Yönetim gerçekliğinin en önemli parçalarından biri olan karar verme, kamu politikası oluşumunun da temel sürecidir. Bu konu kamu politikası yaklaşımları çerçevesinde teorik bir tartışma alanına da zemin hazırlamıştır. Karar verme işlevinin açıklanmasıyla ilgili temelde birkaç tane yaklaşım söz konusudur.[105] Bunlar; Rasyonel Karar Verme Modeli, İlaveci Karar Verme Modeli ve Karma Model olarak sıralanabilir.

Devlet yerel düzeyde ve ulusal düzeyde özel bir politika yapma ve uygulama gücüne sahiptir.[106] Bu politikaların oluşturulma nedenleri devletin faaliyetleri gereği olduğu gibi; bilimsel, mesleki veya siyasal nedenlerle de yapılabilir.[107] Kamu politikaları, genellikle hükümetin öncelikleri doğrultusunda oluşur. Devlet ve hükümet organlarının ilgili kurumları ve görevlilerinin kamu

---

[102] Jay M. Shafritz, **The Dictionary of Public Policy and Administration**, Westview Press, United States, 2004, s. 243.
[103] Michael E. Kraft-Scott R. Furlong, **Public Policy Politics, Analysis, and Alternatives**, CQ Press, Washington, 2007, s. 4.
[104] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy,** s. 1.
[105] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası**, s. 23; Mustafa Altunok-Hatice Metin, "Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri", **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7**/2, 2003, James E. Anderson, **Public Policymaking An Introduction,** Houghton Mifflin Company, USA, 1994, s. 122, Gilbert Smith-David May, "The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making", **The Policy Process,** (Ed: Michael Hill), Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1997, s. 164-165, Sıtkı Çorbacıoğlu, "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ", **Amme İdaresi Dergisi**, 41/4, (23-48), s. 34.
[106] Michael E. Kraft-Scott R. Furlong, **Public Policy Politics, Analysis, and Alternatives,** s. 5.
[107] James E. Anderson, **Public Policymaking An Introduction**, Houghton Mifflin Company, USA, 1994, s.6.22-24.

politikası geliştirmesindeki rolü başat olsa da, hükümet dışı aktörler ve faktörler de kamu politikası gelişimini etkilemektedir.[108]

Kamu politikası çalışmaları ve politika oluşum sürecinde yerel ve ulusal aktörler kadar uluslararası aktörler de belirleyici olabilmektedir. Özellikle reform süreçlerinde politika transferi ve ortak politika geliştirmede bu uluslararası yapıların önemli bir etki alanına sahip oldukları bilinmektedir.[109] Sosyal nitelikli kamu politikalarından ekonomik politikalara, dış politikadan güvenlik politikalarına kadar önemli role sahiptirler.[110] Bu aktörler arasında BM, DB, IMF, OECD ve AB gibi oluşumların rolü daha belirgindir. Örneğin AB üyeliği süreci kamu politikaları bağlamında önemli etkiye sahiptir.[111]

Kamu politikaları aniden oluşmaz. Hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve uygulanan hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir. Kamu politikası; kararların verilmesini, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçirilmesini, bunların uygulanmasını ve bunun gibi faaliyetleri içeren bir süreç olmalıdır.[112] Kamu politikası oluşum süreci bir problem ile başlar. Toplumdaki farklı kesimlerce hissedilen, algılanan ve deneyimlenen problemlerin hepsine yönelik siyasi ya da yönetsel kamu politikaları geliştirilmez. Herhangi bir toplumsal soruna ilişkin kamu politikasının oluşturulması için ilk koşul bu problemin gündeme alınmasıdır.[113]

Politika oluşum süreci işlerken bu süreci bazı çevresel faktörler etkilemektedir. Bunlar; siyasal belirleyiciler, kültür ve sosyo-ekonomik koşullar gibi unsurlardır. Bunun yanında politika yapıcılar olarak; yasama, yürütme, yönetsel kuruluşlar, mahkemeler, politika sürecini etkimektedir.[114] Çıkar grupları, siyasal partiler, araştırma kuruluşları, medya, vatandaşları da

---

[108] James E. Anderson, **Public Policymaking An Introduction**, s. 6.
[109] A. Argun Akdoğan, "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", s. 14.
[110] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, "Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller", **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar,** (Ed: Bekir Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 55-56.
[111] Yeşeren Eliçin Arıkan, "Avrupalılaşma: Kavramsal Bir Çerçeve", **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, (Ed: Bekir Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 133.
[112] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası,** s. 13.
[113] A. Argun Akdoğan, "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri", **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları,** (Ed. Filiz Kartal), TODAİE, 2011, s. 78.
[114] James E. Anderson, **Public Policymaking An Introduction,** s. 54-60.

bu çerçevede ele almak gerekir.[115] Kamu politikası yapımı olağanüstü bir karmaşıklığa sahiptir.[116]

Bir probleme ilişkin çözümün şekillendirilmesine yönelik çabaların başlamasının ilk unsuru kanun yapıcılar tarafından gerekli önemin verilmesidir. Bir başka ifadeyle, kanun yapıcıların dikkatlerinin probleme çevrilmesiyle başlar. Sürecin yönlendirilmesinde rol alan başlıca aktörler yasama ve yürütmedir. Yürütme, daha çok problemlerin çözümü için alanın ilgili uzmanlarından bilgi tedarik eder ve kanunlaştırma sürecindeki karar vericilerine karşı hazırlık yapar.[117]

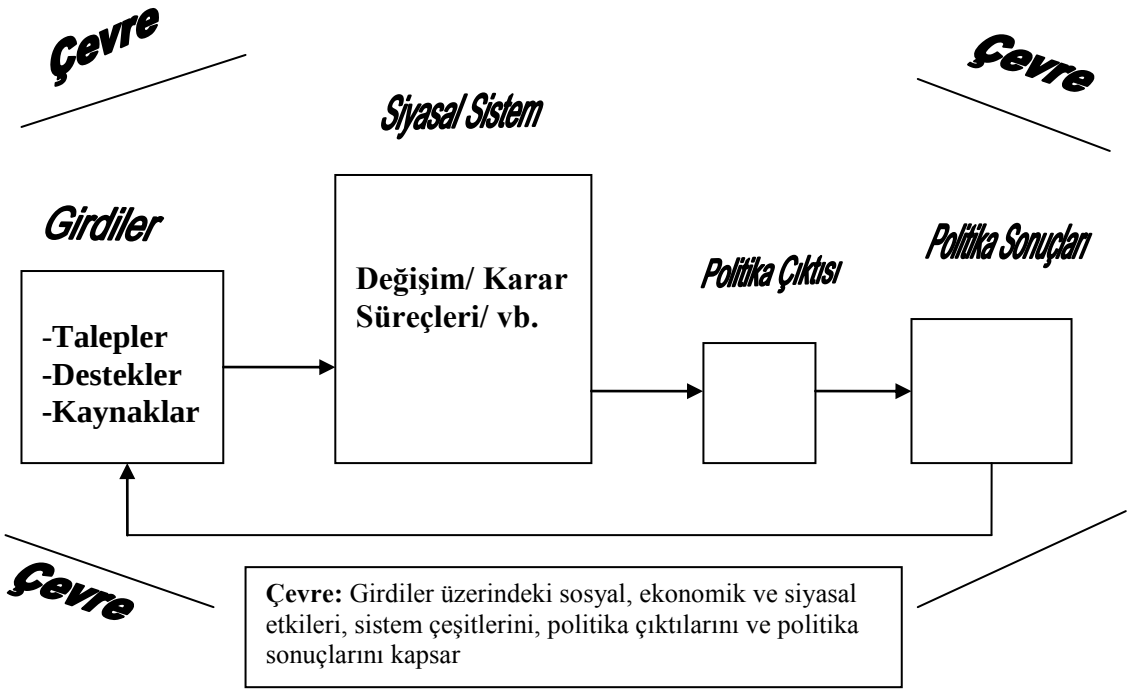
Bir kamu politikasının formüle edilmesinde şu hususlara dikkat edilmelidir[118]:

- Kamu politikası kolay anlaşılabilir, yorumlanabilir ve açık bir şekilde formüle edilmelidir.
- Kamu politikası problemlerin temeline odaklanmalı ve gerçek çözümü üretecek bir yapıda formüle edilmelidir.
- Herhangi bir kamu politikasının formüle edilişi sırasında çözümün uygulayıcıların durumları ve kapasiteleri de gözönünde bulundurulmalı ve uygulanabilir bir formül geliştirilmelidir.
- Kamu politikaları dinamik bir yapı içerisinde sistemin kendini yenileyebileceği ve güncelleyeceği bir şekilde formüle edilmelidir.
- Bir kamu politikası formüle edilirken diğer benzer politikalarla uyumlu olmasına ve herhangi bir çatışmaya sebebiyet vermemesine dikkat edilmelidir.
- Kamu politikası temel insani değerlerle çatışmayacak ve toplumun temel dinamiklerine zarar vermeyecek bir şekilde formüle edilmelidir.

---

[115] James E. Anderson, **Public Policymaking An Introduction**, s. 64-69.
[116] Clarke E. Cochran-Lawrence C. Mayer-T. R. Carr-N. Joseph Cayer-Mark J. Mckenzie-Laura R. Peck, **American Public Policy**, Wadsworth, USA, 2012, s. 6.
[117] Alican Kaptı, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", **Kamu Politika Süreci**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 31.
[118] Kaptı, **a.g.e.,** s. 31-32.

Kamu politikası oluşturma süreçleri süreç modelinin; gündem belirleme, politika şekillendirme, politikayı uygulama ve politikayı değerlendirme aşamaları[119] ve sistem modelinin kavramları (talepler-girdi-çıktı-çevre) kullanılarak açıklandığında aşağıdaki şekil yardımıyla değerlendirilebilir[120].



Şekil 1: Kamu politikası oluşturma süreci.

Politika oluşturma aşamaları genel olarak aşağıdaki gibi açıklanabilir.[121]

Gündem Belirleme: Toplum hakkındaki problemlerin seçilmiş ve atanmış görevlilerce gündeme yerleştirilmesidir. Her problemin gündeme gelme olasılığı farklıdır.[122]

---

[119] William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction**, Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey, 1994, s.15.
[120] Bill Jenkins, "Policy Analysis Models and Approaches", **The Policy Process,** (Ed: Michael Hill), Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1997, s. 33.
[121] William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction,** s. 16; Jeffrey D. Greene, **Public Administration in the New Century,** Wadsworth Cengage Learning, USA, 2005, s. 276-287.
[122] Alican Kaptı, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", s. 27.

Politika Şekillendirme: Kamu görevlilerinin problemle ilgili olarak alternatif politikaları şekillendirmesidir.

Politikayı Benimseme: Alternatif bir politikanın yasamanın çoğunluğunun desteğiyle benimsenmesi, kurum yöneticileri ve mahkeme kararları arasında konsensusun sağlanmasıdır.

Politika Uygulaması: Benimsenmiş politikanın yönetsel birimlerce politikaya uygun olarak, mali ve beşeri kaynaklarını harekete geçirerek uygulanmasıdır.

Politikanın Değerlendirilmesi: Politikanın gereklerinin, amaçlarının yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi ve hesaplanmasıdır.

Kamu politikası kapsamında yer alan başlıca kavramlar aşağıdaki gibidir:[123]

Politika talepleri: Siyasal sistemin hem içinden hem dışından yükselen etkiyi ifade eder.

Politika kararları: Siyasal otoriteler tarafından rutin kararlardan daha otoriter olan kararları anlatır.

Politika çıktıları: Sistem ne yapar sorusuna karşılık olarak mal ve hizmetlerin daha çok maddi çıktılarını anlatır.

Politika sonuçları (veya etkileri): Siyasal hareket ya da hareketsizlikten doğan amaçlanan ya da amaçlanmayan (tesadüfi) sonuçları ifade eder.

Politika analizi, politikanın şekillenmesi ve uygulanması gibi politika sürecinin unsurlarını açıklamak gibi birçok farklı aktiviteyi kapsamaktadır.[124]

Politik Ağlar (Policy Network) terimi ise kamu politikalarının oluşumunu tetikleyen ve bu politikaları şekillendiren bütün öğelerin etkileşimini ifade

[123] Bill Jenkins, "Policy Analysis Models and Approaches", s. 31.
[124] Michael E. Kraft-Scott R. Furlong, **Public Policy Politics, Analysis, and Alternatives**, CQ Press, Washington, 2007, s. 95.

etmek için kullanılmaktadır. Bu grup kişilerden, kamu kurumlarından, özel şirkelerden ve hatta devletlerden oluşabilir.[125]

1.2.2. Kamu Politikası Analizi ve Modelleri

Politika analizi; kamu politikasının unsurlarını, politika sürecini veya her ikisini, politika kararlarının sebep ve sonuçlarını incelemektir.[126] Ayrıca politikanın muhtemel etkileri çıkmadan önce politikanın olası etkilerinin neler olduğunu araştıran bir dizi tekniği de kapsar.[127]

Uygulamalı bir disiplin olarak politika analizi çeşitli disiplinlerden oluşur; tanımlayıcı, değerlendirici ve normatif olmayı amaçlar. Politika analizi sadece sosyal ve davranış bilimlerinden değil, kamu yönetimi, hukuk, felsefe, etik, ve analiz ve uygulamalı matematik sistemlerini alanlarından ödünç alarak kullanmaktadır.[128]

Kamu politikası analizi, politika yapılan tüm alanlarda ve politika yapılmama noktasında tercihte bulunulan alanlar için değerlendirme ve sorgulama fırsatı verir. Kamu politikası analizi ile, hükümetlerin savunma, eğitim, sağlık, refah, insan hakları, çevre, vergi gibi çeşitli konularda neler yaptığı veya yapmadığını, neden o politikanın uygulandığını, uygulanan politikanın sonuçlarını ve etkilerini öğrenmek mümkündür.[129]

Politika analizi, siyasal yapıda kimin ne yaptığıyla, daha da önemlisi niçin ve farklı olarak ne yaptığıyla ilgilenir. Sadece hükümetlerin izlediği politikaların ne olduğuyla değil, ayrıca hükümetlerin niçin bu politikaları

---

[125] Bahadır Şahin-Serdar Yıldız, "Kamu Politikasında Politik Ağlar**", Kamu Politika Süreci**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 151.
[126] Michael E. Kraft-Scott R. Furlong, **Public Policy Politics, Analysis, and Alternatives**, CQ Press, Washington, 2007, s. 9., politika analizi için farklı referanslardan oluşmuş daha fazla tanım için bknz: Carl V. Patton-David S. Sawicki, **Basic Methods of Policy Analysis And Planning,** Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey, 1993, s. 22-23.
[127] Jay M. Shafritz, **The Dictionary of Public Policy and Administration**, Westview Press, United States, 2004, s. 222.
[128] William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction**, s. 83.
[129] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy,** s.4-5-6.

uyguladığı ve bunların sonuçlarının ne olduğuyla da ilgilenir.[130] Politika çalışanlar, İngiltere veya Hindistan'ın politika süreçleri gibi özel bir kamu politikası sistemini, bu sistemlerin karşısında ya da içinde dış politika, sağlık politikası, kırsal kalkınma, politikası, sanayi politikası gibi özel bir politika alanını veya bir ordunun başka bir ülkeye saldırı başlatması, herkes için bedava sağlık hizmetleri sağlamak, gelir vergisini arttırmak ile ilgili ve özel bir karar üzerine çalışabilir. [131]

Kamu politikası konusunda analiz yapmaya imkan tanıyan bazı modeller geliştirilmiştir. Kamu politikası analizine katkısı olan başlıca modeller ise, Kurumsal Model, Süreç Modeli, Sistem Modeli, Rasyonel Model, İnkırimental Model, Grup Model, Elit Model, Kamu Tercihi Modeli, Oyun Teorisi Modeli olarak sıralanabilir.[132]

Bu çalışmada teorik olarak süreç modeli ve sistem modelinden faydalanılacaktır. Politikayı siyasal bir hareket/eylem olarak tanımlayan *Süreç Modeli*: Kamu politikasında farklı analitik adım ve faaliyetler bulunmaktadır. Bu aşamalar süreç modelinde mikro ölçekte birçok detayları ile birlikte takip edilmektedir. Kamu politikası sürecinde ilgili tüm resmi ve gayri resmi aktörlerin etkinlik alanları açık bir şekilde ortaya konulmaktadır. Bu modelde, seçmenleri, çıkar gruplarının, yasamanın, bürokratların ve diğer siyasal aktörlerin rolleri ve faaliyet alanlarının tespiti önem kazanmaktadır.[133] Kısaca söylemek gerekirse politika süreci bir dizi siyasal aktiviteden oluşmaktadır. Problemi belirleme, gündem oluşturma, şekillendirme, yasallaştırma, uygulama ve değerlendirme etkinlikleridir.[134]

Süreç modelinde herhangi bir problemin çözüm için gündeme gelmesi, gündeme gelmesi için etkili olan hususların incelenmesi ve problemin net

---

[130] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, s. xi.
[131] Martin Minogue, "**Theory and Practice in Public Policy and Administration",** The Policy Process, (Ed: Michael Hill), Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1997, s. 10-11.
[132] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy,** s.xi; Bunlardan Kurumsal model hakkında detaylı bilgi için bknz: Zakir Gül, "Kamu Politikasında Kurumsallık (Institutionalism) Teorisi", Kamu Politika Süreci, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 71-84.
[133] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, "Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller", **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, (Ed: Bekir Parlak), Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 41.
[134] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy,** s. 15.

olarak tanımlaması aşaması gündeme geliş aşaması olarak adlandırılmaktadır. Gündeme gelen problemin çözüm yollarının bulunması, çözüm olabilecek etkili alternatif yolların belirlenmesi ve belirlenen yolların etkili bir şekilde formüle edilmesi aşaması da formüle ediş aşamasını oluşturur. Problemin çözümü için formüle edilen yolların politikacılar tarafından uygun olanının kanunlaştırılması süreci ise kanunlaştırma aşaması olarak ifade edilmektedir. Problemin çözümü için önerilen politika veya politikaların ilgili birim ve uygulayıcılar tarafından uygulanması da uygulama süreciç olarak adlandırılmaktadır. Son olarak uygulanan politika/politikaların ne derece hedeflenen noktaya ulaştığı ve problemi ne ölçüde çözebildiği hususları değerlendirme aşamasıyla ortaya konmaktadır.[135] Politika geliştirme aşamaları aşağıdaki şekilden izlenebilir.[136]

Süreç modelinde politika süreçleri dizisi genellikle şu şekilde sıralanmaktadır[137]:

Problemin tanımlanması: Hükümetin eylemleri için talepler aracılığıyla politika probleminin tanımlanmasıdır.

Gündemin Belirlenmesi: Yapılacağı kararlaştırılan eylem için belirli toplumun belirli bir problemi üzerine kamu görevlilerinin ve kitle iletişimin dikkatinin çekilmesidir.

Politikanın Şekillendirilmesi: Çıkar grupları, hükümetin kurumları ve think tank'ler aracılığıyla politika amaçlarını geliştirmek.

Politikanın Meşruluğu: yasama, yürütme ve yargı organlarınca siyasal eylemin onaylanması.

Politikanın Uygulanması: bürokrasinin organize olması, kamu harcamalarının ve yürütme organlarının aktiviteleri aracılığıyla politikanın uygulanması.

---

[135] Alican Kaptı, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", **Kamu Politika Süreci,** s. 25.
[136] Clarke E. Cochran-Lawrence C. Mayer-T. R. Carr-N. Joseph Cayer-Mark J. Mckenzie-Laura R. Peck, **American Public Policy**, Wadsworth, USA, 2012, s. 9.
[137] Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy,** s.14-15.

Politika Değerlendirilmesi: hükümet kurumlarının kendi kendilerine, dışarıdan danışmanlarla, basın ve toplumla politikaların değerlendirilmesidir. Bir politikanın yürürlükte iken veya bir sonuca ulaştıktan sonra incelenmesi işlemidir. Değerlendirme, politikayı yönlendirenlerin amaçlarına ulaşmalarına yardımcı olur.[138]

Politika sürecinin aşamalarla incelenmesi bütün aşamalar etki eden ve aşamaları şekillendiren pozitif ve negatif faktörlerin neler olduğunu açık olarak göstermektedir. Bu şekilde kamu politika sürecine dahil olan her bir unsurun daha etkin ve kaliteli hizmet üretimine olumlu katkı sağlanmaktadır.[139]

Sistem Modeli: Bu yaklaşımda kamu politikası siyasal sistemin bir çıktısı olarak belirlenmektedir. Bu model özelinde bazı kavramlar ayrıca bir öneme sahiptir. Siyasal sistem, girdiler (istemler ve destekler), çıktılar (kararlar ve çalışmalar) ve çevredir.[140] Sistem modeli diğer yaklaşımlara göre daha genel ve daha kapsamlıdır. Hükümetin kurumlarına ve aktivitelerine, siyasal sistemin çevreden yükselen taleplere (kamuoyu ve çıkar gruplarının baskıları gibi) karşı sorumlu olduğuna özel bir vurgu yapar.[141]

Sistem teorisi kurumların ve politika aktörlerinin ilişkileri ve daha büyük bir çevre hakkında fikir üretmenin formal bir yoludur/şeklidir. Ayrıca sistem teorisi yararlı bazı kavramlar sunmaktadır. Input (girdi), demands (talepler), support (taraflar), policy outputs (politika çıktıları), policy outcomes (politika sonuçları) ve feedback (geri besleme) bu kavramları oluşturmaktadır. Siyasal sistemde girdiler çevredeki arz ve taleplerden gelir. Talepler kişilerin ve grupların siyasal sisteme ilişkin haklarından oluşur.[142]

---

[138] **Politika Değerlendirmesi,** Sosyal Planlama Başkanlığı, DPT, 1989, s. 1.
[139] Alican Kaptı, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", **Kamu Politika Süreci,** Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 25-26.
[140] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, s. 148.
[141] Michael E. Kraft-Scott R. Furlong, **Public Policy Politics, Analysis and Alternatives**, CQ Press, Washington, 2007, s. 70.
[142] Michael E. Kraft-Scott R. Furlong, **Public Policy Politics, Analysis and Alternatives**, CQ Press, Washington, 2007, s. 70; Nicolas Henry, **Public Administration and Public Affairs**, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2004, s. 309.

Ülkelerin siyasal sistemi, parti sistemleri, yürütmenin gücü, kuvvetler arasındaki ilişki politika oluşum süreçlerini belirleyen ana unsurlardır. Genel olarak denilebilir ki kurumsal özellikler, ekonomik, demografik, ideolojik ve kültürel koşullar/özellikler politika yapım süreçlerini etkilemektedir.[143]

Personel sistemindeki reformlar, kamu yönetiminden (public administration), kamu işletmeciliğine (public management) olan dönüşümle beraber gerçekleşmektedir.[144] Dolayısıyla personel reformu da idari reformlar gibi siyasal-yönetsel bağlamda yer almaktadır. Reform politikasının şekillenmesini etkileyen aktörler belli bir sistemde bulunmaktadırlar. Bu sistemden ne tür girdiler alınıp ne tür çıktılar verileceğinin tespiti için sistem yaklaşımının kavramları kullanılmıştır. Genel olarak personel reform politkasının daha sistematik bir kurgu içerisinde incelenmesi için de süreç modelinden faydalanılmıştır.

Politika modellerinin hiçbiri tam değildir. Her alandaki politika yapımının özelliklerini en iyi tanımlayan bir model yoktur.[145] Kamu politikası analiz modellerinin hiçbirisi özellikle belli bir kamu politikası analizi için formüle edilmemiştir. Öte yandan her model ya da yaklaşım hükümet faaliyetlerinin anlaşılmasına yardımcı olur. Kamu politikaları analizinde farklı formüller ve yöntemlerlkullanılabilir. Ancak kamu politikalarının yapıldığı ve oluşturulduğu tek bir sürecin olmadığı vurgulanmalıdır. Her ülke veya her toplumun, sosyo-ekonomik koşullar, siyasi kültür, siyasi sistem ve çevre gibi kendine özgü özellikleri bulunmaktadır. Bunlara dikkat etmeden yapılmaya çalışılan analiz, kamu politikası çalışmalarını yanlış yönlere kaydırabilir. Sayılan yaklaşımlar gelişmiş ülkelere göre geliştirildiği ve bunların aynen alınarak gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasının yanlış olacağını vurgulamak gerekir. Çünkü; bunlar gelişmekte olan ülkelerin koşullarını açıklamakta yetersiz kalabilir. Yapılması gereken her ülkenin kendi koşulları

---

[143] Clarke E. Cochran-Lawrence C. Mayer-T. R. Carr-N. Joseph Cayer-Mark J. Mckenzie-Laura R. Peck, **American Public Policy**, Wadsworth, USA, 2012, s. 20.
[144] Owen E. Hughes, Public Management&Administration, Palgrave Macmillan, New York, 2003, s.152-153.
[145] Clarke E. Cochran-Lawrence C. Mayer-T. R. Carr-N. Joseph Cayer-Mark J. Mckenzie-Laura R. Peck, **American Public Policy**, Wadsworth, USA, 2012, s. 7.

ve yapıları gözönüne alınarak, bunlara uygun bir analiz çerçevesi araştırmaya ve oluşturmaya çalışmaktır.[146]

Kamu politikalarının analizine yönelik çeşitli modeller geliştirilmiştir ancak bunlar birbiri ile çelişen değil, birbirine destek veren modeller olarak anlaşılmalıdır. Politika analizinden daha sağlıklı sonuçlar elde etmek için birden fazla modelin birlikte kullanılabilir[147].

1.3. DÜNYADA PERSONEL REFORMU EĞİLİMLERİ

Personel rejimindeki reform arayışları; personel sorunlarına çözüm bulma amacının yanı sıra, devleti küçültme ve kamu hizmetini yeniden tanımlama düşüncesiyle birlikte neoliberal politikalardan etkilenmektedir. Bu etkilenme çerçevesinde reform arayışları AB, IMF, DB ve OECD gibi uluslararası kuruluşların yönlendirmeleriyle ilerlemektedir.[148]

Her ülke tarihi gelişimleri, yönetsel, siyasal, kültürel faktörler gibi farklı unsurların etkisiyle personel sistemlerini şekillendirmiştir. Oluşmuş yapılar ya değişen ihtiyaçlara göre yenilenmekte ya da etkilendikleri başka ülkelerin veya uluslararası örgütlerin modellerine göre düzenlenmektedir. Ancak özellikle 1980'li yıllar sonrasında belirgin olarak kendini hissettiren eğilim, ülkelerin kamu yönetimi reform süreçlerinin birbirlerinden etkilenerek gelişmesi yönündedir. Bu süreç, içerisine personel reformunu da alarak ilerlemektedir. Uluslararası örgütlere üye veya üye olmaya çalışan ülkelerin birbirine benzeyen ilkeleri uygulamaya çalıştıkları görülebilir. Çalışmanın bu kısmında dünyada tarım, sosyal politika, eğitim, ekonomi gibi devletlerin temel politika alanlarında yönlendirici etkiye sahip olan iki uluslararası örgüt

---

[146] Hasan Hüseyin Çevik, "Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi,** 31/2, 1998, (103-112), s. 111-112.

[147] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, s. 150.

[148] Veysel Eren-Musa Eken, "Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 180.

olan AB ve OECD'nin personel reform süreçlerine yönelik belirlediği ilkeler incelenecektir.

1.3.1. Personel Reform Politikalarının Belirleyici Aktörleri

1.3.1.1. Avrupa Birliği (AB)

Kamu yönetimi alanında genel olarak AB müktesebatına üyelik söz konusu olmasa da, farklı yasal gelenekleri ve yönetim sistemleri olan AB üyesi devletler tarafından paylaşılan kamu yönetimi ilkeleri oluşturulmuştur.[149] Kamu yönetimi standartlarının uyumlaştırılması gereğinin vurgulanması yönetsel kurumların tüm AB üyesi ülkelerde aynı şekilde kurulması gerektiği anlamına gelmemektedir. Burada kurumsal düzenlemelerden bağımsız olarak ulusal kamu yönetimlerinin, AB üyesi devletler tarafından benimsenen standartlara uymaları ve ilkeleri kabul etmeleri kastedilmektedir.[150] 1998 tarihli 192 sayfalık SIGMA Programı[151], Birliğ'in bir kamu yönetimi modeli öngörüp öngörmediğini, kamu yönetimine ilişkin ne tür ilkeleri benimsediğini ortaya koymaktadır. Bu program; esas itibariyle aday ülkelerin Birliğ'e katılabilmeleri için gerçekleştirmeleri gereken idari reformlara işaret etmekte, aday ülkelerin topluluk müktesebatını uygulama sürecinde idari kapasitelerini geliştirmeleri için idari reformların temel öneme sahip olduğunu vurgulamaktadır.[152]

SIGMA Programı (1999), kamu yönetimini altı temel alana bölmüştür. SIGMA'nın kamu yönetimi reformu için geliştirdiği rehbere *SIGMA*

---

[149] **OECD-SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu**, s. 7.

[150] Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları: No. 27, 1999, (Çev. Pelin Kuzey), **Maliye Dergisi**, s. 60

[151] SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), 1992 yılında OECD'nin (Organisation for Economic Cooperation and Development-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur ve AB ile OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu programdan yararlanan ülkeler arasına 2004 yılından itibaren Türkiye de girmiştir. **OECD-SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu**, s. 2.

[152] Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", **Çağdaş Kamu Yönetimi II,** (Ed: Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, s. 4-5.

Referansları adı verilir. Bu altı temel alan içerisinde personel sistemlerine yönelik olanlar şunlardır: Kamu hizmeti bölümünde yer alan 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 geliştirilmesi ilkeleridir.[153] SIGMA'nın amaçları arasında; "kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek, bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak" yer almaktadır.[154] AB üyesi devletler, ulusal kamu yönetimi kurumları topluluk müktesebatını yerine getirir ve uygularlar. Aynı şekilde, aday ülkelerin kamu yönetimleri de genel iyi yönetişim ilkelerini benimsemeli ve AB içerisinde belirlenen idari standartlara uyum sağlamalıdırlar. Başarılı bir uygulama, kamu görevlilerinin performansının AB standartlarına uygunluğunu sağlayacak idari işlem ve mekanizmalar oluşturulması gibi ilkelerin benimsenmesine bağlıdır.[155]

SIGMA, aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarını destekleyen en önemli teknik destek mekanizmasıdır. SIGMA, bu programdan faydalanan ülkelerin önceliklerine ve spesifik ihtiyaçlarına en kısa sürede cevap verebilmek için esnek prosedürler izlemektedir.[156]

AB Komisyonu kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi açısından belirli bir model öngörmemektedir. Komisyonun dolaylı olarak çoğu Avrupa ülkelerinde geçerli olan klasik kamu yönetimi ilkelerini dikkate aldığı söylenebilir. Bu, komisyonun kamu personeli ile ilgili görüşlerinde açıkça görülmektedir. Kamu personeli konusunda yeterli yasal düzenleme yapmalarını istemekte, kamu personeli sisteminde kariyer sistemini desteklemekte, kamu yönetiminin siyasal otoriteden bağımsız olmasının

---

[153] A. Argun Akdoğan, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği,** TODAİE, Ankara, 2008, s. 117-118.
[154] **OECD-SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu**, s. 2.
[155] "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları: No. 27, s. 59.
[156] **OECD-SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu,** s. 8.

sağlanması gereğini vurgulamaktadır. Personelin özellikle AB'nin yasal düzenlemeleri alanında eğitimine önem verilmekte ve kamu sektöründeki ücretlerin özel sektördeki ücret düzeyine getirilmesinden yana görüş bildirmektedir.[157]

AB'ye üye ya da üye olmaya çalışan ülkelerin kamu yönetimi yapılarını genel olarak çevreleyen kavram *Avrupalı İdari Alan* (EAS) olarak adlandırılmaktadır. Bu kavram, ulusal idari yasal düzenlemeler ve üye ülkelerin idari uygulamaları arasındaki uyumu arttıran süreçleri temsil eder[158].

Avrupalı İdari Alan (European Administrative Space EAS), üye devletlerin kamu görevlileri ile Komisyon arasındaki daimi ilişkileri, topluluk müktesebatının geliştirilmesi ve tüm Topluluk üyesi ülkelerde aynı standartlarda uygulamasını sağlar.[159] Avrupalı İdari Alan'ı oluşturma sürecini gerçekleştirmede en önemli araç AB Müktesebatı'dır. AB'nin kuruluş temelindeki antlaşmalardan doğan ve ortak politikaların uygulanmasına yönelik AB hukuk kaynakları hep birlikte Birlik Müktesebatı'nı oluşturur. Bu, üye olan ülkeleri AB'ye bağlayan hukuki yapının tümüne verilen isimdir ve kapsamında 31 başlık yer almaktadır. Bunlardan personel sistemlerini etkileyen/etkileyecek olan ilkeleri kapsamında taşıyan ise *"Sosyal Politika ve İstihdam"* başlığıdır.[160]

"Sosyal Politika" sözcüğü Amsterdam Antlaşması ile Topluluk Antlaşması'na girmiştir. Bu sözcükle Lüksemburg ile başlayan; Lizbon, Nice

---

[157] Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri**",** s. 6; Avrupa Komisyonu, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde *personel sistemlerinin kapsamlı reformlara* ihtiyacı olduğu vurgusunu yapmıştır. OECD ve Dünya Bankası ile birlikte çalışarak, bu ülkelerde kamu personelinin eğitilmesi ve yönetim mekanizmasının yeniden yapılandırılması konularına da değinmiştir, A. Argun Akdoğan, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği,** s. 107.

[158]Tony, Verheijen,- Connaughton, Bernadette, "Public Administration Education and Europenization: Prospects for the Emancipation of a Discipline?", **Public Administration,** 81/4, 2003, (s.833-851).

[159] SIGMA Papers, No. 23, Preparing Public Administration for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998. *akt:* Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları: No. 27, s. 70.

[160] TURKAB, AB Bilinci Serisi, **"Şu AB Neyin Nesi?",** (Der: Ayşe Roy), AB-Türkiye İşbirliği Derneği, Yayını, İstanbul, 2002, 10, AB entegrasyonu sürecinde aday ülkeler, üye ülkeleri bağlayan ortak haklar ve sorumluluklardan oluşan Topluluk Müktesebatını birliğe katılmadan önce kabul etmek zorundadırlar. Muhammet Kösecik, "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", s. 3.

ve Stockholm Zirveleri'nde alınan kararlar kastedilmektedir.[161] AB istihdam politikasının dayanakları; 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile birincil hukuk düzeyinde yasal dayanağa kavuşmuştur. Bunun yanı sıra Konsey'in belirlediği *Yönlendirici İlkeler* diğer yasal dayanağı oluşturmaktadır.[162]

AB sosyal politikası kapsamında işçilerin serbest dolaşımı, işgücü değişim politikalarının desteklenmesi, ayrı işler için eşit işe eşit ücret, sosyal güvenlik haklarının korunması ve göçmenler için eşit ücret ve çalışma koşullarının düzenlenmesi topluluğun başlangıç dönemlerinden itibaren önem verilen konular olmuştur. AB sosyal politikası ile üye ülkelerde çalışanların iş koşullarının ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, işçi ve işveren için diyalog ortamının kurulması ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında işbirliği ve yakınlaşma sağlanması amaçlanmıştır.[163] AB istihdam politikasının Amsterdam Antlaşması'na göre genel özellikleri şunlardır[164]: yüksek seviyeli bir istihdamı gerçekleştirmek, kadın erkek eşitliği, ekonomik ve mali politikalarına tabi olma, yetki ikamesi, koordinasyon, çoklu karar alma sürecine tabi olma, izleme ve değerlendirme, raporlama süreçlerini içermesidir.

1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı; Avrupa Konseyi üyesi devletlerin, şartın akit taraflarının 1961 yılında kabul ettikleri ve altında sosyal ve ekonomik insan haklarına uymayı taahhüt ettikleri sözleşmedir.[165] Bu şartın koruma altına aldığı haklar; istihdam koşulları ve sosyal bağlılık olarak iki ayrı kategoriye ayrılmıştır. *İstihdam Koşulları*: istidamda ayrımcılık yapılmaması, angaryanın yasak olması, sendikal haklar, toplu pazarlık hakkı, işçilerin bilgi ve danışma hakkı ile çalışma koşulları ve çalışma ortamının

---

[161] Nurhan Süral, "Esnekliğin İşgücü Piyasasına Yansımaları**", AB Yolunda Esneklik ve İstihdam Uluslararası Semineri,** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2005, s. 46.

[162] Akay Tekin, **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları,** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2008, s. 153; **European Employment and Social Policy: A Policy For People,** European Commission, Belgium, 2000, s.7; ayrıca bakınız Mesut Gülmez, **Avrupa Birliği ve Sosyal Politika**, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Politikanın Evrimi: Paris ve Roma Antlaşmalarından Lizbon Antlaşmasına" adlı bölüm, Hatiboğlu Basım ve Yayım, Ankara, 2008.

[163] Meral Tecer, **Avrupa Birliği ve Türkiye,** TODAİE, Ankara, 2007, s.107; TURKAB, AB Bilinci Serisi, **"Şu AB Neyin Nesi?",** s. 25-26.

[164] Akay Tekin, **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları,** s.154.

[165] **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehberi**, (Çev. Bülent Çiçekli), Seçkin Kitabevi, Ankara, 2001, s.13.

tespit ve iyileştirilmesine katılma hakkı; kadın ve erkeğin eşit değerdeki iş için eşit ücret hakkı dahil adil çalışma koşulları ve adil ücret hakkı, mesleki rehberlik hakkı, özürlü kişilerin çalışma hayatına entegrasyonu, on beş yaş altı çocukların istihdamının yasak olması ve on beş on sekiz yaş arasındaki çocukların korunması; analığa ilişkin haklar, göçmen işçiler için eşit muamele; *Sosyal Bağlılık:* sağlığın korunması hakkı, sosyal güvenlik hakkı, sosyal ve tıbbi yardım hakkı ve sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı, çocukların ve gençlerin fiziksel ve ahlaki tehlikelere karşı korunma hakkı, göçmen işçiler ve ailelerinin korunma ve yardım görme hakkı, yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkıdır.[166]

AB üye devletlere belirli bir sosyal güvenlik ve istihdam modeli uygulama zorunluluğu getirmemiştir. Ülkeler bu alanda egemenlik haklarını kullanarak, kendi sistemlerinin ve kanunlarını özgürce uygulayabilmektedirler. Ancak ulusal sistemler için çalışma koşulları, emeklilik, yoksullukla mücadele, sosyal güvenlik, sağlık, sosyal yardım, ayrımcılıkla mücadele gibi alanlarda geliştirilmiş olan ortak sosyal standartlara üye ülkelerce uyulması sağlanmaya çalışmaktadır.[167]

Avrupa insangücü piyasasında egemen olan eğilimler şu şekilde özetlenebilir[168]:

a) Ekonomide sanayi kesiminden hizmetler sektörüne doğru yapısal bir kayma vardır ve bu sektörde istihdam artmaktadır.

b) Kadınların işgücüne katılma payları artmaktadır.

c) Daha esnek bir çalışma rejimine doğru bir eğilim vardır.

AB'nin devlet memurlarının davranışlarına ilişkin standartları belirleyen ve onları yönlendiren idare hukuku ilkeleri anayasadan, parlamento tarafından yapılmış kanunlara, bazı özel kanun hükmünde kararnamelerden kamu yönetimine ilişkin davalara bakan mahkemelerin içtihat kararlarına

---

[166] **Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehberi,** s. 19-20; Gülnur Erdoğan, **"Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı",** s. 1.
[167] Meral Tecer, **Avrupa Birliği ve Türkiye,** s.107.
[168] Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV, Ankara, 1994, s. 22-23.

kadar uzanan farklı mevzuat parçalarına yayılmıştır. Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda ve Birleşik Krallık bu kapsamda yer alan ülkelerdir. Diğer ülkeler ise idari usullere ilişkin olarak söz konusu ilkeleri toparlayarak, sistemli hale getirmeyi hedefleyen genel kodifikasyon çalışmaları yapmışlardır. Bu durum Avusturya (1925'ten bu yana), Bulgaristan (1979), Danimarka (1985), Almanya (1976), Macaristan (1957), Hollanda (1994), Polonya (1960), Portekiz (1991) ve İspanya (1958) için de geçerlidir.[169]

Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerine yer verilen 27 numaralı SIGMA Raporu'nda kamu görevlilerine ilişkin aşağıdaki ilkeler yer almıştır[170]:

1- Devlet memurlarının mesleki gelişim haklarını düzenleyen, hak ve yükümlülüklerini açıkça belirleyen, şeffaf, iyi düzenlenmiş, adil ve orantılı bir ücret gelir düzeyi sağlanmalıdır.

2- İdari işlemler, usulüne uygun şekilde yetkilendirilmiş otorite tarafından yapılmalı ya da garanti altına alınmalıdır. Kamu sicil defterlerinin kamuoyunun erişimine açık olması gereklidir.

3- Devletin istihdam alanındaki ilk görevi çalışan ve işverenler arasındaki temel ilişkileri düzenlemektir. Devletin tüm çalışanlar için adil çalışma koşullarını sağlayacak asgari standartları belirlemelidir.

4- Devlet memurlarını düzenleyen özel bir mevzuat hazırlanmalıdır. İşe alma ve kariyer yönetimi politikaları, eleme sistemleri, istihdam, terfi ve ücretlendirme hususları ile kadroların homojen ve yüksek nitelikli olması, devletin tüm kurumlarında ve tüm yetki düzeylerinde performans denetimi sağlanmalıdır.

5- Devlet memurları görev ve yetkilerini etkin, doğru ve kanuna uygun biçimde kamu yönetiminin tüm kesimlerinde yerine getirmelerini sağlayacak bir dizi yasal koşula tabi olmalıdırlar. Bu yasal koşullar genel olarak hak ve sorumluluklar, mesleki istikrar, siyasi baskıdan ve lobilerin müdahalesinden korunma, yolsuzluk olasılığının azaltılması amacıyla yeterli düzeyde ücretin

[169] "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları: No. 27", s. 61-81.
[170] "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları: No. 27", s. 61-81.

sağlanması, disipline ilişkin hükümler ve liyakat ilkesine dayalı terfi konuları ile ilgili olmalıdır.

6- Devlet personelinin belirli bir nitelikte olmasını sağlamalı ve kamu yönetiminin her düzeyinde uygulanan standartların eşit nitelikte olmasına dikkat etmelidir.

AB'ye üye ya da üyelik sürecindeki ülkeler çeşitli fasıllarla, uyum programlarıyla kabul ettikleri ilkelere uymaya çalışmaktadırlar. Ülkelerin bunlara ne kadar uyum sağladığını, yapılan düzenlemenin kanuni sürece uygun olarak yapılıp yapılmadığı ve diğer düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek için teknik bir müzakere aracı olan düzenleyici etki analizi kullanılır.[171] Personel reformu açısından doğrudan AB'nin etkisi elbette ki gözardı edilemez ve bu süreç birliğin genel olarak kamu yönetimi reformlarına olan etkisinin bir parçası olarak yürümektedir.

1.3.1.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)

OECD, 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan değişimler ve farklılaşan gereksinimler nedeniyle ekonomi, ticaret ve kalkınma yönlü rotasını 1990'lardan itibaren devlete, kamu yönetimine, politika belirleme süreçlerine çevirmiştir.[172] 1990'ların ikinci yarısından itibaren OECD düzenleyici reform üzerine çalışmalarını arttırmıştır. Bu konuya ilişkin raporlar yazmakta, araştırmalar yapmakta, istatistikler tutmakta, ülkelere tavsiyelerde bulunmakta, süreli yayınlar çıkarmakta, konferanslar düzenlemekte, bu yayınlar doğrultusunda ülkeleri değerlendirmekte ve ülkelere yol göstermektedir.[173]

---

[171] Birol Ekici, **Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması,** TEPAV, Ankara, 2006, s. 33; Düzenleyici etki analizi politika oluşturma sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Politika oluşturulmasının başlangıç aşamasında, düzenlemeye dönüştürülen politikanın uygulamaya konulması halinde avantaj ve dezavantajlarının neler olacağının belirlenmesinde kullanılır, **a.g.e.,** s. 28.

[172] Ozan Zengin, "Düzenleyici Reform Üzerine", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Sayı:19, Temmuz-Eylül, 2004, s. 13.

[173] Ozan Zengin, "Düzenleyici Reform Üzerine", s.13.

OECD ülkeleri geçen yirmi yıl boyunca kamu yönetimi reformlarına başlamışlardır. *İnsan Kaynakları Yönetimi*[174] bu reformların temel alanlarından birini oluşturmuştur. Bu reformların nedenlerinden altı çizilmesi gereken biri, 1980'lerde ve 1990'ların başlarında dünyadaki ekonomik durgunluğa bağlanabilir. Ekonomik durgunluk kamu sektöründe de özel sektör gibi önemli derecede yapısal değişimler gerektirmiştir. Pek çok OECD üyesi ülke devletin rolünü ve kamu sektöründe hizmetlerin sunum süreçlerini yeniden düşünmeye başlamıştır. Bu süreçte kamu sektörü, genel olarak hükümetlerin güvenden ve verimlilikten yoksun olması nedenleriyle toplumlar tarafından eleştirilmiştir.[175]

Kamu sektöründe insan kaynakları reformları bağlamında[176]; 1980'lerin sonlarından itibaren pek çok OECD ülkesi kendi ulusal kamu yönetimi yapılarında insan kaynakları reformlarını gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Genel olarak bu reformların nedenleri kamu sektöründeki değişen yönetim anlayışıdır. Bu durum, OECD ülkelerini de aynı durumla karşı karşıya bırakmıştır. Kamu sektörün üzerindeki ekonomik baskı, kamu sektörü programlarındaki ve hizmetlerinin dağıtımının daha etkin ve daha kaliteli olması yönünde talep artmıştır. Yönetsel hesap verebilirliğin güçlü etkisi, kamu harcamalarında şeffaflığın artmasına yönelik talepler gösterilebilir.

OECD 1990'lı yılların başlarında kamu yönetimi veya devlet reformu gibi konularla ilgilenmeye başlamıştır. Düzenleyici Reform Programı da 1997'de kabul edilmiştir. Kamu İşletmeciliği Komitesi'nin (Public Management Committee/PUMA) kurulmasıyla başlangıçta bütçe yapma ve bütçe performansı, insan kaynakları yönetimi ve düzenleyici reform gibi konulara önem vermiştir.[177]

OECD'nin veri tabanları kamu maliyesi, ekonomik göstergeler, yatırım, ticaret, tarım, sağlık, enerji, çevre, işgücü, istihdam ve göç gibi pek çok farklı

---

[174] Personel reformu konusuna ilişkin bilgiler OECD'nin yayınlarında 'insan kaynakları yönetimi' başlıklarını taşıyanlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.
[175] Deok-Seob Shim, "Recent Human Resources Development in OECD Member Countries", **Public Personnel Management,** Vol:30/No:3, 2001, (323-347), s. 323.
[176] OECD, **Integrating People Management Into Public Service Reform,** 1996, s. 9.
[177] Sonay Bayramoğlu, **Yönetişim Zihniyeti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 65.

alandan oluşmaktadır. OECD'nin ürettiği tavsiye ve uygulamaların bağlayıcılığı olmamakla birlikte, üretilen ortak anlayıştan dolayı 'grup baskısı' üye ülkelerdeki reform süreçlerini destekleyici bir işlev görmektedir.[178]

1993-95 yılları boyunca PUMA, OECD ülkelerinde insan kaynakları yönetimi reformlarına başlamıştır. Bunun amacı başlıca insan kaynakları yönetimi reform trendlerinin ve reformları sürdüren faktörlerin belirlenmesiydi.[179] Farklı ülkelerdeki uygulamaları belirleyerek insan kaynakları yönetimi reformları yaklaşımlarını karşılaştırarak reform uygulamalarının nasıl ilerlediği öğrenilmeye çalışılmıştır.

OECD ülkelerinde insan kaynakları yönetimi reform ve stratejilerini etkileyen çok çeşitli faktörler bulunmaktadır. İşgücü piyasasının baskıları, demografik faktörler, sosyal adalet ve eşitlik, kamu harcamalarını kontrol altında tutmak bu faktörler arasında sayılabilir. Tüm OECD yönetimleri kamu hizmetinde eşit ücret imkanlarından yanadır. Ülkelerde yapılan insan kaynakları reformlarının önemli bazı özellikleri şunlardır[180]: Merkezi kurumlardan yatay birimlere ve kurumlara ve yatay yöneticilere sorumluluk devretmekte, performans yönetimi hakkında eğitim ve gelişmeye verilen önemi arttırmakta, ücret, iş koşulları, sınıflandırma ve derece, memur ve işçi düzenlemeleri gibi konularda daha esnek uygulamalar ve politikaların geliştirilmektedir.

OECD üyesi ülkelerdeki reform trendleri; kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminin özel sektördekine benzer hale gelmesi, reformlar en önemli standartlardan birinin verimlilik olduğu buna paralel olarak da kamu sektörünün genişliğinin azaltılması yönünde ilerlemektedir. Genel trendlere rağmen bütün ülkelerde reform politikaları aynı değildir. İnsan kaynakları yönetimi reformlarının hızı ve alanı ülkeden ülkeye çok farklılık göstermektedir. Onların reform stratejileri tamamen, kültürel ve tarihi

---

[178] **İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Türkiye**, OECD.
[179] **Integrating People Management Into Public Service Reform**, OECD, Paris, 1996, s.13.
[180] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, OECD, Paris, 1996, s.53.

geçmişleri ve ekonomik durgunluk derecelerine bağlıdır.[181] İnsan kaynakları yönetimi reformun kapsamını; insan kaynakları yönetiminde sorumluluğun merkezi yönetim birimlerinden alınarak yatay departmant ve kurumlara dağıtılması, daha esnek ödeme, çalışma ve personel sistemleri oluşturmaktır.[182] İnsan kaynakları yönetiminde kapsamlı bir reform stratejisi için önemli bir gereklilik kamu hizmetlerinde daha çok performans ve hizmet odaklı değer ve davranışlara doğru bir eğilim gösterilmelidir.[183]

OECD'ye üye ülkeler, kamu hizmetinin yeterliliğini ve etkinliğini iyileştirme yönünde çaba harcamaktadır. Bu yöndeki reform girişimleri kamu kuruluşlarında verimliliği arttırmak amacıyla daha esnek ve modern bir personel yönetimi geliştirmeyi hedeflemektedir.[184] Özellikle İngilizce konuşan ve İskandinav ülkelerinde yeni kamu işletmeciliği fikirleri benimsenmiştir. Performans yönetimi gibi özel sektör yönetim tekniklerini uyarlamak ve uygulamak için ülkeler istekli görünmektedir.[185]

Performans esaslı bütçelemeye yönelik uygulamaların öncelikle OECD üyesi ülkelerde yapıldığı bilinmektedir. OECD ülkelerinde özellikle Anglo-Sakson grubu ülkelerin öncü ve yürüttükleri faaliyetler itibariyle diğer ülkelerin ilerisinde oldukları söylenebilir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson ülkeleri sisteme yönelik uzun geçmişi olan ülkelerdir. Bu ülkelerdeki reform çalışmaları ile kamusal hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılması amaçlanmaktadır.[186]

OECD ülkelerinde son yıllarda performans değerlendirme uygulamaları artmaktadır. Bu ülkelerde kamu hizmetlerinin üçte ikisi performans yönetiminin en azından bazı elementleri, pek çok sistemin hala başlangıç aşamasında olmasına rağmen tanınmaktadır. Kamu hizmetlerinin çoğunda

---

[181] Deok-Seob Shim, "Recent Human Resources Development in OECD Member Countries", s. 323-324.
[182] OECD, **Integrating People Management Into Public Service Reform,** 1996, s. 9.
[183] OECD, **Integrating People Management Into Public Service Reform,** 1996, s. 32.
[184] **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi,** (Çev. Çiçek Refik), OECD, Paris, 1990.
[185] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, s. 54.
[186] Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s. 191-192.

performansa dayalı ücretlendirmeye yönelik ilgi artmıştır. İtalya, Hollanda, Yeni Zelanda, İspanya gibi bazı OECD ülkelerinde endüstriyel ilişkilerle ilgili reformlarla özel sektör uygulamaları kamu çalışanlarının durumuna uyarlamak için kamuya getirilmiştir.[187]

Kamu hizmetinde esnek bir personel yönetim sisteminin uygulanması, hükümetlerin kamu harcamalarını kontrol altına almak, yönetimi daha modern ve esnek bir hale getirmek amacıyla başlatılan çabaların ürünüdür.[188] Personel deregülasyonu OECD ülkelerinde aşırı derecede popüler hale gelmiştir. Almanya ve İsviçre gibi ülkelerde bazı yetersiz değişikliklere rağmen onların personel sistemlerinin bazı deregülasyon şekillerini neredeyse ülkelerin tamamı benimsemiştir.[189]

Kamu hizmetinde yeni bir kamu yönetimi kültürü oluşturulması doğrultusundaki çabalar, personel yönetiminde pek çok değişikliklere neden olmuştur. İyileştirilmiş yönetim eğitimi, daha esnek kariyer modelleri, arttırılmış personel hareketliliği, kadroların rekabete açılması ve performansa dayalı bir kamu kültürünün teşvik edilmesi gibi konular değişik şekillerde uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde halka hizmet ve hizmetlerin müşteriye göre yönlendirilmesi ve hizmetlerin demokratikleştirilmesi gibi nitelikler benimsenirken, bazılarında ise rekabet, sözleşmeli personel istihdamı ve özelleştirme gibi ek değişikliklerle de ilgilenilmektedir.[190]

OECD ülkelerindeki insan kaynakları yönetimi reformlarında benimsenen temel ilkeler[191]; kamu ve özel sektördeki insan kaynakları yönetimi arasındaki farklılıkları azaltmak, kamu sektörü işgücünün büyüklüğünü azaltmak, insan kaynakları yönetiminde desantralizasyon ve

---

[187] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, , s **Uygulanabilirliği,** TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s. 191-192.
[187] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, s. 58.
[188] James O'Farrell, "İrlanda Kamu Hizmeti", **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi**, (Çev. Çiçek Refik), OECD, Paris, 1990, s. 91.
[189] B. Guy Peters, "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administratice Reforms", **West European Politics**, 20/4, 1997, (71-88), s. 79.
[190] Colin Fudge, "Esnekliğe Yeni Bir Bakış", **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi**, (Çev. Çiçek Refik), OECD, Paris, 1990.s. 92-93.
[191] Deok-Seob Shim, "Recent Human Resources Development in OECD Member Countries", s. 325-327.

esneklik sağlamak, yönetsel ve örgütsel hesapverebilirliğin güvenliğini sağlamak, performans ve çıktılara doğru kamu çalışanlarını yönlendirimek, kamu hizmetinde etik standartları arttırmaktır.

1.3.2. Ülke Örnekleri İle Personel Reformu Eğilimleri

Bütün devletler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla teşkilatlar kurmuşlar ve bu hizmetleri yerine getiren kamu personeli için çeşitli personel sistemleri benimsemişlerdir. Yönetsel alandaki değişmeler kamu personeli için de yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacını doğurmaktadır.[192] Her ülke kendi tarihi, yönetim kültürü, sosyal yapısı gibi özelliklerine bağlı olarak personel sistemini oluşturmuştur. Dönemsel gelişmeler ülkelerde, bazen benzerlikler bazen de farklılıklar meydana getirmiştir/getirmektedir. Özellikle, personel reformunu doğrudan etkileyen faktörlerden biri olan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı pek çok ülkede aynılaşmaya doğru bir eğilim çizmektedir. Bu bağlamda aynılaşmaya yönelik eğilimi kolaylaştıran yöntem olarak reform transferleri dikkate alınmalıdır.[193] Çeşitli transfer şekilleriyle gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelerden reform transferi yapabilmektedir. Çalışmayı farklı ülke örnekleriyle zenginleştirmek için aşağıda AB ve OECD üyesi olan, 'gelişmiş ülkeler' olarak kabul edilen bazı ülkelerin personel reform süreçleri hakkında bilgiler sunulacaktır.

1.3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerikan personel sistemi, ülkenin genel kamu yönetimi yapısının temel özelliklerine –güçlü başkanlık rejimine, federalizme, liberal yönetim anlayışına, siyaset-yönetim ayrımına- uygun olarak şekillendirilmiştir.

---

[192] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", s. 51.
[193] M. İlker Haktankaçmaz, "Ülkeler Arasında Reform Transferi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 463-44, 2009, s. 181-199; Mehmet Zahid Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

Örneğin; siyasal sisteminin değişmesine bağlı olan atama düzeni, kariyer sistemine karşıt olan kadro sistemi gibi bazı özellikler Amerikan personel sistemini oluşturmuştur. Sistemin bugünkü durumuna gelinceye kadar geçirdiği belirli reform çalışmaları; bazen ülkenin kendine özgü dönemsel sebeplerden kaynaklandığı gibi (spoils sistemine son verme girişimleri gibi), bazen de dünyadaki yönetsel-siyasal etkileşimin bir parçası olarak gerçekleştirilmiştir.

Geçen iki yüzyıl boyunca Amerika'da geleneksel olarak kamu personel yönetiminin gelişimini (federal ve federe düzeyde) etkileyen dört temel çatışma alanı; siyasal sorumluluk, örgütsel etkililik-verimlilik, kişisel haklar ve toplumsal eşitlik unsurları olmuştur.[194]

Amerika'da kamu personel süreçleri siyasal bir nitelik taşımaktadır.[195] Kamu personel yönetimi için yasama, yürütme, yargı, medya, çıkar grupları, siyasal partiler ve halkın geneli siyasal çevrenin önemli elementlerini oluştursa da kamu personeliyle ilgili temel politika, yasama ve yürütmenin çabaları sonucunda belirlenir.[196] Ülkenin personel sisteminde genel olarak meslek garantisi yoktur. Yönetim gerekli gördüğünde memurların işine son verebilir. Özel ve kamu kesimi arasında her düzeyde personel geçişi mümkündür, genel bir personel statüsü bulunmamaktadır. İşe alma, terfi, emeklilik gibi konularda ayrı ayrı düzenlemeler vardır.[197]

Atama konusunda başkanın yetkilerinin geniş olması, memurların kalıcı görevli olmaması, düşük maaşlı işlerde prestij olmaması, siyasal gerekçelerle atanmış görevlilerin belirli ayrıcalıklardan yararlanması personel sisteminin zayıf yönleri arasındadır.[198] Başkanın federal memurları ataması,

---

[194] Donald E. Klingner, "Societal Values and Civil Service Systems in the United States", s.11

[195] Lana Stein, 'The Political Context of Public Personel Administration', **Public Personel Administration Problems and Prospects**, (Ed: Steven W. Hays-Richard C. Kearney), Prentice Hall, New Jersey, 2003, s. 3

[196] N. Joseph Cayer, **Public Personel Administration,** Thomson-Wadswoth, Canada, 2001, s. 7-8.

[197] Nuri Tortop-Burhan Aykaç vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi,** Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 462.

[198] Françoise Dreyfus, **Bürokrasinin İcadı,** (Çev. Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s.79, 19. yüzyılda yolsuzluk ve patronaja karşı panzehir olarak reformcular merit sistemi savunmuşlardır. Camilla Stivers-Ralph P. Hummel, "Personnel Management: Politics, Administration, and a Passion for Anonymity", **Public Administration Review**, November-December, 2007, s. 1014.

yönetsel makamların bir ödül olarak dağıtılmasına yol açan s*poils sistemi* için zemin hazırlamıştır. Her ne kadar bu uygulama sınırlandırılmaya çalışılsa da başkanlar seçildiği zaman, öncelikle yönetsel mekanizmayı kendisine bağlı kılmaya çalışmaktadır[199]. Örneğin, Washington döneminin politikaları spoils sistemle açıklanmaktadır. 1980'ler boyunca Reagan ve Bush dönemlerinde bu sistemin büyüdüğü bilinmektedir[200]. Başkan Garfield ise spoils sisteminin kötü sembolü haline gelmiştir. Bu sistem Garfield'in ölümüne yol açmıştır.[201] Bu kırılma niteliğindeki olaydan sonra personel kanun tasarısı hazırlanması şartıyla yeni bir dönem başlamıştır.[202]

Amerikan kamu yönetiminin sık rastlanan temalarından biri olan reform çabalarında çoğunlukla kamu personel yönetim sistemlerinin işleyişlerine de yer verilmiştir. Son dönemde ise devletin yeniden keşfi hareketiyle ilişkili olarak personel uygulamalarıyla ilgilenilmiştir. Hükümetler düzenli olarak kamu hizmetlerinin sunumu ve kamu yönetiminin geliştirilmesi için reformlara girişmiştir.[203]

1980'ler reformların önem kazandığı dönem olmuştur. Sonraki yıllarda da reformlar devam etmiş; 2001 Bush yönetiminde reformlar yoğunlaşmış, Clinton yönetiminde ise "*devletin yeniden keşfi*" hareketiyle reformlar daima ön planda tutulmuştur. Sürekli reform odaklı yönetsel-siyasal planlardan dolayı Paul Light Amerika'da kamu yönetimi reformları için *"reform gelgitleri"* tarifini kullanmıştır.[204]

Yakın dönemlerdeki kamu hizmeti reformları, kamu işletmeciliğindeki esneklik ihtiyacından etkilenmiştir. Bu reformlarda kurumlar siyasal anlamda daha sorumlu hale gelmiş ve liyakat sisteminin kuralları yapıyı sınırlayıcı hale

---

[199] Esat Çam, **Çağdaş Devlet Sistemleri,** Der Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 107.
[200] Pollitt-Bouckaert, **Public Management Reform,** s. 301.
[201] N. Joseph Cayer, Public Personnel Administration In The United States, St. Martin's Press, United States of America, 1975, s. 24, N. Joseph Cayer, Public Personel Administration, s. 23.
[202] Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968, s. 108-109.
[203] Kellough-Selden, "The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States", **Public Administration Review**, 63/2, 2003, (165-176), s. 165.
[204] Laurence E. Lynn**, "New Public Management Comes to America",** Bush School Working Paper, 2006, s.1.

gelmiştir.[205] Amerika'da liyakat sistemlerinin yükselmesiyle, kamu hizmeti süreçlerinde büyük ölçüde siyasallıktan ve partizanlıktan kurtulmaya çalışılmıştır. Amaç, tarafsız ve teknik olarak yeterli kariyer hizmetini sağlamaktır.[206]

ABD personel sistemine ilişkin reformların kökeninin, ülkenin anayasal gelişmelerinin içinde yer aldığı görülür. *1776 Virginia Anayasası* ve bunun başlangıcındaki *Bill of Rights* ile *1776 Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi* makam satışının son bulmasına, kamu görevliliğine hizmete alma yolu ile gelinmesine kaynaklık etmiş metinlerdir bir başka ifadeyle kamu hizmetlerine girme serbestliğinin kurucu metinleridir.[207]

Ülkenin personel sisteminin gelişimi hakkında bir takvim çıkarmak için Nicholas Henry'nin aşamalı incelemesi dikkate alınabilir. *Birinci aşama (1789-1829) Koruyucu Dönem:* Göreve atanacak kişinin karakteri, ailesinin geçmişi, resmi bir eğitim derecesine sahip olması önem taşımıştır. Kamu hizmetinde yüksek bir elitizm hakim olmuştur. *İkinci aşama (1829-1883) Spoils Sistem Dönemi:* Rüşvet ve yolsuzlukla, siyasal partilerin sosyal statüsü iyi olan ailelerden ve kendilerine yakınlardan atama yapmışlardır. *Üçüncü aşama (1883-1906) Reform Dönemi:* Spoils sistemi iki önemli durum meydana getirmiştir: Ulusal Kamu Hizmeti Reform Birliği'nin şekillenmesi on üç eyalette ortaya çıkmış ve Başkan James Garfield suikaste uğramıştır. Dolayısıyla Kongre 1883'de Civil Service Act'i kabul etmiştir. *Dördüncü aşama (1906-1937) Bilimsel Yönetim Dönemi:* İşletme yönetimindeki gelişmelerin kamu personel yönetimine uyarlanmaya başlanmasıdır. Taylor ve Gilberth'in temsil ettiği bilimsel yönetim okulunun ilkeleri bu dönemde benimsenmeye başlanmıştır. *Beşinci aşama (1937-1955) İdari İşletmecilik Dönemi*: New Deal teoride ve pratikte yeni bir anlayış meydana getirmiştir.

---

[205]Kellough-Nigro, "Personnel Policy and Public Management: The Critical Link", **The Civil Service Reform in the States,** (Ed: J. Edward Kellough-Lloyd Nigro), State University of New York Pres, Albany, 2006, s. 2

[206] J. Douglas Hoff, "ABD Merkezi Personel İdaresi", (Çev. Semay Büyükdavras), **Amme İdaresi Dergisi**, s. 60.

[207] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** Ankara, TODAİE, 2006, s. 58.

İşletmecilik, kamu personel sisteminin yeni amacı haline gelmiştir. *Altıncı aşama (1955'den günümüze) Profesyonel Dönem*: kamu personel yönetiminde profesyonelliğin ön planda olduğu dönemdir.[208]

ABD'de tarihi bu şekilde farklı farklı periotlarda ele alınabilen kamu personel yönetimi karmaşık bir yapıya sahiptir. Çünkü federal devlet, eyaletler, yerel birimlerin her biri kendi personel sistemine sahiptir. Kamu görevleri elit bir liderler grubundan oluşan küçük bir gruba tahsis edilir. Siyasal partiler, patronaj sistemini ortaya çıkarmıştır. Onların adaylarının seçilmesi için, parti üyelerini ve şirket çalışanlarını ödüllendirmek amacıyla bu sistem yaygınlaşmıştır. Personel reformunu gerçekleştirenler patronajdan liyakat sistemine aşamalı bir dönüşümü güçlendirmeye çalışmaktadırlar.[209]

1978 yılında ortaya çıkan Memurluk Rejimi Reformu Kanunu (Civil Service Act) kamu personel rejiminde başlıca yeniden yapılanma çalışmalarındandır.[210] ABD'de önemli personel reformu çalışmalarından biri olan 1883 tarihli Pendleton Act (Civil Service Reform Act), personel sisteminde profesyonel, rekabete dayalı merit sistemini, verimsiz spoils sisteminin yerine oturtmayı amaçlamış, yozlaşma ve siyasal etkilerden sistemi korumayı amaçlayan bir düzenlemedir[211].

---

[208] Ralph C. Chandler-Jack C. Plano, **The Public Administration Dictionary,** John Wiley&Sons, Canada, 1982, s.277-278, N. Joseph Cayer, **Public Personnel Administration In The United States,** St. Martin's Press, United States of America, 1975, s.15. *Koruyucu Dönem* için Leonard D. White "government by gentlement" terimini kullanır.

[209] Klingner-Campos, "Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons Learned, Lessons Forfotten, and an Agenda for Action", s. 2-3.

[210] Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 108-109.

[211] Ralph C. Chandler-Jack C. Plano, **The Public Administration Dictionary**, John Wiley&Sons, Canada, 1982, s.270., N. Joseph Cayer, **Public Personel Administration**, Thomson-Wadswoth, Canada, 2001, s. 23; 1883 Memur Kanunu ile başlayan personel sistemini düzenleme girişimleri şu düzenlemelerle devam etmiştir: 1939 tarihli Siyasal Faaliyetle İlgili Yasa, 1944 tarihli Eski Muhariplerin Korunmasına İlişkin Yasa, 1945 tarihli Federal Memur Ücret Yasası, 1949 tarihli Sınıflandırma Yasası, 1950 tarihli Performans Değerlendirme Yasası, 1951 tarihli Yıllık ve Hastalık İzni İle İlgili Yasa, 1954 tarihli Özendirme Ödülleri Yasası, 1954 tarihli Hayat Sigortası, 1956 tarihli Emeklilik Yasası, 1958 tarihli Memur Eğitimi Yasası, 1959 tarihli Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Yasası, 1960 tarihli Emekli Memurların Sağlık Hizmetlerinden Yararlanmalarına İlişkin Yasa, 1962 tarihli Federal Memurlar Ücret Reform Yasası, 1970 tarihli Çeşitli Kademedeki Hükümetler Personeli Yasası, 1970 tarihli Federal Maaşların Kıyaslanabilir Olmasına İlişkin Yasa. J. Douglas Hoff, "ABD Merkezi Personel İdaresi", **Amme İdaresi Dergisi**, s.64.

1978 yılında Birleşik Devletler Kamu Hizmeti Komisyonu iki yeni ve birbirinden ayrı birim oluşturmuştur: Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board) ve Personel Yönetimi Dairesi (Office of Personnel Management). Oluşturulan yeni örgütlenme işten çıkarılanların ve kadrosu düşürülen federal görevlilerin başvurabilmesi için herşeyi sağlamaya çalışan bir reform olmuştur.[212]

Liyakat Sistemini Koruma Kurulu; federal görevlilerin haklarını ve federal liyakat sisteminin bütünlüğünü koruyan bir merkezi birim görünümündedir. Bu birim, *Personel Yönetimi Dairesi* ile federal hükümetteki personel sorunlarını yöneten Birleşik Devletler Kamu Hizmeti Komisyonu'nun yenilenmesiyle oluşmuştur. *Civil Service Reform Act*, Liyakat Sistemini Koruma Kurulu'nun otorite ve görevlerini tanımlamış, bağımsız bir inceleme kurulu olarak 1978'de Yeniden Yapılanma Planı ile oluşturulmuştur.[213]

Personel Yönetimi Dairesi 1978'de bağımsız bir birim olarak Yeniden Yapılanma Planı ile oluşturulmuştur. Federal görevlilerin temel bilgi ve becerileri için (işe alma, sınav, eğitim ve yükselme gibi) gereken konular faaliyet alanını kapsar. Geniş çaplı personel soruşturmalarında, eylem planlarını onaylayarak uygulamada, kariyer personeli için performans geliştirmek için eğitim ve geliştirme için personeli özendirme gibi faaliyetleri sürdürür.[214]

İngiltere'de Thatcher yönetiminde olduğu gibi Amerika'da da Başkan Reagan kamu hizmetinde tasarrufa ve yeterliliğe öncelik vermiştir. Reagan yönetimi, kamu personeli maaşlarının %1,3'ünün sağlık sigortasına yatırılması mecburiyetini getirmiştir. Ocak 1984 yılından sonra işe alınan personelin hem sosyal sigorta hem de emeklilik için para yatırması zorunluluğu getirilmiştir. Buna ek olarak, Reagan'ın 1986 bütçesinde, askeri personel ve posta hizmetinde çalışan personel hariç, tüm federal personelden %5 ücret kesintisine gidilmesi ve emekli olmuş federal

---

[212] Chandler- Plano, **The Public Administration Dictionary**, s. 235.
[213] Plano, **a.g.e.,** s. 264.
[214] Plano, **a.g.e.,** s. 267.

bürokratların emekli maaşlarındaki hayat pahalılığı düzenlemelerinin dondurulması teklif edilmiştir. Daha fazla tasarruf yapmak için yönetim, federal işçilerin emeklilik yaşını yükseltmeyi ve federal personelin maaşlarından kesilen emeklilik payını arttırmayı düşünmüştür. Bundan başka yönetim, mali açıdan tasarruf yapmak ve devlette çalışanların sayısını azaltmak için personelin işine son verme yetkisini kullanmıştır.[215]

Söz konusu bu yönetim aracını kuvvetlendirmek için, 1983'de Personel Yönetim Dairesi mevcut liyakat ve ücret sistemini önemli derecede genişleten yeni personel kuralları önermiştir. *"Performansa dayalı teşvik sistemi"* ile memuriyetteki hizmet süresinden çok performanstaki başarı göz önüne alınacağı belirlenmiştir.[216] 1989'da yetenekli personeli ücretle elde tutmak için çalışmalar yapılmıştır. 1990'da *Federal Employees Pay Comparability Act (Federal Görevlilere Karşılaştırılabilir Ödeme Kanunu)* çıkarılmıştır. 1991'de çalışma programları sıkıştırılmış ve esnekleştirilmiştir. 1993'de personel azaltma planı başlatılmıştır. Performans yönetimi ve kayıt sistemi durdurulmuştur.1992'de Posta Hizmetlerinde çalışanlar %5 azaltılmış, 1993'de 100.000 kadro ortadan kaldırılmış, Beyaz Saray personeli %25'e kadar eksiltilmiştir. 1993'de Ulusal Ortaklık Konseyi federal yönetim ve çalışanlarının işbirliği, müşteri hizmetleri ve maliyetleri kısma konusunda çalışmıştır. 1994'de Federal İşgücünü Yeniden Yapılandırma Kanunu çıkarılmıştır.[217]

1990'lardaki reform çabalarında 'yeni' kamu işletmeciliği veya devletin yeniden keşfi akımları etkili olmuştur.[218] 1990'larda ABD'de David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yazdığı *Devletin Yeniden Keşfi* (Reinventing Government) çalışması performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinde

---

[215] David L. Dillman, **Personel Yönetiminde ve Verimlilikte Reform: İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Hizmetinin İyileştirilmesi,** (Çev. Çiçek Refik), Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Kitaplığı, 1991, s. 7.
[216] Dillman, **a.g.e.,** s. 6.
[217] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 306-307, **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, s. 146.
[218] Kellough- Selden, "The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States", s. 166.

önemli rol oynamıştır.[219] 1993'de Merkez ve Yerel Kamu Hizmeti Üzerine Ulusal Komisyon'un raporunda ve Clinton Yönetiminin Ulusal Performans Araştırması'nda kamu hizmetinin yeniden keşif temalarını yansıtmıştır.[220]

1993 tarihli Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu, ABD kamu mali yönetim sistemi açısından kilit öneme sahiptir. Kanun performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle ilgili altyapıyı oluşturmuştur. Kaynak kullanımında hesap verilebilirliğin ve hizmet kalitesinin temel alınması, sistemin etkin şekilde işleyebilmesi için temel göstergeler olarak belirlenmiştir. Sistemin işleyişiyle ilgili olarak stratejik plan, performans programı ve raporlaması gibi yeni unsurlar getirmiştir.[221] Kamu sektöründe büyük çoğunlukla sınıflandırma ve tazminat sistemleri üzerinde reform amaçlanmıştır. Personel reformunu gerçekleştirenler yönetimde esnekliği arttırarak ödeme yapılarını değiştirmeyi savunmuşlardır.[222]

2001'de Başkan'ın gündeminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi yer almıştır.[223] Bush yönetimi reformlarının amaçları arasında; federal kamu hizmetinin performans yönelimli olarak dönüşümü, işgücü girişiminin özel sektör emek piyasasındaki gibi işlevlerine benzer hale getirilmesi yer almıştır.[224]

Hood'un teorik temellerine önemli katkılar yaptığı performans ölçümü ve Yeni Kamu İşletmeciliği Amerika'da benimsenen bir doktrin olmuş ve 1993'deki Government Performance and Results Act (Yönetimin Performansı

---

[219] Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 88; ABD'de performans esaslı bütçeleme sistemine federal düzeyde geçiş çalışmaları 1993 yılında yürürlüğe giren Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act of 1992) ile resmen başlatılmıştır, **a.g.e.,** s. 91.

[220]Kellough-Nigro, "Personennel Policy and Public Management: The Critical Link", **The Civil Service Reform in the States**, s. 3

[221] Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 93-94.

[222] Kellough-Sally Coleman Selden, "The Reinvention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States", s. 168.

[223] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 308.

[224] Laurence E. Lynn, "**New Public Management Comes to America",** Bush School Working Paper, 2006, s. 4; Bush yönetiminin reformlarına Performance Institute's Center for Government Performance Management, the Mercatus Center at George Mason University, the Reason Foundation gibi hükümet dışı kurumlar kamu yönetimindeki reformlarına destek olmuştur. Laurence E. Lynn, "**New Public Management Comes to America",** 2006, s. 7.

ve Sonuçları Kanunu) ve onunla ilişkili programları şekillendirmiştir. Bunu takiben her federal kurumun yıllık performans planı hazırlaması gerekmiştir. Her faaliyet için performans amaçları objektif, ölçülebilir bir seriden oluşması gerektiği belirlenmiştir.[225] Government Performance and Results Act, performans ölçümlerinin tanımlanması, müşteri memnuniyeti ve çalışan memnuniyetini hesaplamak amaçlanmıştır. Bunun için de kurumların dengeli ölçümler uygulamalarının gerektiği vurgulanmıştır.[226]

1.3.2.2. Fransa

Güçlü devlet geleneği olan ülkelerden biri olan Fransa'da, devlet genel menfaati temsil eder, bir işletme veya hizmet birimi olarak kabul edilmez. Bir hizmet gibi algılanan devlet memurluğu bir çok garantiye tabi kılınmıştır.[227] Bu durum belli bir tarihsel sürecin sonucunda oluşmuş, özellikle Fransız Devrimi'nin etkisiyle biçimlenmiştir.

Fransa'da eski rejimin idari yapısında bazı dikkat çeken uygulamalar bulunmaktaydı. Bunların en başında hükümdarın gerektiğinde savaşta kullanması ve sarayını yönetmesi amacıyla şerefli ve kazanç getiren makamların özel kişiler tarafından satın alınabilmesi gelmiştir. Kamu makamları patrimonyal bir nitelik kazanmıştır. Bu makamları satın alan ve *Paulette* adı verilen ek ücret ödeyenler, kendi makamlarını varislerine devretme hakkına sahip olmuşlardır.[228]

---

[225] James R. Thompson, "The Federal Civil Service: The Demise of an Institution", **Public Administration Review**, July-August, 2006, (496-503), s. 497.
[226] Thompson, **a.g.e.,** s. 498.
[227] Tortop- Aykaç vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi,** s. 471.
[228] Gianfranco Poggi, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, (Çev. Aysun Babacan), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.66-67; "Feodalizmin çözülmeye başladığı süreçte köylülerin artığına el koyarak varlıklarını sürdüren aristokratlar-soylular- mutlakçı devlet yapılarının ortaya çıktığı Fransa ve Prusya'da gelir kaynaklarını bu devlet yapısıyla paylaşmak zorunda kalmışlardır. Mutlakçı devlet yapılarının gerek Fransa'da gerekse de Prusya'da gelir kaynaklarını paylaşma zorunluluğunu yaratan ise vergi ve makam satışı olmuştur. Vergi ve makam satışı, mutlakçı devlet yapılarında iki işlev yerine getirmiştir. İlk olarak mutlakçı devletin vergi yoluyla köylünün artığına el koyması sonucu, feodal lordların uğradıkları gelir kaybı makam satışlarıyla telafi edilmiş bunun doğrudan sonucu ise devletin köylünün haklarını koruması olmuştur. İkincisi ise devletin savaşlardan

Mutlakiyet döneminde uzun bir dönem geçerliliğini koruyan patrimonyal makamlar, mutlakiyetten önce gelen feodalizm ve zümre rejimi sisteminin mirasıydı. Sistemin çevresinde bulunan idari görevler çoğunlukla ayrıcalıklı bireyler ve grupların tekelinde olmuştur.[229]

Makam satışlarının önemi arttıkça, kamusal görevlerin yürütülmesi ile makam sahiplerinin özel çıkarları arasındaki ayrım daha da büyümüştür. Bu karışıklık görevleri kalıtsal hale getirmiş, makam sahipleri kendi konumlarını haklı miraslarının bir parçası olarak görmeye başlamışlardır.[230] Makam satışı özellikle Eski Rejim döneminde son derece genişlemiş bütün makamlar satılmaya başlamıştır.[231]

Mutlakiyetin daha gelişmiş bir biçimi olan kendi idari sistemini kurmak şeklindeki yönelişte siyasal, adli ve idari görevleri yerine getiren bireyler, devlete karşı taahhüt ettikleri sorumlulukları da yerine getirmek durumunda kalmışlardır. Bu nedenle özel bireyler olarak değil, kamu görevlisi olarak hareket eder olmuşlardır.[232]

Fransa'da kamu görevleri soyluluk ve kalıtım yoluyla feodallerce, satın alma yoluyla da burjuvalar tarafından elde edilmiştir. Kamu görevlerinin kralca soylulara dağıtılması ve burjuvalarca da satın alınması ortaya "payelendirme-yağma" karışımı bir düzenleme çıkarmış; bu durumda devlet görevleri bir yönüyle kişiye bağlı "kalıcı" nitelik alırken, diğer yönüyle de başkalarına devredilebilen (kalıtım yoluyla) iyelik konusu bir mal olmuştur.[233]

1789 yılına doğru memur statüsü büyük bir hızla değişmiştir. Memur, artık sarayın ya da prensin kölesi değil, devletin ve dolaylı olarak milletin hizmetkarıdır. Bir kişinin ajanı olmaktan çıkmış, kamu gücünün bir vasıtası haline gelmiş, bir kişinin arzusuna göre değil kanuna göre hareket etmeye

---

dolayı uğradığı gelir kaybı yine makam satışlarıyla karşılanmaya çalışılmıştır", Örsan Ö. Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi,** TODAİE, Ankara, 2005, s. 83-84.

[229] Poggi, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, s. 67.

[230] Colin Mooers, **Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu**, (Çev. Bahadır Sina Şener), Dost Kitabevi, Ankara, 2000, s.67-68.

[231] Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 57.

[232] Poggi, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, s. 67.

[233] Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, 2005, Ankara, s. 124.

başlamıştır.[234] Fransa'da devrim ile birlikte makamlar, satılmak yerine hizmete alma ile doldurulmaya başlanmış, kamu personel rejiminin ve rejimin anayasal ilkelerinin kurulmuştur.[235]

Fransız Devrimi ile kabul edilen 1789 Bildirgesi'nde mülkiyet, can güvenliği, kanun önünde eşitlik, baskıya karşı direnme ilkeleriyle birlikte, kamu hizmetine bütün vatandaşların özgür ve eşit biçimde girmesi ilkesi kabul edilmiştir. 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 6. maddesinde *"bütün vatandaşlar kanun önünde eşit olduklarından, yeteneklerine göre, her türlü rütbe, mevki ve kamusal hizmete alınma hakkına eşit olarak sahiptirler"* ifadesi yer almıştır.[236] Fransız Devrimi ile Kurucu Meclis, 4-5 Ağustos 1789'da asillerin bütün ayrıcalıkları ve feodal sistemin ilga edilme kararını almış ve böylece askeri ve sivil memuriyetler bütün vatandaşlara açılması kabul edilmiştir.[237]

Fransa'da devrimin ilk yıllarında devlet bürokrasisi olağanüstü bir hızla genişlemiştir. Servet sahibi bankerler ile zengin soylulara tanınan terfi olanaklarından yoksun bırakılmış olan üçüncü tabakanın aşağı makam sahiplerine devletin kurumlarını açması devrimin başlıca amaçlarından biri olmuştur. Çok sayıda insan memur olmak için devlete akın etmiştir.[238]

18 Mart 1871'de kurulan Paris Komünü tüm görevlilerinin "ortalama işçi ücreti" üstünde ödeme görmemelerini kararlaştırmıştır. Böylece Komün, kamu görevlilerinin ayrıcalıklı durumuna son vermiş ve kamu görevliliğini çekici bir geçim kaynağı olmaktan çıkararak, herkesçe yapılması gereken bir ödev niteliğine dönüştürmüştür.[239]

Fransız kamu personel reformları arasında Yüksek İdarecilik Okulu'nun (ENA) kurulması da önemli bir yer tutar. Bu okul bakanlıklar

---

[234] Brian Chapman, **İdare Mesleği,** (Çev. Cahit Tutum), Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 17.
[235] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 58.
[236] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 64.
[237] Fahir Armaoğlu, **19. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1789-1914),** Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1999, s. 39.
[238] Colin Mooers, **Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu**, s. 97.
[239] Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınevi, 2005, Ankara, s. 132.

arasında kolaylıkla transfer edilebilen yüksek nitelikli bir yönetici kadrosu oluşturmayı amaçlamıştır.[240] 1945 yılında kurulmuş olan ulusal yönetici yetiştiren eski adıyla Ulusal Yönetim Okulu (Ecole Nationale d'Administration) yeni adıyla Avrupa Yönetişim Okulu (Ecole Europeenne de Gouvernance-ENA) köklü bir değişim geçirmiştir. Temel görevleri arasında üst düzey yönetici yetiştirmek, yöneticilerin mesleki formasyonlarına yönelik eğitimler vermek ve yönetim alanında araştırmalar yapmak ve yaptırmak olan ENA'nın işlevlerine yönelik yoğun tartışmalar yapılmıştır. Bunların sonucunda 2005 yılı itibariyle ENA kamu işletmeciliği ilkelerini benimsemiş ve *Avrupalılaşma* anlayışı çerçevesinde kendi faaliyet alanını Fransa merkezinden AB merkezine yöneltmiştir.[241]

Kamu görevlilerinin statüleri üç temel kamu görevlisi kategorisi için ayrı ayrı düzenlenmiştir. 13 Temmuz 1983 tarihli kanun memurların hak ve yetkileri hakkında genel düzenlemedir. 11 Ocak 1984 tarihli kanun, kamu görevlilerinin; 26 Ocak 1984 tarihli kanun bölgesel yönetimlerdeki kamu görevlilerinin ve 9 Ocak 1986 tarihli kanun sağlık kamu görevlilerinin hukuki statülerini düzenlemiştir. Kamu Görevlilerinin Modernleştirilmesine İlişkin Kanun ile kamu görevlilerinin eğitimine, hareketliliğine, kariyerine ve birden fazla görev alabilmelerine ilişkin konularda sendikalarla varılan anlaşmayı hayata geçirecek biçimde bir reform yapılmıştır.[242]

1988'de terfi olasılıklarını genişleten kararlar alınmıştır. 1989'da kamu hizmetinde daha dinamik bir personel yönetimini kapsayan modernizasyon programı başlatılmıştır. 1990'da ücret ölçekleri ve özellikleri üzerine reformlarda sendikalarla anlaşmalar yapılmıştır[243]. Kamu sektörü çalışanları için performans ölçümü, insan kaynaklarının geliştirilmesi eğilimi beraberinde

---

[240] Brian Chapman, **İdare Mesleği,** s. 75.
[241] Can Umut Çiner, "Güncel Fransız Yönetim Yazını",**Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Sayı:8, 2008, (149-166), s. 151-152.
[242] Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,** (Birgül Ayman Güler vd.), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 121.
[243] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, s. 141.

bazı gerilimler oluşturmuştur. Performans değerlendirme ve geliştirmenin subjektif olabileceği yönünde görüşler ortaya çıkmıştır.[244]

1982'de ekonomik yeniden yapılanma çalışmaları paralelinde maaşlar sınırlandırılmış ve personel sayısı azaltılmıştır.[245] 1981-83 arasında kamu hizmetinde 82.000 yeni görevler memuriyet oluşturulmuş, 1983'de personel statülerine ilişkin reform yapılmış, 1984 ve 1986 arasında 12.000 memuriyet kaldırılmıştır. 1988'de yedi kamu görevlileri işçi sendikasının beş tanesiyle ücret antlaşması yapılmıştır. 1988'de daha genel terfi fırsatları üzerine iki karar çıkarılmıştır. 1986 ve 1988 arasında 33.000 memuriyet kaldırılmıştır. 1987 ve 1988 arasında yeni personel politikası üç temaya dayandırılmış; yenilik ve kalite, insan kaynakları yönetimi ve katılım. 1988'de insan kaynakları yönetimi üzerine dolaylı olarak modernleştirme yapılmıştır. 1989'da beş sendikayla Çerçeve Sözleşme sürdürülmüştür. 1989'da hayat boyu düzen üzerine sözleşme yapılmıştır. 1990'da beş kamu çalışanı işçi sendikasıyla Protokol Sözleşmesi düzenlenmiştir. 1992'de altı sendikayla devam eden Çerçeve Sözleşme yenilenmiştir. 1993'de memurların hareketlerini Etik Komitesi denetler hale gelmiştir. 1994'de memurların atanmaları ve hareketlerinin denetimi için şartların belirlendiği kanun çıkarılmıştır. 1994'de örgütlerde çalışma saatleri, işe alma, transfer etme üzerine kanun çıkarılmıştır.[246]

1996'da Çerçeve Sözleşme devam ettirilmiş, 1999'da kamu sektöründe çalışma saatleri üzerine rapor hazırlanmıştır. 2000'de kamuda çalışma saatleri haftalık 35 saatle sınırlandırılmış ve yöneticilerin profesyonelliği eğitilerek geliştirilmiştir. Özel yönetim ve modern konular

---

[244] Naim Kapucu, **Governance Reforms Comparative Perspectives**, USAK Publications, Ankara, 2010, s. 180.

[245] Alstair Cole-Glyn Jones, "Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France", **Governance: An International of Policy, and Institutions",** Vol. 18, No. 4, 2005, (s.567-588), David Clark, "The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity", **Public Administration,** Vol: 76, 1998, (s. 97-115).

[246] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 252-253; Fransa'da 1989'de Başbakanlığın kamu hizmetinin yenilenmesine yönelik yaptıkları dolaylı çalışmalar bazı personel reformlarını da içermiştir. 1990'ların ortalarında personel reformları kamu sektöründe geniş ölçekli kapsamlı grevlerin yapılmasına ortam sağlamıştır, Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 254-255.

hakkında uzman networkler oluşturulmuştur (Tepe Yöneticiler, İnsan Kaynakları Yönetimi Kulübü gibi).[247]

Fransa'da yeni kamu yönetimi reformları çerçevesinde bütçeleme sistemi çıktılar üzerine odaklanmıştır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulandığı ülkede 1991'de prim sistemi yürürlüğe girmiş ve böylece kamu personeli kariyer sistemine esneklik kazandırmak, kamuda sonuç odaklı kültürü yaygınlaştırmak ve kamu personelinin hesap verebilirliğini sağlamak hedeflenmiştir. 2002 yılında ise kamu personelinin performansının değerlendirilmesine yönelik performans değerlendirme görüşmeleri uygulamaya konulmuştur. Performans değerlendirmede profesyonellik, teknik özellikler, kişisel beceriler ve bazı özel sektör tarzı göstergeler kullanılmaktadır. Bu göstergelere göre; performansı ölçülen kamu personelinin temel maaşına ilave olarak prim verilmektedir. Ancak uygulamada değerlendirmeler ve alınan primler arasında farklılıklar olabilmekte, dolayısıyla mevcut prim sistemi karmaşık olması, saydam olmaması ve doğru analize imkan vermemesi nedeniyle aksamaktadır.[248] 2001 yılı itibariyle kamu görevlisinin kendisine verilen hedeflere ulaşmadaki verimliliğe bağlı olan "performans primleri yöntemi" getirilmiştir. Bununla bağlantılı olarak bazı kamu idarelerinin "amaç odaklı işletmeci yönetim" teknikleri de uygulamaya başlanmıştır. 2006 yılı itibariyle performansa dayalı prim yöntemi tüm bakanlıklarda uygulanmaktadır.[249] Performans yönetiminin yeni teknikleri uygulanmaya başlanmıştır. Geleneksel olarak Fransız kamu hizmeti kişileri uygulamalı olarak sınıflandırmıştır. Yeni sistem altında, kişilerin tamamen farklı pozisyonlar geçmesine açılmıştır.[250]

Fransız kamu görevlileri sisteminin özgün ve memurluk statüsünü düzenleyen başlıca ilkeleri; kariyer ilkesi, derece ile görevin ayrılması ilkesi,

---

[247] Pollitt- Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 254-255.
[248] Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 141-142.
[249] Eric Gristi, La reform de I'Etat, Vuibert, Paris, 2007, s.403-406'dan akt: Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", s. 133.
[250] Sylvie Trosa, "Human Reseource Management Reforms In The French Public Service", OECD, **Integrating People Management Into Public Service Reform,** 1996, s. 168.

sınıflandırma ilkesidir.[251] Fransız kamu personel sistemi, toplumu yansıtan norm ve değerlerin referans bir model olarak algılanır. Kamu personel sistemi 'moral' açıdan özel sektör üzerinde üstünlüğe sahiptir.[252]

Kamu personel sistemi reformu ile ilgili olarak bazı sorunlar bulunmaktadır: Örneğin kamu görevlileri kamu hizmetinde çalışmaktan ayrılıp, özel sektörde çalışmaya başlamıştır. Dolayısıyla bu kamu kadroları için olumsuz bir durum oluşturmuş ve cazibesini azaltmıştır. ENA, ülke içinde ve dışında eleştirilmekte, pek çok siyasal lider ENA'nın kaldırılması gerektiğini belirtmektedir. Kamu personel sisteminde ücret sistemi, uzun zamanlı personel ve yeterlilik yönetimi, kadınların yükselmesi, kamu görevlilerinin kariyerine profesyonel yaklaşım gibi pek çok sorunla karşılaşıldığı anlaşılmıştır.[253]

Kamu görevlileri sistemi insan kaynakları yönetimi anlayışıyla reforma tabi tutulmaktadır. İdareye ilişkin önemli konularda her yıl bir rapor hazırlayan Fransız Devlet Şurası'nın 2003 Raporu, kamu görevlileri sistemini ele almış ve reformların temel savlarını oluşturmuştur. Devlet Şurası mevcut sistemin "bürokratik bir yönetim anlayışına sahip", "öngörü yoksunu", "abartılı derecede eşitlikçi", "kapalı olduğu için esnekleşemeyen", "yasal düzenlemelerin ağırlaştırdığı", "memuriyet sınıflarının kapalı hale getirdiği" bir sistem olarak nitelemiştir. Fransa'nın rekabet gücünün, kamu hizmetlerinin etkinliğinin arttırılmasında ve bütçenin yaklaşık %40'ını oluşturan personel harcamalarının azaltılması gerektiğini düşünen Devlet Şurası, bireyselleştirilmiş ve yeteneğe değer verilen "gerçek bir insan kaynakları yönetimi" nin uygulanması gerektiğini önermiştir.[254]

---

[251] Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,** s.131.
[252] Pierre Sadran, "The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms", s. 75.
[253] Pierre Sadran, "The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms", s.76; Marcel Pochard (Kıdemli Devlet Konseyi üyesi, İdare ve Kamu Personeli Genel Müdürü) 2003 yılında Fransız sisteminin derin bir reforma tabi tutulmasının zamanının geldiğini söylemiştir, Pierre Sadran, "The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms", s. 77.
[254] Eric Gristi, La reform de I'Etat, Vuibert, Paris, 2007, s.381'den akt: Onur Karahanoğulları, "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Birgül Ayman Güler vd.), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 132.

Fransa'da insan kaynakları yönetimini geliştirme, modernleşme için öncelikli program olarak belirlenmiştir.[255] Reform gereksinimini ortaya koyan başlıca raporlar; Vallemont Raporu (1999), Silguy Raporu (2003), Cieutat Raporu (2000), Silicani Raporu (2004), Council of State Raporu (2003). Vallemont Raporu, idarede insan kaynakları yönetiminden, Silicani Raporu, merkezi yönetim yöneticileri için liyakata bağlı ücretlendirme, Silguy Raporu, ENA'da reform üzerine hazırlanmışlar. Bu raporlar hemen hemen problemlerin her yönünü analiz etmiş ve değerlendirmişlerdir. Cieutat Raporu ve Council of State Raporları ise onların analizlerine dikkat çekmiştirler. Cieutat Raporu Devlet Planlama Komisyonu'nun çalışma programı içinde kamu personel sisteminin gelecek on beş yıl içindeki temel hedeflerini tanımlamak için hazırlanmıştır. Kamu personel sisteminde şeffaf yönetim, kamu kurumlarının kariyerin nasıl organize edileceği gibi temel konular hedefler arasında sayılmıştır. Council of State Raporu'nda ise beş temel probleme işaret edilmiştir. Kamu görevleri için özel bir sistem olması, kamu personel sisteminde statü hukukuna bağlı görev/iş/hizmet sözleşmeleri, yeni bir yönetim örgütlenmesi, kamu personel sisteminde genel yeni bir örgütlenme ve yeni toplumsal ilişkilerin nasıl olacağı konuları ele alınmıştır[256].

1.3.2.3. İngiltere

Genel olarak dinamik bir nitelik taşıdığı kabul edilen İngiliz kamu personel sistemi, geleneksel olarak; siyasal yansızlık, süreklilik, tek biçimlilik ve anonimlik olarak dört temel ilke üzerine inşa edilmiştir.[257] İngiltere de Kıta Avrupası sistemindeki gibi bir memur kavramı ve memur rejimi yoktur. Ancak ilke ve değerleriyle köklü bir geçmişi olan kamu görevliliği statüsü vardır. Kamu görevliliği Kıta Avrupası'ndaki memur statüsü ile bazı açılardan

[255] Sylvie Trosa, "Human Reseource Management Reforms In The French Public Service", s. 157.
[256] Pierre Sadran, "The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms", s. 80.
[257] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,** (Birgül Ayman Güler vd.), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 253.

farklılaşmakla birlikte, büyük oranda benzerlikler taşır.[258] İngiliz kamu personel sisteminin temelinde yatan felsefe ve uygulamalar personel yönetimi anlayışından çok insan kaynakları yönetimi anlayışına daha yakındır. Performans kavramına yapılan vurgunun belirginliği, eğitim ve geliştirmeye verilen önem, ücretlendirmenin ve yükselmenin performans temeline dayalı olarak yapılması, ödüllendirmenin cezalandırmadan daha çok tercih edilmesi sistemin belirgin özellikleridir.[259]

İngiliz personel sistemine ilişkin ilkelerin yerleşmesinde özellikle iki raporun etkisi büyüktür. Bunlardan ilki Hazine Bakanlığı Müsteşarı Sir Charles Trevelyan ve Sir Stafford Northcote'un 1853-54'de hazırladıkları Northcote-Trevelyan Raporu'dur. Diğer önemli rapor ise 1968 yılında Lord Fulton başkanlığında bir komitenin hazırladığı Fulton Raporu'dur.[260]

Merkezi idarenin başlangıç dönemlerinde bakanlar, yardımcılar ve danışmanlar hizmetlerindeki memurları kendileri seçmekteydi. Bu dönemlerde iktidarda olanlar pozisyonlarını kaybettiklerinde hizmetlerindeki memurlar da yerlerini kaybetmekte ve yeni iktidar da kendi kadrolarını oluşturmaktaydı. Zamanla bunun sakıncaları farkedilmiş ve devlet hayatında devamlılığın ve hizmetin esas olduğu görüşleri ağırlık kazanmıştır. 16. yüzyıldan itibaren memuriyet kadrolarında devamlılık geleneği oluşmaya başlamıştır.[261] 17. yüzyıldan itibaren atama, çalışma, nitelikli eleman ve ödemeler arasında düzenli bir uyum sağlanamamıştır. Genelde kraliyet

---

[258] Koray Karasu, **"İngiltere'de Kamu Yönetimi**", s. 247.

[259] Hülya Eşki Uğuz, "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:78, 2010, (129-149), s.147.

[260] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 256-257. Northcote-Trevelayn Raporu'nun hazırlandığı dönemde kamu yönetiminde kayırmacılık egemendi. Ve bu sistemin verimsizliğe neden olduğu kamu yönetiminde güveni azalttığı belirtilmiştir. Bu sorunların çözümü için; siyaset-yönetim ayrımı, kamu yönetiminin yansızlıı, merkezi nitelikli uygulamaların yerleştirilmesi, kamu görevliliğine girişte yeterlik ilkesi ve açık yarışma sınav sisteminin getirilmesi, kamu görevliliğinin kariyer haline dönüştürülmesi ve entelektüel işler-rutin işler ayrımının yapılması gibi konularda öneriler getirilmiştir. Bu öneriler ingiliz kamu yönetiminde 1980'lere kadar egemen olan geleneksel yapıyı belirlemiş ve günümüze kadar süren bazı uygulamaların da temelini oluşturmuştur. . Fulton Raporu merkezi bir personel örgütü olarak Devlet Personel Dairesi'nin kurulması, bütün sınıfların ve tümleşik yapıda dereceler oluşturulması, Kamu Görevlileri Okulu'nun kurulması önerilmiştir. Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 254-255.

[261] Yalçın Amanvermez, **İngiltere'de Kamu Personel Rejimi,** Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, SBF Basın ve Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1981, s. 5.

çalışanları uyarısız, tazminatsız ve nedensiz olarak personelini atanabilmiştir. Bu durum 18. yüzyıldan itibaren yok olmuş ve krallığın gereksiz işten çıkarma uygulaması sona ermiştir.[262]

Sanayi Devrimi ile birlikte, kişilerin otoriteye sadakat esasına göre değerlendirmenin yerini çalıştıkları işteki yeterlilik dereceleri almıştır. Zamanla işlerin karmaşıklıklaşması ve uzmanlık bilgisinin önem kazanması ile personel yönetimine önem verilmeye başlamıştır. İngiliz personel sistemi 17. yüzyılda çağdaş bazı özelliklerini kazanmıştır. 19. yüzyılın ortalarından önce tek bir kamu görevlisi tipi olmamakla birlikte bu dönemde genel olarak işe alma, kontrol etme ve her kurumun uyacağı örgüt ilkeleri bulunmamaktadır. 19. yüzyılın sonlarına doğru siyasal atamaların idarenin ihtiyaçlarını karşılayamaması nedeniyle bazı düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkmıştır.[263] İngiliz kamu yönetiminde 19. yüzyılın ortalarına kadar kayırma sistemi egemen olmuştur. 1855 yılında hazırlanan tüm kamu yönetimini daha etkin kılmaya yönelik bir reform sürecinin de çıkış noktası olan ve kamu personel yönetiminde reform tarihinin önemli girişimlerinden biri olan *Northcote-Trevelyan Raporu* ile kayırma sisteminin yerine yeterlik ilkesini esas alan sisteme geçilmiştir. Bu ilke ile devlet memurluğuna girişte açık yarışma sınavı zorunlu kılınmış, bu sınavları düzenlemek üzere *Kamu Görevlileri Kurulu* (Civil Service Commission) kurulmuş, yeterliğe göre yükselme ilkesi getirilmiş, entelektüel işlerle mekanik işler arasında ayrım yapılmıştır. Genel eğitim görmüş ve yapıcı, eleştirici düşünme yeteneğine sahip olanlar genel yönetici olarak atanmaya başlamıştır.[264] Northcote-Trevelyan Raporu ile liyakata dayalı yüksek nitelikli, sürekli ve siyasal olarak tarafsız modern bir kamu hizmeti anlayışı benimsenmiştir.[265] Komisyon raporlarında bahsedilen bazı önlemler arasında, göreve atanmanın lütuf olarak ya da memurlara emeklilik bağlanması şeklinde değil, yetenek

---

[262] Şenol Durgun, "İngiliz Personel Rejimi", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6/1-2, 1998, s. 422-423.
[263] Şenol Durgun, "İngiliz Personel Rejimi", s. 421- 423.
[264] Koray Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu Ve Kamu Yönetimi,** s. 205; **Aspects of Britain The Civil Service**, HMSO BOOKS, London, 1995, s. 12-13, Françoise Dreyfus, **Bürokrasinin İcadı,** (Çev. Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul, 2007, s. 184.
[265] Christoph Knill, **The Europeanisation of National Administrotions,** s. 78.

temelinde yapılması da yer alır.[266] Bu rapor İngiltere'nin modern kamu personel sisteminin başlangıç tarihi olmuştur.[267] Raporun en önemli sonucu patronaj ve nepotizmin tamamen reddedilmiş ve liyakat sistemine dayalı sürekli bir kariyer sisteminin kurulmasını önermiş olmasıdır.[268]

1931 yılından, 1966 yılında Fulton Komitesi'nin kurulmasına kadar, kamu hizmeti ile bir bütün olarak ilgilenen önemli bir komisyon bulunmamaktaydı. 1953-1955 yılları arasındaki Priestley Komisyonu daha çok ücretlerle ilgilenmiştir. Fulton Raporu değişen dış dünya ile birlikte kamu hizmetinin de değişmesi gerektiğini kabul etmiştir. Söz konusu raporun girişi şöyleydi: Bugünkü kamu hizmeti halen temelde Northcote-Trevelyan Raporu'nda belirtilen 19. yüzyıl felsefesinin bir ürünüdür ancak bugün yapmakla yükümlü olduğu görevler 20. yüzyılın ikinci yarısındaki görevlerdir.[269]

Fulton, kamu hizmetinde sorumlu yönetim prensiplerinin uygulanmasını ve sorumlu yönetimi sağlamak için çalışma fonksiyonlarının daha fazla incelenmesini tavsiye etmiştir. Bakanlıklarda, gelecek için planlama yapmakla sorumlu olan personel ile mevcut politikaları çalıştırmak veya hizmetleri tedarik etmekle görevli personel arasında bir ayrım yapılmalıdır. Ayrıca bakanlıklarda, personelin ve şubelerin objektif olarak performansının ölçülebildiği teşkilat yapıları ve sorumlu yönetimle ilgili prensipler geliştirilmelidir. Fulton'un diğer tavsiyeleri arasında, bir Kamu Hizmeti Bakanlığı ile Kamu Hizmeti Koleji kurulması ve yöneticiler ile profesyonel gruplar arasında tek bir derecelendirme sistemi uygulanması gibi ilkeler de vardı.[270]

Fulton Raporu, yeni bir personel dairesinin kurulması, personelin uzmanlaşmasının gereği, aşağı ve yukarı sınıf ayrımının kaldırılması, her ana hizmet grubu için derecelendirme sisteminin getirilmesi ve terfilerde kolaylık

---

[266] Françoise Dreyfus, **Bürokrasinin İcadı,** s. 120.
[267] Beloff-Peele'den akt: Şenol Durgun, "İngiliz Personel Sistemi", s. 423.
[268] Şenol Durgun, "İngiliz Personel Sistemi", s. 424.
[269] **Hükümette Yönetimi Geliştirme İleri Adımlar Başbakana Rapor**, (Çev. Çiçek Refik), Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Kitaplığı, s. 32-33.
[270] **Hükümette Yönetimi Geliştirme İleri Adımlar Başbakana Rapor**, s. 34-35.

sağlanması, kamu personeli okulunun kurulması konularında tavsiyelerde bulunmuştur.[271] Fulton Raporu'ndan sonra kamu hizmetinde yönetim hakkında iki önemli rapor daha hazırlanmıştır. Bunlar: Harcama Komitesi'nin II. Raporu (1977) ile Hazine ve Kamu Hizmeti Seçici Komitesi'nin V. Raporu olan "Kamu Hizmetinde Yeterlik ve Etkinlik (1982) Raporu'dur. Her iki raporun de işlediği ortak konu kamu hizmetinde sorumlu bir idarenin olmayışı idi. *Devlet Personel Dairesi* olan ülkeler arasında İngiltere kuruma en önce sahip olan ülkelerden biridir. Bu kuruluşa göre memurlar birincisi sevk ve idare, ikincisi rutin işleri uygulayıcı olarak iki kategoriye ayrılmıştır. Hizmete alınmada sınav ve yeterlilik ilkeleri getirilmiştir. 1870'de kurumun yenilenmesi ile memur adaylarının sınavla hizmete alındıktan sonra eğitime tabi tutulması gibi yenilikler gerçekleşmiştir.[272]

1980'lere kadar İngiliz kamu personel sistemi, işe almanın merkezileştirildiği, yükselme ve mali ve sosyal haklar açısından merkezi yönetim kurumlarının belirlediği standart düzenlemelerin esas olduğu, geleneksel ilkeler temelinde örgütlenen bir yapıya sahip olmuştur. 1980 sonrasında bu yapının hemen hemen bütün unsurlarında bir çözülme yaşanmıştır.[273]

1981 yılında Devlet Personel Dairesi kaldırılmış, 1982'de çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile merkezi personel yönetimi anlayışı gerilemeye başlamış, personel yönetimi ile ilgili yetki ve sorumluluk Kamu Görevlileri Kurulu ile kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Kurul, orta ve üst düzey kadrolar ile ilgili konularda yetkilendirilmiştir. Alt düzey kadrolara işe alma yetkisi ise bakanlıklara ve diğer kamu örgütlerine devredilmiştir.[274] 1989'da personel yönetimi, ödemeler, izinler üzerine kurumlar ve birimler için 21 esneklik ilkesi hazırlanmıştır. 1989'da yeni kariyer düzenlemelerinde daha

---

[271] Sabahattin Benlikol, "Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları", **Maliye Bülteni**, Sayı:673, 1972, s. 26; **Aspects of Britain The Civil Service**, HMSO BOOKS, London, 1995, s. 17.

[272] Niyazi Akı, "Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Kuruluşu, Görevleri ve İktisadi Teşekkülleri Personel Rejimi ile Olan Münasebetleri ve Rolü", **Personel Rejimi Semineri**, M. O. Prodüktivite Kurumu, Hüsnütabiat Matbaası, İstanbul, 1967, s. 15-16.

[273] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 256.

[274] Karasu, **a.g.e.,** s. 257.

çok profesyonellik ilkesi benimsenmiştir. 1989'da esnek ücret, işe alma, yönetimi geliştirme ve eğitim benimsenmiştir.[275]

Kamu personeli sayısındaki azalmanın bir kısmı doğal yollardan; yani emeklilik ayrılma veya istifa nedeniyle boşalan yerlerin doldurulmaması neticesinde meydana gelmiştir. Ancak bazı durumlarda, işler veya prosedürler basitleştirilmiş ve bunun neticesinde de personel azaltmasına gidilmiştir. Bazı durumlarda da fonksiyonlar özel sektöre devredilmiştir. Bunlara paralel olarak Thatcher, kamu personelinin emekli maaşlarının enflasyona olan ilişkisini ters çevirmeye ve kamu personel ücretlerini özel sektör ücretleriyle karşılaştırma yolları aramıştır. Bu konu Thatcher tarafından atanan Megaw Komisyonu'nun 1982 yılında hazırladığı rapor ile desteklenmektedir. Komisyon'un büyük çoğunluğu, piyasa etkisine daha çok önem veren yeni bir kamu hizmeti ücret formülü tavsiye etmişlerdir.[276]

1980'lerden sonra kariyer sisteminin yerini sözleşmelilik almaya başlamıştır. Thatcher hükümetinin *Mali Yönetim Girişimi* kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi kamu personel sisteminde de köklü değişikliklere yol açmıştır. Bu girişim ile sözleşmelilik sisteminin kapısı büyük ölçüde aralanmış; buna paralel olarak ücret ve yükselme sistemi de performansa ve sonuçlara dayalı değerlendirme anlayışına göre yeniden yapılandırılmıştır.[277]

Yaklaşık yirmi yıldır ise İngiltere'de kamu politikalarının zirvedeki gündemi kamu sektörü ve kamu hizmeti reformu olmuştur.[278] 1980'lerin sonu ve 1990'ların başı boyunca İngiltere'de kamu yönetimi reform hareketlerini başlatan üç temel politika bulunmaktadır: *"Next Steps[279]" (Yeni Adımlar), "Citizen's Charter" (Vatandaş Sözleşmeleri)* ve *"Competing for Quality (Kalite İçin Rekabet)"*. İnsan kaynakları yönetimi reformları, etkinliği sağlamak için

[275] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** Oxford University Press, 2004, s. 297.
[276] David L. Dillman, **Personel Yönetiminde ve Verimlilikte Reform: İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Hizmetinin İyileştirilmesi**, s. 2.
[277] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 257-258.
[278] Dawn Oliver-Gavin Drewry, **Public Service Reforms,** Pinter, New York, 1996, s. 44.
[279] Dawn Oliver-Gavin Drewry, **Public Service Reforms,** s. 131-132.

yapılan daha büyük kamu reformlarından kopuk olmamıştır.[280] Geleneksel kamu hizmeti anlayışındaki teknikler ve değerlerin yerine özel sektör yönetiminin ilkelerini taşıyan özelleştirme[281] gibi reform girişimleri benimsenmiştir.

Önemli reform düzenlemelerinden biri olan Next Steps (Yeni Adımlar) Raporu'nun içeriği şöyledir[282]:

- Her departmanın görevi odaklandığı işi yapacak şekilde organize olmalıdır; sistemler ve yapılar hizmetleri ve politikaların etkili dağıtılmasını geliştirmelidirler.
- Her departmanın yönetimi, personelinin etkili yönetimi için başlıca görevleri yapacak uygun deneyim ve yeteneğe sahip olan personeli bulmalıdırlar.
- Politikaların ve hizmetlerin dağıtılmasında gerekli olan finansal kaynak devamlı geliştirmek için her departman içinde gerçekleştirilmeli ve baskı yapılmalıdır.

Next Steps hareketi özellikle İngiliz kamu yönetiminde kısa sürede etkisini hissettirmiştir. Bu süreci tamamlamak için çabalar sürmüş ve ülkede *"Kalite İçin Rekabet Girişimi"* (*Competing for Quality)* gündeme gelmiştir. 1991 yılında hazırlanan bu raporun amacı kamu kesimini rekabete açmak ve bu şekilde maliyet-fayda açısından en etkili bileşime ulaşmak olmuştur. Özel kesimin kamu faaliyetlerinin içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmış, bu süreçte hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kuruluşlara gördürülmesi yöntemi kabul edilmiştir.[283] Bu girişim hükümetin verimliliği gündemine almasının gereği üzerinde durmuş, kamu sektöründe programlarda ve hizmetlerde kalite, etkililik ve parasal değer temelli

---

[280] Sylvie Trosa-Christine Lidbury, "Human Resource Management Reforms In The United Kingdom", s. 263.
[281] Dawn Oliver-Gavin Drewry, **Public Service Reforms,** Pinter, New York, 1996, s. 45.
[282] Sylvie Trosa-Christine Lidbury, "Human Resource Management Reforms In The United Kingdom", s.264
[283] M. Akif Özer, "Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi", **Türk İdare Dergisi**, s.13.

uygulamaların önemli hale gelmesini anlatmıştır.[284] 1991'de personel yönetimi, ödemeler, izinler üzerine kurumlar ve birimler için 40 esneklik ilkesi belirlenmiş, 1992'de Kamu Hizmetinde Kadınlar için Eylem Programı hazırlanmıştır.[285]

Kamu Görevlileri Kurulu kaldırılmış yerine 1991'de *Kamu Görevlileri Ofisi* ve *İşe Alma ve Değerlendirme Hizmetleri Kurumu* olarak iki kurum oluşturulmuştur. Bu düzenlemelerle merkezi işe alma, ücret, yükselme standartlarının merkez tarafından belirlenmesi gibi uygulamalar yerine personel yönetiminin yerelleştirilmesi amaçlanmıştır. 1995'te yeniden düzenlemeler yapılarak işe alma konusunda tek yetkili bir kurum dluşturulmuştur. *İşe Alma ve Değerlendirme Hizmetleri Kurumu* bu tarihten sonra özelleştirilmiş. 2001'den sonra bu kurumun yetkileri elinden alınarak belirli düzeylere kadar olan görevliler için atama yetkisi yeniden kamu örgütlerine verilmiştir. İngiliz kamu personel sisteminde gerçekleştirilen sürekli değişiklikler sonucunda sistem son derece karmaşık bir yapıya dönüşmüştür.[286]

Ücret düzenlemelerinde geçmişte olduğu gibi kıdem, hiyerarşi ya da hizmet sınıfı değil, 'işin sorumluluk düzeyi' en yaygın kullanılan ölçüt haline gelmiştir. Esneklik sağlayan bu düzenleme ile kişilerin kıdemine hiyerarşik konumlarına bakılmaksızın yeteneklerine göre herhangi bir üst düzey yöneticilik kadrosuna atanabilmelerinin yolu açılmıştır. Bu uygulamalar ile kariyer sistemi büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.[287]

1992'de *Civil Service Act (Management Functions),* 1993'de *Civil Cervice Code*, *White Papers the Civil Cervice: Continuity and Change* (1994) ve *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*

---

[284] Sylvia Trosa-Christine Lidbury, "Human Resource Management Reforms In The United Kingdom", **Integrating People Management Into Public Service Reform,** OECD, 1996, s.265.
[285] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 297.
[286] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 257.
[287] Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 258.

(Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak) (1995) yapılmış başlıca çalışmalardır.[288] Bu çalışmalarda dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakata dayalı yükselme ve sorumluluk kamu görevlileri ile ilgili temel ilkeler olarak gösterilmiştir.[289] 1992 tarihli Civil Service Act (Kamu Görevlisi Kanunu), merkezi yönetimin sorumluluklarını kolaylaştırmak için çıkarılmıştır.[290]

"Continuity and Change" (Süreklilik ve Değişme) (1994) ve *"Taking Forward Continuity and Change"* (Süreklilik ve Değişmeyi İlerletme) (1995) adlı iki *White Papers* hükümetin kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetiminde reform gündemine yönelik olarak hazırlanmıştır. Devam eden kamu sektörü reformlarının bir kısmında kamu hizmetinde kariyerin öneminin altı tekrar çizilmiştir.[291] Kamu hizmetinde iki şeyin önceliği vurgulanmıştır. Bunlar kamu sektöründe performans geliştirme ve devamlı maliyet kontrolüne odaklanmadır. Continuity and Change'de belirlenen değerler: bütünlük, siyasal yansızlık, objektiflik, liyakata dayalı seçim, yükselme ve parlamentonun hesap verebilirliğidir. 1996'da Civil Service Code (Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kanun) çıkarılmıştır[292]. Bu düzenleme ile ücret ve değerlendirme ile ilgili yetkiler alt birimlere devredilmiş, kamu birimleri kendi personel politikası uygulamalarını belirlemekte esnek bir sisteme kavuşmuşlardır. Ödeme sisteminde esneklik ve daha disiplinli bütçe uygulaması yanında performansa dayalı ödeme sistemine geçilmesi amaçlanmıştır. Bir görevlinin performansını en iyi çalıştığı birim değerlendirebileceğine göre performansa dayalı ücret sisteminde doğrudan ya da dolaylı olarak yetki devrine gidilmesi kaçınılmaz olmuştur.[293]

---

[288] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 75.
[289] Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri,** DPT, 2001, s.42.
[290] Pollitt- Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 298-299.
[291] Sylvia Trosa-Christine Lidbury, "Human Resource Management Reforms In The United Kingdom", s. 266.
[292] Trosa and Lidbury, **a.g.e.,** s. 267.
[293] Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri,** s. 42.

First Report of the Committee on Standards in Public Life (1995), ile kamu görevlilerinin gerekli kanun ihtiyacı onaylanmış ve bakanlar için kurallar ve etik ilkeler açıkça ifade edilmiştir.[294]

1996'da Kamu Hizmeti Kanunu çıkarılmış, Kıdemli Yönetici Araştırmaları tamamlanmış ve yine 1996'da White Paper: Development and Training for Civil Servants kabul edilmiştir. 1999'da Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezi kurulmuştur. 1999'da EFQM mükemmelik modeline uyum kabul edilmiştir. 1999-2002 yılları arasında Kamu Hizmeti Sözleşmeleri yapılmıştır. [295]

1999 yılında Blair hükümetinin kamu yönetimi reformuna bakış açısını ve stratejisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna yönelik Beyaz Kitap (Modernizing Government White Paper) yayınlanmış ve yayın kamu kesimi için öngörülen uzun vadeli değişim programının ana hatlarını belirlemiştir. Performansa dayalı ücret yönetiminin tüm kamuda yaygınlaştırılması amaçlanmıştır.[296] 2000'de kıdemli kamu görevlileri için yeni performans yönetimi sistemleri oluşturulmuştur.[297]

İngiltere'de performans sözleşmesine dayalı model uygulanmakta ve bu modelde kamu personeli ile sözleşme yapılmakta ayrıca kamu kurumlarının kendi ücret politikasını belirleme yetkisi bulunmaktadır. Kamu kurumlarının kendi politikalarının uygulayabilme esnekliği çerçevesinde yıl sonunda oluşan tasarruflarını gelecek dönemde kullanabilme serbestliği söz

---

[294] Dawn Oliver-Gavin Drewry, **Public Service Reforms,** s. 46.
[295] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 298-299.
[296] Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 123.
[297] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** Oxford University Press, 2004, s.298-299; Performansa dayalı bir ücret sistemi ve personelin işteki performansının iyileştirmesini teşvik etmek amacıyla düzenli aralıklarla yapılan mülakatlar, uygulanmaya konmuştur. Hükümet aynı zamanda sürekli bir planlama sistemi geliştirmiştir. Bu sistemin amacı üst kademe yönetici kadrolarına nitelikli personel atanmasını sağlamaktır, David L. Dillman, **Personel Yönetiminde ve Verimlilikte Reform: İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Hizmetinin İyileştirilmesi,** s. 4.

konusudur. Bu şekildeki uygulamalar ise performans sözleşmesine dayalı modelin ülkede başarılı şekilde yürütüldüğünü göstermektedir.[298]

Yine de personelin performans düzeyi, yetenekleri ile kişisel özellikleri hakkında bir değerlendirme ve yargıya varma işlemi olan sicilin İngiltere'de tamamen etkisiz olduğunu söylemek mümkün değildir. Özellikle stratejik önemi olan atamalarda bunlardan yararlanıldığı bilinmektedir. Sonuç olarak yeni kamu personel rejimi ile önceden belirlenmiş performans kriterlerine göre kurumların performansı ölçülmekte, bu kurumsal performansı temel alan bireysel (ve takım olarak) performans haritaları doğrultusunda memurun performansı değerlendirilmektedir. Sicil değerlendirme düzeni büyük ölçüde aşınmış olmasına rağmen tamamen de ortadan kalkmış görünmemektedir. Özellikle alt düzeylerde, değerlendirme, halen yükselme ve ilerleme için kriterdir ama değerlendirmenin önemli bir ayağı performansa kaymıştır.[299]

1.3.2.4. Almanya

Anglo-Sakson yönetim kültürünün hakim olduğu ülkelere kıyasla yönetim konusunda daha farklı bir kültürden gelen Almanya büyük projelerle ve genel politikalarla yeniden yapılanma yerine, çok sayıda küçük proje bazında ve bunların sinerjisi ile yeniden yapılanmayı tercih etmiştir. 2000 yılından bugüne ülkede kamu yönetiminde etkinliği sağlamaya ve yeni kamu yönetimi anlayışını hayata geçirmeye dönük pek çok küçük proje yürütülmektedir.[300]

17. yüzyıl süresince modern ve profesyonel bir Alman kamu hizmeti oluşturulmuştur. Prusya'da 1720'lerde memurlar için eğitim kurumsallaşmıştır.[301] Prusya monarkları, daha başlangıçtan beri, karmaşık ve

---

[298] Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 193-194.
[299] Selahattin Ateş, "İngiltere Personel Sistemi", **Türk İdare Dergisi,** (133-147), s. 135.
[300] Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, 2003, s. 43.
[301] Christoph Knill, **The Europeanisation of National Administrotions**, Cambridge University Press, 2001, s. 67.

geniş idari yapıya dayanan merkezi devlet sisteminin özel olarak yetiştirilmiş bir memur kitlesini gerektireceğini anlamışlardır. Böyle bir kadronun geliştirilmesi çabası Prusya'nın 18. yüzyıl boyunca Avrupa'ya verdiği en büyük örnektir.[302]

1650'li yıllarda kamu personel sistemindeki düzenlemeler kısmen başlamış asıl uygulamalar 1720-1750 dönemlerinde görülmüştür[303]. 1650 yılından itibaren hizmete alma ile ilgili usuller gittikçe resmi hale getirilmiş, ancak ileri derecede yetişmiş bir memur kadrosuna sahip olmak yolunda belli başlı adımlar I. Frederick William tarafından atılmış, Halle ve Frankfurt'ta aday memurlar için gerekli eğitimi vermekle yükümlü makamlar ihdas etmiştir. Bu makamları işgal edenler genellikle yüksek kademe memurları olmuştur. Devlet memuriyetine eleman alınması işini düzenleyen köklü tedbirler 1722 ve 1748 tarihli düzenlemelerde yer almaktadır.[304]

Almanya'da I. Frederick William, devletin idari hiyerarşisinin bütün düzeylerine memur atama hakkını kendine ayırmıştır.[305] Frederick William, devlet bürokrasisini, doğrudan makam satışlarını -tamamen kaldırmamakla birlikte- büyük ölçüde azaltmış ve meslekleştirmiştir. Bunu sağlamak için makam sahipliği usulü geliştirilmiş; buna göre makam sahibi olmak isteyenler, orduya yeni alımları arttırmak üzere hazırlanmış Askere Alma Fonu'na mali yardımda bulunmuşlardır. Bu uygulama da elbette bir tür makam satışıydı ama bu tür yardımlarla resmi görev alan kimselerin özel çıkarları karşısında devletin önceliklerinin elde ettiği üstünlüğü yansıtmaktaydı. Bu uygulama aynı zamanda devlet bürokrasisi içinde görev almanın ölçütü olarak soyluluk, rütbe ve ayrıcalıklarının öneminde bir azalma olduğunu da göstermekteydi. "Yeteneğe dayalı ilerleme" ilkesi, yavaş yavaş

[302] Brian Chapman, **İdare Mesleği,** s. 14-15.
[303] Nuri Tortop-Burhan Aykaç vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi,** s. 473.
[304] Brian Chapman, **İdare Mesleği,** s. 15-16.
[305] Colin Mooers, **Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu**, s. 145.

lordluk ve kalıtsal ayrıcalığa dayanan eski toplumsal mertebe ilkelerinin yerini almıştır.[306]

18. yüzyılda memuriyete giriş koşulları daha da çok ağırlaştırılmıştır. Hizmete girişte liyakat sistemi bütün mevkileri kapsamış, atama makamları ve farklı mevkiler ve dallar için öngörülen giriş sınavlarının mahiyeti özel kanun ve yönetmeliklerle tespit edilmesi karalaştırılmıştır.[307] 18. yüzyılda Prusya modelinin üç temel özelliği şunlar olmuştur: askeri ve sivil yönetiminin birbiriyle fazla örtüşmesi, personel atamalarında aynı zümre üyelerine verilen sistematik öncelik, idari birimlerin her birinin yönetiminin, her birimde tek bireye bağlı olmayıp, birden fazla bireye verilmesinin tercih edilmesidir.[308] Tüm bu düzenlemeler sonunda Prusya'da kurumlarda çalışanlar makamlarına atanma yoluyla gelmiş, eğitilmiş ve denenmiş memurlar halini almıştır. Memurların tabi olduğu emir, gözetim ve disiplin ilkeleri de yasayla düzenlenmiştir.[309]

Kamu hizmetlerinin memurlar eliyle yerine getirilmesi ve bu kategorinin statü hukukuna bağlı olarak istihdam edilmesinin anayasal düzeyde ilke olarak Batı'da ilk ortaya çıkışı 1919 Weimar Anayasası ile olmuştur. Bu anayasa Prusya-Almanya'da memurluk statüsünü anayasal düzeyde güvenceye bağlayan ilk belgedir.[310]

1919 Weimar Anayasası'nın 130. maddesi ile Alman geleneğinde bir anlamı olan *"memurların, partinin değil toplumun hizmetkarları"* olduğu hükmünü getirmiştir. Öte yandan bu hükmü "siyasi kanaat hürriyetinin bütün memurlara tanındığı" hükmü takip etmiştir. Devlet memuriyeti, imparatorluk zamanında memur kitlesini bir arada tutan memuriyet ruhunu kaybetmiş ve bunun yerine konulabilecek bir alternatif de getirememiştir. Hitler 1933'de

---

[306] Colin Mooers, **Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu**, s. 145; "Fransa'da savaş maliyesinin devlet gelirleri üzerinde daha büyük bir baskı yaratması, gelir elde etmek amacıyla makam satışlarının artmasına yol açmış fakat aynı süreç Prusya'da yaşanmamıştır, Örsan Ö. Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi,** s. 84.

[307] Brian Chapman, **İdare Mesleği,** s. 16.

[308] Gianfranco Poggi, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği,** s. 68.

[309] Gianfranco Poggi, **Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım**, s. 95.

[310] Hans-Ulrich Derlien, "State and Bureaucracy in Prussia and Germany", **The State and Public Bureaucracies**, içinde ed. Metin Heper, Greenwood Pres, 1987, s. 97, akt: Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 90.

iktidara geldiği zaman, hizmetin karakter bütünlüğü de bozulmuş bulunuyordu.[311]

1949 Federal Alman Anayasası'nda devlet memurluğunun yasa ile düzenleneceği temel anayasal ilke olarak kabul edilmiştir. Aynı zamanda Anayasa ile memurların yasa ile düzenlenecek olan statüsü, eyalet düzeyinden, Federal düzeye çekilmiştir. Anayasa'da, Federasyonun düzenleme yapacağı konular arasında memurluk da sayılmıştır. Buna göre eyaletlerde, belediyelerde ve diğer kamu hukuku kuruluşlarında, kamu hukuku ilişkisiyle görev yapanların statüsü Federal devlet tarafından düzenlenir. Diğer yandan, kamu hukuku ilişkisiyle istihdam edilen personelin maaş ve emeklilik işleri eyaletlerin ortak yasama konuları arasında sayılmıştır.[312]

Genel olarak Alman bürokrasisi Avrupa'nın en etkili ve en dolaysız örgütü olarak gösterilmiştir. Kuralların aynen uygulanması ve rutin işlerin üst mevkilere taşınmadan alt birimlerde yapılması etkileyici bir mekanizmanın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Memurların eğitimine verilen önem ve sınav sisteminin en küçük kadrolar için şart koşulması diğer nedenler arasında yer almıştır. Federatif yapının güç mücadelesi özenle bürokratik mekanizmadan uzak tutulmuş, hatta nadir olayların dışında seçim sürecinde dahi üst ve orta düzey bürokratların seçim çalışmalarına müdahalesi yayınlanan sert talimatlarla özenle önlenmiştir.[313]

Alman devlet memurluğu sistemini modernleştirme çabaları ele alınırken, bu ülkede hala etkili olan ve "kanuna uygunluk" prensibi üzerinde yükselen yönetim kültürü de göz önünde tutulmalıdır. Bu kültür, büyük ölçüde Weber'in ideal tip bürokrasinin tesiri altında kalmıştır. Öte yandan Alman idari sistemi, özellikle kamu görevlilerinin eğitiminde önemli yeri olan idare hukukunun baskın rolüyle karakterize edilmektedir. Dolayısıyla, kamu

---

[311] Brian Chapman, **İdare Mesleği,** s. 31.

[312] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 100.

[313] A. Lawrence Lowell, "Governments and Parties in Continental Europe, II. Vol., Houghton, Mifflin and Company, Boston, 1897, s. 298-300'den akt: Erkan Tural, "**Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa'da Devlet Sistemi**", IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2009, s. 119

görevlileri, yeni kamu yönetimine doğru radikal bir değişime hazır değillerdir.[314]

Almanya'nın geleneksel ve oldukça katı olan "devlet memurluğu" sistemini modernize etmeye dönük ilk ciddi girişim, 1970'lerin başında "Devlet Memurluğu Kanununda Reform İçin Çalışma Komisyonu"nun kurulmasıyla başlamıştır. Komisyon, geleneksel personel yönetimini değiştirmek için kapsamlı ve ayrıntılı öneriler ortaya atmıştır. Komisyonun, personel yönetimiyle ilgili en önemli teşhisi sistemde motivasyon yokluğu ve verimlilik bağlamında görülen zayıf performanstır. Ancak belirtilmelidir ki, kamu görevlilerinin ve sendikaların direnci sebebiyle, komisyonun önerilerinin ancak küçük bir kısmı hayata geçirilebilmiştir. Federal Hükümetin 1976'daki Eylem Programı, ücret sisteminde ve devlet memurlarının yükselme kriterlerinde bazı küçük değişiklikler öngörmüştür.[315]

Almanya'daki idari reformların temel amacı tasarruf sağlama ihtiyacıdır. Personel bir maliyet faktörü olarak görüldüğünden, reformun bir ayağı örgütsel küçülmeyi, diğer ayağı ise esnekleşmeyi kapsamaktadır. Ancak belirtilmelidir ki, personelin aynı zamanda bir verimlilik faktörü olduğuna dair bir farkındalık da söz konusu olmaya başlamıştır. Eğer personel sayısı azaltılacaksa, eldeki personeli daha iyi motive etmek ve verimlilik potansiyelini harekete geçirmek için personel geliştirmeyi teşvik etmek son derece önemli hale gelmiştir.[316] Almanya'nın güçlü memurluk geleneği, kamu personel sisteminin esnekleşmesi yönünde oldukça yavaş ilerlemesine yol açmaktadır. 1997'deki yasal düzenlemelerle yarı zamanlı istihdam biçiminin yolu açılmış ve önemli ölçüde uygulanmaya başlanmıştır, ancak bu uygulamadan federal düzey muaf tutulmuştur. Memur sayısında az

---

[314] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", **Paper presented at the Modernization of State and Administration in Europu: A France-Germany Comparison**, Bordeaux, Goethe-Institut, 2004, s. 21.

[315] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", **Paper presented at the Modernization of State and Administration in Europu: A France-Germany Comparison**, Bordeaux, Goethe-Institut, 2004, s. 17-18.

[316] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", s. 21.

da olsa bir azalma eğiliminden söz edilebilse de, işçi sayılarında özelleştirmeler sebebiyle ciddi bir azalma eğilimi bulunmaktadır.[317]

1990'lardan itibaren güncel kamu reformları paralelinde kamu görevlisi istihdamında kısıtlamalara gidilmesi gereği sıklıkla savunulmuş ve bu yönde uygulamalara gidilmiştir. *Devlet ve Yönetimin Modernleştirilmesi* programıyla kamu personel sisteminin güncel gereksinimlerine uygun bir şekilde başka yeni uygulamalar da söz konusu olmuştur. Personel geliştirme kavramlarının yeniden gözden geçirilerek uygulama imkanlarıyla birlikte geliştirilmesi, iş ve ücretlendirme yasalarının daha fazla esneklik ve başarı yönelimlilik kriterlerini dikkate alacak şekilde modernleştirilmesi gibi diğer makro ve somut hedeflerle desteklenmek istenmektedir.[318]

Bugün Alman kamu yönetiminde yeni personel yönetimi düşüncesi, kendini iki ana akım ekseninde ifade etmektedir. Bunlardan birincisi; 1997 yılında devlet memurluğu kanununda yapılan reformun, memurların dışsal motivasyonunu yükseltmek için getirdiği esnek istihdam sözleşmeleri, sayısal esneklik, kariyer geliştirme ve performans tabanlı ücret gibi hususlar İkincisi ise yerel düzeyde birçok belediyenin uygulamaya başladığı esnek personel yönetimi araçlarıdır[319].

Yeni Yönetim Modeli reformunun ilkeleri arasında performansa ve girdi-çıktı hesabına dayalı bir yönetim yer almaktadır.[320] Devlet memurlarının sayısı kayda değer bir biçimde azaltılmıştır. Diğer OECD ülkeleriyle kıyaslandığında Almanya'da devlet memurluğu hacminin ciddi derecede küçük olduğu görülmektedir.[321]

1970'lerin başında gelecek yılların ekonomik kalkınması için emekli maaşlarına yönelik iyimser bir planla maaşlar fazla miktarda hesaplanmıştır.

---

[317] Selim Çapar, "Almanya'da Kamu Personel Sistemi", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:466, 2010, (47-63), s.62.
[318] Özden Akın, "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,** (Birgül Ayman Güler vd.), İmge Kitabevi, Ankara, 2009, s. 445-446.
[319] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", s. 17.
[320] Özden Akın, "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi", s. 449-450.
[321] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", s. 17.

Bu, ilk petrol krizinden önce olmuştur. 1972'de siyasal partilerin sunduğu bazı reform önerileri gerçekleşmiştir. Örneğin esnek emeklilik yaşı önerilmiş, erkeklerde 65 yerine 63 olması gibi. Birkaç yıl sonra gerçekleşen petrol fiyatlarının ekonomide yarattığı şok sonucu emekli maaşı harcamalarının azaltılması kararlaştırıldı.[322]

1983-86 yılları arasında çalışma saatlerinde esnekliğe özellikle part-time (yarı zamanlı) iş uygulamalarına önem verilmiştir. 1989'da esnek çalışma düzenlemeleri daha da geliştirilmiştir. Kamu görevlilerinin ve hakimlerin çalışma şartlarının değişmesi için kanunlar çıkarılmıştır.[323] 1989'da çalışma şartlarına yönelik (kısmi zamanlı çalışma, ödeme yapılmadan işten ayrılma) hukuki düzenleme yapılmıştır.[324] 1992'de Emeklilik Maaşlarında Reform Kanunu çıkarılmış, net emeklilik maaşı ayarlaması ve kendi kendini düzenleyici mekanizma düzenlenmiştir.[325] 1994'de Kamu Hizmeti Reform Kanunu çıkarılmış, 1996'da Federal Kamu Görevlileri Kanunu düzenlenmiş, 1997'de Kamu Hizmeti üzerine olan reform kanununda; performans, devingenlik, yönetim düzenlenmiş, birimler birleştirilerek azaltma sağlanmıştır. Bakanlıklardaki personel sayısı da azaltılmış; 1991'de 21.300'den 1998'de 18.500'e düşürülmüştür.[326]

1997'de performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik federal hükümet ve eyaletler düzeyinde performansa dayalı prim sistemine geçilmiştir.[327] 1997'de Kamu Personel Kanunu'nda reform yapılmıştır. Reform konularını ücretlendirmede performans ögelerini geliştirmek, devingenlik ve esnekliğin artması, personel emekliliği ve seçiminin geliştirilmesi, part- time esnek çalışmayı arttırmak, emeklilik yaşını uzatmak

---

[322] Winfried Schmahl, "**Public Pension Reforms in Germany",** 1999, Sayı:126, s. 24.
[323] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, OECD, Paris, 1996, s. 141.
[324] Christopher Pollitt- Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 261-263.
[325] Winfried Schmahl, **"Public Pension Reforms in Germany",** s. 24-27.
[326] Winfried Schmahl**, "Public Pension Reforms in Germany",** s. 24-27.
[327] OECD, Performance-Related Pay Policies For Government Employees, 2005, s.120-121. akt: Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s. 148-149.

oluşturmuştur.[328] Bütün bu özellikleriyle Devlet Memurluğu Reform Kanunu, daha esnek ve modern bir sistem yolunda atılan bir ilk adım niteliğindedir. 1997 tarihli kanunda istihdam sözleşmeleri açısından, özellikle esneklik bağlamında yeni hükümler yer almıştır [329]

1999'da da Emeklilik Maaşı Reform kanunu çıkarılmıştır.[330] 2001'de ödeme yapısını modernize etmek için kanun çıkarılmıştır 1998-2002 arasında federal yönetimde 18.000 memuriyet kaldırılmıştır.[331]

Kamu hizmetini başarıyla sunmak için bazı unsurların gerçekleştirilmesi düşünülmektedir: personel yönetimi ve yönetim bilgisinin niteliğinin geliştirilmesi gereklidir; personel yönetimi hakkında teknikler, metot geliştirme, performans kriterlerinin nasıl geliştirileceği ve yönetimin amaçlarının nasıl uygulanacağına dair atölye çalışmaları yapılmalıdır. İnsan kaynakları yönetimi yoğunlaştırılmalıdır; insan kaynakları geliştirilmeli ve iş potansiyeli ve yetenekleri geliştirilmeli, tanımlanmalıdır, belirli mesleklerin kendine özgü ihtiyaç ve istekleri belirlemelidir.[332]

---

[328] Chiristina Schaefer, "A Review of the Public Service Reform in Germany: intention, chances and risks, and mandatory requirements to the frameset", Sayı:7, 2006, s. 138.

[329] Sabine Kuhlmann-Manfred Röber, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", s. 18-19.

[330] Winfried Schmahl, **"Public Pension Reforms in Germany",** 1999, Sayı:126, s. 24-27.

[331] Christopher Pollitt-Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** s. 261-263.

[332] Chiristina Schaefer, "A Review of the Public Service Reform in Germany: intention, chances and risks, and mandatory requirements to the frameset", Sayı:7, 2006, s.140-141.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Kamu personel yönetimindeki reform politikasını analiz etmek için konunun tarihsel kökeninin açıklanması gerekmektedir. Bu nedenle tezin bu bölümünde öncelikle Cumhuriyet dönemine kalan Osmanlı personel sistemi ve belirli reform adımları hakkında bilgilere yer verilecektir. Cumhuriyet dönemi için ise 1980'e kadar olan sürece ilişkin personel reformu girişimi olarak değerlendirilen çalışmalara, düzenlemeler anlatılacaktır. Kamu personel sistemini oluşturma çabası 788 sayılı kanundan 1960'lı yılların mevzuat ve örgütlenme yönleriyle incelenecektir.

2.1. OSMANLI DÖNEMİNDE PERSONEL REFORMU

Osmanlı Devleti'nde tımar, kul sistemi gibi kurumlara, ulema gibi sınıflara ve feodal düzene benzer yapıya dayalı bir kamu personel yönetimi anlayışı benimsenmiştir.[333] Osmanlı devlet teşkilatı üç gruptan oluşmuştur; askeri sınıf (seyfiye), ulema (ilmiye) ve bürokrasi (kalemiye).[334] Bazı eserlerde bu sınıflara mülkiye de ilave edilmiş ve devlet görevlileri mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye olarak dört sınıfta toplanmıştır.[335] Kalemiye,

---

[333] İsmet Giritli-Pertev Bilgen-Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri,** Der Yayınları, İstanbul, 2006, s. 205.

[334] Erhan Afyoncu, "Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi", **Türkiye Günlüğü**, Kasım- Aralık 58, 1999, s.182; bu sınıflandırmaya ilişkin olarak ayrıca bakılabilecek referanslar için bkz: Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1997, s. 138.

[335] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** TODAİE, Ankara, 2004, s. 48; Örneğin Onar, kalemiyye ve mülkiye sınıflarını ayrı başlıklar altında toplamış kalemiye sınıfını "devletin muhaberelerini idare eden, sicillerini tutan bürokrat sınıfı ve teşkilatı" olarak tanımlamıştır. Mülkiye sınıfını ise "sivil ve asker yüksek idareciler sınıfıdır. Vezirler bu sınıftandır ve bu kişiler imparatorluğunun dimağı ve genelkurmayı durumundadır" şeklindeki bir tanımla kalemiye sınıfından ayırmıştır, Sıddık Sami Onar, "İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, (s. 3-34), s. 10; Tanzimat'tan önceki dönemde benimsenen sınıflandırma sistemi (mülkiye, kalemiye, ilmiye ve seyfiye ayrımı) İngiliz sınıflandırma sistemini (rütbe sistemi) andırmaktadır, Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi,** TODAİE, Ankara, 1995, s. 248.

"bürokrasi" ya da "*devlet memurluğu*" gibi adlar verilen kategoriye uygun düşmektedir. Kalemlerde çalışan memurlara da "*kalem ricali*" denmiştir. Pakalın'ın *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü* gibi bazı eserler de kalemiye sınıfının Osmanlı'daki dört devlet sınıfından ya da mesleğinden biri olduğuna yer verilmektedir. Buna göre diğer üç sınıf; seyfiye, ilmiye ve mülkiyedir. Ancak mülkiye, kalemiye ile birlikte varolmamış, onun yerini almış bir sınıftır. Tanzimat sonrası reformlarla kalemiye kavramı tarihe karışmış, yerini mülkiye almıştır.[336] *Mülkiye* kavramı 19. yüzyılın ikinci yarısından hem merkezdeki sivil görevlileri hem de taşra idaresindeki görevlileri kapsamakta idi. Mülkiye memurluğunun taşra idaresini de kapsamasıyla memuriyet tabanı genişlemiştir[337].

Seyfiye sınıfı; yeniçeri, sipahi gibi askeri teşkilatı kapsamıştır. Yeniçeri ağalığı bu sınıfın en yüksek makamını oluşturmuş, sınıfın mensupları küçük yaştan itibaren sıkı bir disiplin altında yetiştirilmiştir.[338]

İlmiye sınıfı başlıca üç fonksiyona sahip olmuştur: eğitim, fetva görevi ve yargı görevi. Bu üç fonksiyonu sırasıyla müderrisler, müftüler ve kadılar yerine getirmiştir.[339] İlmiye mensuplarının görev sürelerinin aksatılmaması ve atanmalarında hiyerarşik sıraya riayet edilmesine önem verilmiştir. Aksi durumda kadrolarda tıkanma ve İstanbul ruusu alan yeni adayların iş bulamaması durumları ortaya çıkmıştır. Bu işleyiş çabuk bozulmuş, kadrolarda tıkanıklık meydana gelmiştir. Kısa zamanda bu meslek belirli bir zümrenin kontrolü altına girmiştir.[340]

Fatih Kanunnamesi'nde doğrudan doğruya ilmiye, seyfiye ve kalemiye sınıfları adları geçmese de; *ilim, kılıç* ve *kalem* ehlileri bir düzen içinde

---

[336] Murat Belge, **Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 233; Bu sınıflar Tanzimat'tan öncesine kadar üç bölümde toplamıştır. İlmiye, Seyfiye ve Kalemiye., Ahmet Kabaklı, **Millete Vurulan Canlı Pranga Bürokrasi,** Türk Edebiyat Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002, s. 45.

[337] Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare,** Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2005, s. 234.

[338] Sıddık Sami Onar, "İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu", s. 10-11.

[339] İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi,** Ankara, Cedit Neşriyat, 2007, s. 230.

[340] İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi,** s. 238.

algılanmış ve kamu personelinin görev ve yetkileri buna göre belirlenmiştir.[341] Fatih döneminde görevler yeni baştan sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Devletin ana nizamları olarak tasarladığı Fatih Kanunnameleri'nde (Kanuname-i Ali Osman): "*Meratibi ayan ve ekabir beyanındadır"* başlıklı birinci bapta; devlet örgütündeki bütün askeri ve mülki erkanın görev ve yetkileri, resmi toplantılarla merasimlerdeki mevki ve teşrifat usulleri ve maaş miktarları gösterilmiştir. Veziriazam'dan itibaren bütün görevlerin ünvanları belirtilmekte, her görevin ödevleri ve bunlarla ilgili yetki ve sorumluluklar, atama biçimleri, bir mevkiye gelebilmek için terfi yönleri belirtilmiş ve protokol yerleri ile ücretler gösterilmiştir.[342]

Kapıkulu toplumun alt kesimine açık, tımarlı sipahi büyük ölçüde savaşta yararlı olanlardan seçilmiş ve bir çeşit ödüllendirme sistemi varolmuştur. İlmiye toplumun yoksul kesiminden gençlere açık bir kurum niteliğini taşımıştır. Bütün bu alanlarda *liyakat* kavramı ön plana çıkarılmış; kan bağı ve veraset olabildiğince geri plana atılmıştır denilebilir.[343]

Belirli alanlara göre sınıflandırmanın, Osmanlı Devleti'nin hemen her döneminde önem verilen bir konu olduğu söylenebilir. Özellikle çöküş döneminde ortaya çıkan yeni durum ve ihtiyaçlar karşısında sınıflandırmanın sık sık gözden geçirildiği, gerektiğinde yeni sınıflar kurulduğu, önceki sınıflandırmalarda değişiklik yapıldığı veya sınıfların kaldırıldığı bilinmektedir. Örneğin; *tahsildarlık hizmetlerinin* ayrı bir sınıf hizmeti olarak kurulmasının zorunluluğu karşısında 17 Ocak 1292 tarihli *Vilayat'ı Celile* ile mustakilen idare olunan mutasarrıflıklarda teşkil olunacak ''*Tahsildar Sınıfına Dair Talimat*" yayınlanmıştır.[344]

---

[341] Cenk Reyhan, "İlim-Kılıç-Kalem: Osmanlı Kamu Personeli Rejiminde Üçlü İşlevsel Ayrışma", **Belleten**, Cilt: LXXII, Sayı:7, 2008, (95-122), s. 108; Ümit Hassan, **Osmanlı: Örgüt-İnanç-Davranış'tan Hukuk-İdeoloji'ye,** İletişim Yayınları, İstanbul, 2009, s. 190-242.

[342] A. Hayrettin Kalkandelen, "Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 26-32, 1972-73, s.136-137; Sabahattin Benlikol, Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları, **Maliye Bülteni**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Sayı:673, 1972, s. 50.

[343] Murat Belge, **Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 219.

[344] A. Hayrettin Kalkandelen, "Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma", s. 138-139. Belgenin orijinali: Başbakanlık Arşivi (5) nolu Meclisi Tanzimat Defteri, Sayfa 16-17; bu dönemin yükselme

Kanuni döneminde ise, bilimsel ve teknik sınıflandırma niteliğine erişildiği kabul edilmektedir. Bilimsel nitelik, kamu görevleri ile görevlileri arasındaki ilişkinin çift yönlü bir değerlendirmeye tabi tutulması ve personele ilişkin niteliklerin kişilerin sahip oldukları asalet gibi unsurlara değil, ancak görevlerin gereklerine göre saptanmasıdır. Teknik nitelik ise, böyle bir sınıflandırmanın devletin görevlerinin yine halktan en iyilerinin seçilmesi ve bunların halkın ihtiyaçlarına uygun olarak en uygun vasıfla yerine getirilmesidir[345].

Devlet teşkilatında yer alan her sınıf kanunnamelere ve teamüllere dayanan ayrı bir statüye sahip olmuştur. Bu statü hükümlerine uyma konusunda özen gösterilmiş ve bunların tersine atamalar, terfiler yapılamamıştır. Her sınıf mensubu kendi statüsü içerisinde ayrı bilgi, uzmanlık ve yetenek sahibi olduğu için, bir sınıftan diğerine nakledilemezdi.[346]

Sınıflandırmaya verilen önemin yanında derecelendirme de özen gösterilen konulardan biri olmuştur. Her derecenin görev, yetki ve sorumluluklarına göre ücretlerin saptanmasına önem verilmiştir.[347] Osmanlı idare teşkilatında devlet fonksiyonlarının her birinin özel bilgi ve uzmanlığa, tecrübeye dayanması ilkesi benimsenmiştir. Bu nedenle; personelin hem seçim ve atanmalarına hem de yetiştirilmelerine, terfi ve terakkilerine, mali refahlarına büyük önem verilmiştir.[348]

---

sisteminden etkilenen Busbecq'in yetenek ve liyakata ilişkin görüşleri için bknz: Albert Howe Lybyer, **Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi,** (Çev: Seçkin Cılızoğlu), Sarmal Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 86-87; Kanuni döneminde Osmanlı sınıflandırma sisteminin Avusturyalılar, İngiliz ve Fransızlar tarafından İstanbul'a gönderilen uzmanlar tarafından alınmış ve daha sonra Amerika'ya da geçmiştir. Buna ilişkin referans kaynak olarak 1955 tarihli Busbecq'e ait sefaretname gösterilmiştir. Kanuni'den sonra da sınıflar içindeki görevlerin gerektikçe değiştirilmiş; yeni ödevler eklenmiş ya da çıkarılmış, yeki ve sorumlulukların ücretlerin yeni durumlara göre belirlenmiştir, A. Hayrettin Kalkandelen, "Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma", s. 137-138.

[345] A. Hayrettin Kalkandelen, **"Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma",** s. 137.

[346] Sıddık Sami Onar, **"İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu",** s. 20.

[347] Derecelendirmeye örnek olarak muhabesebeci sınıfının derecelendirilmesine ilişkin karar için bknz: Başbakanlık Arşivi, (7) nolu Meclisi Tanzimat Defteri Sayı: 95-96, (11 Zilkade 1298-23 Eylül 1297) akt: A. Hayrettin Kalkandelen, "Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma", s. 139.

[348] Onar, **a.g.e.,** s. 19.

Klasik dönemde memuriyet bir meslek olmaktan çok, devlet ve millete sunulan bir hizmet olarak görülmüştür.[349] Bu noktada padişaha kişisel bağlılık rejimin temel ilkesi olmuş ve bu ilke kul düzeniyle uygulanabilir hale gelmiştir. Kul düzeninde padişah, kul-memurun hizmete alınmasından başlamak üzere, eğitimi, yükselmesi ve hizmetle ilişkisinin kesilmesine kadar her aşamada etkili ve söz sahibi konumda yer almıştır.[350] Padişahın memurlarla ilişkisi ataerkil-patrimonyal bir nitelik taşımıştır.[351] Bir kişinin memuriyete alınması için o büronun amirinin veya başka bir devlet görevlisinin arzı gerekliydi bunun yanında memur adayı şahsın kendisi de arzuhal verebilirdi. Ancak büro amiri veya üst düzey bir devlet görevlisinin himayesi olmadan bir kişinin memuriyete girmesi oldukça güçtür.[352] Devlet görevlilerinin tayinlerinde aday tespiti veya tavsiyesi kim tarafından yapılırsa yapılsın, son atama kararı padişaha ait olmuştur.[353]

Osmanlı'da memurluk bir aile uğraşı olarak konumlanmıştır. Kalemde çalışan bir memur ayrıldığında eğer yetenekliyse onun büyük oğlu babasının kadrosuna geçerdi. Bu bir kanun niteliğini almış; kadro bulunamazsa oğul kadrosuz çalışırdı ve daha sonra kendisine kadro bulurdu. Kadrolar "gedik" olarak adlandırılırdı ve kadrolu memurlara "gedikli" denirdi. Büro amirlerine "hace" (hoca) denirdi. Bürokrasi büyüdükçe yeni kalemler ve amirlikler kurulmuştur. Hace'ler atama ve azil işlerinde söz sahibiydiler. Görevlerine devam etmeyen memurlar, amirleri haceganın arzı ile görevden uzaklaştırılırdı. Memurların dürüstlüğünden, ilerlemelerinden ve aylık artışlarından da büro amiri sorumlu idi.[354]

---

[349] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 151.
[350] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE, Ankara, 2005, s. 211.
[351] Şerif Mardin, **Türk Modernleşmesi,** (Der. Mümtazer Türköne, Tuncay Önder), İstanbul, İletişim Yayınları, 1995, s. 112.
[352] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV,** s. 195.
[353] Erhan Afyoncu, "Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi", **Türkiye Günlüğü**, Kasım-Aralık, Sayı:58, 1999; Padişahlar, tüm idarecilerin kendi hizmetkarları olduğu doktrinini güçlü tutmaya çalışmışlardır. George Haris 'den akt: Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme,** İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977, Birinci Baskı, s. 67.
[354] İsmet Giritli-Pertev Bilgen-Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 211; Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV,** s. 196.

Osmanlı personel sisteminin özellikle yükselme döneminde en önemli ilkesinin *liyakat* olduğu belirtilmektedir.[355] Kalemlerden herhangi birine memur alınma süreci şu şekildedir: Adayın dilekçesi üzerine mektepten mezun olup olmadığının anlaşılması için mekatib-i rüşdiye nazırına havale edilip mezun olduğuna dair nazırdan gelecek cevap doğrultusunda, maliyeden verilecek telhis mucebince kendisine ruus-ı hümayunu verildikten sonra memuriyete atanmış oluyordu. Kalemlere atanacak kişide iyi ahlak sahibi olma, sır tutma gibi özelliklerin bulunmasına dikkat edilmiştir.[356]

Büro amirlerinin en önemli görevi, sorumluluğunda bulunan katip ve şakirdlere nezaret ederek, büronun rutin işlerinin yapılmasını sağlamaktı. Kalem görevlilerinin tayin ve azillerinde söz sahibi olan büro amirleri alınacak elemanın yeteneğini kontrol ettikten sonra göreve alırdı. Büro personelinin işe devamı (görevi aksatan ve gelmeyenler haceganın isteğiyle kalemden uzaklaştırılırdı), memurların kıyafetlerinin kanunlara uygunluğunu kontrol etmek, büro evraklarını incelemek, memurların terfi ve maaşlarında artış yapılması da büro amirinin söz sahibi olduğu konulardandı.[357]

Bütün memurların ayrı ayrı giyim şekli bulunurdu. Ataması yapılan memurlara padişah huzurunda resmi elbisesi giydirilirdi. Paşa konakları gibi vezirlerin, paşaların oturdukları güzide mekanlar da Osmanlı'da bürokratların memur olmanın ötesinde prestijleri bulunduğunu göstermiştir.[358]

Osmanlı'da memurların görev süreleri uzundu; memurların gerekmedikçe emekli olmadıkları, ağır hasta veya yaşlanmadan görevi bırakmadıkları görülmektedir. Emeklilikte en önemli faktör görme gücünün zayıflamasıdır. Eğer raporları görme güçlüğünü onaylarsa o memur tımar tasarruf ediyorsa tımar gelirinin, ulufe tasarruf ediyorsa ulufe gelirinin bir

---

[355] Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE, Ankara, 1995, s. 248.
[356] Ali Akyıldız, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856),** Eren Yayıncılık ve Kitapçılık, İstanbul, 1993, s. 55-56; Mekteb-i Maarif-i Adliye, Mekteb-i Ulum-ı Edebiye) Mekteb-i Maarif-i Adliye mezunlarından başkasının memuriyete alınmamasına karar verilmiştir, **a.g.e.,** s. 56.
[357] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV,** s. 197-198.
[358] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi,** s. 117.

kısım ile emekli edilirdi. Bazı memurlara da gümrük gelirlerinden emekli maaşı verilirdi.[359]

Osmanlı yönetim sisteminde devlet memurluğu okumuş kimselerin mesleği olmuştur; bu yönüyle sistem memurluğa değer vermiş; bürokrasiye seçkin insan yetiştirme özelliği taşımıştır. Fatih döneminde kurulan Enderun hizmetiçi eğitimi sistemleştiren yetkin bir eğitim kurumu olarak belirtilmektedir.[360]

Tanzimat öncesi Osmanlı'da devlet dairelerinin ihtiyacı olan memurlar otodidaktik sistemle yetişmekteydiler. Yani her daire aynı zamanda memur yetiştiren birer mektep niteliğini taşımıştır. Genellikle memur ve devletin ileri gelenlerinin çocukları kalemlere çırak (şakird) olarak alınırdı. 12 yaşına gelinceye kadar kalemlere devam etmeye başlarlar, evde özel olarak okuma yazma öğrenirler, camilerdeki derslere devam ederler Türkçe kitabet, inşa ve yazı çeşitlerini bu kalemlerde öğrenirlerdi. Divan-ı hümayun kaleminde en yüksek dereceli memurlar olan haceler, bu yeni yetişmek isteyen şakirdlere adeta hocalık yaparlar, kalem ve yazışmaların inceliklerini öğretirlerdi[361]. Meşk usulü ile kalemdeki bilgileri öğrenen şakirdler ilk memuriyete girdiklerinde maaş almazlardı, 3-5 yıl sonra ayda 1 kuruştan 8-10 kuruşa kadar maaş tahsis edilerek mülazim olurlardı. Zamanla kıdemliye orantılı bir şekilde kalem gelirlerinden payları da artardı. Ancak başhalife olmak üzere bazen 20-30 bazı büyük kalemlerde ise, 40-50 yıla ihtiyaç gösterebilirdi. Üst kademeye yükselebilmenin bu kadar uzun süre alması şakirdlerin memuriyetten ayrılmalarına neden olmaktaydı. [362]

---

[359] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV,** s. 203-204.

[360] Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, s. 248; Osmanlı'da yöneticilik mevkilerine olan personel ihtiyacı *Enderun* adı verilen, ilk kez II. Murat döneminde açılmış Fatih döneminde İstanbul'a taşınan öğretim ve hizmetiçi eğitim veren bir kuruluştur. Tarihte bu nitelikteki ilk kurum olarak kabul edilir. Fransızlar 1945'ten sonra kurdukları ENA (Yüksek İdarecilik Okulu) buna kısmen benzetilebilir, A. Hayrettin Kalkandelen, "Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma", s. 138.

[361] Ali Akyıldız, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856),** Eren Yayıncılık ve Kitapçılık, İstanbul, 1993, s. 52-53; Memur adaylarının kalemlerde görevlendirilerek yetiştirilmeleri bütün devlet dairelerinde (maliye, babıali, serasker) aynen uygulanmıştır. Söz konusu eğitim yetersiz kaldığı durumlarda kendisini daha iyi yetiştirmek isteyen katipler için zaman zaman gerek Babıali'de ve gerekse Bab-ı Defteri'de bazı hocaların katiblere dersler verdikleri bilinmektedir, **a.g.e.,** s. 53.

[362] Ali Akyıldız, **Tanzimat Döneminde Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856),** s. 53.

Kalemiye mensuplarının devletten maaş aldıklarına dair bir işaret yoktur, defterdarın, nişancının zeametler aldığı bilinmektedir. Devlet onların ücretlerini doğrudan ödemiyor, kalemiyenin finansmanını topluma bırakmıştır. Ancak Tanzimat'la ve Mustafa Reşit Paşa ile hem devlet memuru hem de maaşını devletten alan memur kavramı ortaya çıkmıştır.[363]

16. yüzyılın sonlarına doğru vezir, beylerbeyi, sancakbeyi, divan hocaları ve diğer memurların sayısındaki artışın, kamu görevlilerinin bir yıl süre ile atanmaya başlanması usulünü ortaya çıkardığı söylenebilir. Bunun uygulanmasıyla memurlara münavebe ile görev verilmeye başlanmıştır. Sayısı giderek artan kamu görevlilerine hazineden maaş ödeme güçleşmeye başlayınca, bu yöntem ile memurların sayısını azaltma yoluna gidilmiştir. Bu şekilde mali sıkıntıları çözmek amaçlanmıştır; çünkü tevcihat usulünde açıkta kalan görevlilere maaş veya ücret ödenmezdi.[364] Memurların bir kısmı ulufe (günlük olarak hesaplanarak verilen para) alırken bir kısmı da maaş olarak tımar (belirli bir bölgedeki vergi gelirini devlet adına yaptığı iş karşılığında bir devlet görevlisinin toplaması) tasarruf ederdi.[365]

Askeri, ilmi, idari ve mali görev ve memuriyetler, sadrazamın arz ve emriyle gerçekleşmiştir. Ancak ilmiye sınıfında yer alan görevlilerin tayinlerini başarı dereceleri etkili olmuştur. Padişah, listeler halinde kendisine arzedilen bu atamaları aynen onayladığı gibi bazı değişiklikler yaparak da yürürlüğe girmesine karar verirdi. Tevcihat ya da atama işlemi her yıl Şevval ayında gerçekleştirilirdi. Gerektiğinde yıl içinde atama ve aziller yapılırdı.[366]

Görevlerinde azillerini mucip bir hareket olmayan vezirler de dahil olmak üzere bütün devlet memurlarının atanmaları bir yıl süreyle olurdu. Bu süre bitmeden önce hizmeti beğenilen memurların ya kendilerinin istida ile müracaatları veya sadrazamın onayı ile görevlerinde kalmalarına müsaade edilir ve buna *ibka* veya *mukarrer* denirdi. Devlette gerek askeri, ilmi, idari ve

---

[363] Murat Belge, **Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür**, s. 236-237.
[364] Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992, s. 71.
[365] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** Osmanlı Cilt:6 Teşkilat, Editör: Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 249.
[366] İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı,** Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1984, s.150-154; Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Modernleşme,** s. 70-71.

gerek mali tayinler yani bütün görev ve memuriyetler sadrazamın arz ve emriyle olurdu; yalnız ilmiye tayinlerini şeyhülislam arzeder; sadrazam bu arz üzerine veya işaretleri *mucibince tevcih olunmak buyruldu* der kenarını yazarak atama işlemini gerçekleştirirdi[367].

Memurların görev ve sorumluluklarının açıkça belirlendiği bir kanun mevcut olmamıştır. Nezaretler için ayrı ayrı hazırlanmış nizamname ve talimatnamelere de, her dairenin uygulamada yaklaşımı farklı olmuştur. Evrakların kenarlarına yazılan notlarla işin nasıl yapılacağı belirtilmeye çalışılmıştır. Kurallardaki düzensizlik nedeniyle memurların her gün düzenli mesailerine gidip gelmeleri sorunu yaşanmış, bunu çözmek için Tanzimat'tan hemen önce önlemler alınmaya başlanmıştır. Dairelerde devam defterleri tutulmuş, izni olmaksızın işe gelmeyen memur ay sonunda gelmedikleri günlerin tutulduğu defterlerden tespit edilerek maaşlarından kesileceği ve devam eden memurlara taksim edileceği kabul edilmiştir. Devamsızlığı uzun süre olanlar memuriyetten çıkarılıp, yerlerine başkalarının alınması kararlaştırılmıştır.[368]

15. ve 16. yüzyıllarda devlet büyümesiyle beraber; iş hacmi artmış, yapılan işler karmaşıklaşmış ve buna paralel olarak personel sayısı ve bürokratik birimler çoğalmıştır. Bu durum yetişmiş ve uzmanlaşmış insana ihtiyacını arttırmış, uzun süren memur yetiştirme süreci ihtiyacı karşılayamaz hale gelmiştir.[369]

15. yüzyılın ikinci yarısından itibaren merkezi bürokrasinin gelişmesiyle birlikte uzmanlaşmış alt birimlere ihtiyaç duyulmuş; 16. yüzyılda yeni bürokratik müesseseler oluşturulmuştur. Başlangıçta birer katip tarafından yürütülen işler, zamanla bir alt büro çatısı altında görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde 20-30 kişiyle çalışan Osmanlı merkez bürokrasisindeki memur sayısı yüzyılın son çeyreğinde 100 kişiyi geçmiştir. Ancak bu yıllarda aşırı sayıda alınan katip ve şakirdlerin sıkıntıya sebep olması üzerine memur

---

[367] İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı,** s. 150.
[368] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi,** s. 154-155.
[369] Ali Akyıldız**, Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme,** s. 20.

sayısında düzenlemeye gidilmiştir[370]. Devletin kısa bir sürede genişlemesi ve yazılı kayıtlara olan ihtiyacın artması daha belirli bir örgütün ve katiplik görevlerinin oluşumu ihtiyacını gerektirmiş, 16. yüzyıla kadar bir çok önemli görevi yerine getiren kalem personeli sınıfı ortaya çıkmıştır.[371]

16. yüzyılın sonlarındaki uzun süren savaşlar, cephelerde görev yapacak katip ve şakird ihtiyacını arttıran etkenlerden biri olmuştur. Bu yıllarda divan-ı hümayun ve defterhane-i amire kalemlerinde kadro (bu kadrolar gedik olarak adlandırılmaktaydı) karşılığı olan memur sayısı sınırlandırılmıştır. Gedikli katip ve şakirdlerin dışında kadrosuz olarak çalışanlar da vardı. Gedikli katip ve şakirdler büyük gelirli zeamet tasarruf etmişler ve emekli olduklarında zeametlerinin tamamını veya önemli bir kısmını tasarruf etmeye devam etmişlerdir.[372]

16. yüzyılın sonlarına kadar atamalarda hiyerarşi ve liyakat ön planda olmuştur. Bu dönemde göreve gelen kişi orada uzun yıllar hizmet edebiliyordu.[373] Özellikle yükselme döneminde günümüzdeki anlamda liyakat ilkesine dayalı yükselme sisteminin özelliklerini taşıdığı söylenebilir[374]

16. yüzyılın ortalarında bürokratlık medrese mezunları için çekici bir seçenek oluşturmuştur. 1530'lardan önce Osmanlılar'da profesyonel bir bürokrasi pek oluşmamıştır. Katiplik görevlerini genellikle toplumun en eğitimli kesimini oluşturan ilmiyeden gelen kişiler yerine getirmiştir. Kanuni döneminde bürokratik gereksinimlerin çok artması *kalemiye* adı verilmiş olan profesyonel bürokrasiyi biçimlendirmiş, yüzyılın ortalarına doğru ilmiyeden bağımız bir meslek alanı olarak yerleşmeye başlamıştır.[375]

16. yüzyılın ikinci yarısında devlet hizmetinin güvenceden yoksun olduğu ve atamaların sorumsuzca ya da alışılmış sürecin gittikçe daha dışına

---

[370] Erhan Afyoncu, "Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi", **Türkiye Günlüğü**, Kasım- Aralık 58, 1999.
[371] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** s. 45.
[372] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV,** s. 195-196.
[373] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV,** s. 199.
[374] Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, s. 137.
[375] Cornell H. Fleischer, **Tarihçi Mustafa Ali Bir Osmanlı Aydın ve Bürokratı**, (Çev: Ayla Ortaç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2001, s. 34.

çıkan bir biçimde yapıldığı düşünülmeye başlanmıştır. Örneğin bürokrasinin en üst kademelerinde genellikle aynı kişilere rastlanmış bununla birlikte bunların çoğu ancak birkaç ay ya da en fazla bir yıl görevde kalabilmiştir.[376]

Osmanlı'da nasihatname yazarlarının dikkatini çeken önemli özellik memuriyetin para karşılığı satılmış olmasıdır. Devlet memuriyetlerine atamaların para kazanma ve servet edinme çabasına dönüşmesi ve görevlilerin memuriyetlerinin gereklerini ihmal edişi karşısında şikayetçi olmuşlardır. Sonuç olarak her memurun kısa süren görevindeki ana amacının bu yolda yaptığı yatırımın karşılığını fazlasıyla çıkarmak olduğunu söylemişlerdir.[377] Modern araştırmalar 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren memuriyete başvuranların veziriazama, hatta sultana ödedikleri miktarı *giriş parası* ya da *ücret* diye adlandırmaktadır. Hükümdar aynaları yazarları bunu rüşvet olarak adlandırmışlardır.[378]

Osmanlı'nın çöküş döneminde 'liyakat' ve 'kariyer' ilkeleri bozulmuş ve bu ilkelere dönüş özlemleri sık sık dile getirilmiştir. Padişahlara sunulan layihalarda/nasihatnamelerde, hükümdar aynalarında 'liyakat' çağrısı önemli bir yer tutmuştur.[379] Ehliyet ve liyakatın çoğu kere gözardı edildiği ve kişisel ilişkilerin önemli olduğu istihdam politikası; kişilerin hak etmediği mevkilere gelebilmelerine zemin oluşturmuştur[380].

Osmanlı Devleti'nde her çeşit kamu hizmetine girebilmek, çoğu zaman atama yetkisi bulunanları çeşitli yollarla memnun etmekle mümkün olmuştur. Kamu hizmetlilerinin ücret düzenleri nedeniyle atama işlemleri sırasında kendileri için belirli bir miktar para ya da mal alma hakları vardı. Veziriazamların ve çevrelerindeki bazı kişilerin aldıkları bu miktara *'caise-*

---

[376] Cornell H. Fleischer, **Tarihçi Mustafa Ali Bir Osmanlı Aydın ve Bürokratı**, s. 100.

[377] Rıfa'at Ali Abou-El-Haj, **Modern Devletin Doğası 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu,** (Çev. Oktay Özel-Canay Şahin), imge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 75; Koçi Bey ve Ali gibi yazarlar memuriyeti belli işlevleri, prosedürleri ve kuralları olan sabit bir kurum olarak görmekte ısrar etmişlerdir. Memuriyet on yedinci yüzyılda Koçi Bey döneminde değil, Ali'nin eserinin kaleme alındığı on altıncı yüzyılın sonlarından da bir gelir kapısı olarak görüldüğü ileri sürülebilir, **a.g.e.,** s.69.

[378] Pal Fodor, "15-17. Yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform", s. 300.

[379] Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s. 15.

[380] Ali Akyıldız**, Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme,** s. 27.

ca'ize' adı verilirdi. Askeri sınıfın da bu çeşit ücret aldıkları tahmin edilebilir. Bu usül 16. yüzyılın ortalarında kanun haline gelmiştir. Kötüye kullanılan bu yol devlet kapısına girmek için rüşveti zorunlu hale getirmiştir.[381]

Atamaların yapılması önemli bir derecede bir haminin etkisine dayanır hale gelmiştir Bürokrasinin hangi bölümünde olursa olsun bir mevkiye yapılacak atama haminin nüfuzu altındaydı. Düşük dereceli ve genellikle İstanbul dışında olan dairelerde haminin rolü nisbeten daha büyük olmuştur. Atamanın sadece takdir yetkisine dayandığı ve hiçbir resmi formaliteye gerek bırakmadığı durumlar da şüphesiz ki olmuştur.[382]

18. yüzyılın sonlarına gelindiğinde kamu hizmetlisi olmak için büyük rolü liyakat değil, para oynamaya başlamıştır.[383] III. Selim tahta çıktığı zaman vezirlerin atamasında liyakat aranmaz olmuş; rüşvet, iltimas, ikili ilişkiler önemli hale gelmiştir.[384]

II. Mahmut döneminde devletin faaliyet alanı daha da genişlemiştir. Devletin siyasi fonksiyonunun yanında idare fonksiyonu ve bunu yerine getirecek idare teşkilatı da oluşturulmaya başlanmıştır. Bir taraftan yeniçeri teşkilatı ilga edilmiş askeri teşkilatı fiilen değiştirilmiş ve daha sonra diğer idari alanlarda da ıslahata girişilmiş, Batı hukuk ve idare düzeninin esaslarından yararlanılmaya başlanmıştır.[385]

Osmanlı Devleti'nde yeniden düzenleme çalışmalarının dikkat çektiği dönemlerden biri Tanzimat reformlarının gerçekleştireceği zemini hazırlayan II. Mahmut dönemi olmuştur. Bu dönemde meydana gelen dört gelişme devletin yapısı ve işleyişi açısından önemli yeniliklere geçişi başlatmıştır.

---

[381] Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, İnkılap Kitabevi, Ankara, 2005, s. 86.
[382] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** s. 82.
[383] Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, s. 88-89.
[384] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi** V. Cilt, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988, s.70-71; Bunları önlemek için Ehliyetsiz, derebeyi ve kökeni bilinmeyen kimselere vezirlik verilmemesi, devletin güvenini kazanmış tecrübeli kimselerin vezir olarak atanması bir kanunname ile sınırlandırıldı. Vezirleri seçme hakkı sadece padişaha ve sadrazama bırakıldı. Vezirlerin memuriyet yerlerinde en az üç ve en çok beş yıl kalmaları uygun görülmüştür. Ayrıca kadılar şer'i mazeretleri olmadıkça memurluk yerlerine gitmemezlik etmeyecekler, kanunnamelerin gösterdiği miktardan fazla halktan para alamayacaklardı, tımar ve zeamet usulü yeni kanunnamesinde gösterildiği şeklinde yürütülecektir, **a.g.e.,** s. 71.
[385] Sıddık Sami Onar, "İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu", s. 24

Sened-i İttifak, yeniçerilerin ortadan kaldırılması, bakanlıkların kurulması ve memur rejiminin değiştirilmesi bu süreçteki başlıca gelişmelerdir.[386] Genel niteliği itibariyle II. Mahmut dönemi *"Yenileşme (Teceddüd) ve Avrupa'yı Taklit"*[387] dönemi olarak değerlendirilmektedir.

II. Mahmut Osmanlı bürokrasisinin temellerini atmıştır. Bu dönemde kul sistemine son verilip memur güvenliği sağlanmış; tüm memurların atama ve yükselmeleri belirli ilkelere bağlanmıştır.[388] II. Mahmut, eski kalemiyenin topluca yeni bir tür sivil bürokrasiye (mülkiye) dönüşmesini sağlayan personel politikası reformlarını hazırlatmıştır. 1830'larda sivil memurların eğitimi için yeni okullar kurdurmuş; bir sivil rütbeler sistemi-mülkiye rütbeleri- oluşturup; harç, rüsum, aidat gibi resmi kesintiler yerine memurlar için maaş sistemini getirmiştir. Yüksek mevkilerde kalmayı bir yılla sınırlayan yıllık atamalar – münavebat memuriyetleri- uygulamasını kaldırıp; çeşitli memur kesimlerine uygulanabilecek cezai müeyyideler düzenlenmiştir.[389]

II.Mahmut'un idareyi düzenleme girişimlerinin bir bölümünü kalemiyenin tanzimi ve terfi oluşturmuştur. Bu yönde ilk adımlarını 1832-1833 arasında yeni mülki dereceler oluşturulmasına kadar geri gider. Tevcihat sistemini değiştirmeye başlamış, atamaların yapıldığı ay değiştirilmiştir ve 1838'de II. Mahmut yıllık atama sistemini tamamen kaldırılmıştır. Atama ve görevden alınmalar sadece gerekli görüldüğü durumlarda yapılacağı kararlaştırılmıştır.[390]

---

[386] Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Modernleşme,** s. 48.

[387] Ahmed Akgündüz-Said Öztürk, **Bilinmeyen Osmanlı**, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1999, s. 237.

[388] Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** Ankara, 1994, s. 3.

[389] Carter V. Findley (1985) "19. yy'da Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi** 1, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 260.

[390] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** s. 123; Osmanlı'nın düşüşe geçtiği dönemin ürünü olan bu uygulama devlet yönetiminde önemli bir sorun alanı oluşturmuştur. Buna göre bir memur idarenin değişik alanlarında görev alabilirdi. Oysa görevlerin her biri ayrı uzmanlık alanı olduğu için kendi içinde de ayrıntılı uzmanlık alanlarına ayrılabiliyordu. Dolayısıyla memur yeni atandığı görevin ayrıntıları bir yana ana hatlarını bile öğrenemeden bir yıl geçiveriyor, hemen ardından hiç bilmediği bir başka göreve atanabiliyordu. Bu uygulamanın mali boyutunda önemli sıkıntılara yol açmıştır Ali Akyıldız**, Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme,** s. 24.

Memurların eğitilmesi, yükseltilmesi gibi konular II. Mahmut reformlarının önemli kısmını oluşturmuştur. II. Mahmut döneminde *"idare uzmanı memur yetiştirme çabası"* hız kazanmıştır.[391] II. Mahmut döneminde devlet memurlarının yetiştirilmesi için ilkokul derecesinde Mekteb-i Maarif-i Adli kurulmuştur.[392] Tanzimat'tan önce II. Mahmut Mekteb-i Maarif-i Adliye ve Mekteb-i Ulum-ı Edebiyye'yi kurarak memurların donanımsızlığı sorununu çözmeye çalışmıştır.[393]

II. Mahmut döneminde memurlara yönelik olarak *'dil bilen memur'* niteliği kazandırma çalışmalarının da başlatıldığı söylenebilir. Memurlara dönemin diplomatik dili olan Fransızca okuma, yazma ve konuşmasının öğretildiği önemli bir eğitim kurumu olan *Tercüme Odası* kurulmuştur (1833).[394]

1833-34'te memurların özlük hakları ve çalışma saatleri ve tatil günlerinde bir takım düzenlemeler yapılmıştır[395]. 1836'da her rütbedeki görevlilerin törenlerde giyeceği üniforma ve takacağı nişanlar da belirlenerek, rütbe ve nişan nizamnamesi hazırlanmıştır.[396]

19. yüzyılda devleti içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik çöküntüden kurtarmak amacıyla II. Mahmut bazı hukuki düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemelerin esas amacını; devlet memurlarının azil ve atanmasında belli bir düzen kurarak alınıp verilmesi adet haline gelmiş olan rüşveti engellemek oluşturmuştur.[397] Söz konusu dönemde yapılan düzenlemelerin temel nedeni, ekonomik verimlilik ve halka hızlı hizmet sunmaktan çok, bürokrasinin diğer kurumlara karşı gücünü korumak ve üzerinde fazla durup düşünmeksizin

---

[391]Metin Heper, 19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi** 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s.257.
[392] Enver Ziya Karal**, Osmanlı Tarihi V. Cilt,** Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988, s. 159.
[393] Ali Akyıldız**, Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme,** s. 26.
[394] Erik Jan Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, s. 71.
[395] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu**, s. 200.
[396] Ali Akyıldız**, Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme,** s. 48-49.
[397] Erdoğan Keleş, **Tanzimat Dönemi'nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858 Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi** Cilt: 24 Sayı: 38 Yayın Tarihi: 2005, s. 279.

Batı'yı taklit isteğinden doğmuştur.[398] II. Mahmut 1815'de yayınladığı Adalet Fermanı'nda kadıların yaptıkları yolsuzlukları açıklamıştır. Bu fermanda padişah geleneksel bir anlatımla amacının, halkın refah ve huzurunu sağlamak olduğunu tekrarlamış, daha sonra da ülkenin içinde bulunduğu durumu belirtmiştir. Özellikle de kadı ve naiblerin sebep oldukları yolsuzluklara dikkat çekmiştir.[399]

II. Mahmut döneminde, Osmanlı kamu personel yönetimine yeni bir şekil vermeye çalışmış ve bu çalışmalar Tanzimat dönemini ortaya çıkarmıştır. Merkezi otoriteyi yeniden güçlendirmeye yönelik çalışmaların olduğu Dahiliye Nezareti (İçişleri Bakanlığı), Hariciye Nezareti (Dışişleri Bakanlığı) ve Maliye Nezareti (Maliye Bakanlığı) gibi bakanlıklar kurulmuştur. Bu yenilik hareketlerinin sonucu bir yandan güçlü bir merkezi otoriteye inanan sivil-asker memurlardan oluşan kamu personeli ortaya çıkmış, diğer yandan bu personelin merkezi otoriteye karşı bazı mesleki güvencelere kavuşması gereği hissedilmiştir.[400] Nezaretler memur atamalarını tek bir kişinin değerlendirmesine bırakmayarak özel komisyonlar kurmuşlardır. Dahiliye Nezareti'nde İntihab-ı Memurin-i Mülkiye Komisyonu, Nafia Nezareti'nde Memurin Komisyonu, Hariciye Nezareti'nde önce Encümen-i Hariciye, sonra İntihab-ı Memurin-i Hariciye Komisyonu kurulmuştur. Genel olarak komisyonlar memuriyete giriş şartlarına uygun olarak memuriyet taleplerini incelemek ve memuriyete gireceklerin isim listelerini hazırlamakla görevli olmuşlardır. Memur atama komisyonları, memuriyete giriş sınavlarının yapılması, memurların zimmetleri olup olmadığının araştırılması ve buna göre atamalarının yapılması görevlerini de üstlenmiştir.[401]

II. Mahmut döneminde içişleri ve dışişleri memurları ayrı birer sınıf haline getirilmiştir. Bütün memurların atanması ve ilerlemeleri sağlam

---

[398] Metin Heper, 19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi** 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 258.
[399] Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli "Tarik-i İlmiyye'ye Dair Ceza Kanunnamesi", **AÜ DTCF Dergisi**, s. 140
[400] İsmet Giritli-Pertev Bilgen-Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 210.
[401] Hüseyin Özdemir**, Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 204.

temellere dayandırıldı. İlerlemelerde ula, saniye, salise ve rabia olarak aşağıda görülen memurluklara karşılık teşkil eden sınıflar kurulmuştur[402]:

Tablo 1: Rütbeler ve Nişanlar

Müşirlik ve vezaret payesi	Rumeli sadareti payesi	Rütbe-i ula
Feriklik rütbesi	Anadolu sadareti	Rütbe-i saniye
Sancak beyliği rütbesi	Haremeyni şerif payesi	Rütbe-i salise
Kaymakam ve alay emini ve kapucu başı	Mahrec-i mevleviyet payesi rütbesi	Rütbe-i rabia
Binbaşı	İstanbul rüusu	Haceganlık

Bu rütbelere nişanlar, resmi elbiseler ve kılıçlar yapılmıştır. Bunların yanında başka memurlara, derecelerine ve işlerinin önemine göre maaş bağlanmıştır. (Örneğin valilerin vilayet sırtından geçinmelerine son verilerek, kendilerine maaş bağlanmıştır. Böylelikle valilik ücretli bir memuriyet durumuna gelmiştir).[403]

1836'da II. Mahmut tarafından kurulan Umur-u Dahiliye Nezareti önce *mülkiye* olarak adlandırılmış, bu *dahiliye* olarak şekillenmiştir. Daha sonraları *Mülkiye* deyimi devletin askeri ve mali olmayan memurları için genel olarak kullanılan bir deyim olarak kalmıştır.[404] Sadrazamlık unvanı başvekalete çevrilerek, sadrazam padişahın mutlak vekili olmaktan çıkmıştır. Başvekalet, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlayan bir konuma sahip olmuş ve Başvekile yardım etmek üzere bir de başvekalet yardımcılığı kurulmuştur.[405]

Memurlarla ilgili olarak ise tevcihat usulünün kaldırılması ve memurlara maaş bağlanmasının yanında memurların hak ve yükümlülüklerini anlatan

[402] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi** V. Cilt, s. 153; İlber Ortaylı, İmparaoryuğun En Uzun Yüzyılı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2006, s.141; Erdoğan Öner, **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare,** s.234-245.
[403] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi** V. Cilt, s. 155.
[404] Bernard Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev. Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000, s. 370.
[405] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi** V. Cilt, s. 152.

hukuki düzenleme yapılmış olması önemli bir girişimdir. Ayrıca 1838 (1254) tarihinde ulema ve memurlar için iki ceza kanunnamesi[406] çıkarılmıştır. Bunlardan memurlarla ilgili olan kanunname ile siyaseten katl kaldırılmış, rüşvet ayrıntılı olarak düzenlemeye çalışılmış, memurların yükümlülükleri, davranışlarının nasıl olması gerektiği belirtilmiştir. 1838 (1254) tarihli Ceza Kanunnamesi düzenlediği alan ve içerdiği hükümler açısından kamu personel rejiminin *"modern"* anlamda gelişimine katkı sağlayıcı bir niteliğe sahiptir.

1838 yılında kamu görevlilerinin faaliyetlerini kanun çerçevesinde belirleyen bir idare hukuku kanunu çıkarılmıştır. Modern personel yönetimi açısından çok önemli olan ve sadece memurlarla ilgili olan bu kanunla, bütün memurların devlet hizmetindeki memuriyet usulleri, ödül ve ceza gerektiren durumları belirtilmiştir. Bu kanunla memurlara istihdam güvencesi gibi çok önemli haklar getirilmiş, diğer taraftan cezai müeyyideler konulmuştur.[407] Özdemir, Osmanlı hukuk sistemi (özel olarak ceza hukuku) adına önemi aşikar olan bu kanunnamenin personel yönetimi açısından önemine dikkat çekmiştir. 1838 tarihli düzenleme kamu görevlilerinin faaliyetlerini kanun çerçevesinde belirleyen bir idare hukuku kanunu niteliğindedir. Türk personel yönetimi tarihi açısından çok önemli olan ve sadece memurlarla ilgili olan bu kanunla, bütün memurların devlet hizmetindeki memuriyet usulleri, ödül ve ceza gerektiren durumları belirtilmiş, memurlara istihdam güvencesi gibi çok önemli haklar getirilmiş, diğer taraftan cezai müeyyideler konulmuştur.[408]

II. Mahmut'un çoğunlukla devlet görevlilerine yönelik düzenlemeler yapmasının amacı halkın adaletle yönetilmesini sağlamaktır.[409] 1254 tarihinde biri kazasker, kadı ve nüvvabe, diğeri memurine yönelik iki ceza

---

[406] Osmanlı Devleti'nde idari, mali, cezai ve farklı hukuk alanlarında çeşitli zaman ve mekanlarda, padişahların emir ve talimatlarıyla dönemin şeyhülislamlarının fetvalarına dayanılarak vaz'edilen hukuki düzenlemeler aynen veya özet halinde derlenmiş veyahut padişahın arzusuyla derletilmiş ve kanunname adını almıştır, Ahmed Akgündüz-Said Öztürk, **Bilinmeyen Osmanlı**, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1999, s. 376-377; Kanunnameler Osmanlılar'ın hukuk literatürüne ve idare tarihine yaptıkları katkılar arasında yer almaktadır. Şükrü Özen, "Osmanlı Hukuk Literatürü: Tespitler ve Teklifler", **Dünden Bugüne Osmanlı Araştırmaları Tespitler-Problemler-Teklifler,** (Ed: Ali Akyıldız- Ş. Tufan Buzpınar- Mustafa Sinanoğlu), İSAM Yayınları, İstanbul, 2007, s. 99.

[407] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 155.

[408] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 155.

[409] Erdoğan Keleş, Tanzimat Dönemi'nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858), s. 260

kanunu kabul edilmiştir.[410] Dönem içinde II. Mahmut rüşvetin toplumda yerleşme derecesini görmüş ve kamu hizmetlilerinin ödevlerine ilişkin suçlarının cezalandırılması için[411], memurların mallarına keyfi el konulup cezalandırıldıkları eski düzeni değiştirip yerine sözkonusu memurun rütbe ve mevkiine bakılmadan belirli suçlara belirli cezalar verilmesi için bu kanunu çıkarmıştır.[412]

Müsadereden kurtulan memurlar güvence altına alınmıştır. Mayıs-Haziran 1838 yılında ulema ve memurlar için iki ayrı ceza kanunnamesi çıkarılan, rüşvet ve diğer idari ve hukuki aksaklıkların bertaraf edilmesi amacını taşıyan bu düzenlemelerin isimleri; Tarik-i İlmiyeye Dair Ceza Kanunname-i Hümayunu ve Memurine Mahsus Ceza Kanunname-i Hümâyûnu'dur. Bu kanunlar Türk hukuku bakımından büyük bir öneme sahiptir. İlk kez belli bir sınıf vatandaş bir kanun metninde yazılı suçlardan başkasıyla itham edilemeyecek ve orada belirtilen cezalardan başkasına da çarptırılamayacaktı. Bu kanunlara göre, artık memurlar kısas ve hadd cezaları dışında ölümle de cezalandırılamayacağı düzenlenmiştir. Böylece, yüzlerce yıldır kamu hizmetlilerinin en büyük korkusu olan *"Siyaseten Katl"* artık tarihe karışmıştır. Ayrıca memurların işleyebilecekleri suçlar sayılmış ve cezaları gösterilmiştir. Memuriyet sistemi adına önemli maddelere sahip olan kanunlar, bugünkü kanun tekniğine çok aykırı düşecek biçimde kaleme alınmış olsalar da ilk kez sistemli bir ceza hukukuna gidişin başlangıcı olmuş, sadece iki grupla da sınırlı olsa *"kanunsuz suç ve ceza olmaz"* ilkesi Osmanlı hukuk sistemine girmiştir.[413] İlmiyye sınıfına yönelik kanunnamesi özellikle rüşvet ile mücadele etmek için düzenlendiğinden hükümlerinin çoğu rüşvetle kadı ve naip atanması durumunda verilecek cezalar ile ilgilidir. Ayrıca

---

[410] Bu kanunlar 1254'de Matbaai Amirede ayrı nüsha halinde tabedilmiştir, birer nüshası İstanbul Üniversitesi Kütüphanesinde mevcuttur. No. 22 ve 23. Hıfzı Veldet, "Kanunlaştırma Hareketleri", **Tanzimat 1,** MEB Yayınları, İstanbul, 1999, s. 170.

[411] Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, İnkılap Kitabevi, Ankara, 2005, s. 275.

[412] Stanford J. Shaw-Ezel Kural Shaw, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, Cilt:2, (Çev. Mehmet Harmancı), E Yayınları, İstanbul, 1983, s. 69.

[413] Coşkun Üçok; Ahmet Mumcu; Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi,** Turhan Kitabevi, 2008, İstanbul, s. 328; Afyoncu, Erhan, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu**, s. 486, Saim Tuğrul, **Türkiye'de Laik Hukuk Sisteminin Kuruluşu**, Kazancı Kitap, İstanbul, 2004, s. 32.

atanmalarda gözönünde tutulacak ilkeler, yapılacak sınavın niteliği ve benzeri konulara da yer verilmiştir.[414]

Yönetsel sistemi tehdit eden en önemli sorunlardan biri haline gelen iltimas ve rüşvetin engellenmesi için devlet kadrolarına alınacaklar için Şubat 1838'de sınav sistemi getirilmesinin yanında yolsuzlukları önlemek amacıyla 27 Mart 1838'de maaş sistemine geçilmiştir[415]. Modern araştırmalar 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren memuriyete başvuranların veziriazama, hatta sultana ödedikleri miktarı giriş parası ya da ücret diye adlandırmaktadır. Hükümdar aynaları yazarları bunu *rüşvet* olarak adlandırmışlardır.[416]

Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve gelişme dönemlerinde özen gösterilen ödül ve ceza sistemi gerileme döneminden itibaren yozlaşmaya başlamıştır. Normal görevini yapan memurlara ayrıcalık olarak gereksiz ödüller verilmiş, ceza alan memurlar bir yolunu bulup, cezalarının hafifletilmesini ya da kaldırılmasını sağlamışlardır. [417]

Devlet'in kuruluş ve gelişme dönemlerinde özellikle idareci konumundaki memurlara çok geniş yetki, başarılı olanlara çok büyük hediye ve ödüller verilmiştir. Devlet malını zarara uğratan, halka zulüm yapan görevini suistimal eden memurların cezası büyük olmuş, hayatlarına bile mal olabilmiştir. Gerileme döneminden itibaren de ceza ve ödül sisteminin iyi işlemediği yozlaşma ve çözülmedeki sebepler arasında bunların da olduğu söylenebilir.[418]

Osmanlı Devleti gerileme süresince yükselme döneminin kurumlaşma biçimine dönebilmek için çok çaba harcamış, önce askeri daha sonra da idari kurumlarda ıslahat yoluna gidilmiştir. Bu reform çabalarında Batı, özellikle

---

[414] Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli "Tarik-i İlmiyye'ye Dair Ceza Kanunnamesi", **AÜDTCF Dergisi**, s. 143.
[415] Erhan Afyoncu, **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu,** s. 198**.**
[416] Pal Fodor, "15-17. Yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform", **Tarih İncelemeleri Dergisi**, Sayı:14, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, İzmir, 1999, s. 300.
[417] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Yönetiminin Dini Temelleri Kılıç Kalem ve İlim,** Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2006, s. 122.
[418] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Yönetiminin Dini Temelleri Kılıç Kalem ve İlim,** Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2006, s. 123.

Fransa ve ikinci derecede İngiltere örnek alınmıştır. Tanzimat ve Islahat Fermanları önemli idare reform belgeleri olarak ortaya çıkmıştır.[419]

Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı çağdaş kamu personel sisteminin zemini olması nedeniyle önemli belgelerdir[420]. Tanzimat reformcuları önceki uygulamaların ötesine geçen hiç bir bağdaşık veya kapsamlı personel politikası üretememiştir. Atamalar, terfiler ve resmi ücretleri idare edecek kapsamlı bir sistem gibi herhangi bir şey için Tanzimat reformlarının kayıtlarını araştırmak sadece süreksiz birkaç değişikliğe ışık tutar. Dairelerdeki personel fazlalığını azaltmak için öncekilere benzeyen oldukça zayıf önlemler alınmıştır.[421]

1839'dan sonra personel politikasında Tanzimat dönemi devlet adamlarının yaptığı değişiklikler, siyasi durumları, gelenekleri, batılı devletlerdeki benzer örneğin zayıf gelişiminin doğal bir neticesi olarak sınırlı kalmıştır. Eşitlikçiliğin ilanı bu alanda yapılmış reformlarından önemli olanlar arasında yer almıştır.[422]

Tanzimat Fermanı'nın bir bölümünde, "*bütün memurların bugünkü gibi yeteri kadar maaşı olacak, eğer henüz olmayanları varsa, onlara da verileceğinden, şeriatça yasaklanan ve memleketin perişanlığının baş sebebi olan rüşvet maddesinin bundan sonra meydana gelmemesi için de sağlam bir kanunla düzenlenmesine bakılsın*" denilmiştir. Mal ve can güvenliğinin sağlanması, rüşvet ve irtikabın önlenmesi, memurların keyfi işlemleriyle mücadele edilmesi gibi fermanda yer alan temel ilkelerin uygulanabilirliği için 1840'da Ceza Kanunu kabul edilmiştir.[423] 22 Eylül 1858'de Meclis-i Ahkam-ı Adliye *"Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimat"* başlığı ile mülkiye memurları için bazı esaslar belirlemiştir: "Büyük küçük bütün devlet memurları, halk gibi kanuna saygı göstermeye mecburdurlar", "Kanun

---

[419] Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme,** İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977, Birinci Baskı, s. 64.
[420] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 157.
[421] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** (Çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 165.
[422] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** s. 166.
[423] Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Modernleşme**, s. 114.

ve nizam hükümlerini süratle yerine getirmekle ödevlidirler. Zararları görülen ve zararlı olması ihtimal içinde olan işleri vaktinde ve zamanında ve doğru olarak, ilgili makamlara bildirmeleri vazifeleri icaplarındandır". "Memurlukta gerekli olan doğruluktur. Yalan, iftira, hile ile şahsi menfaat peşinde koşmak, umumun menfaatini şahsi menfaatine feda etmek memuriyet sıfatı ve insanlık şiarına yakışmaz" hükümleri yer almıştır.[424] Tanzimat sonrası memurlarla ilgili suçlara bakmak ve bu esaslara uygun hukuki-idari düzenlemeler yapma görevi Meclis-i Vala-yı Adliye'ye verilmiştir. Örneğin rüşvet suçundan pek çok memur (paşa, vali) yargılanmış ve cezalandırılmıştır.[425]

Tanzimat boyunca, yetenekli kişilerin sivil bürokraside yer alması için çaba gösterilmiştir. İdare okullarına giriş kolaylaştırılmış, idarecilerin maaşları arttırılmış ve hatta kalem efendilerinin bazı konularda kendi kendilerine karar alabilmeleri için kurallarda belli ölçüde değişikliğe gidilmiştir. II. Abdülhamid döneminde, daha liyakatlı memurlardan meydana gelen bir bürokrasi oluşturma çabaları devam etmiştir. 1883'te çıkarılan bir kanun ile memuriyete girmek isteyen adaylarda aranacak nitelikler konusundaa kesin ölçütler konulmuş ve işe almanın sınavla yapılacağı ilkesi kabul edilmiştir.[426]

Tanzimat reformlarını takiben 1840'ta burjuva hakları güvence altına alan ceza kanunu, 1846'da memurların ödev, yetki ve sorumluluklarını gösteren bir idare yasası ve ticaret kanunu yürürlüğe girmiştir. 1856-1876 yılları arasında genel bir liyakat sistemine geçiş arayışlarına tanık olmuştur. Memurluklar bir yandan nüfuzlu çevrelerin elinde toplanırken, diğer yandan da mutlak monarşinin gücü artırılmaya çalışılmıştır.[427]

---

[424] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi VI.** Cilt, s. 133.
[425] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 137.
[426] Metin Heper, 19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi** 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 258; Tanzimat döneminin ünlü diplomat ve devlet adamı Sadık Rıfat Paşa'nın düşünceleri; "milletin nüfusunun artması, ülkenin imarı, asayişin sağlanması esas meseledir. Avrupa'da hiçbir hükümdar ve yönetim kanuna mugayir icraatta bulunamaz. Rüşvetle iş görülmez, ehliyetsiz memur tayin edilmez ve memurlar keyfi olarak görevlerinden alınıp cezalandırılmazlar. Asker kanun dairesinde ahzedilir, vergi kanuna göre tesbit edilip toplanır. Bundan başka maarife önem verilir, dilini okuyamayan bir tebanın varlığından söz etmek mümkün değildir, böyle bir teba yok mesabesindedir. Ayrıca mesken mesuniyeti vardır, seyahat serbestisi vardır", İlber Ortaylı, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İletişim Yayınları, İstanbul, 6. Baskı, 2000, s. 95.
[427] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 158.

Tanzimat bürokrasisi özellikle üst kademelerde kişisel idare biçimi benimsemiştir. Tanzimat üst kademe bürokratlarının kişisellik yönü ağır basan yönetim biçimlerinin bürokratik rasyonalite ile çakıştığına işaret etmiştir.[428] Padişahlar, tüm idarecilerin kendi hizmetkarları olduğu doktrinini güçlü tutmaya çalışmışlardır. 1908'e kadar sadrazamlar belli başlı atamalarda söz sahibi olamamışlardır.[429]

Tanzimat'tan sonra mülki ve idari taksimatlar yapılmıştır. Uzmanlaşma ve taksimata uygun olarak memur sayısında büyük artış olmuştur. Memuriyet bir meslek haline getirilip, memur yetiştiren okullar açılmıştır. Memurlar sınavla istihdam edilmeye başlanmış ve maaş bağlanmıştır. Memurların yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir.[430]

Tanzimat dönemiyle birlikte memura maaş verilmeye başlamış ve maaş ilkesi kamu personel rejiminin kurucu anayasal ilkesi olarak kabul edilmiştir. *1838 Maaş Hatt-ı Hümayunu* ile kabul edilen maaş düzenlemesi 1880 *Maaşat Kararanamesi'*ne kadar tedrici olarak yerleşmiştir.[431] Tanzimat dönemiyle birlikte, tüm memurlar devlet bütçesinden ödenmek üzere maaşa bağlanması personel yönetiminde yeniliklerin en önemli aşamasını oluşturmuştur[432].

1859'da liyakatlı mülkiye memurları yetiştirmek için *Mekteb-i Mülkiye* kurulmuştur.[433] Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838), Dar'ül Maarif (1849), Mahrec-i Aklam (1862) açılan diğer memur yetiştiren okullar olmuştur. Memurluğa giriş bu okullar aracılığıyla diplomaya bağlanmış.[434] Tanzimat sonrası memur yetiştiren okulların açılması, yurtdışına uzmanlık için gönderilmesi başlıca

---

[428] Şerif Mardin, akt: Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme,** İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977, Birinci Baskı, s.66-67.

[429] George Haris 'den akt: Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme,** İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977, Birinci Baskı, s. 67.

[430] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** Osmanlı Cilt:6 Teşkilat, Editör: Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s.250.

[431] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri**, s. 145-146.

[432] Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", Türk İdare Dergisi, Sayı:432, 2001, s. 13.

[433] Enver Ziya Karal**, Osmanlı Tarihi VI. Cilt,** s. 176.

[434] Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Modernleşme,** s. 70.

gelişmelerdir.[435] Tanzimat sonrası münavebe usulü ile bir yıllık atamalara kaldırılmış, gerekmedikçe memurların yerleri değiştirilmeyeceği kararı alınmıştır.[436]

Abdülaziz döneminin ilk yıllarında memurluk henüz bir meslek haline getirilmiş değildi. Memur olmak için, belirli bir menşe aranmıyordu. Mülkiye Mektebi kurulmuş olmasına rağmen ihtiyaç duyulan memuru yetiştirmekten uzak olmuştur. Dolayısıyla memurlar gelişi güzel seçilmiş ve atanmıştır. Atamalarda rüşvet, iltimas, kişisel yakınlıklar önemli rol oynamıştır. Memuriyet görevleri, yetkileri ve sorumlulukları belirlenmemiş, bu nedenle de hukuki ve adli güvenceleri bulunmamıştır. Pek çok memura maaş verilmemiş, harçlardan ve bazı gelirlerden aldıkları hisselerle geçinmişlerdir.[437]

Tanzimat'tan sonra memuriyetin meslek haline getirilmesi ile ilgili: *Memurin için ticaretle iştigalin memuriyeti, memurin-i muhakemat kanunu, memurların gayri siyasi gazete ve risale müdür-i mes'ullüğünü deruhte* edebileceğine dair kanun ve nizamnameler çıkarılmıştır.[438]

Tanzimat sonrası, devlet hizmetine girmek isteyenler mesleğin en aşağı derecesinden başlamakla mükelleftir. Üst memuriyete yükselmek için bulunulan memuriyette en az iki yıl hizmet etmiş olmak şartlar arasında yer almışktır. Memurlar bulundukları dairenin iş talimatına uygun surette hareke etmekle mükelleftir. Memuriyetten azl edilmeleri Kanun-i Esasi'de belirtilmiş olan ana prensiplere göre yapılmıştır. Memurlar hangi meslekten olursa olsun emeklilik hakkında sahip olmuştur. [439]

Bir memur kanunlara aykırı olarak göreve alınmışsa, bulunduğu dairede yılda 3 defa ceza almışsa, memurin bulunduğu memuriyet ilga edilmişse veya devletçe bir sebebi zorunlu görülmesi gibi hallerde

---

[435] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 137.
[436] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 203.
[437] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi** VII. Cilt, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1983, s. 159.
[438] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** s. 251.
[439] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** s. 251-252.

memuriyetten azl olunur. Zaruretten azl edilen memurların sicilleri temiz ise aldıkları maaşın ¼'ü miktarı mazuliyet maaşı verilir.[440]

Islahat Fermanı ile birlikte hıristiyan ve müslüman olmayan diğer tebaya tanınan siyasi haklar ile ilgili düzenlemeler arasında; *"Osmanlı tebaası, cümlesi herhangi milletten olursa olsun, devletin hizmet ve memurluklarına kabul olunacaktır. Bunlar kabiliyetlerine ve ehliyetlerine göre umum hakkında yürütülecek nizamlara uygun olarak memurluklarda kullanılacaktır"*[441] maddesi yer almıştır.

1870'li yıllarda enflasyonun çok yüksek olması nedeniyle ücretli kesim mağdur olmuştur. Memurların bir bölümü rüşvet vb. gelirlerini artırma yoluna giderken, bir bölümü de memuriyeti bırakmıştır. Özellikle 1878 Osmanlı-Rus savaşı nedeniyle Osmanlı Devleti'nde büyük mali sıkıntılar meydana gelmesi memurları olumsuz etkilemiştir.[442]

II. Abdülhamit dönemine kadar mülkiye ve adliye memurları için belli sicil usulü yoktur. 1877'de ilk defa olarak bir komisyon tarafından düzenlenen bir talimata göre şer'iye ve askeriyeye bağlı olanlar dışında kalan memurların sicillerinin tutulması mecburiyeti kabul edilmiştir.[443]

1877 yılı bütçe görüşmelerinde mali krizden kurtulmak için memur maaşlarıyla ilgili olarak iki konu tartışılmıştır. Birincisi memur maaşlarını azaltmak, ikincisi memurların sayısını azaltmak. Memurların maaşlarının azaltılması kabul edilmiştir. II. Meşrutiyet sonrasında ise memur sayısının azaltılması benimsenmiştir. Birçok memurun tasfiyesinin sebeplerinden biri mali kriz olarak gösterilmiştir. 17 Haziran 1325 tarihinde çıkarılan tenkisat kanunuyla memur sayısının azaltılması amaçlanmıştır. 1909 yılında 27 bin civarında memurun işsizlik maaşıyla veya hiç maaş almaksızın kayıtları silinmiştir. Bir çok kişinin kaydının silinmesine sebep verilmesi idi[444].

---

[440] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** s.252.
[441] Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi VI.** Cilt, s. 2.
[442] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2001, s. 168-169.
[443] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** s. 252.
[444] Hüseyin Özdemir, Osmanlı Devletinde Bürokrasi, s. 187-188

1879'da Sicil-i Ahval Komisyonu ile başlayan sicil çalışmaları 1896'da kurulan komisyon lağv edilmiş ve yerine kurulan Memurin-i Mülkiye Komisyonu'nca hiçbir daireye bağlı olmadan yürütülmüştür. 1908'de II. Meşrutiyeti izleyen dönemde Memurin-i Mülkiye Komisyonu da kaldırılarak sicil-i ahval idaresi adı altında yeniden fakat Dahiliye Nezareti teşkilatı içinde teşekkül ettirilmiş, ayrıca bir daire kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar Dahiliye Nezareti Memurin ve Sicill-i Ahval İdaresi tescil işlemlerini bu defterlere zeyl olacak şekilde ilave etmemiş, memurin muamelat dosyaları halinde tanzim ederek saklamıştır.[445] 1880'li yıllarda çıkarılan düzenlemelerle liyakate dayalı personel sistemi ilkeleri kurulmuştur.[446] 1881'de çıkarılan ve 1884 yılında yeniden düzenlenen *Devlet Memurları ilerleme ve Emeklilik Kararnamesi* devlet memurlarının atanma ve yükselme koşullarını belirlemiş ve emeklilik sistemini de kurmuştur.[447]

II. Meşrutiyet döneminde memurlar ve genelde çalışanlar için en önemli gelişmelerden bir örgütlenmeye başlayıp greve gitmeleri ve devletin de buna karşı tavır koyup, sınırlayıcı ve yasaklayıcı kanunlar çıkarmasıdır.[448] Bu doğrultuda çıkarılan kanunlar 1909 Tatil-i Eşgal Kanunu, 1909 Cemiyetler Kanunu'dur.

Memur atamalarında önemli bir gelişme de merkezi sistemin gereği olarak, atama ve terfilerin genel bir sisteme oturtulması amacıyla 1896'da Memurin-i Mülkiye Komisyonu'nun kurulmasıdır. Komisyon 1908'de kaldırılmış, 1912'de tekrar kurulmuştur.[449] Komisyon doğrudan padişah tarafından atanan bir başkan ve altı azadan meydana gelmiştir. Komisyon üyeleri padişaha ve devlete sadakatle bağlı olacaklar, kişisel ilişkilere bakmadan kanunlara ve nizamlara uygun hareket edeceklerdi. Memurların tayininde ve idari işlerde adaletle davranacaklardı.[450] Memurin-i Mülkiye

---

[445] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** s. 253.
[446] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 159.
[447] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, s. 159.
[448] Hüseyin Özdemir, Osmanlı Devletinde Bürokrasi, s. 180.
[449] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 207.
[450] Düstur, Tertip I, C: VII, s.132, m.1-5. akt: Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 209.

Komisyonu, padişahın sivil bürokrasideki atama ve terfi mekanizmaları üzerinde hakimiyet sağlanmasında merkezi bir rolü vardı.[451]

1896'da kurulan bu komisyon hem atamalar hem de sicil sistemini yürüten merkezi bir daire olmuştur. Mülki ve mali memurların atamalarını yapmak temel işlevleri arasındaydı. Bu işleve ek olarak, müfettişler tarafından memurlar hakkında gönderilen raporların ve Şura-yı Devlet'in yetkilerini aşan ve bu nedenle kısa bir müddet sonra elinden alınan bir işlev olan memurların muhakemesiyle ilgili meselelerin tetkiki yer almıştır. Bu komisyon Abdülhamit döneminin personel faaliyetlerinin üzerindeki doğrudan denetimi sağlamaya yönelikti. Komisyonun bu niteliği resmi örgütün bahsinden, özellikle personel politikası alanındaki düzenleme ve sistematikleştirme teşebbüslerinde mevcut olan yeni gelişmelere tabii bir geçiş noktası oluşturur.[452]

Memurin-i Mülkiyye Komisyonu, *Sicil-i Ahval Komisyonu* yerine 1896'da kurulmuştur. Temel görevleri: "memuriyetleri idare'ye bağlı mülki ve mali memurların intibahlarının nizamnameye uygunluğuna dair mütaalada bulunmak, memurların hal ve hareketlerine dair icra kılınacak teftiş evrakının tekki edilmesi, memurların muhakemesine ait ilk tahkikatı yapmak, netice ve iktizasını takip etmektir".[453]

Devlet kadrolarının istihdam depoları olarak kullanılması, kuralsızlığın güç ilişkilerinde geniş hareket alanları oluşturması, kurumlaşmanın iç ve dış iktidar sahiplerince tehlike olarak görülmesi gibi gelişmeler memurlar aleyhine olan gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Tenkisat Kanunu, dengelerin alt üst olduğu bir durumda çıkarılmış ve sosyo-ekonomik yaraları Osmanlı'nın yıkılışına kadar saramamıştır.[454]

Kamu personel rejiminin kurucu ilkelerinden biri memurların hizmete alınma ilkesidir. 1876 Kanun-i Esasi ile memurların hizmete alınması kabul edilmiştir.[455] 1876 Kanuni Esasi'nin 18. maddesi *"Tebaa-i Osmaniye'nin*

---

[451] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** s. 225.
[452] Carter V. Findley, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** s. 226.
[453] Necati Gültepe, **"Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi",** s. 254.
[454] Erkan Tural, Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi, s. 279.
[455] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri,** s. 146.

hidemat-ı devlette istihdam olunmak için devletin lisan-ı resmisi olan Türkçe'yi bilmeleri şarttır". 19. madde "devlet memuriyetinde umum tebaa ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul olunurlar".[456]

I. ve II. Meşrutiyet dönemleri, yönetmelik ve ona eşit düzenleyici belgelerde artışı hızlandırmış ve biçimsel de kalsa "hukukilik niteliğine verilen önemi" arttırmıştır. 1876 Kanun-ı Esasi'nin 39. maddesine göre bütün memurlar belirlenecek şartlara ve niteliklerine göre hak ettikleri memuriyetlere atanacaklardır. Bu şekilde seçilen memurlar, kanuna göre işten çıkarılmalarını gerektirecek bir durum ortaya çıkmadıkça veya kendileri istifa etmedikçe işten çıkarılamayacak ve iyi niyetle görevlerini sürdürenler, herhangi bir nedenle kadrolarının kaldırılmaları durumunda emekli maaşına hak kazanacaklar ya da maaşlı-izinlii sayılacaklardır. 40. maddede ise, her memurun görevlerinin yönetmelikler ile belirleneceği yazılmıştır[457].

30. madde'ye göre; "Vukela-yı devlet memuriyetine müteallik ahval ve icraattan mesuldür".[458] 1876 Anayasası'nda 39. ve 41. maddeleri kapsayan *"Memurin"* bölümü bulunmaktadır.[459] 39. madde, "Bilcümle memurin nizamen tayin olunacak şeriat üzere ehil ve müstahak oldukları memuriyetlere intihap olunacaktır ve bu veçhile intihap olunan memurlar kanunen mucibi azil hareketi tahakkuk etmedikçe veya kendüsü istifa eylemedikçe veyahut devletçe bir sebebi zaruri görülmedikçe azil ve tebdil olunamaz ve hüsnühareket ve istikamet eshabından olanlar ve devletçe bir sebeb-i zaruriye mebni infisal edenler nizam-ı mahsusunda tayin olunacağı vehçile terekkiyata ve tekaüt ve mazuliyet maaşlarına nail olacaklardır". 40. madde, "Her memuriyetin vezayifi nizamı mahsus ile tayin olunacağından her memur kendü vazifesi dairesinde mes'uldür". 41. madde, "Memurun emirine hürmet ve riayet-i lazimeden ise de itaat-ı kanunun tayin ettiği daireye mahsustur.

---

[456] Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2000, s. 44.

[457] Metin Heper, "19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi** 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s. 256.

[458] Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri,** s. 45.

[459] Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri**, s. 46-47; Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi VIII. Cilt,** s. 223-224.

Hilaf-ı kanun olan umurda amire itaat mes'uliyetten kurtulmağa medar olamaz".

1876 Kanun-i Esasi ile birlikte maaş ilkesi ve devlet hizmetine serbestçe girme ilkesi anayasal ilke olarak yer almıştır. Maaş konusundaki ilkeler dolaylı olarak yer almıştır. Örneğin 90. maddede "hiçbir hakim hakimlik sıfatı ile devletin maaşlı bir başka memuriyetini uhdesinde cemedemez" ifadesinden memurların maaşla görev yaptıkları dolaylı olarak anayasal ilke olarak kabul edilmiştir[460].

Kanun-i Esasi ile personel yönetiminin temel sistem ve ilkelerinin kanun çerçevesinde ele alınmış olması çok önemli bir gelişmedir. Ancak "devletçe zaruri bir sebep görülmesiyle" memurların görevlerine son verilebilecek olması, istihdam güvencesini olumsuz olarak etkilemiştir. Bu hükme dayanarak bir çok memurun görevine son verilmiştir.[461] Kanun-i Esasi ile kamu personel rejimine ilişkin anayasal ilkeler ve rejimin nizamnamelerle düzenlenmesi gerektiği yönündeki anayasal hüküm geniş olarak yaşama geçirilmiştir[462].

I. Meşrutiyet döneminin başlarında modern personel yönetiminde önemli gelişmeler olmuştur. Başta Kanun-i Esasi'nin memurlarla ilgili hükümleri olmak üzere rasyonel personel politikasının hukuki taslakları, resmi hizmetlerle ilgili genel kuralların kanun, nizamname ve talimatnameler haline getirilmesi I. Meşrutiyet dönemindeki başlıca gelişmelerdir. Memurlar için sicil tutulması zorunluluğunun getirilmesi, emeklilik ve işsizlik yardımı ile ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarının kurulması, maaş kanunu, memur yetiştiren bir çok eğitim kurumunun açılması gibi modern personel rejimi açısından önemli gelişmeler olmuştur.[463]

Osmanlı yönetiminin yönetim biliminin günümüz kavramlarıyla değerlendiren Firuz Demir Yaşamış; Osmanlı yönetiminin ilk ortaya çıkan

---

[460] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 184
[461] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 165-166.
[462] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe,** s. 228-229.
[463] Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, s. 169.

biçiminin liyakat ve ehliyet ilkelerine dayalı bir erdemlilik rejimi olduğunu ve performans sisteminin uygulanmış olduğunu ileri sürmektedir. Bunlara dayalı olarak saraya ve ülke yönetimine eleman yetiştirme sistemi ise günümüzün insan kaynakları yönetimi kuramları açısından önemli ve ilginç bir model olarak ortaya çıkmaktadır.[464]

2.2. PERSONEL REFORMUNDA DAĞINIK YILLAR (1924-1960)

1924'den 1960'a kadar geçen süre içinde yapılan çalışmalar esas itibariyle yeni Cumhuriyet'in temel yönetsel düzenleme ve süreçlerinin oluşturulması amacını taşımıştır. 1924 tarihli Köy Kanunu ve 1930 tarihli Belediye Kanunu ile yerel yönetim sistemi tamamlanmıştır. 1949'da çıkarılan İl İdaresi Kanunu ile merkezi yönetimin taşra örgütünün temel düzeni kurulmuştur. Yönetsel yargı modeli ve yargılama süreçleri olgunlaştırılmıştır. Kamu hizmetlerinin çeşitlerinde ve miktarlarında görülen patlama, bakanlıkların hızla büyümesi ve sayılarının artması ile sonuçlanmıştır. 1924-60 arası yeni devletin örgütsel yapısının tamamlandığı ve yönetim modelinin belirlendiği dönem olarak nitelendirilebilir. Genel itibariyle yapılan çalışmalar özü itibariyle şekilsel ve biçimsel olmaktan öteye geçememiştir[465]

Cumhuriyet'in kuruluşu ile yeterlik ve kariyer ilkeleri benimsenmekle birlikte; büyük ölçüde seçkinci memur anlayışı egemen olmuştur. Hukuki açıdan güvenceli, ekonomik yönden çekici bir devlet memurluğu statüsü oluşturulmuştur. Bu durum İkinci Dünya Savaşı'na kadar sürmüştür.[466] Cumhuriyet'in kurulmasından sonra 31.03.1926 tarihinde yayınlanan ve uzun bir süre yürürlükte kalan *788 sayılı Memurin Kanunu* hukuk yönünden güvenceli ve ekonomik yönden çekici bir memurluk statüsü oluşturmuştur. Fakat merkezi bir personel biriminin olmaması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olması rasyonel bir personel sistemi kurulmasını

[464] Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", s. 6-7.
[465] Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", s. 18.
[466] Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi,** s. 248-249.

engellemiştir. Bu kanun memur olmanın genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetinmiştir. Böylece hizmete alma kurumların takdirine bırakılmış ve uygulamada gelişigüzel yürütülmüştür. Merkezi bir denetim organı olmadığından hizmete almada sınav ilkesi gereğince uygulanamamıştır. Diğer taraftan kamu görevlerinin sınıflandırılmamış olması ücret eşitsizliklerine yol açmıştır. Uygulamada görülen bir başka tutarsızlık da bazı kariyerler dışında memurların genel olarak adsız bir görev için hizmete alınmaları olmuş, Osmanlı'daki elit memur anlayışı bu dönemde de devam etmiştir.[467]

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri doğrudan yer almamıştır. Anayasa'nın ortaya çıkış koşulları ve buna bağlı olarak yapısı bu tür ilkelere yer vermeye olanak tanımamıştır. Ancak belirtilmesi gereken nokta ise adem-i merkezi devlet örgütlenmesi, kamu personel rejimini, yapısal unsurları bakımından rejimini doğrudan etkileyen anayasal ilkelerdir. Bu ilkelere göre vilayette sadece valinin, kazalarda kaymakamın merkezden Büyük Millet Meclisi tarafından atanması ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın ademi merkeziyetçi yönetim düzeni, kamu personel rejiminin de ademi merkezi ilkelere göre yapılanmasını zorunlu kılmıştır. Dolayısıyla denilebilir ki, 1921 Anayasası'nda kamu personel rejiminin anayasal ilkesi, idarenin örgütlenmesinin ilkesi olan ademi merkeziyetçiliktir.[468]

Dönemin kamu personel rejiminin temel düzenlemeleri 1876 Anayasası ilkelerine göre kabul edilmiş olan yasalardır. 1921 Anayasası döneminde kamu personel rejimine ilişkin olarak Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı düzenlemeler, rejimin günlük işleyişine yönelik yapılmış, rejimin bütününü düzenleyici bir kanun çıkarılmamıştır. 1876 sonrası kabul edilen kamu personel rejiminin temel hukuki düzenlemeleri Milli Mücadele

[467] Turgay Ergun-Aykut Polat**, Kamu Yönetimine Giriş,** s. 253-254.
[468] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 218.

döneminde geçerliliğini korumuş, yeni kanunlar ancak 1926 Memurin Kanunu ve sonrasında kabul edilmiştir.[469]

1924 Anayasası'nda 92. ve 94. maddelerini kapsayan *"Memurin"* bölümü yer almıştır.[470] 92. madde, *"siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hakedişine göre, devlet memuru olmak hakkıdır*". 93. madde, *"Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir".* 94. madde, *"Kanuna aykırı işlerde üstün emrine uymuş olmak memuru sorumdan kurtarmaz"* hükümleriyle memurluk düzenlenmiştir.

Cumhuriyet öncesi dönemde yapılmış olan personel yönetimi düzenlemeleri:

1875 tarihli Harcırah Kararnamesi

1882 tarihli Maaş Kararnamesi

1910 tarihli Umumi Tensik Kanunu

1916 tarihli Maaş Kanunu

1917 tarihli Silah Altına Alınan Memurlarla İlgili "Memurin Maaş Kanunu"

1918 tarihli İaşe Kararnamesi

1919 tarihli Tahsisatı Fevkalade Kararnamesi

Cumhuriyet döneminde yapılmış olan peronel yönetimi düzenlemeleri:

1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu

1927 tarihli Maaş Kanunu

1929 tarihli 1452 sayılı Teadül kanunu (ilk defa barem sistemi getirilmiştir)

1939 tarihli ve 3656 sayılı Memur Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun

---

[469] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 219.

[470] Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri,** s. 139.

Cumhuriyet Yönetiminin Osmanlı Devlet'nden devraldığı personel sistemi mirasının genel nitelikleri şöyle sıralanabilir:[471]

- İmparatorluk dönemi bittiğinden personel rejimi mesleklere dayanan ancak güvencesini kaybeden bir 'kariyer' sistemi görünümü sergilemekteydi. Tanzimattan itibaren gelişen mesleklerin çoğu Avrupa sistemine uygun olarak hizmetten önce bir okul öğrtemine dayanıyordu. İdareciler, adliyeciler, mühendisler, sağlık uzmanları, tarım uzmanları, vetenirelre, öğretmenler ve diğer meslekler. Kendileri ile ilgili orta ve yüksek meslek okullarından çıkarak kamu hizmetine girebiliyorlardır. İlk girişte adaylık süresi de bulunmaktaydı.
- Devlet ile memur arasındaki ilişki tek taraflı hukuki bir görev niteliğindeydi. Memurlar kanun, tüzük ve kararnamelerle düzenlenen bir statü rejimi içinde çalışıyorlardı.
- Sınıflandırma, düzenli halini kaybetmişti. Genel bir statü yoktu, ilerleme ve yükselmeler her meslek grubunda ayrı ayrı belirtilen dereceler ve ünvanlar hiyerarşisi içinde gerçekleşiyordu. Yükselmelerde kıdem esas alınıyordu.
- Sosyal, ekonomik haklar düzenli ve dengeli değildi
- 1909'da Emeklilik Kanunu ile ilk emeklilik rejimini getirilmiştir.
- Memurların sendika kurma ve grev hakları yoktu sosyal güvenlik hakları ve sosyal yardım istemi yoktu
- Memurların görevleri dolayısıyla işledikleri suçlardan dolayı özel muhakeme usulü uygulanmakta idi.
- Düzenli bir disiplin rejimi kurulmuştu.
- Her kurumda bir zat işleri dairesi ve sicil bürosu bulunmaktaydı.
- Tenkisat usulleri nedeniyle memurda, devlete karşı güvensizlik oluşmuştur.

[471] Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, s. 40-41.

2.2.1. Sistemi Oluşturmaya Yönelik Bir Reform Girişimi: Memurin Kanunu

Tek partili dönemin özelliklerinden biri, imparatorluktan kalan yönetsel ve siyasal yapının yeni bir devlet ve idari yapıya dönüştürülme çabalarının yoğun olmasıdır.[472] Bu dönem ekonomik siyasal ve yönetsel köklü değişiklerle şekillenmiştir. Cumhuriyet'in ilanından itibaren başlayarak 1930'lu yıllara kadar olan dönemde siyasal, yönetsel, toplumsal alanlarda pek çok düzenleme yapılmıştır. Bu dönemi anlatan referans kaynaklar birbirinden farklı alanlarda yapılanları anlatırken *reform* kavramını kullanmaktadırlar. Örneğin Lewis '*Hukuk Reformu*'[473] başlığını kullanarak hukuk alanındaki yenilikleri anlatmıştır. 1926'da Medeni Kanun'un kabulü, 1928 latin alfabesinin kabulü gibi önemli gelişmelerin yaşandığı bu dönemde memurlar için de yeni bir kurucu düzenleme arayışının görülmüştür.

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'ni yetersiz ve düzensiz kamu personelini ve yönetim yapısını devralmıştır. Bu şartlarda dönemin en önemli ihtiyaçlarından biri olarak halka hizmet edebilecek nitelikte yeni bir personel rejimi kurmak zorunluluğu ortaya çıkmıştır.[474] Bu ihtiyaç yeni devletin ilk yıllarından itibaren hissedilmiştir.[475]

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı'nın ardından pek çok sorun çözüm beklerken gelişigüzel personel sistemi uygulamaları 50'den falza farklı ücret türü ortaya çıkarmıştır. 22.12.1923 tarihinde ise 360 numaralı beri, bahri, havai ve jandarma erkan ve ümera ve zabitan ile Memurin-i ve Mensubin-i Askeriye Maaşat ve Tahsisat-ı Fevkaladeleri Hakkında Kanun yürürlüğe konmuştur.[476] 1924 Anayasası 23. madde ile milletvekilliğiyle memuriyetin bağdaşmayacağı hükmünü getirmiştir. Dönemin bütçe

---

[472] Ali Öztekin, **Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri,** T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara, 1998, s. 59.
[473] Bernard Lewis, **Modern Türkiye'nin Doğuşu,** (Çev. Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2000, s. 270.
[474] İsmet Giritli-Pertev Bilgen-Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku Dersleri,** s. 205.
[475] M. Kemal Öktem, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:2, 1992, (s. 85-105), s. 86.
[476] Mecdeddin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", s. 151.

olanaklarının yetersizliği, personel maaşlarının her ay düzenli ödenmesinde güçlüklere yol açmaktadır. Personel sistemi, anayasal ve yasal düzenlemelerle maaş ve ücretler, emeklilik, harcırah, işçilerin statüsü vb. açılardan "dinamik bir dönem" geçirmiş, birçok değişikliklere uğramıştır.[477] Böylelikle Cumhuriyet döneminde başlıca ele alınan konulardan biri de kamu personel rejiminin dönemin gereklerine ve Cumhuriyet'in niteliklerine uygun olarak yeniden yapılandırılması olmuştur.[478]

Osmanlı'dan kalan düzenlemelerin Cumhuriyet döneminin ihtiyaçlarına karşı yetersiz kalması nedeniyle gereken nitelikte ve nicelikte kamu personeline dayanak sağlamaya yönelik köklü hukuksal düzenlemelerin ilki 31 Aralık 1926'da çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu olmuştur. Bu kanun 1924 Anayasası'nın memuru bir hükümet görevlisi sayan ve memurlara ilişkin düzenleme yapılmasını da kanunlara bırakan hükümleri esas alınarak çıkarılmıştır.[479] Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte liyakat ve kariyer ilkelerini sağlama çabaları doğrultusunda ilk ele alınan konulardan biri *'memurluk rejiminin yeniden düzenlenmesi'* konusu önem verildiği görülmektedir. Memurluk rejimini düzenleyen 1926 tarihli bu kanun aylıklar dışında memurluk rejiminin tüm öğelerini düzenlemiş ve kanun kırk dört yıl yürürlükte kalmıştır.[480]

Cumhuriyet'in ilk anayasası olan 1924 Anayasası'nda yer alan 92., 93. ve 94. maddelerinde memurlar ile ilgili hükümler bulunmakla birlikte anayasada bu konuda herhangi bir tanım ya da tanımda esas olabilecek ölçüt verilmemiştir. Anayasa, memurluğa ilişkin çerçevesinde, siyasal yeterliği olan her Türk'ün memur olma hakkına sahip olduğunu; memurların göreve

---

[477] M. Kemal Öktem, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", s. 86.
[478] Bülent Kara, "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi,** 30/2, 2006, (149-162), s. 150.
[479] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** s. 247.
[480] Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s.15-16.

atanma, yükselme ve her türlü özlük haklarının özel kanunla düzenleneceğini belirlemiştir.[481]

788 sayılı Memurin Kanunu ile memurluk rejiminin temeli atılmıştır. Osmanlı döneminde kötüye kullanılan 'idareden azil' yetkisine son verilerek memurluk güvenli bir statüye kavuşturulmuştur. Bu düzenleme yapılırken bir yandan Osmanlı memurluk geleneklerinden diğer yandan da Kara Avrupası uygulamalarından esinlenilmiştir.[482]

Memurin Kanunu'na göre, bir devlet hizmeti yapan ve özel ya da genel bütçeden maaş alanlar memur olarak görülmekte ve bunların memur sicilinde kayıtlı olacakları belirtilmektedir. Kanunda yer alan diğer bir çalışan grubu alarak hizmetliler (müstahdemler), ücret karşılığı çalışan, sicile tabi olmayan ve memur hukuku dışında tutulan kişilerdir. Hizmetliler sözleşmeli çalışma rejimini içine oturtulmuş olan ve esas olarak bedensel işler yapan kişilerdir.[483]

Görülüğü gibi Türkiye'de ilk personel reformunun 1926-29 yılları arasında yapıldığı söylenebilir. Bu çalışmalar genellikle 1926 Memurin Kanunu ile başlatırken bazıları barem kanununu esas alarak 1929 ile başlatmaktadır. Örneğin Mecdettin Akın bir çalışmasında 01.09.1929'u ilk personel reformunun yapıldığı tarih olarak belirtmekte çünkü Cumhuriyet'in ilanından bu tarihe kadar olan dönemde Osmanlı'dan kalma kanun, tüzük ve kararnamelerle gerektiğinde yürürlüğe konmuş diğer kanunlar uygulandığını vurgulamaktadır.[484] Aynı yazarın Onar ile yaptıkları başka bir çalışmada ise bu durumu süreç olarak görmekte ve Türkiye'de, ilk personel reformunun 1926-1929 yılları arasında gerçekleştirildiği kabul edilmektedir. Akın ve Onar'a göre bu reform, dönemin koşullarına göre gerçek bir reformdur. Çünkü yatay terfi sistemi hariç, sınıflandırma ve katsayı sistemine dayanmaktadır. Hatta, 1.6.1936 tarihinde yürürlüğe giren 2847 sayılı Devlet Demiryolları ve Limanlan İşletme Umum Müdürlüğü Memur ve

---

[481] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** TESEV, İstanbul, 2000, s. 25-26.
[482] Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, s. 16.
[483] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 25-26.
[484] Mecdeddin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", s. 151.

Müstahdemlerinin Ücretleri hakkında kanunla modern bir sınıflandırma ve yatay terfi sistemi de getirilmiştir.[485]

Tek partili dönemin koşullarının bir ürünü olarak ülkenin sanayileşmesini de devlet üstlenmesi gereğinin doğması ve bu doğrultuda kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması kamu personelinin sayısını arttırmıştır. Çünkü KİT'lerde işçi statüsü ve iş hukuku hükümleri dışında çalışan kamu görevlileri de bulunmaktadır. Bunların çoğu teknik personel olmakla birlikte, bu kuruluşlarda büro memuru, yöneticiler, sağlık personeli gibi kamu görevlileri de çalışmaktadır.[486] Pek çok alanda artan personel sayısı bu alanda düzenleme yapılmasını da kaçınılmaz hale getirmiştir.

2.2.1.1. Kanunun Kurduğu Personel Sisteminin Genel Özellikler

788 sayılı Memurin Kanunu ile oluşturulan personel sisteminin dikkat çeken temel özelliklerine bakıldığında ilk öne çıkan özellik bu kanunla memurluk rejiminin temelinin atılması ve memurluk mesleğinin güvenceli bir statüye kavuşturulmuş olmasıdır.[487] Memur tanımlanırken *"kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicil-i mahsusunda mukayyed olarak umumi veya hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denilir"* maddesiyle memur kavramı son derece dar bir alana yerleştirilmiştir.[488] Kamu çalışanları memur ve müstahdem olarak iki kategoride tanımlanmış; memurlar statü, müstahdemler ise sözleşme rejimine tabi tutulmuştur.[489]

Memurin Kanunu asker dışında kalan tüm devlet memurlarını kapsamıştır. *"Jandarma hususiyetine göre iş bu kanunun umumi hatları*

---

[485] Sıddık Sami Onar-Mecdettin Akın, "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi,** 4/1, 1971, (109-118), s. 114.
[486] Ali Öztekin, **Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri,** T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara, 1998, s. 60.
[487] Cahit Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, 1980, (95-111), s. 96.
[488] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1093-1094.
[489] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** TESEV, İstanbul, 2000, s. 33.

dahilinde ayrıca bir kanuna tabidir" ifadesiyle memurluğun özelliklerini taşıyan subaylarla askeri memurları kapsamının dışında tutmuştur.[490] Böylece 788 ile oluşturulan sistem; askeri personel ile sivil devlet personeli rejimi üzerine yükselmiş, belediye personeli ise kendine özgü bir tüzük ile yönlendirilmiştir. KİT personel rejimi, 788 ilkelerine uygun olarak, özel kuruluş yasalarınca kısmen serbest biçimlenmiş; İşçilik 1936'da çıkarılan kanun ile genel kurallara bağlanmış ve sistem 1939'da bütünleştirilmiştir.[491] Kanundaki "*sicil-i mahsus" ifadesi kadro unsurunu ifade etmekte ve "sicil-i mahsusunda mukayyet olmak"* kamu hizmeti kadrosu ile birleşmek ve kaynaşmak anlamına gelmiştir. Kanundaki *"sicil-i mahsusu"* ifadesi kadro unsurunu kastedilmiştir. Genel ve özel bütçelerden maaş almak ise bir unsur olmaktan çok bir sonuç olarak değerlendirilmektedir.[492]

788 sayılı kanun, dayandığı 1924 Anayasası'ndaki liyakat ilkesinin gereğini sağlamak için, memurluğa girmeyi göreve uygun eğitim koşulu ve birden fazla başvuru varsa yarışma sınavına bağlamıştır. Başvurunun tek kişi ile sınırlı kalması durumunda ise, başvuru sahibinin yeterlik sınavına alınması öngörülmemiş ve sınavsız hizmete alınabilmiştir.[493] Ancak merkezi bir personel birimi olmadığı ve personel sınıflandırması yapılmadığı için genelde adsız görevler için personel alma kurumlarca gelişigüzel yapılmaya başlanmış, hizmete almada sınav ilkesinin gerektirdiği özen yeterince gösterilmemiştir. Sınıflandırmanın bulunmayışı ayrıca ücret eşitsizliklerine de yol açmıştır.[494]

788 sayılı kanun kapsamlı bir tenkisat olma özelliğine de sahiptir. Geçici maddelerde *'acizleri tahakkuk edenler'in* üç yıl içinde emekli edilmeleri

---

[490] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1093-1094.
[491] Birgül Ayman Güler, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 2003, s. 48.
[492] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** s. 1093-1094; Ayrıca Danıştay'ın bu maddeyi açıklayan bir içtihadı da kanunun uygulama alanını iyice daraltmıştır. Bu içtihadında *"umumi bütçe tabirinden maksat devlet bütçesi ve hususi bütçeden de vilayet özel idare bütçeleri anlatıldığını ve belediye bütçelerinin bu iki bütçeden ayrı bulunduğuna* karar vererek belediye memurlarını Memurin Kanunu'nun dışında bırakmıştır, **a.g.e.,** s. 1094.
[493] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 163.
[494] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** s. 247.

hükmünü getirmiştir. Bu maddeye göre münhasıran aciz ve kabiliyetsizliklerinden tasfiyeye tabi tutulmuş olan devlet memurları adaylık süresi geçirmek koşuluyla ve bu süre içinde yeterli görülürse belediye memurluklarında kullanılabilecekleri hükmü düzenlenmiştir.[495]

Kırk dört yıl yürürlükte kalmış olan Memurin Kanunu'na bütünüyle bakıldığında hukuk yönünden güvenceli, ekonomik yönden çekici bir memurluk statüsü oluşturduğunu söylemek mümkündür. Memur olmanın sadece genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetinmiş, hizmete almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bırakmıştır.[496] Yürürlükte olduğu dönem boyunca 788 sayılı kanun 657 sayılı DMK kadar fazla değişikliğe uğramamış, orijinalliğini genel olarak koruyabilmiştir.[497]

2.2.1.2. Kanunu Tamamlayan Diğer Düzenlemeler

788 sayılı Memurin Kanunu her ne kadar 657 gibi fazla değişikliğe uğramamış olsa da bu kanunun yürürlükte olduğu dönemde onu tamamlayıcı düzeyde ve bazı değişiklikler içerecek biçimde çeşitli kanunlar çıkarıldığı bilinmektedir. Örneğin 2 Temmuz 1927 yılında çıkarılan 1108 sayılı Maaş Kanunu ile memur maaşlarının verilmesi, kesilmesi, işe başlama süreleri, naklen atananların maaşları, atamaların tebliği, vekalet maaşları, makam ödenekleri, ücretlilerin mali statüsü ve hakları, işten el çektirilenlerin maaşları, hakları, tutuklanan, yargılanan memurların maaşlarına ilişkin işlemler, aday memurların maaşları, fiili hizmet ve eğitim için silah altına alınan memurların maaşları, saymanların devir süreleri gibi konular düzenlemeye tabi tutulmuştur.[498]

1 Eylül 1929'da çıkarılan 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun ile ilk kez barem rejimi ve tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi uygulanmaya başlamıştır. Çeşitli adlar altında memur

[495] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 166.
[496] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** s. 247.
[497] Doğan Canman, **"Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları",** s. 3.
[498] Turgay Ergun, K**amu Yönetimi,** s. 248.

maaşlarından ve ödeneklerinden yapılan kesintiler kaldırılarak net maaş ödemesi sağlanmış fakat 1929 ekonomik krizi nedeniyle maaşlar yeniden vergilendirilmek zorunda kalınarak brüt maaşa yeniden dönülmüştür.[499] Önceden bütçe kanunlarına bağlı cetvellerde gösterilen memur kadroları bu kanunla bütçe kanunlarından çıkarılarak kendi bünyesine alınmış ve memuriyetler 20 dereceye ayrılmak suretiyle sınıflandırılmıştır.[500]

1936 yılında yapılan bir değişiklik ile ceza kanununda da memurluk tanımı yapılmıştır. Bu tanıma göre herhangi bir kamu görevi yapan kişi memur olarak kabul edilmiş ve tanımın içine gönüllü olarak kamusal görev yapanlar da alınmıştır.[501]

1938'de çıkarılan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakebeleri Hakkında Kanun ile bu kuruluşlarda çalışan personel için serbest bir ücret rejimi uygulanmaya başlamış ve bunun sonucunda nitelikli memurların iktisadi devlet teşekküllerini tercih etmelerine yol açmıştır.[502]

Barem Kanunu olarak adlandırılan 3656 sayılı kanun ile 1452 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanun ile önceki kanunun getirdiği serilere ve derecelendirmeye dayalı asli maaş ve emsal sistemine bağlı ödemeler kaldırılarak barem uygulaması benimsenmiştir. 11 Temmuz 1939 tarihli 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun ile iktisadi devlet teşekkülü personelinin ayrıcalıklı konumuna son verilmiş ve bu personel de barem sistemine dahil edilmiştir.[503] 3656 sayılı devlet memurları aylıklarının tevhid ve teadülüne dair kanunun 23. maddesinde yer alan *"mülhak bütçeli idarelerle hususi idareler ve belediyeler dahi bu kanun hükümlerine tabidir"* ifadesiyle Memurin

---

[499] Turgay Ergun, K**amu Yönetimi**, s. 248.
[500] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** s. 16-17.
[501] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 26.
[502] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** s. 248-249.
[503] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** s. 249.

Kanunu dışında kalan bazı memurları da maaş, terfi gibi bazı açılardan kanunun kapsamına dahil edilmiştir.[504]

3656 sayılı kanunla memurluğa ilk kez gireceklere yarışma sınavına girme ve başvuru bir kişiyle sınırlı kalmışsa yeterlik geçme koşulu getirilmiştir.[505] Bu kanun, yarışma yöntemi yanında adayların az olduğu durumlarda mesleki okul mezunu olmayan adaylar için ehliyet sınavlarını kabul etmiştir.[506] Ancak yarışma ve yeterlik sınavına girme ilkesi kural dışı durumlar nedeniyle oldukça dar bir alan için geçerli olmuştur.[507]

İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla memur maaşlarına çeşitli kanunlarla zam ya da başka adlarla eklemeler yapılmasının da etkisiyle maaş sistemi bozulmuştur. 1942-1948 yılları arasında 3656 sayılı kanunda 4178, 4598, 4644, 4805 ve 4988 sayılı kanunlar ile değişiklikler yapılmıştır.[508] Sayılan bu kanunlardan 4598 sayılı kanuna ilişkin Van Mook raporunda yapılan değerlendirmelerde bu kanunun terfide liyakat asasını kabul etmeğe çalıştığı ancak bu sistem için hazırlanılmamış olduğundan terfi süresi dolduğunda, açık olmadığı takdirde otomatik olarak *bir derece üst maaşa terfi etme*, uygulamasını içermesinin terfinin değerini azalttığı vurgulanmış ve diğer sakıncalı yönlerine dikkat çekilmiştir.[509] 1949 yılında çıkarılan 5439 sayılı kanunun bir maddesi olağanüstü çalışan, tasarruf sağlayan, işi için sağlık ve yaşamını tehlikeye atanlara maaşlarının üç katına kadar ikramiye öngörürken, geçici maddesi hükümete kadroları kaldırabilmesi için yıl süreyle yetki vermiştir.[510] Daha sonra 1953'de çıkarılan 6211 ve 6675 sayılı kanunlar ile 1959'da çıkarılan 7244 sayılı kanun çeşitli zam ve ödenek artışlarıyla yapının daha da bozulmasına neden olmuştur.[511]

---

[504] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** s. 1094-1095.
[505] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 163.
[506] Van Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", **Van Mook'un Raporları** No:12, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s. 8.
[507] **Birgül Ayman Güler, Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, s. 163.
[508] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, s. 249.
[509] Van Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", **Van Mook'un Raporları** No:12, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s. 11.
[510] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 166-167.
[511] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, s. 249.

1954'de yetkili makamlar, Emekli Sandığı Kanunu'nu değiştiren 6422 sayılı kanunla, yirmi beş yılı dolduran asker ve sivil memurları yaş koşulu aranmaksızın kendiliğinden emekli etme yetkisiyle donatılmıştır.[512] 1958'de çıkarılan bir kararnameye dayanan bu sistem, teknisyen personel grubu için tahsil müktesebatına göre değişen bir yevmiye cetveli kabul ederek bu gruba mühendisler, mimarlar, ormancılar, ziraat mühendisleri ve orta ve aşağı seviyede bulunan teknisyenler dahil edilmiştir. Bu uygulama bir grubun sınıflara ayrılmasının ilk adımıdır ve her sınıfın kendine özel dereceleri bulunmaktadır.[513]

2.2.2. Yabancı Uzman Raporlarında Personel Reformu

Cumhuriyet'in ilk yıllarından başlayarak planlı kalkınma dönemi öncesine kadar çıkarılmış personel sistemi ile ilgili kanunlar, memurların maaşları ve kadrolarının beliren ihtiyaçlara göre düzenlenmesinin ötesine geçememişlerdir. Yapılan her hukuki düzenleme yapıyı biraz daha bozarak içinden çıkılmaz bir duruma getirmiştir. Bu duruma çözüm bulunması amacıyla çoğu yabancı olan uzmanlara raporlar hazırlattırılmıştır.[514] Söz konusu raporlar bir yabancı gözüyle, dünyadaki personel sistemleri de dikkate alınarak, personel sisteminin aksayan yönlerini ve çözüm yollarını dile getirmişlerdir. Raporları, bazı yazarlar ülkemizin gerçeklerine uymadığı gerekçesiyle *"Yabancı Uzman Reçeteleri"* olarak da nitelendirmiştir. Ancak, yeni personel sisteminin kurulmasında bu raporların etkilerinin görüldüğünü kabul etmek gerekmektedir.[515]

"Yönetimi Düzeltim Raporları" olarak da adlandırılan[516] bu raporlar kamu yönetiminin pek çok konusu incelenirken ayrıca yer verilen başlıklardan

---

[512] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, s. 167.
[513] Van Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", **Van Mook'un Raporları** No:12, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s. 3.
[514] Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, s. 249.
[515] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", **Kooperatifçilik Dergisi,** Sayı: 92, Nisan-Mayıs-Haziran 1991, (51-84), s. 55.
[516] Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", s. 6-18.

biridir. Yabancı ve yerli uzman raporlarına yönelik Onar'ın yaptığı değerlendirmeyle konuya başlamak genel bir fikir edinmek açısından dikkate değerdir. Türkiye'deki memur meselesini incelemek ve sorunlara çözüm üretmekle görevlendirilen yabancı ve hatta yerli uzmanlar olayların derinliğini, iç yüzünü, psikolojik, politik yönlerini araştırmaktan kaçınmışlar, bazı sistem değişiklikleri tavsiye etmekle yetinmişlerdir.[517]

1930 yılından 1960'lara kadar olan dönemde Türkiye'de kamu yönetiminde reform amacıyla gündeme gelen yaklaşımlar yabancı uzman raporları çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. Memurların hukuki durumlarına ilişkin altyapı ve çerçeve oluşturma çalışmalarının yoğunlaştığı 1923-1945 yılları arası dönemde, devlet memurları açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulmaya çalışılmıştır. Dönemin 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 bir çok düzenlemeye rağmen önlenmemesi sayılabilir.[518]

Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren ülkede genel bir teşkilatlanma çabası olduğundan belirli reorganizasyon çalışmalarına ihtiyaç duyulmamıştır. Böyle çalışmaların yapılması gerektiğinden ilk olarak 1947 yılında resmen bahsedilmiştir. 1947 sonlarında başbakanlığın isteği ile devlet teşkilatının daha rasyonel çalışmasını sağlayacak tedbirler alınması için çeşitli bakanlıklarda komisyonlar kurulmuştur. 1948 yılında da çeşitli devlet daireleri ve bakanlık teftiş kurullarında idari ıslahat yolunda bazı inceleme ve çalışmalar yapılarak düzenlenen raporlar hükümete sunulmuştur.[519]

---

[517] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** s. 1101.

[518] Bülent Kara, "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi,** 30/2, 2006, (149-162), s. 159-160.

[519] Bedri Işıl, **Ticari-Sınai İşletmeler İle Bankalar Ve İktisadi Devlet Teşekküllerinde Reorganizasyon Ve Modern Sevk Ve İdare**, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1965, s. 7.

Yabancı uzman raporlarının genellikle kısa zamanda hazırlandığı ve yeterli araştırma ve incelemeye dayanmadığı şeklinde eleştirilse de kapsamlı araştırmalar yapmışlardır. Bu çalışmalar döneme tanıklık etmeleri açısından dikkate alınması gereken incelemelerdir.[520]

Erkin'in değerlendirmesine göre modern personel yönetimi biliminde tecrübe kazanmış eleman az olduğu için yabancı uzmanlardan faydalanma yolu seçilmiştir. Planlı bir kalkınma dönemine girmeden önce, bunun temel nedeni olan dış ülkelerde uzman planlamacı ve ekonomist yetiştirme meselesine büyük ağırlık tanınmışken, personel rejimini reform çalışmaları söz konusu olduğunda ise buna zorunluluk duyulmamıştır. Bu eksikliğin yabancı uzmanlardan yararlanma yoluyla kapatılması düşünülmüşse de milliyetleri ve benimsedikleri sistemler ayrı olan bu kişilerin görüş ve tavsiyeleri faydalı olmaktan ziyade şaşırtıcı ve yanıltıcı sonuçlara yol açmıştır.[521]

Bu raporlar genelde, toplu bir çalışmanın ürünü değil bireysel danışmanlık hizmeti raporları düzeyindedir ve yönetim potansiyelinin güçlendirilmesinden çok şekilsel iyileştirmelere yöneliktir. Bir başka anlatımla, yönetim biliminin ABC'si olan "PODSCORB" *(Planning, Organizing, Development, Staffing, Coordinating, Research, Budgeting - Planlama, Örgütleme, Geliştirme, Personel Yönetimi, Eşgüdüm, Araştırma, Bütçeleme)* ilkelerinin Türk kamu yönetimine tanıtılması çabalarından ibarettir.[522]

DPD'nin kurulmasından, DMK'nın hazırlanmasına kadar personel reformu alanında en önemli konularda kaynak metinler olarak gösterilen bu metinler, aynı zamanda idari reform tarihinin takip edildiği kaynak görevini görmektedir.

---

[520] Hüseyin Yayman, **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 201.
[521] Vedat Erkin, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", **Amme İdaresi Dergisi,** 4-1, 1971, (41-56), s.42.
[522] Firuz Demir Yaşamış, "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", s. 19.

2.2.2.1. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ord. Prof. F. Neumark, 1949 yılında Başbakanlığın emriyle devlet yönetiminde rasyonel çalışma açısından mevcut eksikliklerle bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiştir. Neumark, görüşlerini *"Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Rapor"* da açıklamıştır. Neumark rapordaki fikirlerin özellikle rasyonel idare konusundaki çalışmalara ışık tutacak bir değer taşıdığını belirtmiştir.[523]

Raporda *"Lüzümünden Fazla Memur Çalıştıran Dairelerde Kabili Tatbik Reorgaznizasyon Tedbirleri"* bölümü yer almıştır. Bu tedbirler arasında tam randımanla çalıştırılmayan memurların azaltılması ve büro makinelerinin kullanılması suretiyle sağlanabilecek tasarruf imkanları sıralanmıştır. Birçok dairede mevcut memurlarla ücretlilerin çalışma kudretlerinden ancak kısmen istifade edildiği iddia edilmiş bunun sebepleri olarak; işlerin rasyonel olmayan bir şekilde organize edilmesi veya elde edilen maaş veya ücretin yetersiz olması gösterilmiştir.[524]

Raporun *Memur Sayısıyla Kalitesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri* kısmında ise bazı kurumlarda memur fazlasının olduğuna bazılarında memur sayısının yetersiz olduğuna, memurun aldığı maaş, görevinin gerektirdiğ nitelik uyumuna dikkat çekilmiştir.[525] *"Az memur, kafi maaş"* önerisinin yer aldığı raporda Başbakanlık tarafından çeşitli dairelere gönderilen yazıda, her dairede mümkün olduğunca az memur çalıştırılması ve fakat çalıştırılan memurlara yeter ölçüde maaş verilmesi ileri sürülmüştür. Neumark bunun sağlam bir memur politikasının temelini teşkil ettiğini belirtmiştir. Bu bağlamda memur sayısının gerektiğinden fazla olması herkese uygun bir maaş vermeyi imkansız hale getirdiği, yetersiz maaş alan

---

[523] F. Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)** Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 3.
[524] Neumark, **a.g.e.,** s. 28.
[525] Neumark, **a.g.e.,** s. 28.

bir memurdan devlet hizmetine yeteri kadar kendini veremeyeceğinin altını çizmiştir.[526]

Orta düzeydeki memurluklar daha yüksek maaş alınması için daha yüksek düzeye dönüştürülmekte veya münhasıran bu suretle daha fazla maaş alma imkanını sağlamak için dairelerin ana teşkilatıyla Barem Kanunu'na pek de uymayan garip isimli memurluklar oluşturulmaktadır. Böylece, işin hacmi ve öneminde hissedilir değişiklikler meydana gelmemekle beraber bazı şubelerin müdürlüklere, müdürlüklerin de genel müdürlüklere dönüştürüldüğü ve raportörlük, baş müşavirlik, reislik gibi pek de alışılmış olmayan unvanları taşıyan memurlukların meydana getirildiği görülmüştür. Mevcut memurluklara bunların gerektirdiği vasıflara nispeten en iyi cevap verebilecek kimselerin atanması gerekirken, asli memurlukların da alabilecekleri maaştan yüksek bir maaş isteyen kimseler için gereksiz ihtiyaçlara uymayan yeni memurluklar oluşturulması önemli sorunlar arasında gösterilmiştir. [527]

Raporda yer alan "*Memurlarda Kalite Meselesi*"[528] ile ilgili bölümde ise; bu konuda iki durumun söz konusu olduğu söylenmiştir: 1- Atama usullerinin elverişsizliği nedeniyle bazı memurluklarda, bunların gerektirdiği vasıflara sahip olmayan elemanlar bulunmakta, 2- Diğer bazı memurluklar bakımından, vasıflı memurlar, hiç olmazsa devamlı olarak sağlanamamaktadır. Buna çözüm olarak şu öneriler sunulmuştur: Hizmetiçi eğitim, yarışma sınavları ve mevcut barem kanununun dayandığı esasların tadil edilmesi.

Neumark 1947 yılında *Beynelmilel Maliye Enstitüsü'nün La Haye Kongresi'nde* sunduğ*u "Türkiye'de Harp Sonrası Maliye Meseleleri"* adlı tebliğinde maaşların arttırılmasına ilişkin şunları söylemiştir: "en küçük memur maaşları nisbeten en çok arttırılmak suretiyle az çok yakın bir iştira kudreti sağlandı. Buna mukabil, üstelik develüasyonun geçim şartlarını daha

[526] Neumark, **a.g.e.,** s. 29.
[527] Neumark, **a.g.e.,** s. 31-32.
[528] Neumark, **a.g.e.,** s. 35-36.

da ağırlaştırması ve emek gelirleri üzerinden alınmakta olan verginin son derece yüksek nisbetinin indirilmemesi dolayısıyla büyük memurların oldukça müşkül durumları devam etmektedir"[529].

2.2.2.2. Barker Raporu

Barker'in 1951 tarihinde hazırladığı rapor *"Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Raporu*" adını taşımaktadır. Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türkiye Hükümeti ile birlikte finanse ettiği bir heyet Türkiye'nin sosyal ve ekonomik kalkınmasına ait görüşlerini bir raporla tespit edip hükümete sunmuştur. Bu raporda, devlet personel rejiminin sosyal ve ekonomik kalkınmadaki önemli rolü üzerinde durulmuştur. Rapor özellikle idare, teknik personelin yetiştirilmesi hakkında önemli teklifleri kapsamaktadır.[530]

Raporda, Türkiye'nin sahip olduğu maddi ve beşeri kaynakların daha iyi bir şekilde kullanılması, her alanda teknik, idare ve işletme personelinin daha yeterli olarak yetiştirilmesine, idari organizasyon ve işletme faaliyetlerinin ıslahına, sanayi tesislerinin ve teçhizatın daha iyi bir korunmasına ve bakımına olan ihtiyaç önemle vurgulanmıştır.[531]

"Personel İdaresi" başlığını taşıyan kısımda şu konulara yer verilmektedir: Barem veya sivil hizmetler kanununun meydana getirdiği tayin ve personel idaresi sisteminin yetersizlikleri çoktur. Hizmete alma ihtiyaca göre gerçekleştirilmemekte, dolayısıyla bir çok devlet dairesinde ihtiyaçtan fazla memur toplanmıştır. Görevler gerektirdiği gibi tespit olunmamış ve iyi koordine edilmemiştir. Terfi, gösterilen liyakatten daha çok kıdeme dayanmaktadır. Verimsiz memurlar, idari verimliliği artırmaktan ziyade devlet memurlarını himaye etmek üzere düşünülmüş olan bir memurin mevzuatında

---

[529] F. Neumark, "**Türkiye'de Harp Sonrası Maliye Meseleleri**", (Çev. Turgut İhsan Tükel), İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Yıl:8, 1946-47, s. 84.
[530] Barker Komisyonu Raporu, "Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Raporu",**Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959),** Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 39.
[531] Barker Komisyonu Raporu, **a.g.e.,** s. 48.

himaye görmektedirler. Son 15 yılda da maaşlar artırılmış olsa da özel teşebbüslere kıyasla bütün derecelerdeki maaş baremleri düşüktür.[532]

Rapora göre mevcut memurin idaresi sisteminin tam olarak revizyona tabi tutulmalı ve kariyer esası temelinde bir personel sistemi kurulmalıdır. Bütün devlet dairelerinin personel politikalarının ve tatbikatını tetkik ve tevhit etmek amacıyla daimi bir merkezi personel idaresinin oluşturulmalıdır.[533]

Raporun en önemli özelliği; ülkenin personel yönetimi sisteminin baştanbaşa yeniden gözden geçirilmesi tespitinde bulunduktan sonra daimi bir merkezi personel dairesinin kurulmasını tavsiye etmesidir. Bu kuruma devlet hiyerarşisinde bütün dairelerin personel politikalarını belirlemesi, uygulaması ve gözden geçirmesine olanak sağlayacak yeterli derecede yüksek bir konumun verilmesi gerektiğini öne sürülmüştür. Böyle bir idare, bütün organlar için ortak politika ve tatbikat kararlaştırabilir ve personel idaresi sisteminin ortaya çıkan ihtiyaçlara ve yeni şartlara göre devamlı bir revizyona tabi tutulmasında amil olabilir. Hükümetin siyasi durumundaki değişiklikler ne olursa olsun, devlet faaliyetlerinin devamlılığını teminat altına alınabilmesi için kariyer esasına dayanan bir personel hizmetinin oluşturulması büyük önem taşımaktadır.[534]

2.2.2.3. W. Martin Frank – C. E. Cush Raporu

"Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor" adını taşıyan çalışma 1951 yılında hükümete sunulmuştur. Devlet personel politikasının ve idaresinin Maliye Bakanlığı'nın etkisinde bir dönemde hazırlanan bu raporda personel meseleleri Maliye Bakanlığı görevi olarak arz ediliyorsa da gerçekte bu konunun doğrudan doğruya bütün bakanlıkları ve daireleri ilgilendiren genel bir nitelik taşıdığı vurgulanmıştır. Rapor Maliye Bakanlığı'nın yanında tüm kurumlara kapsayacağı varsayımıyla bazı öneri ve

[532] Barker Komisyonu Raporu, **a.g.e.,** s. 63-64.
[533] Barker Komisyonu Raporu, **a.g.e.,** s. 67.
[534] Barker Komisyonu Raporu, **a.g.e.,** s. 64.

görüşler sunmuştur.[535] Maliye Bakanlığı personel politikasının inşa edilmesinin bütün hükümeti kapsayan bir politikanın inşasına denk olduğu belirtilmiştir.

Devlet bütün kamu hizmetlerini içine alan bir "Tasnif Kanunu" hazırlamalıdır. Böyle bir kanun kabulünü gerektiren sebepler şunlardır: a) Her görevin genel bir tarifini yapmak ve her görevi yerine getirecek memurdan belirli bir eğitim ve tecrübe aramak ve böylelikle memuriyette çalışacaklarda temel özellikleri tespit etmek, b) Herhangi bir memuriyete talip olan adayların belli ölçülere göre yeteneklerini ölçmek için sınav gibi deneme usullerini tespit etmek, c) Normal ve tek düze terfi şekillerini tespit etmek, d) Yetiştirmede görülecek eksiklikleri bulmak ve bunlara çözüm aramak için gereken esasları tespit etmek, e) Fark gözetmeyen ve adil bir maaş sistemi kurarak, hükümet dışında benzer hizmetlere ödenen maaşlarla memur maaşları arasında bir denklik sağlamak.

Raporda farklı kademelerdeki pozisyonlara atanma kriterlerinin farklı şekillerde belirlenmesinin gerektiği,[536] bilgi ve ehliyet öncelikli olmakla beraber kıdem de bir unsur olarak hesaba alınması, hizmetlerin çoğu için tek bir pozisyon yerine pozisyonlar grubu yapmanın gereği ve sadece üniversite diploması sahibi olanlar değil daha fazla tecrübesi olanlar da üst kademelere atanma hakkının tanınmasının gereği[537] ifade edilmiştir.

Mevcut barem adı verilen mevzuat yeni şartların doğurduğu ihtiyaçlara cevap vermemekte bundan dolayı özel kanunların, özel şartları hesaba katması sebebiyle uygunluk kaybettiğinden, ileri batı ülkelerinde mevcut pozisyon tasnifini Türkiye için de tavsiye edilmektedir. Raporda mevcut Barem Kanunu ile birlikte bütün bunların terk ve ilgasını ve yerine, devlet ve

---

[535]W. Martin Frank-C.E. Cush, "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor", **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959),** Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 70.
[536] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 77.
[537] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 78.

devlete bağlı bütün kurumları kapsayan tek bir hizmet tasnif kanunu kabulünü tavsiye etmiştir.[538]

Mevcut sistemden tavsiye edilen sisteme geçmek için çeşitli çözüm yolları olarak şunlar sıralanmıştır:

1. Bütün devlet dairelerine, Katma Bütçeli Dairelere ve Devlet İktisadi Teşekküllerine kapsayacak geniş bir hizmet tasnif planı hazırlamak ve bunu müteakip mali yılbaşından itibaren tatbike geçmektedir.

2. Kanun izin verirse, pozisyonların yeniden tasnifi sıraya konur. Mesela Maliye Tetkik Kurulu iktisatçıları, bu fasıldaki tavsiyelere uyularak tasnif edilir. Keza personel uzmanları, idare ve bütçe raportörleri, bütçe tahmin personeli ve bu raporda zikredilen diğer yeni personel tercihen önceden tasnif edilir. Personel uzmanları çoğaldıkça bakanlığın diğer memurlarının tasnifi de bitirilmiş ve neticede bütün hizmet tasnifi tamamlanmış olur.[539]

3. Devlet eştiliği sağlayacak bir maaş sistemi kurmalı ve bunu muhafaza etmelidir.[540]

4. Bu düzenlemelerden sonra, her memura ancak gördüğü işe göre maaş vermek gereklidir.

5. Bazı uzmanların özel ve geçici olarak istihdamı için bir kısım pozisyon ayrılması uygundur. Türkiye'de mevzuat bunu düşünmüş olmakla beraber geçici istihdamla daimi istihdam arasında bir tefrik yapmamıştır.

6. Maaş oranları belirlenirken geçinme masraflarını mutlaka dikkate alınmalıdır. Coğrafî farklar hesaba katılarak aynı pozisyon için muhtelif bölgelerde farklı maaş vermek mümkündür.[541] Ayrıca memuriyetten ayrılma ve emeklilik konularında tatmin edici kurallar oluşturulması önerilmiştir.[542]

---

[538] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 79-80.
[539] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 80-81.
[540] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 81.
[541] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 83.
[542] Cush and Frank, **a.g.e.,** s. 91.

2.2.2.4. Maurice Chailloux- Dantel Raporu

1959 tarihli *Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma* isimli bu rapor, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir süre çalışan Fransız İdare ve Personel Uzmanı M. Maurice Chailloux-DANTEL'in başkanlığında Türkiye'de devlet memuriyeti ve reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında yapılmış bir araştırmadır. Bu çalışmalar, TODAİE tarafından üç cilt halinde 1958-1959 tarihlerinde basılmıştır. M. Maurice Chailloux-Dantel'in birinci ciltteki Türkiye devlet memuriyeti ve reformu hakkındaki kısa raporu, devlet personel rejiminin içinde bulunduğu ciddi buhranı realist bir açıdan ele almış ve aynı zamanda bilimsel bir incelemeye de tabi tutmuştur.[543]

Rapora göre demografik, ekonomik, sosyal, kültürel şartlar sürekli değişmekte ve bu değişme reformları zorunlu kılmaktadır ve Türkiye de artık idari reformların özlendiği bir döneme girmiştir. 1923'de Cumhuriyet'in ilanı modern Türkiye'nin meydana gelmesinde bunun büyük yardımı olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren demografik ve ekonomik özelliklerin çok değiştiği böylece, geniş ölçüde idari reform zorunluluğunun yeniden ortaya çıktığının altı çizilmiştir. Bu reformun unsurları arasında, devlet memuriyetine ilk sıralarda yer verildiğine dikkat çekilerek, hükümetin de, 1956'da meclise "Devlet Personel Kanunu" projesini sunması, devlet memuriyeti reformunun zorunluluğunun tanınması açısından olumlu karşıladıklarını belirtmişlerdir.[544]

M. Chailloux-Dantel devlet personel rejimini bilimsel bir incelemeye tabi tuttuklarını belirterek, temel sorunlar için çözüm önerileri sunmuşlardır.[545]

Mevcut mevzuatın memur haklarını, Cumhuriyet'in ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli kanuna göre daha az müdafaa etmektedir.[546]

---

[543] Maurice Chailloux- Dantel, "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma", **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)**, Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 111.
[544] Dantel, **a.g.e.,** s. 112.
[545] Dantel, **a.g.e.,** s. 114.

Memurların "satın alma gücü"nün aşırı derecede düştüğü[547], özellikle yüksek memurların "satın alma gücü"nün alt kademedekilere göre azaldığı belirtilmiştir.[548]

Chailloux-Dantel'in raporunda Türk sisteminin "meslek" esasına dayanan kariyer sistemi olduğu, 1956 Tasarısı ile getirilmek istenen sistemle bağdaşamayacağı ifade edilmekte ve sistem konusunda kesin bir karar ve yön verilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Fransız idare ve personel uzmanı olan Chailloux-Dantel kendi ülkesindeki kariyer sistemi uygulamasının da etkisiyle Türkiye'de varolan kariyer sistemini devam ettirilmesini savunmuşlardır.

2.2.2.5. Leimgruber Raporu

İsviçreli Leimgruber, 1951 yılında hükümetin isteği üzerine idare teşkilatı ve personel konuları üzerinde yaptığı etütleri bir rapor halinde tespit ederek 25 Kasım 1952 tarihinde İsviçre'den Ekonomi ve Ticaret Bakanı Muhlis Ete'ye göndermiştir. Bu raporda Leimgruber, Türkiye'nin idare teşkilatını incelemiş ve özellikle bakanlıklar organizasyonu üzerinde durulmuş ve personel konusunu da ele alınmıştır.[549]

Rapora göre personel sistemindeki önemli problemlerden biri merkez veya yerel yönetim hizmetinde bulunan memur veya müstahdemlerin hizmet durumlarının kamu hukuku mevzuatına göre mi veya özel hukuka göre mi bir iş anlaşması akdi ile tanzim edileceğidir. [550]

Rapora göre memurun hizmet ilişkisi amaca en uygun olarak kamu hukuku mevzuatı üzerine kurulmalıdır. Gerek devlet idaresinin ve gerekse ücretlinin menfaati bakımından bu zorunludur. Aksi halde devlet ile

---

[546] Dantel, **a.g.e.,** s. 122.
[547] Dantel, **a.g.e.,** s. 130.
[548] Dantel, **a.g.e.,** s. 131-132.
[549] Leimgruber, "İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor",**Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)**, Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 139.
[550] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 140.

müstahdemi arasındaki otorite ilişkisi zarara uğrar. Gerek devlet ve hükümetin ve gerekse onu dışarı karşı temsil eden memurun otoritesi kamu hukukuna dayanan bir hizmet ilişkisini gerektirir.[551]

Memuru seçme ve atama yetkisinin bir tek makama verilmemesi gerektiği önerilmiştir.[552] Çözüm önerisi olarak bütün devlet ve belediyelere memur ve müstahdem olacakların meclis tarafından değil, hükümet veya idare organları tarafından seçilme ve atanması gerektiğidir. Bununla beraber en yüksek idari makam sahiplerinin (Devlet Başkanı, Mahkeme-i Temyiz Reis ve Azaları) Büyük Millet Meclisi tarafından; Başbakan ve Kabine azalarının tayinleri ise, Cumhurbaşkanı tarafından yapılmalıdır. Rapora göre Bakanlar Kurulu en yüksek maaş alan memurların atamasını, münferit Bakanlar da orta derecede memurların; Müsteşar ve Muavinleri ile Umum Müdürler ve Umumi Kâtipler ise diğer memurların atanmasında selahiyetli olmalıdır. Müstahdem ve diğer hizmetlilerle görevli olanların atamaları Müdürlere ve Şube Şeflerine bırakılmalıdır.[553]

Rapora göre, kamu hizmetine gireceklerin seçilmesinde ve atanmasında yeterli olmayanları tercihten kaçınılmalı ve bunun için de o memuriyet resmen ilân edilmelidir. Fakat bunun müstahdem, hademe ve benzerlerini almak hususunda da uygulamak gerekmez. İşgal edilecek memuriyet veya mevkiin açık bir şekilde tanıtılması ve hatta hangi zamanda veya bir hizmete talip olmak için dilekçe verenlerin hangi konuma talip olacakları usulüne göre resmen ilan edildiği zaman atanma şartları belirtilmelidir.

Aynı kademeye mensup veya aynı mahiyetteki işlerle ödevlendirilmiş memurlar *"aynı işe aynı geçim"* ilkesi taleplerine uyularak iştirak kabiliyeti bakımından mümkün mertebe bütün memlekette aynı seviyede tutulmalıdır. Maaşların aynı iştira kabiliyeti ilkesi kabul edildiği takdirde geçim masrafları daha yüksek olan mahallerdeki memurlara hususi pahalılık veya mesken

[551] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 143-144.
[552] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 144.
[553] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 145.

zammının ödenmesi, bunun aksine küçük ve geçimi daha ucuz olan bölgelerde çalışan personelin maaşlarından mahalli tenzilat yapılması gerekir.[554]

Hizmet saatlerini İngiltere ile karşılaştıran rapor; fazlasıyla müdahale denilebilecek şekilde; "öğle tatillerini asgari miktara indirmek, daireyi terk etmemek veya öğle yemeklerini daire yakınlarında yemek esastır" gibi ifadelere yer vermiştir.[555]

Memur kadrosuna yeni atamaların yapılmamasını öneren rapor memur ihtiyaç ve talebini objektif bir şekilde tetkik ederek ve talep haklı gördüğü takdirde, bir başka daire ve hizmette mevcut ve bu işe az çok kabiliyetli olan kimseyi inha edecektir.[556]

2.2.2.6. Thornburg Raporu

1949-1950 arasında Max Weston Thornburg'un yaptığı incelemeler *"Türkiye Nasıl Yükselir?"* (1949) ve *"Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi"* (1950) adlı çalışmalardır.

Raporlar nitelikli uzman ve danışmanlara gereksinim olduğunu, bozuk yönetimin ekonomide verimsizliğe yol açtığı öne sürmüştür. Raporlara göre iyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması için liyakat ilkesine önem verilmesi ve ücret sisteminin bunu geliştirecek şekilde olması savunulmuştur.[557]

Devlet memurlarına gelişi güzel kararlar alma yetkisi veren Türk kanun ve ananeleri karşısında, sağduyulu ve muhafazakar sermayedarlar başka

---

[554] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 155.
[555] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 163.
[556] Leimgruber, **a.g.e.,** s. 166-167.
[557] Bülent Kara, "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", s. 154.

yerlerde iş arayacaklardır. Keyfi karar alma hakkına sahip kişilere karşı da rüşvet yoluna gidenler olabilecektir.[558]

Bu rapor doğrudan Türk personel sistemine ilişkin hazırlanmış değildir. Fakat raporda Türkiye'de her tür uzman ihtiyacının (müşavir, bayındırlık işleri, teknik, ziraat, sağlık, eğitim, ekonomi...) mutlaka Amerika'dan sağlanabileceğinin altını çizdiğine dikkat edilmelidir. Sabit gelirlilerin durumunu zora düşürecek enflasyonist baskı herhangi bir şiddetlenmesinin, ne pahasına olursa olsun önüne geçilmelidir.[559] Hükümetin çok miktarda müşavir ihtiyacı olduğunu söylemiştir. Genel müşavirler, mühendisler, jeoloji, madencilik, kimya, mimari, ziraat, sağlık, eğitim, iktisat alanlarında tecrübeli uzmanlardan bahsedilmiştir.[560]

2.2.2.7. Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası Raporu

Rapora göre personel yönetimi ister kamu sektöründe ister özel sektörde olsun beşeri çabaların organize edilmesi bakımından başlı başına bir meseledir. Türkiye'de devlet memurlarının genel olarak devlet hizmetine karşı tavırları olumludur, ancak devlet teşekkülünde de bazı istenilmeyen durumlar da ortaya çıkabilir. Buna göre verimsizlik ve israf genel bir sorunu teşkil etmekte olduğu belirtilmiş, bunların sebebi olarak da gerek personelin seçilmesinde gerekse görevi yerine getirirken esastan ziyade şekle önem verilmesinden ve devlet memurlarına verilen maaşların düşük olması gösterilmiştir.[561]

Hizmete alma, ihtiyaca orantılı olarak yapılmamaktadır. Dolayısıyla pek çok devlet dairesinde ihtiyaçtan fazla memur toplanmıştır. Görevler gerektiği gibi belirlenmiş, terfiler liyakat üzerine yapılmamaktadır. Barem Kanunu'nun

---

[558] Max Weston Thornburg, **Türkiye'nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi,** (Çev. Nail Artuner), Ankara, s.109.
[559] Osman Okyar, "Mr. Thornburg ve Türk Ekonomisi", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası,** Yıl:9, 1947-48, s. 298.
[560] Okyar, **a.g.e.,** s. 302.
[561] Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler, **Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası,** Washington, Ankara, Akın Matbaası, 1951, s. 219-220.

uygulamasında problemler vardır, memurun güvencesi o kadar büyüktür ki devlet memurunun işten çıkarılması çok zordur. Özel sektöre oranla maaşlar düşüktür.[562]

Personel sisteminin mutlaka baştan sona gözden geçirilmesi gerektiğe işaret eden rapora göre temel meseleler şunlardır[563]:

1. İş sınıflandırma planı yapılması,
2. Yeterli maaş, emeklilik ve maluliyet sigortası sisteminin oluşturulması ve idame ettirilmesi,
3. Hizmete alma ve terfi programlarının tespiti.
4. Yetersiz personelin işten uzaklaştırılması için bir yöntemin belirlenmesi,

5-Hizmet sırasında yetiştirme programlarının tespiti.

Raporun sunduğu önerilerin başında Barker Raporu'ndaki gibi merkezi bir personel idaresinin kurulması yer almaktadır. Böyle bir daire devlet personeline yönelik ortak politikayı kararlaştırabilir. Bu birim yüksek bir konumda yer almalıdır. Yönetsel fonksiyonlara, siyasi müdahaleyi önleyici yöntemler bulunmalıdır. Siyasi bir makam için aday olan memur, görevinden istifa etmelidir. Kariyer esasına dayanan böyle bir personel servisine uzun vadeli bir ekonomik kalkınma programını tahakkuk ettirmek için ihtiyaç vardır.[564]

Personelin yetiştirilmesi açısından üniversitelerde kamu yönetimi ve işletme yönetimi kürsülerinin bulunmasının önemini vurgulayan rapor, devlet memuriyetinin orta ve küçük dereceli hizmetleri için hizmet sırasında yetiştirme programları kurulmalıdır.[565]

---

[562] Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler, **a.g.e.,** s. 220.
[563] Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler, **a.g.e.,** s. 221.
[564] Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler, **a.g.e.,** s. 221-222.
[565] Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler, **a.g.e.,** s. 225.

2.2.2.8. Van Mook Raporu

1962 yılında yayınlanan rapor *"Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform"* adını taşımaktadır. Türkiye'de memuriyet rejimi alanında acilen reforma gidilmenin zorunluluğundan bahsetmiş ve reform baskısının üç farklı yönden geldiğine dikkat çekmiştir[566]: 1- Maaşların, paranın satın alma gücüne paralel olarak artması hususunda memurlardan gelen baskı, 2- İşsizlerin, iş istemek suretiyle hükümet dairelerine yaptıkları baskı, 3- İdari, ticari ve teknik alanda modern şekilde yetiştirilmiş olan elemanların, özel sektöre celbi konusundaki rekabetin yarattığı baskı.

Rapora göre personel yönetiminin temel sorunları aşağıdaki gibi tespit edilmiştir:[567]

1- Mevcut guruplara, hiyerarşik derecelere maaşlara taallûk eden kadrolar, sonradan istifaya ve uzmanlaşmaya birçok yönden imkân vermeyecek şekilde fazlasıyla katılaşmış bir hale gelmiştir.

2- Personel politikası konusunda güçlü bir merkezi birimin yokluğu, çok parçalı kanunlarla ihtiyaçları karşılama neticesini doğurmuş ve çıkarılan kanunların homojen bir şekilde tatbik edilmemesi de durumu karışık bir hale getirmiştir.

3- Enflasyonun sorununun memurlar için yeterli bir ücret ve maaş sisteminin uygulanmasını güçleştirmiş ve tashih edici tedbirlerin kabulü ise esas sistemi büsbütün karıştırmıştır.

Memuriyette liyakatın önemine de değinilen raporda, özellikle terfi konusunda liyakatın önemine dikkat çekilmiştir[568]. Üst düzey ve alt kademelerde çalışan memurun maaş farkının az olduğuna dikkat çeken raporda bu konuda da reformun gerekliliğini yinelemiştir.[569]

---

[566] Van Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", **Van Mook'un Raporları** No:12, TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s. 1.
[567] Mook, **a.g.e.,** s. 4.-5.
[568] Van Mook, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", **Van Mook'un Raporları** No:12, TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s. 11.
[569] Mook, **a.g.e.,** s. 11.

Bu rapora göre personel yönetiminde yapılacak reformun amaçları şunlardır[570]:

1- Personel yönetiminin mevcut kuram ve usulleri revizyona tabi tutularak tarafsız, kifayetli ve verimli bir personel sistemi kurmak.

2- Mevcut personel yönetimindeki bozuklukları düzeltmek amacıyla ıslahata gidilirken aşağıdaki tedbir ve usullerin göz önünde bulundurulması lazımdır: 160 sayılı kanunun verdiği yetki ile, merkezde, bakanlıklar ve dairelerde bir personel idaresi sistemi kurmak, mevcut barem rejimini kaldırarak, devlet idaresini rasyonel bir sınıflandırmaya tabi tutmak ve memuriyet kadrolarını uygun kategori, grup ve sınıflara ve derecelere ayırmak; devlet dairelerindeki personeli revizyondan geçirerek ıslah etmek, ekip çalışmaları ve elemanların yetkilerle teçhizi imkanlarını arttırmak, esaslı şekilde tarifleri yapılmış olan kariyerlerini ortaya çıkarmak ve derece ile unvanları standardize etmek. Merkezi ve departmantal/personel alma sistemini, esaslı şekilde tespit edilmiş standartlara uygun olarak yenilemek, imkân ve zaruret olan hal ve zamanlarda açık yarışma sınavı imtihanı ile personel almak. Terfi usulleri, liyakat esasına göre daha güvenilir hale getirmek.

3- Memur ve hizmetli arasındaki mevcut farklar kaldırılacaktır. Kanun, İktisadi Devlet Teşebbüsleri de dahil, muhtelif personel sınıflarıyla kadrolara tayin yapma yetkisinde olanların özelliklerini yeniden belirtecek ve geçici hizmetin müddet limiti ve şartlarını yeniden tespit edecektir.

4- Çift memuriyet, sadece kısmi mesailer bir araya getirildiği veya normal mesai saatlerinden sonra yapıldığı veyahut o işi yapacak başka bir kimse bulunmadığı takdirde ve tam mesaiye ilaveten kısmi mesaiye imkân vermek suretiyle müsaade edilmesini sağlamak

[570] Van Mook, "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri", **Van Mook'un Raporları** No:2, TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962, s. 21-29.

Rapor, Türkiye'de yönetici sınıf sorununa geniş ölçüde yer verilmiştir. Yöneticilerin nasıl olması gerektiği yönünde çeşitli öneriler sunmuştur. Örneğin tecrübeli kimselerin yönetici olması gerektiğini vurgulamıştır.[571]

Mook;[572] memuriyet süreci siyasal değişikliklerden etkilenmemesi, memur adaylarının titizlikle seçilmesi ve sıkı bir yetiştirmeye tabi tutulmasının, terfi sisteminde titiz davranılması gerektiğinin iyi bir yönetici sınıfın oluşumunda önemli olduğu belirtmiştir.[573]

Mook, 788 sayılı kanunun personel açısından tatmin edici bir nitelik taşımadığı bu nedenle hızla personel sisteminde reform yapılması gerektiği fikrinden hareketle sıraladığı önerilere bakıldığında personel sistemi olarak neye karar verildiği net değildir. Kurulacak yeni sistem kariyer esasına mı yoksa kadro esasına göre mi işleyeceği yönünde somut bir tanım yapılmamıştır. Raporda, İngiliz sistemine hakim uzmanlardan yardım alınması gerektiği ifade edilirken personel sınıflandırmasının personelinin yaptıkları işin alanına, cinsine, mahiyetine ve güçlüğüne göre gruplara ayrılmasını sağlama önerisi ile Amerikan sisteminin temel ilkesinin benimsenmesi önerisinde bulunulmaktadır.

2.2.2.9. Podol Raporu

1961-1965 yılları arasında Birleşik Amerika "Milletlerarası Kalkınma Örgütü"nde kamu yönetimi danışmanı olarak görev yapan ve bu surenin önemli bir kısmını DPD'de geçiren Richard Podol tarafından 1963'de yazılmıştır.[574] Raporda doğrudan yöneticilere odaklanmış, Türk kamu yöneticisinin belli başlı özelliklerini çıkarılmıştır. Yöneticilerin iş başarma eğiliminin zayıf olması, son derece merkezci olması, haberleşme açısından zayıf olması, rütbe ve mevkiye çok önem vermesi, öğrenmek ve gelişmek

---

[571] Van Mook, İdareci Sınıf İçir Memur Alma Ve Yetiştirme, **Van Mook Raporları** No:4, 1962, s.40.
[572] Mook, **a.g.e.,** s. 46-37
[573] Mook, **a.g.e.,** s 37
[574] Richard Podol, "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi", (Çev. Cahit Tutum), **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı: 10, 1967, s.10.

istemesi bunlar arasında sayılmaktadır. Öğretim ve eğitim durumunun yanında yenileştirme ve yetiştirme faaliyetlerinde yöneticinin rolü de incelenmiştir.[575]

Türk yöneticisini ABD yöneticisi ile karşılaştırıp daha geride olduğu sonucunu varan Podol, bu durumu öğretim sistemine gereği gibi önem verilmemesine, pratik becerilerin yeterince kazanılamaması ve yöneticilik yapmak için önemli bir çalışma tecrübe gereğinin önemsenmemesinden ileri geldiğini belirtmiştir. Ayrıca Türkiye'de yöneticiliği etkileyen çeşitli fakötrler belirlenmiştir.[576]

Yöneticiler konusunda yapılmak istenilenler şu şekilde sıralanmıştır[577]:

1. Yöneticiyi geniş çapta fikren hazırlamak (özellikle orta kademe idarecileri ve imkân bulunursa üniversite öğrencilerini). Amaç bunlara 10 yıl içinde sorumlu mevkileri işgal edecekleri göz önünde tutularak yeni tavırlar, yeni değerler ve fikirler kazandırmaktır.

2. Gelenekçileri zararsız hale getirmek. Böylece enerjik meslektaşlarına ya da astlarına onların aktif destekleri olmaksızın dahi yeni fikir ve metotları uygulama imkânı verilmiş olacaktır.

3. Yönetimin Personel, Bütçe ve O&M gibi çeşitli uzmanlık alanları için uzman yetiştirmek. Yöneticinin etrafına yetişkin elemanlar ve arzulu memurlar vermek şartıyla örgütün gelişmesi devamlı bir süreç haline getirilecektir.

4. Köklü yenileşme hareketlerine girişme arzusu, enerjisi ve cesareti olanlara destek olmak ve bunlara eğitim ve istişare hizmetleri sağlamak suretiyle yardımcı olmak.

5. Mevcut yönetimi geliştirme amacına yönelmiş kurumları desteklemek, yeni fikir ve yöntemlerin benimsetilmesinde öncülüklerinden yararlanmak ve bu kurumlarla çalışma ilişkileri kurmak. Hatta bu kurumların

---

[575] Podol, **a.g.e.,** s.12.
[576] Podol, **a.g.e.,** s.12.
[577] Podol, **a.g.e.,** s.14.

kendi bünyelerinde yetiştirecekleri elemanları çeşitli kurumlara aktarmak için personel takviyesi yapılması da mümkündür.

2.2.2.10. Fisher Raporu

John F. Fisher tarafından 1962'de üç ayrı rapor hazırlanmıştır: 1- Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program, 2- Devlet Personel Dairesinde Sınavı Yapılacak Olan Teşkilata Dair Görüşler, 3- Türk Personel Sistemi-Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor.

John F. Fisher raporlarında liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel ihtiyacının belirlenmesi, sınavların biçimi ve örgütlenmesi çözülmesi gereken sorun alanları olarak sunulur. Personel sayısının coğrafi dağılımına ilişkin bilgi olmadığı, maaş ve ücret sistemini zorlayan fiyat artışlarının maaş ve ücret artışlarının önüne geçmesi nedeniyle yıllar gittikçe aylıklar, maaş ve zam sistemi dışında para ödemelerinin ortaya çıkarması sorunlar arasında sayılmıştır. Sınıflandırma ve standart maaş ve ücret politikasının gerekliliği dile getirilmiştir.[578]

Devlet memuriyetine girebilmek için bir merkezi dairenin olmamasının bazı sorunlara yol açtığı belirtilerek[579] Devlet Personel Dairesi'nin görevlerine yönelik öneriler sunulmuştur: Memur seçme politikasını şekillendirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak, işlerin kategori ile görevlerin türlerine göre kayıtları tutmak gibi önerilere yer verilmiştir.[580] Memur alımında sınav günlerinin ilan edilmesi, sınavlara başvuru şekli, sınavın nasıl yapılacağı, sınav sonuçlarının nasıl duyurulacağı gibi konulara ayrıntılı olarak yer verilmiştir.[581]

---

[578] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** TESEV, İstanbul, 2000, s. 113.
[579] John F. Fisher, **"Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi", DPD**, 1962, s.62.
[580] Fisher, **a.g.e.,** s. 67-68.
[581] Fisher, **a.g.e.,** s. 72-73.

Fisher'ın raporunun bir kısmı *"Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor"* adını taşımaktadır. Öncelikle mevcut personel sistemine ilişkin (kurumların personel sayıları, bunların kategorilere göre dağılışı) bilgiler sunulmuştur[582]. Personel sistemine yönelik temel mevzuatlar hakkında bilgi verilerek, personel yönetimi ve çalışma şartlarına ilişkin mevzuatın çok olduğunu vurgulanarak Anayasa ve sadece önemli birkaç kanuna ilişkin bilgilerin anlatılacağı ifade edilmiştir[583].

Personel yönetiminde reforma gidilmesinin gerektiği vurgulandıktan sonra idarenin her yönünü içine alan bir yenileştirme programına gereksinim olduğunu belirtmiştir.[584] Merkezi bir personel dairesinin kurulmasını önermiş bunun donatılacağı yetkilerden söz etmiştir. Temel faaliyetlerinin; işe alma, seçme, mevkilerinin sınıflandırılması, maaş ve ücret tespit, mesaiyi kıymetlendirme, yetiştirme, izinler, nakiller vs. gibi konulardan sorumlu olmalıdır.[585]

Devletin daimi personele aynı ücret standardına tabi kılması, daimi personele aynı emeklilik ve ücret hakkını, aynı derecede tatil, yıllıkve hastalık izni ve aynı sosyal yardım menfaatlerinin sağlanması, disiplin ve işten çıkarmalarda aynı tarzda uygulamaları sağlaması yönünde de istemlere yer verilmiştir.[586] Sınıflandırma, ücret ve maaşla ilgili öneriler, seçme ve terfiye ilişkin önerilerle rapor sonlandırılmıştır.

İşe göre sınıflandırma ve performansa göre ücret ilkesinin önerilmesi, kurulacak yeni sistemin Amerikan kadro sistemi üzerinde yürüyeceği bu raporda açıkça ifade edilmiştir.

---

[582] Fisher, **a.g.e.,** s. 88-90.
[583] Fisher, **a.g.e.,** s. 88-93.
[584] Fisher, **a.g.e.,** s.112.
[585] Fisher, **a.g.e.,** s.115.
[586] Fisher, **a.g.e.,** s.122-123.

2.2.2.11. Roger Gregoire Raporu

OECD uzmanı olan Roger Gregoire "Türk Kamu Personeli İdaresinin Yapısı" adlı bir rapor hazırlamıştır. Özellikle 657 sayılı DMK'nın hazırlanış sürecine yönelik görüşler belirtmiştir. Raporunda Türk personel sisteminde reformun gerekliliklerini anlatmıştır. Bunu anlatırken de personel sisteminin eksikliklerini gerekçe olarak göstermiştir. Chailloux-Dantel ve Mook raporlarına da atıflar yapılan çalışmada hazırlanacak kanunun sınıf sistemi esasına göre kurulması önerilmiştir.[587]

657 sayılı kanunun kabulüyle girişilen reform uygulamasının zor olduğunun belirtildiği rapor hükümetin uygulamadaki başarısızlığının sebeplerine de yer vermiştir. Bunlar arasında; hükümetin öngördüğü tedbirlerin maliyeti, sınıflandırma sisteminin kurmak için gerekli tedbirlerin alınmayışı, yükselme ile ilgili ilkelerin açıkça düzenlenememesi gösterilmiştir.

Gregoire, memurlara reformun tam olarak açıklanamaması ya da onların reforma inandırılamamasını sürecin önemli eksik yönlerinden biri olarak ele almıştır.

Sınıflandırmaya yönelik ayrıntılı öneriler sunulan raporda Fransa ve Türkiye arasındaki idari gelenek benzerliğinden de bahsedilmiştir.

2.2.3. Yerli Raporlarda Personel Reformu

1960'lara kadar reform çalışmalarında etkili olan yabancı uzman raporları, 1960'lardan sonra yerli raporlarla da desteklenmeye çalışılmıştır. Bu raporlar genellikle komisyonlar tarafından hazırlanmıştır. Geniş çaplı bir reforma dönük olan bu çalışmalar kamu yönetimine ilişkin pek çok unsura yer vermişlerdir. Personel yönetimi alanındaki reform konusu da genel olarak bahsedilen idari reformun içinde bir başlık olarak ele alınmıştır. Bu raporlar

[587] Roger Gregoire, **Türk Personel İdaresinin Yapısı,** (Çev: Yusuf Öztürk-Orhan Arkun-Asuman Erdaş), DPB, Ankara, 1969, s. 8.

arasında 1962 tarihli “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor” adlı çalışma özel olarak personel yönetimine yönelik hazırlanmıştır.

2.2.3.1. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

Yabancı uzman raporlarının yanı sıra, yeni bir anayasanın kabul edilerek kalkınmanın plana bağlanmasıyla kamu yönetimi alanında yeniden düzenleme çalışmaları da bu dönemde hızlanmıştır. Genel bir çalışmaya temel olmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncülüğüyle 1961 yılında *"İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"* hazırlanmıştır. Bu rapor daha önce parça parça yapılan çalışmalardan farklı olarak tüm merkez örgütünü kapsayan ve MEHTAP kısa adıyla bilinecek olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu'na öncülük etmiştir.[588]

Bu çalışma sonucunda iki kısımdan oluşan rapor hazırlanmıştır: birinci kısmında; idareyi geliştirme ihtiyacını doğuran sebepler, idareyi geliştirmenin niteliği, idareyi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili düşünceler yer almıştır. İkinci kısımda ise; İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yapılan idareyi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmiş, dönemin idareyi geliştirme kuruluşları hakkında bilgiler verilmiştir. Raporun son kısmında da idareyi geliştirme çalışmalarını yürütmesi gereken teşkilat yapısı hakkında öneriler sunulmuştur.[589]

TODAİE tarafından hazırlanan bu raporda idari reform çalışmalarının asıl üzerinde durması gereken konunun personel meselesi olduğu belirtilmiştir.[590] Bunun gerekçesi olarak en rasyonel esaslara göre düzenlenmiş teşkilatların bile iyi işleyebilmesi için kaliteli bir memur kadrosuna ihtiyaç duyduğu, güçlü bir personel kadrosunun olduğu bir

---

[588] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 114.

[589] **Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** Ankara, 1994, s. 26.

[590] İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, **TODAİE,** 1965, s. 12.

kurumda bozukluklar kolayca tespit edilir ve çözüm önerileri sunabilecekleri gösterilmiştir.[591]

Bu çalışmada önceki idari reform çalışmaları hakkında da genel bilgiler verilmiş bunların yanında Türkiye'de idari reform ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma hakkında da düşüncelere yer verilmiştir. Burada TODAİE, DPT, DPD'nin görevlerinin neler olacağına ilişkin de görüşler bildirilmiştir.[592]

Teşkilat ve çalışma metotlarına ilişkin sorunlar geniş ölçüde personel konusunun çözümüne bağlı olduğu için, reform çabalarının bu alana yönelmesi stratejik bakımdan isabetli olduğu dile getirilmiştir.[593] Personel reformunun belirli bir plana bağlanmamış olduğu ve buna başlarken de İngiltere referans gösterilerek orada yapıldığı gibi güçlü bir üst düzey yönetici sınıfı oluşturmaya öncelik verilmesi tavsiye edilmiştir[594].

2.2.3.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor

1960 yılında Devlet Personel Dairesi kurulduktan sonra daire ilk çalışmasını 1962 tarihli *"Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor"* adıyla hükümete sunmuştur. En az geçim sınırı, istisnai memuriyet kurumunun asıl amacından uzaklaşması, ek görev sisteminin yaygınlaşmasıyla yapay kadro artışlarına yol açması, vekil görevlerinin ek maaş sağlamaya dönüştürülmesi sorunları irdelenmiştir. Kamu kuruluşlarının ve üniversitelerin görüşleri de alınmıştır. Bu görüşler arasında; aynı görevlere farklı ödemeler yapılması, memurluk sisteminin yıprandığı gündelikçi sisteme yol açıldığı, işe giriş tarihine göre adil olmayan farklı intibak uygulamasının ortaya çıkması,

[591] İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, **a.g.e.**, s. 12.
[592] İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, **a.g.e.**, s.17-19.
[593] İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, **a.g.e.**, s.13.
[594] İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, **a.g.e.**, s.13.

sözleşmeli personel kapsamına sağlık personelinin de alınması gerektiği yer almıştır.[595]

Bu rapor dönemin Başbakanı İsmet İnönü'nün isteği üzerine hazırlanmıştır. Türkiye'de yapılacak idari reformun en önemli aşaması olan personel sisteminin düzenlenmesi hakkındaki çalışmalara başlanmadan önce mevcut devlet personeli ile ilgili mevzuatın tetkik ve tahlilinin ve personelin envanterinin, bir rapor halinde ve kısa zamanda tesbiti istenmiştir. Bu tespit raporu hem Devlet Personel Dairesi'nin yapacağı reform çalışmalarına rehberlik edecek bir kaynak görevi görmek hem de hükümetin personel politikasındaki siyasi, hukuki ve mali hedeflerini tayin etmek bakımından faydalı olacağı düşünülen bilgilerin toplanması için hazırlanmıştır.[596]

Rapor iki temel bölümden oluşmaktadır. Birinci grup devlet personeli ile ilgili mevzuatı özet halinde şu başlıklar altında incelemiştir: devlet personelinin nakdi statüleri, devlet personelinin hukuki ve idari statüleri, personelin hukuki garantileri, devlet personelinin sosyal problemleri, personelin yetiştirilmesi, mahalli idareler personeli, iktisadi devlet teşebbüsleri personeli. Raporun ikinci bölümü devlet personelinin durumunu tespit ve tahlil eden ve bunların açıklamaları ile grafiklerden oluşmuştur.[597]

Ayrıca Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler adlı 155 önerili rapor hazırlanmıştır. Sınıflandırma ve yeterlik ilkesi üzerinde durulmuştur. Bu çalışma Devlet Memurları Yasa Tasarısı'na temel oluşturmuştur. yasanın ilkelerinin belirlenmesinde; anayasal ilkeler, bakanlar kurulunca benimsenen öneriler, insan hakları ilkelerinin devlet memurlarıyla ilgili olanları, işgücü-sosyal hak-iş hukuku konularındaki gelişmeler ile ileri ülke yasal

---

[595] **Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, s. 31.

[596] Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor,** Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1962, s.13; Bu raporun önsözünde *"Cumhuriyet Hükümetinin, personel sisteminin ıslahı hususunda alacağı kararlarda ve tayin edeceği hedeflerde sadece bir doküman hüviyetini taşımaktadır"* ifadesi yer almaktadır.

[597] Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, **a.g.e.,** s. 13.

düzenlemeleri ve ülke gerçeklerinden esinlenildiği 'genel hükümler' de açıklanmıştır.[598]

2.2.3.3. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Bakanlar Kurulu'nun 13.02.1962 tarihli toplantısında idari reform konusu gündeme alınmış, merkez hükümet görevlerinin dağılış şeklini belirlemek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin en verimli şekilde sunulmasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu konuda teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere 'bir proje idare kurulu' oluşturulması ve bu kurul tarafından bir araştırma yapılması kararlaştırılmıştır[599]. Bu kurul ciddi bir araştırma yapmış ve bunun sonucunda MEHTAP olarak adlandırılan rapor yayınlanmıştır. Değerli bilgilerin yer aldığı bu rapor üzerine belirgin bir uygulama yapılmamış, önemli bir doküman olarak konuda çalışanlara yardımcı niteliği taşımaktadır.[600]

Konu ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararı'nda çalışmanın amacı şu şekilde belirtilmektedir: *"Türkiye merkezi hükümet teşkilatına dahil Bakanlık, daire ve müesseseler arasında (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tesbit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak..".* Komisyon, raporunu 1963 yılında başbakanlığa sunmuştur.

Personel sisteminin temel sorunları olarak; personel yönetiminin yeterli bir kuruluş ve yönteme sahip olmadığı, Zat İşleri gibi birimlerin modern

---

[598] **Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** s. 31.
[599] 13.02.1962 gün ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı akt: A. Hayrettin Kalkandelen, "Bizde İdarenin Yeniden Düzenlenmesi", s.31.
[600] A. Hayrettin Kalkandelen, "Bizde İdarenin Yeniden Düzenlenmesi", s.31.

personel yönetimi ilkelerine uygun olmadıkları, personel rejiminin düzenlenmesinin gereği belirtilmiştir.[601]

"Personel İdaresi Sisteminin Temel Unsurları" başlığı altında; iş sınıflandırması, derecelendirilmesi, teşkilatlandırılması, perosnelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, ücret nispetlerinin ve başka hizmet şartlarının tespiti ve düzenlenmesi, her kurum için personel ihtiyacının belirlenmesi ve sağlanması ilkeleriyle birlikte personel görevlerinin dağılışında merkezi görevler ve dairelerini sorumlulukları sayılmıştır[602].

Personel rejiminin geliştirilmesi için şu ilkeler sayılmıştır: hizmet alanlarının sınıflandırılması, her kategoriye tekabül eden asgari azami ücret miktarının belirlenmesi, personele sosyal hakların sağlanması, iktisadi devlet teşekkülrenide çalışanları özel sektörde çalışanlarla eşit şartlara tabi kılmak, merkezi ve genel personel alma usullerinin kabul edilmesi, kurumların zat işleri birimi bugünün modern personel yönetimi anlayışına uygun şekilde geliştirilmesi gerektiği, DPD'nin hangi görevleri yerine getireceğinin belirlenmesi[603].

Raporda personel reformunu gerçekleştirmek için bazı aşamlaar belirlenmiştir. Bunlar; teşkilatla ilgili ıslahat, özel eğitim, hizmetlerin sınıflandırılması, maaşlar, başka hizmet şartları, personel tedariki, mevzuat, müzakere mekanizması, kadrolar ve yeniden derecelendirme, sıınf ve derecelerin personele uygulanması, merkezi personel tedariki, meselelerin çözülmesi, kadroların gözden geçirilmesi, mevzuatta değişiklik, görevlerin merkezi organlar arasında taksimi, personel eğitimi, devlet hizmetine hazırlık personel ihtiyacının karşılanması için tavsiyeler, hizmetiçi eğitimdir.

---

[601] Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, **TODAİE,** Ankara, 1966, s. 70.
[602] Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, **a.g.e.,** s. 70.
[603] Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, **a.g.e.,** s. 73-74.

2.2.3.4. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Devletin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak, yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak, yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini belirlemek ve o güne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek üzere, bakanlar kurulu kararıyla 1971 yılında oluşturulmuş geçici kuruldur.[604] Danışma Kurulu Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla verilen görev, "Hükümet programına göre devlet kesiminin düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak"tır.[605]

Raporun "*Personel Yönetimi"* adını taşıyan bölümünde öncelikle durum tespiti yapılmış ve belirli sorunların altı çizilmiştir. Bölüm kamu personelinin statüsünün sağlam esaslara bağlanması sorununun yeni bir sorun olmadığını ancak personel sorunlarının o dönemdeki kadar 'acil' bir nitelik taşımadığını belirterek başlamıştır. Kamu görevlilerinin sayısının artışı, devletin istihdam alanlarındaki niteliksel dağılımında sorunlar olduğu, bazı kamu görevlilerinin sınavsız göreve getirilmeleri, 657 sayılı DMK'nın sıkıntılı yönlerine, DPD'nin işlevsel olmaması temel sorunlar olarak gösterilmiştir. Bu sorunlara çözüm önerisi olarak; personel sisteminden kaynaklanan sorunların idari reform çerçevesinde ele alınması sunulmuştur. [606]

Sağlıklı bir personel politikasının oluşturulması için öncelikle kamu personelinin sayısı ve niteliği hakkında güvenilir bilgilerin toplanması gereklidir. Reform hazırlıklarına ciddi bir envanter çalışması ile başlanmasının gerekliliği savunulmuştur.[607] İstihdam şekilleri ve hukuki statü, kapsam dışı kuruluşlar, çeşitli ödeme rejimleri arasında denge sağlanması, sınıflandırma, ücret rejimi, devlet memurluğuna giriş, personeli uygun yerde

---

[604] Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1998, s. 105.
[605] İdari Reform Danışma Kurulu Raporu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, **TODAİE,** Ankara, 1972, s. 1.
[606] İdari Reform Danışma Kurulu Raporu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, **a.g.e.,** s. 156-158.
[607] İdari Reform Danışma Kurulu Raporu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, **a.g.e.,** s. 159.

kullanma, personel hareketliliği, kadrolar, hizmetiçi eğitim, yöneticilerin yetiştirilmesi, memur örgütleri, ek sigorta ve yardımlaşma, personel rejiminin bütünlüğünün korunması, intibaklar, merkezi ve kurumsal personel örgütleri konularında öneriler sunulmuştur.

Özellikle personel rejiminin bütünlüğünün korunması konusunda mevzuatın düzenlenmesinin öneminin vurgulanması pek çok rapora göre daha çok önem verilmiştir. Örneğin DMK dışındaki kanunlara konulacak hükümlerle sistemin bütünlüğünün zedelenmemesi dikkat edilmesi gereken hususlardan biri olarak gösterilmiştir.[608]

Yine merkezi örgütün güçlü olması gerektiği başka çalışmalarda olduğu gibi burada da vurgulanmıştır. Personel konusunun bütünüyle örgüt ve yöntem konularından soyutlanamayacağı bu konuların birlikte ele alınması gerektiği, reform çalışmaları için Devlet Personel Dairesi'nin yeniden düzenlenmesi gerektiği raporun genel olarak reform yaklaşımını çizen ifadelerdir.[609]

2.2.4. Kalkınma Planlarında Personel Reformu

Beş Yıllık Kalkınma Planları 1960'lı yıllarla birlikte kamu yönetiminde işleyişi yönlendirici araçlar haline gelmiştir. Planlama uygulamasıyla siyasal-yönetsel-ekonomik-toplumsal pek alana ilişkin düzenlemeler planlarda yer almaya başlamıştır. Personel yönetimine ilişkin çeşitli amaçlar kalkınma planlarında yer almıştır/almaktadır. Çalışmanın bu kısmında dönem itibariyle 1960'lı yıllardan 1980'li yıllara kadar uygulanan politikaları şekillendirmede katkısı olduğu düşünülen Birinci, İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları'na yer verilmiştir. Bahsedilen planlarda personel reformuna ilişkin ilkeler, öneriler aşağıda sunulmuştur.

---

[608] İdari Reform Danışma Kurulu Raporu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, **a.g.e.,** s. 171.
[609] İdari Reform Danışma Kurulu Raporu İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, **a.g.e.,** s. 175-176.

Birinci Kalkınma Planı'nda istihdam problemine geniş ölçüde yer verilmiş, bunun sebepleri ve çözüm yolları tartışılmıştır.[610] Planın *"İdarede Yeniden Düzenleme"* kısmında; hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için, planların uygulanmasında en önemli araç olan devlet idaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi şart olduğu bunu yerine getirmek üzere idarede yeniden düzenleme yapılacağı amaçlanmıştır. Yeniden düzenlemede rehber kabul edilecek ilkeler arasında doğrudan personel sistemini ilgilendiren *"İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek"*[611] ilkesi yer almaktadır.

Planın "*Personel Politikası"* bölümünde şu ilkeler yer almaktadır:

1. İşe yeni girenler, yetişkin olmayan elemanlar eğitime tabi tutulacaklardır. Bunun için sendikaların, işverenlerin ve kamu otoritelerinin yardımlarından faydalanılacaktır.

2. İşçi ile fiilen temas eden ilk kademedeki üstler insan ilişkileri konusunda eğitileceklerdir.

3. İşçilerin ihtisasları dışındaki işlerde çalıştırılmaları sağlanacaktır.

4. Bölge ve iş kolları için sosyal adalet ilkelerine göre tespiti gereken en az ücretlerin üstündeki yükselişler, verimlilik artışlarına bağlanacaktır. Bununla ilgili olarak işçilerin verimlilik çabalarını teşvik edecek ücret sistemlerinin benimsenmesi desteklenecektir. Sanayi dallarının şartlarına göre değişmesi tabii olan ücret sistemlerinin seçimi toplu pazarlıkların konusu olacaktır.[612]

Planın *"Personel Kullanma"* ile ilgili olarak devletin elindeki teknik elemanların kullanılmasında dikkatli davranılması ve her tip elemanın kendi alanında çalışmasının sağlanması önerilmiştir. Bununla ilgili olarak çeşitli kurumlardaki elemanların tam kapasite ile kullanılması için gerekli esnekliği

---

[610] **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,** s. 66.
[611] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 79.
[612] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 108.

sağlayacak bir personel düzeninin kurulacağı belirtilmiştir.[613] *"Vasıflı İnsan Yetiştirme"* konusunda ise her düzeyde eğitim ve öğretime önem verileceği belirtilmiştir.[614]

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "İstihdam*"* başlıklı kısımda istihdam önemli sorun alanlarından biri olarak ele alınmış; bunun çözülmesi için öneriler tartışılmıştır. Kamu hizmetlerinin çeşitli dallarında ve bankalarda, çalışanlarla diğer hizmetlerde çalışanlar arasında ve bunların, kendi aralarında çalışma şartları; güvenlikleri, hizmetiçi eğitimleri ve teşkilatlanmaları yönünden dengesizlik olduğu tespit edilmiştir. 1965'de Devlet Memurları Kanunu'nun kamu kesiminde çalışanların bir kısmı için çalışma şartlarını düzenleyici olmuşsa da bu kanun Türkiye'nin insan gücü politikasına uymadığı sorunlardan biri olarak gösterilmiştir. Ücretler konusunda kamu kuruluşlarında, işçi niteliğinde olmadan çalışanlar için, eğitim seviyesi, çalışma suresi ve yapılan işin niteliğine göre düzenlenmiş, olan ücret politikası yeterli ve adaletli olmadığı dile getirmiştir.

Uygulanacak politikalar arasında *"İşçi ve memur ayırımından işyeri ve işkolunda yapılan toplu sözleşmelerde yetkilerin kullanılmasından, Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu'nun uygulanmasında görülen aksaklıklar giderileceği, kamu sektöründe çalışanların çalışma şartları iş güvenliği ve sosyal güvenlik konularında aralarında bulunan dengesizlik asgari standartlar sağlanarak giderileceği"* sayılmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, kamu sektöründe yeniden düzenleme sonucu iyi işleyen bir insan gücü sistemi sağlamak için her kuruluşta organizasyon piramidinin, görev, yetki ve fonksiyon bağlarına göre düzenlenmesi, kuruluşların ilerisi için üretim ve hizmet kapasitelerini teknolojik değişiklikleri gözönünde tutarak hesaplayıp insangücü ihtiyaçlarını karşılamaları ve yeniden düzenlemede modern işletme araçlarından ve iş değerlendirilmesi tekniğinden yararlanmaları, insan gücünün niteliğini yükseltmek için kamu kuruluşlarında gerekli hizmet içi eğitim programlarının

[613] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 457.
[614] Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 528.

hazırlanacağı önerilmiştir. Üst düzey yönetici yetiştirme ve hizmetiçi eğitim konularında Devlet Personel Dairesi'nin üstleneceği role dikkat çekilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın *"İstihdam İle İlgili Sorunlar"* başlığında istatistiki verilere dayanılarak ayrıntılı bir tartışma yürütülmüştür. "*Kamu Kesimi Reformu"* başlığında; memuriyette teminat, çok genç yaşlarda birinci derece memuriyetlere tayin edilme yolunun açılmış bulunması, yetişme ve kendini yenileme duygusunu olumsuz yönde etkilemektedir. Yüksek yöneticisi kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması; genç kuşaklarda kolay değer yangılarının yayılmasına, meslek ahlâkı ve yönetimin bozulmasına yol açabilmektedir. Bunlara çözüm olarak kamu yönetiminde geniş çaplı reform planın en çok işlediği konulardan biri olmuştur. Bunlar arasında personel reformu içinde değerlendirilebilecek ilkelerden biri *"yüksek yetenekli bir yönetici kadrosu ve nitelikli personel yetiştirme amacıyla kamu yönetimi reform çalışmalarına başlanacaktır"* ilkesidir.

2.3. 1960'LI YILLAR VE KÖKLÜ DEĞİŞİM

1961 Anayasası'nda kamu personel rejiminin ilkeleri ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Anayasa'nın hak ve özgürlüklere ilişkin bölümünde, çalışanlara ilişkin hükümler ve devlet hizmetlerine girme hakkı, yasama organında memurluk ve vekillik ilişkisi, İdare başlığı altında kamu personel rejimin temel ilkeleri, yargı üst başlığı altında da özel bir memur kümesi olarak yargı mensuplarının personel rejimleri düzenlenmiştir.[615]

1961 Anayasası'nın 58. maddesinde kamu hizmetlerine girme hakkı *"her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez"* şeklinde düzenlenmiştir. Madde 59'da ise "*kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev*

[615]Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** s. 291.

alanlar, bundan istisna edilemez" ifadesiyle mal bildirimi konusuna yer verilmiştir. [616] Anayasa'nın 58. maddesi Türk personel yönetimi ve hukukunda memurluğa giriş, kalış, yükseliş ve ayrılışta "liyakat sistemini" kabul ve emretmiştir.[617]

1961 Anayasası'nın *"İdare"* bölümünde de memurlarla ilgili hükümler yeralmıştır. 117,118 ve 119. maddelerde sayılan bu hükümler aşağıdaki gibidir:

Memurlarla İlgili Hükümler

a) Genel Kural

Madde 117- Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.

Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Bu maddede yer alan *kanunla düzenlenmesi* hükmü 657 sayılı kanunun tasarısının hazırlanmasını sağlamıştır.[618]

b) Memur Teminatı

Madde 118- Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak dipsiplin kovuşturmalarında, isnad olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır.

Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez.

Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz.

Asker kişiler hakkındaki hükümler saklıdır.

c) Memurların Siyasi Partilere ve Sendikalara Girememesi

---

[616] Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri,** s. 189.
[617] Sait Güran, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri,** s.193.
[618] Nihat Kayar, **Kamu Personel Yönetimi,** Ekin Basın Yayın Dağıtımı, Bursa, 2010, s. 21.

Madde 119.- Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere üye olamazlar. Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasından, siyasî kanaatlerinden dolayı her hangi bir ayırım yapamazlar.

Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetinden temelli çıkarılır.

20.9.1971 ve 1488 sayılı kanunla 119. madde şu şekilde değiştirilmiştir: "Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasi partilere ve sendikalara üye olamazlar. Memurlar ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında, siyasî kanaatlerinden dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar. Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetinden temelli çıkarılır. İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin mesleki menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir"

1961 Anayasası statüsel çalışma ilişkisinin altını çizmiş, ancak bu statüye girecek memurların kimler olacağı açık, seçik belirlememiştir. Kamu hizmetleri için acaba hangi görevler "asli ve süreklidir"? Acaba, "genel idare esasları" kavramı bir kamu gücü kullanmak anlamına mı gelmektedir? Bu soruların tartışmaya açık olarak kalmıştır.[619]

1961 Anayasası "memur" kavramını maddelerin özü olarak korumuştur. Ancak kamu hizmeti görevlileri gibi farklı kavramlarla da karşılaşılmıştır. Örneğin 45. maddede; işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin sendika kurma hakkı yasayla düzenlenecektir. Buna göre kamu hizmetinde işçiler istihdam edilecebilecek ve işçiler dışında başka istihdam

[619] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 27.

türlerine de yer verilmektedir. Dolayısıyla Anayasa'nın genel olarak tercih ettiği kavram "kamu hizmeti görevlileri"dir.[620]

2.3.1. Personel Sisteminin Teşkilatlanması: DPB

DPB gibi örgütlerin kurulmalarına ve gelişmelerine ilişkin bilgiler, sosyal bilimlerin farklı farklı alanında çalışanları tamamen ya da kısmen ilgilendiren bir konudur.[621] Kamu politikalarının oluşumunda aktör olan DPB gibi kurumların her biri hem kuruluş hikayeleri hem de gelişim çizgileri itibariyle ülkenin siyasal-yönetsel tarihinin izlerini taşır. Personel politikalarının belirleyicisi ve yürütücüsü olarak konumlanan DPB (ki 1980 sonrası dönemde 'başkanlık' statüsünde şekillenecek) personel reformu konusunda incelenmesi gereken en önemli yapıdır.

1950'li yıllarda ortaya atılan merkezi bir personel örgütü kurulması önerisi, memurluk statüsünün koşullara uygun olarak nesnel, açık ilkelere bağlanması düşüncesi 1960'lı yıllarda da genel kabul görmüş çalışmalar sürdürülmüştür.[622] Merkezi personel dairesi oluşturulmasının sebepleri olarak şunlar gösterilmiştir[623]: Personel sağlamanın siyasi, kişisel vb. etkilerden kurtarılarak liyakat esasına ve demokratik ilkelere bağlanması isteği; devlet personeli miktarında kaydedilen büyük artışlar karşısında çeşitli idari teşekküller için ortak olan sorunların bir merkezden çözülmesi zorunluluğu; İdari reformların gerçekleştirilmesini kolaylaştırma ihtiyacı; devlet hizmetlerini gereği gibi yerine getirecek bir idare mekanizması kurma isteği.

Personel reformunu gerçekleştirme çabalarının arttığı bu dönemde devletin genel ve belirli bir personel politikasının yokluğu en önemli sorunların

---

[620] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 80.
[621] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", **AÜ SBF Dergisi**, XLII/1-4, 1987, (75-114), s.75.
[622] Birgül Güler, "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)", **Amme İdaresi Dergisi**, s. 80.
[623] Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Geçici Kanun Tasarısı Üzerinde Düşünceler", (TODAİE'nin görüşleri) (5 Ağustos 1960), Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", **AÜ SBF Dergisi**, XLII/1-4, 1987, (75-114), s. 109.

başında gelmekteydi. Dolayısıyla, herşeyden önce yapılması gereken şey personel yönetiminin genel politikasını belirlemek ve personel meselelerini bir bütün halinde ele almak gerekmiştir. Bu işin gereği gibi yerine getirilebilmesi için de merkezi bir personel dairesinin kurulmasına ihtiyaç olduğu da savunulan fikirler arasında yer almıştır.[624]

Kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası ile yeni ve uygun yöntemler geliştirip bunları değişen şartların ışığı altında gözden geçirip sürdürmek amacıyla Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması fikri, ilk olarak 1950'de hazırlanan Barker Raporu'nda ileri sürülmüştür.[625] DPB'nın kuruluş çalışmaları 1949 yılında Dünya Bankası ile yapılan görüşmelerle ortaya çıkmıştır. Barker Raporu ile birlikte merkezi bir personel örgütü kurulması ve ABD'dekine benzer bir '*görev sınıflandırması'* önerilmiştir.[626] Bu konuda ikinci önemli yazılı belge 1951 tarihli James W.Martin ile Frank C.E. Cush Raporu'dur. Bu raporda da yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir. 1952 yılında Leimgruber tarafından hazırlanan bir diğer raporda "zat işleri"nin yerine geçecek bir örgütün kurulabileceğine yer verilmiş; 1959 yılında ise Chailloux-Dantel tarafından hazırlanan raporda Türk personel rejiminde göze

---

[624] Tahir Aktan, "Türkiye'de Personel Reformu", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:317, 1969, (3-13), s. 5.

[625] Barker Raporu'nun oluşmasına yol açan gelişmeler 1949 yılı başlarında Türk hükümeti ile Dünya Bankası temsilcileri arasında yapılan görüşmeler sonucunda ortaya çıktığı bilinmektedir. Türk hükümeti 1949 yılında ekonomik bir inceleme yapmak üzere Türkiye'ye bur kurul gönderilmesi isteğinde bulunmuştur. Dünya Bankası'nın Türkiye ile birlikte finanse ettiği bu kurulun başkanlık görevi Amerikalı James Barker'a verilmiştir. Barker 1949 yılı sonlarında Türkiye'ye gelerek konuyla ilgili ön incelemelrde bulunmuş ve bu çalışmalarına dair Dünya Bankası'na bir ön rapor sunmuştur. Daha sonra oluşacak kurulun; yapısı, çalışma alanı ve görevleri konusunda anlaşmaya varılmıştır. **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** DPB, Ankara, 1990, s. 1.

[626] Metin Karadağ, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", **Amme İdaresi Dergisi,** 33/1, 2000, (153-163), s. 136, Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulmasına ilişkin önerinin yer aldığı Barker Raporu, Türkiye'de personel yönetimini de içine alan kamu yönetimi bilim dalının kurulup yerleşmesinde olağanüstü bir ölçüde belirleyici olmuştur. Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde kamu yönetimi öğretiminin başlaması, çok sayıda genç üniversite öğretim üyesiyle yardımcısının bu alanda yetişmek üzere Birleşik Amerika'ya gönderilmesi doğrudan doğruya orada yer alan önerilerin bir sonucudur. Aradan otuz yılı aşkın bir süre geçtikten sonra, yabancılardan oluşan küçük bir kurulun ortaya koyduğu, ana konusu da yönetim olmayan bir yazanakta yer alan bir iki önerinin yazarın da aralarında bulunduğu birçok kişinin uğraşsal yazgısına yön verdiğini, birtakım kurumların ortaya çıkmasını sağlayarak bir ülke için önemli gelişmelerle sorunlara yol açtığını görmek oldukça düşündürücü oldu. Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 98.

çarpan ferdiyetçi ve ilkesiz uygulamalara son vermek amacıyla tüm kamu personelini kapsayacak genel bir personel örgütünün oluşturulması, kurulacak bu örgütün tespit edilen sorunları geniş bir bakış açısıyla ele alarak bilimsel, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveler bakımından incelemesi gerektiği aksi takdirde sadece bir icra bürosu olarak kalmaya mahkum olacağı belirtilmiştir. Türkiye'de merkezi bir personel örgütünün kurulmasını, çok önemli ve zorunlu bir ihtiyaç olarak gündeme getiren bu raporlar DPD'nin kurulmasını hızlandıran önemli araştırmalar olmuşlardır.[627]

Böyle bir kurumun oluşturulmasına yönelik TODAİE de görüş bildirmiştir. Devlet personel reformu konusunda ilk adım olarak, devlet personeli konusunu bütün kapsamı ile içine alacak bir kanunun hazırlanması yerine reform tedbirlerini ve ilgili kanuni mevzuatı hazırlayacak böyle bir organın kurulmasını uygun gördüğünü belirtmiştir.[628]

1956 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan Devlet Personel Kanunu Tasarısı'nda da DPD'nin kurulması öngörülmüştür. Tasarıda, Türk personel rejimine ilişkin sorunlara çözüm getirmek amacıyla gerekli çalışmaları yapacak Başbakanlığa bağlı DPD kurulması öngörülerek, dairenin nasıl ve kimlerden oluşturulacağı, görevlerinin ne olacağı belirtilmiştir. Tasarıya göre bu dairenin görevleri; kurumların aynı nitelikli işleri için eşit ve adil ücret ilkesini gerçekleştirmek, önceden belirlenen objektif esas ve ölçülere göre memur ile hizmetlileri sınıflandırmak, kadroları kurumların ihtiyaçlarına uygun hale getirmek, hizmetli unvanlarını standartlaştırmak, askeri kadrolardan gerekli görülenleri sivil kadroya veya sivil kadroların askeri kadroya geçişi ile ülkenin ekonomik ve mali durumunu gözeterek maaş, ücret ve özlük haklarında yapılması gereken değişikliklere ilişkin teklifte bulunmak kanun tasarısında belirtilen mevzuat projelerini hazırlamak olarak belirtilmiştir.[629]

---

[627] http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html

[628] Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Geçici kanun Tasarısı Üzerinde Düşünceler", (TODAİE'nin görüşleri) (5 Ağustos 1960), Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", **AÜ SBF Dergisi**, XLII/1-4, 1987, (75-114), s. 109.

[629] http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html

Yapılan çalışmalar sonucu DPD'nin kuruluş düzenlemesi olan 160 sayılı kanun oluşturulmasına karar verilmiştir. 160 sayılı kanunun, kanunlaşma sürecine ilişkin mecliste yapılan tartışmalardan önemli notlar: Bu tartışmalarda Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İncesulu'nun görüşlerinde devlet memurlarına verilmekte olan maaşın hangi sisteme göre ödenmesinin daha uygun olacağı, milletin ve mevcut vergi sistemimize uygun olarak bugünkü sistemin mi, yoksa diğer ülkelerdeki maaş sisteminin mi esas alınacağına yer vermiştir. Bu bakımdan böyle bir kurumun kurulmasına ve bu kanunun çıkmasına gerek olduğu yönündedir.[630]

Yine dönemin milletvekillerinden Kamil Karavelioğlu; bu kurumun personel rejiminin ıslahı için kurulması gerektiğini dile getirmiştir.[631] Kadri Kaplan tarafından, DPD'nin personel planlaması yapacağı bunun da daha rasyonel bir çalışma ortamı sağlaması için DPT ile birleştirilmesine yönelik de görüş bildirilmiştir. Yine Kadri Kaplan tarafından yurt dışında durumun araştırılıp araştırılmadığı sorulmuştur. Bunun üzerine İktisat Komisyonu Müşaviri Adnan Başer ve Ragıp Hanyalı diğer ülkelerdeki örneklerden bahsetmişlerdir.[632]

DPD, hükümete görüş bildirmek, araştırmalar yapmak, kanun tasarıları ve sair mevzuat hazırlık ve revizyonları yapmak üzere kurulmuştur, bir kurmay organı kimliğinde oluşturulmuştur. Dairenin başbakanlığa bağlı bir organ olarak, hükümeti aydınlatıcı, hatta uyarıcı bir nitelik kazanması beklenmiştir. Ancak, yüklendiği tarihi görevi liyakati sağlayacak bir statüye ve kadroya sahip olamaması büyük bir talihsizlik olarak değerlendirilmiştir.[633]

Aslında kuruluş aşamasındaki tartışmalarda da kuruma verilecek görevlere ve bunların önemine dikkat çekilmiştir. Örneğin; Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı ve İktisat Komisyonu Raporu'nda Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İncesulu, bu dairenin öneminden

---

630 Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** s. 192.
631 Kantarcıoğlu, **a.g.e.,** s. 194.
632 Kantarcıoğlu, **a.g.e** s. 197.
633 Tahir Aktan, "Türkiye'de Personel Reformu", s. 6.

bahsetmiştir. Bu dairenin yükleneceği; memurların vasıflarının belirlenmesi gibi görevlerinin olacağından bahsetmiştir.[634] DPD kurma düşüncesi belli, açık bir geçmişe sahip olmakla birlikte karar verme konumunda olanların konu hakkında yeterli bilgiye sahip olduklarını ileri sürmek oldukça güçtür. Tasarı, askeri geçiş dönemlerine özgü ortamların genel havası içinde kanunlaşmıştır.[635]

160 sayılı DPD kuruluşuna yönelik kanun tasarısının meclisde kanunlaşma sürecine ilişkin tartışmalardan bazıları şöyledir:

Bu tartışmalarda Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İncesulu'nun görüşleri: *devlet memurlarına verilmekte olan maaşın hangi sisteme göre ödenmesinin daha uygun olacağı, milletin ve mevcut vergi sistemimize uygun olarak bugünkü sistemin mi, yoksa diğer ülkelerdeki maaş sisteminin mi esas alınacağı tespit edilecektir. Bu bakımdan böyle bir kurumun kurulmasına ve bu kanunun çıkmasına gerek olduğu yönündedir.*[636]

Dönemin milletvekillerinden Kamil Karavelioğlu; *bu kurumun personel rejiminin ıslahı için kurulması gerektiğini dile getirmiştir. Kadri Kaplan ise DPD'nin personel planlaması yapacağı bunun da daha rasyonel bir çalışma ortamı sağlaması için DPT ile birleştirilmesine yönelik görüş bildiren parlamenter de olmuştur.* Yine Kadri Kaplan tarafından yurt dışında durumun araştırılıp araştırılmadığı sorulmuştur. Bunun üzerine İktisat Komisyonu Müşaviri Adnan Başer ve Ragıp Hanyalı diğer ülkelerdeki örneklerinden bahsetmişlerdir.[637]

Tartışmalarda farklı görüşler ortaya çıkmış olsa da *Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun* 13 Aralık 1960'da onaylanmıştır. İkisi

---

[634] **Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı,** 54. Birleşim, 13.12.1960, Cilt: 4, s. 9-10.
[635] Birgül Güler, "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)", **Amme İdaresi Dergisi**, s. 83-84.
[636] **Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı,** 54. Birleşim, 13.12.1960, Cilt: 4, s. 9-10.
[637] **Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı,** 54. Birleşim, 13.12.1960, Cilt: 4, s. 9-10.

geçici madde olmak üzere 11 maddeden oluşan 160 sayılı kanun 17 Aralık tarihli ve 10683 sayılı RG'de yayımlanmıştır.[638]

DPD'nin görevleri 160 sayılı kanunun 5. maddesinde sayılmış olan görevleri şunlardır:

> *Belirlenmiş kıstaslara göre memuriyet ve hizmetleri gruplandırmak suretiyle kurumların benzer işleri için eşit ücret prensibini yaşama geçirmek, memur ve hizmetli kadro unvanlarını standart hale getirmek, personelin işe alınma ve terfileri için gereken yeterlik koşulları ile çalışma yöntemlerinin rasyonelleştirilmesi için uygulanması gereken usul ve esasları belirlemek; ülke genelindeki iktisadi, sosyal ve mali gelişmeleri izleyerek maaş, ücret ve diğer özlük haklarda yapılması gereken düzeltmeleri hazırlamak; kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmetin gereklerine uygun bir düzeyde tutulması için gerekli düzeltmeleri yapmak, ihtiyaç fazlası olan personeli ihtiyaç duyulan boş kadrolara yerleştirme usul ve esaslarını belirlemek, kurumlarınca açıkta bırakılacak personele ilişkin işlemleri düzenlemek, iç ve dış gezi günlükleriyle sürekli görevle yurtdışında bulunan memurların maaşlarına uygulanacak ödeme oranlarını belirlemek, genel personel kayıtlarını tutmak; kamu görevlileri hususunda sayısal bilgiler toplamak; görev alanına giren konularla personel rejimini düzenlemeye ilişkin kanun tasarıları, tüzük ve yönetmelikler hazırlamak; kamu personelinin hak ve yükümlülüklerini, bunlara uygulanacak disiplin sistemini belirleyerek bütün kurumlarda aynı şekilde uygulanmasını sağlamak, personelin yetiştirilmeleri, ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun teknikleri belirlemek; personelin ödüllendirilmesine ilişkin hususları incelemek, sonradan ortaya çıkacak ihtiyaca göre doğrudan ya da Dairenin teklifi üzerine Dairenin*

[638] Metin Karadağ, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", **Amme İdaresi Dergisi,** 33/1, 2000, (153-163), s. 137.

kadrolarını ve giderlerini artırmamak şartıyla verilecek diğer işleri görmek.[639]

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun'un kuruluş kısmında; *"bu kanunun şumulüne dahil kurumların personel rejimini memleketin ktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslarına uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek maksadıyla Başbakanlığa bağlı bir Devlet Personel Dairesi kurulmuştur" hükmü düzenlemiştir.*

Reform konusunda ilk ciddi adım olarak DPD'nin kurulması gösterilebilir. 13 Aralık 1960 tarihinde kurulan ve 2 Mayıs 1961 tarihinde fiilen çalışmalarına başlayan DPD, reformun bir bütün olarak ele alınması düşüncesinin resmi plandaki görünümüdür. Kurum, başlangıçta ön çalışmalar yapmış, devlet personelinin genel bir envanterini ortaya çıkarmıştır. Daha sonra yeni rejimin temel ilkelerini bir araya getiren teklifleri hazırlamış ve bu tekliflerde yer alan ilkeler Bakanlar Kurulu'nun 8 Mayıs 1963 tarihli toplantısında kabul edilerek 21 Mayıs 1963 tarihli ve 11408 sayılı RG'de yayınlanmıştır. Bu belgeler, daha sonra hazırlanan DMK tasarısına temel teşkil etmiştir.[640]

Çalışmanın ilerleyen kısımlarında yer verileceği gibi 1980 sonrası dönüşümden DPD de etkilenmiştir.[641] 08.06.1984 tarihli 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin birinci kısmında amaç, kapsam, görev ve teşkilat

---

[639] http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulmasi.html

[640] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", Y**üksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları,** Eğitim Yayınları, Ankara, 1968, s.296.

[641] Kamu personel reformunu gerçekleştirmek üzere kurulan DPD'nin, kendisinden beklenen çalışmaları gerçekleştirebilmesi için yeniden düzenlenmesi gerektiğinin yaygın bir kanaat olarak gündeme geldiğinde dairenin yeniden düzenlenmesine ilişkin ilk resmi görüşlerin 1973 Yılı İcra Planında ve bunu takip eden diğer uygulama planlarında ifade edilmiştir. Bu konudaki kararlılığın en önemli yansıması Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ortaya çıkmıştır. Planda; yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tamamıyla gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, kurumlara bu yönde teknik yardımların sağlanması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi, yapılmamış hizmetlerin saptanması görevlerinin daha etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla DPD'nin, merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmüş, bu düzenleme gerçekleşinceye kadar, kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmaların DPT'nin sorumluluğunda ve DPD'nin, yakın işbirliği ile yürütüleceği belirtilmiştir. http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html

düzenlenmiştir. Buna göre amaç kısmı; "*bu kanun hükmünde karanamenin amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, müessir ve ekonomi şekilde yürütülebilmesi için; devlet perosnel rejiminin temel ilke ve politikasının, devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin; memleketin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek aksaklıkların giderilmesi mevzuatın değişen şartlara göre geliştirilmesi, kamu personelinin hizmetöncesi ve hizmetiçi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın takip ve denetlenmesi, kullanılan idari usul ve metotların değerlendirilmesi ve geliştirilemsi için gerekli ve yetkeli olmak üzere Başbakana bağlı Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir. Başbakan bu teşikalıtn yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı veya Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir"* şeklinde düzenlenmiştir.

Bu KHK ile DPB'nin görevleri daha detaylı olarak sıralanmıştır. Teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. KHK'nin 3. maddesinde sayılan görevleri arasında; "kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasıın esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmes ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmalar yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak" maddesi ile kamu personeline ilişkin en yetkili kurumun DPB olduğunu açıkça belirttiği değerlendirmesi yapılmıştır.[642]2

217 sayılı KHK dışında diğer mevzuatla DPB'ye verilen görev ve yetkilerden bazıları şunlardır[643]:

---

[642] Mehmet Tekinarslan, "Kamu Personel Sisteminde 50 Yıllık Bir Kurum Devlet Personel Başkanlığı (1960'tan 2010'na), **Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluşunun 50. Yılına Armağan**, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2011, s. 5.

[643] Mehmet Tekinarslan, "Kamu Personel Sisteminde 50 Yıllık Bir Kurum Devlet Personel Başkanlığı (1960'tan 2010'na), s. 6.

- Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atama teklifi yapılan personelin atandığı kurumdaki yeni görevine başlayıncaya kadar durumunu takip etmek ve ilgili personele ilişkin ortaya çıkan sornlara çözüm getirmek.
- Özürlü vatandaşların kamuda istihdamı konusunda gerekli çalışmaları yapmak.
- Kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin çalışmaları yürütmek.
- Geçiçci personel atama tekliflerini yapmak.
- AB üyelik sürecinde başkanlığın görev ve yetki alanına giren konularda müktesebat uyumunun sağlanması amacıyla gerekli mevzuat değişiklik çalışmalarının yürütülmesini sağlamak.
- Kamu Personel Seçme Sınavı'na ilişkin görevlerini yerine getirmek.
- Kamu görevlilerinin görevde yükselmesi ve unvan değişikliğine ilişkin esasları belirlemek.

DPB'nın doğrudan personel rejimine ilişkin görev ve yetkileri şunlardır[644]: personel rejiminin esaslarını belirlemek, devlet personel politikasının belirlenmesi ve uygulanmasına yardımcı olmak koordinasyonu sağlamak, kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün esaslarını belirleme, personel mevzuatının uygulanmasında birliği sağlamak, personel rejminin geliştirilmesi için gereken çalışmaları yapmak.

DPD Türk idare sistemindeki büyük bir boşluğu dolduracak bir idari reform müessesesi olarak kurulmuştur.[645] Ancak DPD'nin kuruluş öyküsü, onun başlıca kuruluş amacı olan "personel reformu" çalışmalarındaki başarısızlığın da bir öyküsü olmuştur.[646] Ayrıca bu kurum 'daire' satüsünde

[644] http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_RejimGY.html
[645] **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor,** TODAİE, 1965, s.19.
[646] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 97.

olduğu dönemde Cahit Tutum tarafından personel yönetiminin DPD gibi küçük bir makamda merkezileştirilmesinin doğru olmayacağı belirtmiştir.[647]

160 sayılı kanuna göre kurulan DPD personel politikası ve bunun uygulanmasında Bakanlar Kurulu'na karşı müşavir olarak sorumlu bir konuma sahip olmuştur. Dairenin kuruluş amacı bakanlıklarda ve kurumlarda başlangıçta oldukça iddialı kurulan DPD zamanla yetki ve saygınlığını yitirmiş, yerini kısmen Maliye Bakanlığı'nın almış olmasından dolayı da eleştirilmiştir.[648] Benzer bir değerlendirme de personel yönetimi alanında uzman bir kuruluşun Türkiye örneğini temsil eden bu kurumun yeterince yetkiye sahip olmadığı dolayıısyla önemli faaliyetler gerçekleştiremediği, personel sistemi ile ilgili çalışmaların büyük ölçüdde mali konularda destek gerekeceği kaygısından dolayı Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmüş olması şeklindedir.[649]

DPB'na ilişkin Kasım 1996-Haziran 1997 tarihleri arasına ilişkin Devlet Denetleme Kurulu'nca hazırlanan rapor dikkat çekicidir. Buna göre;

> "Personel rejimiyle ilgili kendisine pek çok görev verilmiş olan DPB verilen sınırlı yetki ile bir reform örgütü olamadığı gibi merkezi güçlü bir yürütme birimi olduğu bile tartışmalıdır. Son yıllarda DPB personel rejimi ile ilgili düzenlemelerde ağırlığını yitirmiş, Maliye Bakanlığı merkezi personel birimi haline gelmiştir. Başkanlığın kurumlara danışsal nitelikte hizmet sunmak ve öneri üretmekten öte olamadığı görülmektedir. Yürütme gücü yoktur. Teknik donanımı yetersizdir".[650]

DPD'ye yönelik yapılan eleştirilerin kaynağını yeterince saygınlığa sahip bir kurum olarak doğmaması oluşturmuştur. Bu durum kurumun tarihsel gelişimini ve siyasal-yönetsel yapıdaki konumunu da önemli ölçüde etkilemiştir. Bir reform kuruluşu olarak düşünülen bu kurum ödeme düzeni

---

[647] Cahit Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", s. 104.
[648] Cahit Tutum, "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", s. 104.
[649] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", **s.** 80.
[650] DDK, Türk Kamu Yönetiminde Personel Verimliliği ve Niteliğinin Geliştirilmesi, DDK rapor, No: 1996/7, Ankara, s. 140, akt: Metin Karadağ, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", s. 139.

bakımından sıradan bir kamu kuruluşundan farksız olarak dünyaya gelmiş, bu yüzden de başından beri yeteri kadar önem verilmemiştir.[651]

18.02.2011 tarihli ve 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 DPB son dönem, kuruluşundan başlayan başkanlık olarak yapısının değişitirilmesine kadar en güçlü konumuna gelmiş gözükmektedir. Örneğin, özürlü vatandaşların devlet memuriyetine girişi için belirlenecek kadroların takip ve denetimi; memurların yürüttükleri hizmetin özelliklerine göre bu madde uyarınca tespit edilen çalışma saat ve süreleri ile görev yerlerine bağlı olmaksızın çalışabilmelerine ilişkin usul ve esasların DPB'nın teklifinin esas alınması kurumun yönetsel yapı içerisinde daha yetkili bir hale getirilmeye çalışılmıştır.

2.3.2. Personel Sisteminin Kurucu Mevzuatı: DMK

Yabancı uzman raporları ve uygulamadaki problemler dikkate alınarak Başbakanlık, yeni bir "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu" tasarısı hazırlatmıştır[652]. Bu tasarı Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi'nin 4 Nisan 1956 tarih ve 71-290/1219 sayılı yazıları ile TBMM'ne sunulmuştur. Bu kanun tasarısının gerekçesinde yeniden bir "Devlet Barem Kanunu" yapılmasını gerektiren sebepler belirtilerek memurlar arasında ücret

---

[651] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 99.

[652] Tasarının ayrıntılı sayılabilecek bir eleştirisi için, hükümetçe görüş istenmesi üzerine Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde oluşturulan yedi kişilik bir kurulun sunduğu rapor incelemeye değerdir. Bu raporda yer alan çeşitli eleştiriler arasında sınıflandırma konusuna özellikle değinilmiş, kimi yararları bulunmasına karşın, çok iyi yetişmiş uzmanların varlığını gerektirmesi, uygulanmasının güçlüğü, kamu görevinin bir kariyere dönüşmesini güçleştirmesi gibi nedenlerle Türkiye'de uygulanmasının sakıncalı olacağı belirtilmiş, kanunda sınıflandırma için öngörülen iki yıllık sürenin de yetmeyip daha uzun bir süreye gereksinme duyulacağına değinilerek bu konuda izlenmesi gereken yönteme ilişkin önerilerde bulunulmuş, bu arada yapılacak incelemelerin belki de İngiltere'dekine benzer daha geniş sınıfları içeren bir düzenin ihtiyaçlara daha uygun olduğunu göstereceğinden söz edilmiştir. "Devlet Personel Kanunu Tasarısı Hakkında Rapor", AÜ SBF Dergisi, X/4, 1955, s. 178-192. akt: Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 81.

dengesizlikleri açıklanmıştır.[653] Bu tasarı TBMM'ne 07.04.1958 tarihinde sunulmuşsa da görüşülemeyip kadük olmuştur. 27 Mayıs 1960 tarihinden sonra hazırlanan kanun tasarısına kaynak oluşturan tasarıda, memur maaşlarının günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi ve dağınık olan personel mevzuatının biraraya getirilmesi ele alınmış ve kanunun uygulama alanı geniş olarak belirlenmiştir.[654]

Tasarı, yabancı uzman raporlarında belirtilen görüşlere de uygun olarak, tüm kamu görevlilerini —bakanlıklar örgütü dışında kamu iktisadi teşebbüslerinde, üniversitelerde, yargı kuruluşlarında, yerel yönetimlerde çalışan tüm görevlileri— içine alacak bir kapsamda düzenlenmiş, tasarının gerekçesinde; görevlerin işin niteliği, sorumluluk düzeyi, başarıyla yapılabilmesi için işi görende bulunması gereken bilgi, beceri, deneyim gibi belirli nesnel ölçütlere göre değerlendirileceği; devlet örgütünün neresinde bulunursa bulunsun, görev alanlarıne olursa olsun, aynı işi yapanlara aynı maaşların ödeneceği, bir başka deyişle *eşit işe eşit ücret* ilkesinin gerçekleştirileceği açıkça belirtilmişti.[655]

1962 yılında DPD tarafından hükümete sunulmuş olan *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor* aynı zamanda 657 sayılı DMK tasarısının hazırlık çalışmasıdır. Devlet personelinin hukuki, mali, idari, sosyal durumunu ve personel idaresinin çok dağınık, geniş ve çeşitli olan mevzuatını inceleyerek DPD, Ön Rapor halinde yayınlamıştır. Daha sonra ise yeni personel rejiminin ilkelerini Teklifler Raporu halinde Bakanlar Kurulu'na sunmuştur. Kabul edilen teklifler üzerinden tasarının hazırlanmasına başlanmıştır. Genel hükümler, sınıflandırma, mali ve sosyal haklar ayrı ayrı hazırlanarak bir taslak halinde birleştirilmiştir. Tasarıyı bütün devlet teşkilatınca benimsenecek bir reformun temel metni haline getirme amacı taşıyan DPD, geçici ve intikal hükümleri hariç, tasarının bütün maddelerini gerekçesi ile birlikte bakanlıklara ve üniversitelere göndermiştir. Bunların dışında, Başbakanlık Müsteşarı'nın

---

[653] **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** DPB, Ankara, 1990, s. 7.
[654] **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** DPB, Ankara, 1990, s. 8.
[655] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 80-81.

başkanlığında bütün bakanlıkların müsteşarları ile üniversite temsilcilerinin katıldıkları iki toplantı yapılmış, sözlü görüşler alındıktan sonra bunlarla ilgili görüşler ve varılan sonuçla belirtilmiştir. Diğer taraftan da çeşitli kurumların ve meslek kuruluşlarının temsilcileri ile toplantılar yapılarak maddeler üzerinde karşılıklı görüşlerin uzlaştırılmasına çalışılmıştır. Bütün bu görüş ve ortak çalışmalar bir daha gözden geçirilip değerlendirilerek tasarıya son şekli verilmiş, 07.09.1964 tarihinde meclise gönderilmiştir.[656]

Tasarının geçmişi 1956 yılında hazırlanan tasarıya dayanmaktadır. 1956 yılından itibaren sürekli gündemde olan kanun hazırlıklarının tamamlanması, tasarıda ve sonrasında önerilen ilkeler ve yapılan çalışmalar sonucu ancak 1965 yılında gerçekleşebilmiştir. 14.07.1965 tarihinde kanunlaşan 657 sayılı DMK uygulamaya ise beş yıl sonra girebilmiştir.[657]

Kanunla ilgili uygulanabilirlik endişeleri yaşanmış olsa da öncelikle sınıf tüzüklerine (kanun otuz altı yerde sınıf tüzüklerine göndermede bulunmuştur) bırakılan konuların kanunla düzenlenmesi gerektiği için tekrar kanun üzerinde çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde, 1966 yılında *657 sayılı Kanunun Uygulanması İçin Gerekli Çözüm Yollarını Araştırma ve Bu Amaçla Kanunda Yapılması Öngörülen Değişiklikleri Gerekçeli Olarak Maddeler Halinde Tespit Komisyonu* kurulmuştur.[658] Bu komisyon tarafından hazırlanan raporlarda 657 sayılı kanunun aksayan yönleri ve bunları önleyici teklifler

---

[656] **Devlet Personel Dairesi, Devlet memurları Kanunun Uygulanması İçin Gerekli Çözüm Yollarının Araştırılması Amacı İle Devlet Bakanlığınca Kurulan Dokuzlar Uzmanlık Komisyonunun Çalışmaları**, Cilt:1, Ankara, 1967, s. 23.

[657] **657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, 14.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı RG; Mıhçıoğlu'na göre; gerek 1950'li yılların ortalarında hazırlanan personel kanunu tasarısı, gerek daha sonraki DMK, belirgin bir öykünmeciliğin izlerini taşımaktadır. Örneğin 657 sayılı yasanın 36. maddesinde "Genel İdare Hizmetleri Sınıfı" başlığı altındaki tümcede geçen "... kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören" deyişindeki "icra" sözünün Türkçe'de hiçbir anlamı yoktur. İngilizce'deki "executive class" sözünden alınmış olan bu sözcük, İngiltere'de basımevi müdürü, hapishane müdürü gibi genellikle orta öğrenim görmüş ikinci derece yöneticileri anlatmaktadır. Böyle bir sözcüğü bağlam dışı, anlaşılmaz bir biçimde kullanmanın hiçbir gereği yoktur. Maaşlarla ilgili olarak getirilen gösterge-katsayı uygulaması da Fransa'dan aktarılmış önemsiz, basit bir yöntemdir. Sözü edilen iki yasa tasarısı ile bunlardan ikincisinin çeşitli değişikliklerinde de yer alıp uzun süre varlığını sürdüren kaba çelişkiler, birbiriyle bağdaşması, olanaksız Amerikan sınıflandırma düzeniyle ülkemizdeki geleneksel Barem düzenine özgü öğelerin yan yana yer almaları gibi tutarsızlıklar durumun başka örnekleridir, Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 98-99.

[658] **Dokuzlar Uzmanlık Komisyonu Çalışmaları,** s. 1.

ayrıntılı olarak ortaya konmuştur. Kanunun değiştirilmesi öngörülen maddeleri ile tamamen kaldırılacak yada yeniden eklenecek maddelerin belirlenmesi ve buna uygun olarak yazılacak değişiklik tasarısının hazırlanmasına karar verilmiştir. "Genel Gerekçe" ve "Maddelere İlişkin Gerekçeler" ile birlikte hazırlanan tasarının 1967 yılında DPD tarafından komisyona havale edilmesi üzerine metin üzerinde yapılan inceleme ve tartışmalar sonucu, bazı değişikliklerle kabul edilerek DPD'ye sunulmuştur. Tasarının en geç 1971 yılına kadar da meclise sunulması zorunlu sayılmıştır. DMK'nın doksan maddesi değiştirilmiş ve otuz yedi ek madde getirilmiştir. 1965 yılında kanunlaşan Kanun beş yıl gibi kısa bir sürede bu kadar fazla değişikliğe uğrayarak 1970 yılında uygulamaya girmiştir.

1327 sayılı kanun'un geçici 22. maddesine göre devlet memurları İntibak Komisyonu adı altında kurulan Komisyon'da Maliye Bakanlığı'ndan üç, DPD'den üç olmak üzere 6 temsilci bulunmuş, böylelikle personel konusunda Maliye Bakanlığı neredeyse DPD'nin personel stratejisine ortak olmuştur. Hatta Devlet Memurları Genel Tebliği adı altında yayınlanan tebliğler, Başbakanlık ya da DPD'nin bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı başlığı ile değil, Maliye Bakanlığı başlığı altında Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanmıştır.[659]

1965 tarihi ile mevzuat düzleminde somutlaşan personel reformu başarılı sonuçlar vermemiş, kanunun büyük değişikliğe uğradığı 1970 yılından sonra ise siyasal istikrarın sağlanamamış olması reform çabalarını olumsuz etkilemiştir.[660]

Kanunun 1970'lerin sonu itibariyle geçirdiği aşamalar, nasıl '*yamalı kanun'* haline geldiği, sağlam bir personel politikası oluşturabilen bir reform kanunu olup olmadığı tezin üçüncü bölümünde incelenecektir.

---

[659] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** s. 80; Dönemin DPD Başkanı Niyazi Akı, Cemal Mıhçıoğlu ile görüşerek bu kanunun uygulanmasının nasıl olacağına ilişkin bilgi alış verişi yapmıştır. Mıhçıoğlu, DPD'nin işin özüne inmeyen bir çözüm arayışı içinde olduğunu ifade etmiştir .31.07.1970 tarihli 1327 sayılı kanunun çıkarılmasında bu görüşmedeki fikirlerin de etkisinin olduğu belirtilmiştir, Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 96.

[660] Turgay Ergun-Aykut Polat, **Kamu Yönetimine Giriş,** TODAİE, Ankara, 1978, s. 256.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMU POLİTİKASI VE ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde ilk iki bölümde kavramsal ve tarihsel olarak ele alınan personel reformu konusu politika analizine tabi tutulacaktır. Kamu politikası uygulama teorisi kamu reformlarının başarılı olma koşullarını araştıran yeni bir yaklaşım özelliği de taşımaktadır.[661] Dolayısıyla kamu politikası Türkiye'de yapılan personel reformu girişimlerini sorgulamada yardımcı bir teorik dayanak oluşturacaktır. Bu sorgulama yapılırken Cumhuriyet dönemi personel reform çalışmalarının 788 sayılı kanunu itibariyle bir nasıl bir politika izlediği açıklanmaya çalışılacaktır. Öncelikle 1982'ye kadar olan döneme ilişkin bir tartışma yürütülecek personel reformunun gerçekleştirmek için politika oluşturma süreci ve bu sürecin aktörleri; reform politikasının oluşturulmasına yönelik adımlar incelenecektir. Bu inceleme ışığında 1982 öncesi yapılan personel reform politikasının gerçekleşme düzeyi hakkında tespitlere ulaşılmıştır.

Kamu politikası uygulama teorisi kamu reformlarının başarılı olma koşullarını araştıran yeni bir yaklaşım özelliği de taşımaktadır.

3.1. TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMUNA YÖNELİK POLİTİKA GELİŞTİRME

Cumhuriyet'in kurulmasından sonra yönetsel yapı ve sistem, çeşitli reformlarla oluşturulmaya çalışılmıştır. Personel yönetimi alanı zaman zaman planlı reform çalışmalarına, zaman zaman da dönemsel ihtiyaçları karşılamak için reform çalışmalarına konu olmuştur. Elbette ki kapsamı ne olursa olsun yapılanların her biri ayrı ayrı *"reform"* olma amacını taşımıştır. Ancak bu çalışmaların amacından çok kökenine, bu reformların herhangi bir rehberi

[661] A. Argun Akdoğan, "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", **Amme İdaresi Dergisi**, 37/4, (11-30), s. 11.

veya haritasının olup olmadığına bakılması gerekmektedir. Başka bir ifade ile Türk personel reformu çalışmaları bir “reform politikasına” sahip midir? sorusunun cevaplanması gerekmektedir. Bunun çeşitli yararları olabilecektir; örneğin yapılan reformların tarihi, tespit ettiği sorunlar, sunduğu çözüm önerileri gibi betimsel bilgileri sürekli tekrarlamaktan kurtulup, çok önemli olduğu kabul edilen, personel sistemini kurma girişimi ve günümüz sisteminin zeminini oluşturan temel hukuki düzenlemelerin nasıl ortaya çıktığı, içeriklerine yönelik toplumsal-siyasal alanda yeterli tartışmaların yapılıp yapılmadığı, ortaya çıkardıkları sistemin/yapının hangi özelliklere sahip olduğu detaylı, ilişkisel ve sistematik olarak açıklanabilecektir.

Türkiye’de personel reformu yapılması Osmanlı Devleti’nin son döneminden itibaren başlıca yönetsel İhtiyaçlar arasında yer almıştır. Cumhuriyet döneminde ise, bu alanda 1920’li yılların özellikle sonlarına doğru önemli çalışmalar yapılmıştır. 1930’lu yıllar ile birlikte sorun daha çok gündem oluşturmaya başlamış ve özellikle 1945 sonrası dönemde bu konuda pek çok yabancı uzmandan destek istenmiştir.

Aşağıda Türkiye’nin personel reform politikasının belirli bir sistematik içerisinde analizi sunulmaya çalışılacaktır. Bu yapılırken asıl olarak 1982 sonrası döneme dikkat çekilecektir. Çünkü bu dönem aynı zamanda bugünkü Türk personel sisteminin oluşumunun temellerinin atıldığı aşama olmuştur.

3.1.1. Sistemi Temellendiren Reform Politikası

1960 itibariyle personel sistemini düzenlemek için hem kurumsal hem mevzuat bağlamında yapılmaya başlanan çalışmalar aynı zamanda bu alanda bir kurucu role sahiptir. Bu reform politikası şekillenirken sürekli atıflarda değinilen personel reform çalışmalarının kaynağı olarak gösterilen yabancı uzman raporları önemli unsurlar arasında yer almıştır. 1960 sonrası dönemde özel olarak ele alınması gereken unsurlar ise personel sisteminin kurucu kanunu olan 657 sayılı DMK ve yürütücü kurum olan DPB’dir. Bu

unsurların reform sürecinde birer aktör olarak nasıl konumlandığı, 1980 sonrası dönemin nasıl bir birikim üzerinde geliştiğini görebilmek adına önem taşımaktadır.

3.1.1.1. Personel Reformunu Gerçekleştirmek İçin Politika Oluşturma Süreci ve Aktörler

Kamu personel sisteminin reforma tabi tutulma serüveni hem uzun bir geçmişe hem de takibi zor, karmaşık bir mevzuat yığınına sahiptir. 1966 tarihli Roger Gregoire'un hazırladığı raporda; Türkiye için personel reformunun 1950 öncesinden başlayıp 1965'lere kadar giden yaklaşık 15 yıllık bir dönemde gözde bir konu özelliğini taşıdığı[662] belirtilmiştir. Bu raporun tespiti 2000'li yıllara kadar olan dönemde ve hatta bugün bile geçerliliğini korumaktadır.

Reform girişimiyle başlanan her dönemin kendine özgü bir hikayesi bulunmaktadır. Örneğin, 788 sayılı kanun ilk defa sistemi kurmayı amaçlamış, Osmanlı'dan kalan personel yönetimi anlayışını toparlamak, düzenlemek amacını taşımıştır. 1950'lerde artık bu alanda başka ülkelerdeki kurumsal ve mevzuat uygulamalarının nasıl olduğunun incelenmeye başlandığı ve bazı yeniliklere gidilmesi gerektiği fikri gelişmiştir.[663] 1960'larda ülkenin içinde bulunduğu genel değişimden yönetsel-hukuksal alan da etkilenmiş, bu kapsamda personel sisteminin temel kanunu ve temel kurumu oluşturulmuştur. 1980'lerin hikayesi, hem ulusal ihtiyaçların hem de uluslar arası gelişmelerin dikkate alınmaya başlamasıyla şekillenmiştir.

---

[662] M. Roger Gregoire, **Devlet Personel Dairesini İlgilendiren Sorunlar Hakkında Rapor,** (Çev. Orhan Arkun-Yusuf Öztürk-Emel Yıldırım), Devlet Personel Başkanlığı, 1966, s. 12.

[663] 1958 yılında CHP'nin hazırlamış olduğu yayına göre; dönemin barem kanunlarında yetersizlik söz konusudur. sistem bozulmuş genellik esası kaybolmuştur. Maaş ve ücretlerde de yetersizlik söz konusudur. Ücret hiyerarşisi kaybolmuş, keyfi ödemeler çoğalmış, ücretlerin konjonktürle ilişkisinin kalmadığı ve sektörler arasında muvazenenin yok olduğu ifade edilmiştir. **Devlet Personel Meselesi Hakkında Bir İnceleme,** CHP Genel Sekreterliği Araştırma ve Dokümantasyon Bürosu, Ayyıldız Matbaası, 1958, Ankara, s. 56.

Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan personel usulleriyle değişen koşullarda personel yönetiminin sağlanamayacağı yönündeki görüşlere dayanarak ilk çalışmalar 1920'li yıllarda başlamıştır. 788 sayılı kanun ve bu kanunla ilişkili olarak yürürlüğe konulan diğer düzenlemeler sistemin aksak da olsa belli bir biçimde işlemesini sağlamıştır. Ancak özellikle 1945 sonrası ortaya çıkan yeni koşullar (ekonomik, siyasal, yönetsel ve bilimsel) yeni ve güçlü bir personel reformu yapılması beklentisini yükseltmiş ve bu konuda pek çok rapor hazırlanmıştır. Bu raporlar ve diğer çalışmalar neticesinde yürütülen personel reformu hazırlıkları yasal ve kurumsal somutlaşmış şeklini 1960'lı yıllarda kazanmıştır.

Hikayenin başına 788 sayılı kanun dönemine bakıldığında, bu kanunun uygulanmasında bazı kanun ve yorumlarla esasları ihlal edildiği, mali hükümleri de dönemin şartlarına göre memurların ihtiyaçlarını karşılayamaz durumda olduğu görülmüştür. Bu nedenle memur statüsünün yeni baştan düzenlenmesi için bazı girişimlere başlanmıştır.[664] 788 sayılı kanun personel rejimini genel bir statü içerisinde düzenlemesi, personel yönetimi ilkelerine ve o dönemin şartlarına uygunluğu nedeniyle ileri bir kanun kabul edilmiş ve eski rejime göre reform kimliğini taşıyan[665] bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

1950 yılında başlayan 1960'a kadar devam eden küçük denemeler olmakla birlikte 1950-60 arası dönemde reform çalışmalarından ciddi bir sonuç alınamamıştır.[666] 1960'lar reform kavramının daha çok kullanıldığı, buna yönelik bir politika oluşturulmaya çalışıldığı dönem olmuştur. 1960'lı yıllarla birlikte personel sistemi, devletin gerçekleştirmek için çabalarını yoğunlaştırmaya başladığı bir politika alanı haline gelmiştir. Bu politikanın oluşumunu gündeme getiren temel unsur ise, mevcut personel sisteminin yönetsel beklentileri karşılayamaması problemi ve çağın gereklerine uygun modern bir personel sistemi inşa etme ihtiyacı olmuştur. Bu problem ve

---

[664] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 1095.
[665] Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, s. 42-43.
[666] Necdet Taner, "567 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", **1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu,** M. O. Prodüktivite Kurumu, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971, s. 46.

ihtiyaç doğrultusunda 1961 Anayasası ve 657 sayılı DMK ile personel politikasının hukuksal inşası, DPD ile ise personel sistemine yön verecek kurumsallaşma tamamlanmıştır.

Yukarıda belirtilen sorun ve ortaya çıkan ihtiyaçlar açısından bakıldığında Türkiye'de personel reformunun –konunun gündeme geldiği her dönemde- geciktiği düşünülmüştür/düşünülmektedir. Cumhuriyet dönem personel sistemi 1918'den itibaren günümüze kadar hemen hemen onar yıllık periyotlar içinde belli toplumsal olaylara bağlı olarak esaslı değişikliklere uğradığı izlenmektedir.[667]

İlk olarak reform politikasının yürütücüsü ve bu politikayı somutlaştıran araçlarından biri olan DPD'nin kurulması fikri kabul edilmiştir. Bu fikre kaynaklık eden ilk yazılı kaynak Barker Raporu'dur.[668] Bu açıdan bakıldığında rapor, kamu politikasının oluşumuna kaynaklık eden metin olarak kabul edilebilir. Önceden de bahsedildiği gibi raporda merkezi bir personel örgütü kurulması önerilmiştir. DPD'nin kuruluş çalışmaları 1949 yılında Dünya Bankası ile yapılan görüşmelerle ortaya çıkmış ve Barker Raporu ile birlikte merkezi bir personel örgütü kurulması yanında ABD'dekine benzer bir *görev sınıflandırması* önerilmiştir.[669]

Bu konuda ikinci önemli yazılı bir belge ise 1951 tarihli Martin-Cush Raporu'dur.[670] Bunların yanında Leimgruber, Chailloux-Dantel raporları da personel rejiminde merkezi bir kurumun oluşturulmasını önermişlerdir.[671] Kamu politikası açısından bakıldığında DPD'nin kurulması önemli bir adım olarak görülebilir. Çünkü merkezi bir birim kurularak en azından kavram olarak *personel politikası* düşüncesinin temelleri atılmıştır.[672]

Başlayan personel reformunun en önemli iki ayağından bir diğeri ise 657 sayılı kanunun hazırlanmasıdır. Bu kanuna ilişkin tasarı hazırlanırken;

---

[667] Alaeddin Usta**, Kamu ve Kamu Personeli**, Eser Ofset Matbaacılık, Trabzon, 2006, s. 116.
[668] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 76.
[669] Metin Karadağ, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", s. 136.
[670] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 77.
[671] Metin Karadağ, "Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı", s. 137.
[672] Necdet Taner, "567 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", 1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu, s. 46.

DPD tarafından yapılan etütler (anketler, monografiler, görüşmeler), 1949-1959 arasında hazırlanmış olan yabancı uzman raporları, 1962 yılında DPD'de müşavir olarak çalışan OECD ve AID uzmanlarının çalışmaları ve raporları, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Personel Kanunu Tasarısı hakkındaki çeşitli raporlar ve görüşmeler, TBMM genel kurul ve komisyon görüşmeleri, Beş Yıllık Kalkınma Planı, basında çıkmış eleştiri ve görüşler, mesleki personel kuruluşlarının toplu istekleri ve devlet personelinden gelen isteklerden yararlanıldığı belirtilmiştir.[673]

DMK tasarısının ortaya çıkması ise DPD'nin kuruluşuna kaynaklık eden raporlarda olmuştur. ve Frank C.E. Cush'un hazırladıkları raporlarda yer alan öneriler doğrultusunda olmuştur[674] 657 sayılı kanunun hazırlanma aşamasında OECD uzmanı, Devlet Şurası üyesi ve Fransız personel reformunun kurucularından; Yunanistan, Kanada ve bazı farklı ülkelere de danışmanlık yapmış olan Roger Gregorie da katılmıştır.[675]

657 sayılı kanunun oluşumunda birçok farklı kurum ve uzmana ait bilgilerin hazırlık sürecinde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Fakat bunu yetersiz olduğu yönünde de eleştirilerin yapıldığına da dikkat edilmelidir. Örneğin Sıddık Sami Onar, 657 sayılı kanunun genel oluşumuna ilişkin görüşlerini; *"Türkiye'nin tarihi, sosyal ve idari bünyesini bilmeden, bu noktaları tetkik etmeden ve edemeden bir takım fikirler telkin eden yapısı Türkiye'den tamamen farklı olan Amerika'yı numune tutan bazı uzmanlarla Birleşmiş Milletler'de çalışan bir Hollandalı sömürge mütahassısının düşünce ve telkinleri bu kanunun hazırlanmasında mühim bir rol oynamıştır"* şeklinde ifade etmiştir.[676]

1949-1959 yılları arasında Devlet Personel Heyeti tarafından "Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler" hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na

---

[673] **Devlet Personel Dairesi, Devlet Memurları Kanunu Tasarı ve Gerekçesi**, Ankara, 1963 , s.4-5.
[674] **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** DPB, Ankara, 1990, s. 7.
[675] Nihat Kayar, **Kamu Personel Yönetimi,** Ekin Basın Yayın Dağıtımı, Bursa, 2010, s. 21; Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, s. 94; Roger, "Devlet Personel Dairesini İlgilendiren Sorunlar Hakkında Rapor"u hazırlamıştır.
[676] Mecdettin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", s. 193; Sıddık Sami Onar-Mecdettin Akın, "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi,** 4/1, 1971, (109-118), s. 110.

sunulmuştur. Yabancı uzman raporlarına dayanılarak geliştirilen yeni personel düzenine ilişkin "İlkeler" Bakanlar Kurulu'nca benimsenerek 21 Mayıs 1963 günlü RG'de yayımlanmıştır.[677] Kanun tasarısı da bu genel ilkelere dayanılarak DPD'nde gizlilik içinde hazırlanmaya başlanmıştır.[678]

DPD'ye yöneltilen başlıca eleştirilerden biri de tasarının kapalı kapılar arkasında, gerekli danışma yapılmadan hazırlanmış olmasına gelmiştir. Alınan görüşlerin gözönünde bulundurulduğu kesin değildi. Kanunla ilgili olarak görüş bildirmek üzere kendi girişimleriyle DPD'ye başvuran etkili birtakım meslek kuruluşları temsilcileri, bu kurum yetkililerinden "*sizi dinlemek zorunda değiliz*" biçiminde yanıtlar aldıklarından, kapıların yüzlerine kapandığından yakınmışlardır. O dönemde kuruluşları hızlı bir gelişme gösteren memur sendikalarıyla yapılan danışmalar da, dışarı yansıyan bilgilere göre, işin özüyle ilgili bir görüş ya da bilgi alışverişinden çok, kanun maddelerinin desteklenmesini sağlamak amacını taşıyan pazarlıklar şeklinde kendini göstermiştir.[679]

Personel reformu konusunda ön plana çıkan raporlardan biri de 1962 yılında koalisyon hükümeti döneminde Başbakan İnönü, DPD'ye verdiği emirle bu konudaki hükümet çalışmalarına başlamadan önce devlet personeliyle ilgili mevzuatın incelenmesini ve personelin envanterinin kısa zamanda bir rapor halinde sunulmasını istemesiyle hazırlanmıştır. Bu çerçevede 1962 Ocak ayı sonunda devlet personelinin nakdi, hukuki, idari statüleri, sosyal sorunlarını, yetiştirilmeleri, mahalli idareler personeli ve iktisadi devlet teşekkülleri personeli bölümlerini içine alan bir ön rapor hazırlanmıştır.[680]

---

[677] Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler,, 05.05.1963 tarih v 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 21.05.1963 tarih ve 11408 sayılı RG., Bu kararda yer alan prensipler şunlardır: Sınıflandırma sistemi, liyakat sistemi, ücret sistemi, memurlar, geçici hizmetliler, mukaveliler, gündelikçiler,sınıf ve derece değiştirilmesi ile ilgili prensipler, Yolluklar, Ek Görevler, Fazla Mesai Ücreti, Sosyal Haklar, hizmetiçi eğitim, teşkilat ve kadrolar, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler.

[678] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 90.

[679] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 91.

[680] Vedat Erkin, "Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi", 1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu, M. O. Prodüktivite Kurumu, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971, s. 6; DPD'nin kurulması

Bu ön rapor üzerine, bakanlıklar, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve illerden kamu kurumlarının görüşleri de alınmış ve bir metin hazırlanmıştır. Burada şu tespitler yer almıştır[681]*: 1. Aynı görevler için farklı görevler aylık ve ücret ödemeleri yapılmaktadır. 2. Memurluk sisteminin tamamen harap olması, yevmiyeli sistemi getirmiştir. 3. 7244 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle, 31.12.1958'den önce ve sonrasında işe girenler arasında intibaklarda adaletsizlik olmuştur. 4. İstisnai memuriyet kavramı çok genişletilmiştir. 5. Sözleşme ile istihdam edilen personel arasına sağlık personeli de eklenmelidir. 6. Evli memur çiftlere, emekliliğe hak kazanmaları halinde çiftlerden birinin ölümü halinde, geriye kalana ayrıca maaş bağlanması ve her ikisinin ölümü halinde bu maaşların yetimlerine bağlanması gerekir. 7. Vatana ihanet dışında, mahkumiyet halinde emekli maaşının kaldırılmaması gerekir.*

Bu rapor hazırlanırken üniversitelere ve ilgili kamu kurumlarına gönderilmiş, bu çevrelerin belli ölçüde görüşleri alınmış, ayrıca yabancı uzmanların görüş ve tavsiyeleri de değerlendirilmiş varılan sonuçlar *Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler* adı altında yeni bir rapor halinde hükümete sunulmuştur. Reform iddiasının yoğunlaşması bu tarihlere denk gelmektedir.[682]

Devlet Personel Rejimi Hakkındaki Ön Rapor doğrultusunda, DPD çalışmalarını sürdürmüş ve hükümete önerilerini sunmuştur. Hükümet de

---

hakkındaki 160 sayılı kanun 17.2.1960 tarihinde yürürlüğe girmesinin ardından bu dairenin yaptığı ilk çalışma olarak hazırlanan *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor'*da şu saptamalar bulunulmaktadır: *1.Asgari geçim haddinin barem rejiminde yer alması gerekliliği, 2. İstisnai memuriyet kurumunun elçilik, valilik, özel kalem müdürlüğü, çevirmenlik gibi belirli memuriyetlerden normal devlet hizmetlerine kadar yaygınlaştırılması sonucunda, asli amacından uzaklaştırılmasının yanlışlığı, 3. Ek görev kurumunun salgın hale getirilmesinin suni kadro şişkinliklerine yol açmasının kaçınılmaz oluşu, 4. Vekalet maaşlarının, mevcut barem rejiminin aksaklıkları ve ücret miktarlarının yetersizliği nedeniyle bir tür "ek maaş" haline gelmesi nedeniyle asıl amacından uzaklaşmış oluşu.*

[681] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 120-121.

[682] Vedat Erkin, "Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi", s. 6; DPD bu raporu hazırlamış, bunun yanında OECD ve AID kaynaklarından yararlanılarak Türkiye'ye getirilen ve Devlet Personel Dairesi'nde çalıştırılan Van Mook, Fisher raporlarının görüşlerinden esinlenilmiştir. DPD "Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler" adlı bir rapor hazırlamış, 21 Mayıs 1963'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip RG'de yayımlanmıştır, **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** DPB, Ankara, 1990, s. 8-9.

kararlı bir tutum sergileyerek, sorunun kesin çözümü için ilgili daire ve komisyonlara gerekli emirler vermiştir. Sonunda, 233 asıl, 19 geçici maddeden oluşan DMK tasarısı hazırlanarak 27 Ocak 1964 günü tartışmaya açılmıştır. Bu tasarı yalnızca genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan devlet memurları için ana kanun niteliğinde sunulmuş olup, iktisadi devlet teşebbüsleri ve yerel yönetimleri kapsayan iki ana personel kanunu tasarısının daha hazırlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.[683] Bu süreçte bakanlık ve üniversitelerle ortak görüşmeler yapıldığı ve 1964 Şubat ayında konunun müsteşarlar düzeyinde de incelendiği belirtilmiştir. Teklifler raporu hükümetçe incelenmiş ve 657 sayılı kanun tasarısı 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır.[684]

Erkin'in belirttiğine göre hazırlanan tasarı fazla tartışma konusu olmamış ve hızlı bir şekilde kanunlaşabilmiştir. Ağırlığın büyük ölçüde tüzük ve yönetmeliklere kaydırılması ve çalışmaların önemli kısmının tasarının kanunlaşmasından sonraya bırakılması, konuya ilişkin etkili bir tartışma ortamının henüz meydana gelmemiş olması gibi nedenlere bağlanabileceğine dikkat çekmiştir.[685]

1960 sonrası dönemde yeni getirilmek istenen devlet personel rejimini düzenleme faaliyetini içeren DPD'nin hazırladığı çalışma dönemin hükümeti tarafından rejimin sistem ve esaslarını ülke gerçeklerine ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde kurmak amacıyla bakanlıkların, dairelerin, üniversitelerin, kamu iktisadi devlet teşebbüslerinin ve valiliklerin görüşlerine sunulmuştur. Oluşturulmak istenen yeni personel rejimine ilişkin görüşler bu kurumlara gönderilen ön rapora istinaden kurumlar tarafından hazırlanmıştır ve 1963 tarihli "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Dair Kurumların Görüşleri"[686] olarak bilinmektedir.

---

[683] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 121-122.

[684] Vedat Erkin, "Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi", s. 6.

[685] Vedat Erkin, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları**",** s. 43.

[686] Devlet Personel Dairesi, **"Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Dair Kurumların Görüşleri",** Ankara, 1963.

Başbakanlık da Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor hakkında görüş belirtmiştir. Başbakanlığın görüşünde öncelikle yeni bir barem sisteminin kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ülke şartlarına göre asgari geçim haddinin tespit edilmesi, Echelle Mobile veya benzer bir sistemin ya da sıkı kontrollü altın rayici ile kayıtlı olabilecek bir sistemin kurulmasını önerilmiştir. Ayrıca devlet personelinin hukuki ve idari statüleri, personelin hukuki garantileri, sosyal problemleri ve eğitimi konularının da düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirtilmiştir.[687]

Başbakanlık dışında bu rapora ilişkin bakanlıklar da görüşlerini bildirmişlerdir. Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Basın-Yayın ve Turizm Bakanlığı ücret sistemi, memurların eğitimi, atama işlemleri, sicil sistemi gibi konularda personel sistemine ilişkin çeşitli önerileri içeren görüşlerini bildirmişlerdir.[688]

Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor hakkında Yüksek Murakebe Heyeti, Diyanet İşleri Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü gibi çeşitli kurumlarda görüş bildirmiştir. Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Genel Direktörlüğü, Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü, Petrol ofisi Genel Müdürlüğü, Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Amortisman ve Kredi Sandığı Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Ziraat Bankası, Sümerbank, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.,Yüksek öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, PTT İşletme Genel Müdürlüğü, Denizcilik Bankası da görüş bildiren kurumlar arasında yer almıştır.

---

[687] Devlet Personel Dairesi, **"Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Dair Kurumların Görüşleri",** s. 6-7.
[688] Devlet Personel Dairesi, **"Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Dair Kurumların Görüşleri",** s. 8-85.

Ayrıca çeşitli kurumların ve meslek kuruluşlarının temsilcileri ile toplantılar yapılarak, maddeler üzerinde karşılıklı görüşlerin uzlaştırılmasına çalışılmıştır. İntikal hükümleri konusunda da benzer şekilde bütün bakanlıklarla ve özellikle Maliye Bakanlığı ile ortak çalışmalar yapılmıştır.[689]

Süreç ilerledikçe çalışmalar bu çalkantı içinde elden ele geçmiş, sonunda Maliye Bakanlığı, bir bakıma DPD'ni de bir tarafa bırakarak asıl belirleyici rolü üstlenmiştir. Bir yetkili bu durumun nedenini şöyle açıklamıştır: "Biz ne yaparsak yapalım, mesele sonunda parasal konulara odaklanacaktır; bu noktada da temel aktör ise Maliye Bakanlığı'dır. Sorunun bütün olarak bu yönüyle açıklanması mümkün olmamakla birlikte bu sözlerle bir gerçek payı bulunduğu söylenebilir. Yeni mali tedbirlere duyulan ihtiyaç Maliye Bakanlığı'nı ön plana çıkarmıştır.[690]

Bakanlar Kurulu'nun 13.4.1964 tarihinli ve 203 sayılı kararı ile kabul ettiği ilkelerin tasarıya son şeklini vermeden önce bütün bakanlıklar, üniversitelerle tekrar ortak çalışmaya gidilmiştir. Tasarının bütün maddeleri ve bunların gerekçesi tek bir metin halinde bakanlıklara ve üniversitelere gönderilmiş ve buralardan görüş istenmiştir. TBMMM'de görüşülmesi aralıklı olarak yaklaşık on ay süren DMK Tasarısı pek az değişikliklere 14.07.1965 tarihinde kabul edilmiş ve 12056 sayılı RG'de yayımlanmış ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmiştir.[691]

Kanun toplam 239 esas, 24 geçici maddeden oluşmuştur. Kanunun 79 maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 mali yılı başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Yargıçlar ve savcılar, subaylar ve astsubaylar kanunun kapsamı dışında bırakılmış, üniverisite öğretim üyeleri ise mali hükümler bakımından kanuna bağlı tutulmuştur. Yerel yönetimler ve kamu iktisadi kuruluşları için ayrı ayrı kanun çıkarılması gerektiği belirlenmiş ve bu görev DPD'ne verilmiştir.[692]

---

[689] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?**, s. 35.
[690] Vedat Erkin, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", s. 47.
[691] **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** s. 10.
[692] **Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi,** DPB, Ankara, 1990, s. 10.

Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor hakkında görüş belirten üniversiteler arasında İstanbul Teknik Üniversitesi, Ankara Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ege Üniversitesi, Atatürk Üniversitesi bulunmaktadır. Bu üniversitelerin bazıları rapora ilişkin görüş bildirmiş bazıları da daha sonra bildireceklerini belirtmişlerdir.[693]

Kanunun daha sonra kapsamlı değişikliğe uğramasına neden olan 1327 sayılı kanun için ise kurumların etkin birer aktör olarak yer almadığı dile getirilmiştir. Tasarıya son şekli verilmeden önce bütün bakanlıklar ve üniversitelerden görüş alındığı söylenmesine karşın; geleneklere bağlı ve modern personel yönetimi konularına yabancı olan kurumların meseleye fazla bir katkıda bulunduğunu söylemenin mümkün olmadığı yönündedir. Çünkü başta DPT olmak üzere bazı kuruluşlar konunun uzağında kalmışlar, sendikalar ise daha çok bir kuruluş çabası içinde olmuşlardır.[694] Bu durum reform politikasının oluşturulması adına bu süreçte sendikaların birer aktör olarak yer almalarını engellemiştir.

657 ve 1327'yi incelediği bir çalışmasında Cahit Tutum da benzer eleştirilere ilişkin olarak; tartışmaya bilim çevrelerinin yeterli destek vermediği görüşlerinin çok haklı olmadığını söylemiştir. Çünkü bu konuda bilim çevreleriyle diyalog kurulmaya çalışıldığını ileri sürmenin güç olduğunu hatta kanunun bu çevrelerden özellikle uzak tutulmaya çalışıldığı belirtmiştir.[695]

Bu sürecin şekillenmesinde yasama organında yapılan tartışmalara da bakmak gerekir. TBMM'nin 23.06.1065 tarihli 133. birleşiminde öncelik ve ivedilikle görüşülerek açık oyla kabul edilen devlet memurları kanun

---

[693] Devlet Personel Dairesi, **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapora Dair Kurumların Görüşleri,** Ankara, 1963, s. 87-98; 657 sayılı kanunun temelini oluşturan 1955 tasarısının hazırlanmasında İstanbul Üniversitesi ayrıntılı olarak görüşlerini yayınladığını belirtemk gereklidir. Özellikle burada daha sonraları da sık sık atıf yapılacak olan "kamu görevlilerinin rejiminde cebren bir reform yapılmasının zorunlu olduğu fikrine dayanmaktadır" görüşü dikkat çekicidir. İstanbul Üniversitesi'nin hazırlamış olduğu rapor gerçekleştirilmek istenen reform çabasına çok sert bir muhalefet niteliği taşımaktadır. Bu kapsamda bir reforma ihtiyaç olmadığı, gerekli hazırlıkların yapılmadan bu girişimin başlatıldığı ve yapılmak istenen reformun aslında ülke gerçekleriyle örtüşmediği temel eleştiri noktalarıdır.

[694] Vedat Erkin, "Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi", s. 10.

[695] Cahit Tutum, "657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", Amme İdaresi Dergisi, 4-1, 1971, (41-56), s. 57.

tasarısına ilişkin olarak reform çalışmalarının en önemlilerinden biri olduğu, devlet memurları rejiminin temelinden yeni bir düzenlemeye tabi tutulması öngördüğü[696] dile getirilerek DMK'nın kabulüne olumlu bir yaklaşım sergilenmiştir.

Bu tartışmalarda Cumhuriyet döneminin Memurin Kanunu ve Barem Kanunları'nın da devlet personelinin hukuki ve mali statülerinin tespiti bakımından önemli adımlar olarak kabul edilmesi gerektiği ancak bu kanunlar alanı bütünü ile kapsayan temel ilkeleri içermemeleri, merkezi değil kurumsal bir personel politikası yürütülmesine imkan vermeleri, değişen şartlara intibak yeteneklerinden yoksun olmaları neticesinde uygulamada yeterli olmadıklarına vurgu yapılmıştır.[697]

DPD tarafından yapılan ön çalışmalar neticesinde yeni personel rejimine yönelik ilkeler belirlenmiş ve bunlar Bakanlar Kurulu'nca da benimsenerek yeni personel rejimi hakkındaki ilkeler olarak RG'de 21 Mayıs 1963 tarihinde yayınlanmıştır. DMK tasarısının, sözü edilen ilkeler esas alınmak üzere hazırlandığı belirtilerek, tasarının hazırlanmasında faydalanılan kaynaklar olarak şunlar gösterilmiştir: hükümet temsilcilerinin belirttiklerine göre tasarının hazırlanmasında Fransa, İngiltere, Amerika, Almanya gibi devletlerin benzer çalışmalarından ve bu arada Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki sistemin bazı kurumları. Bunların dışında OECD ve AID uzmanlarının raporlarından önce Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan personel kanunu tasarısından uzun vadeli planın hazırlanma aşamasındaki konuyla ilgili görüşlerden yararlanıldığı da belirtilmiştir.[698]

Tasarının genel prensiplerinden biri olan sınıflandırmanın ilk defa idari yapımızda yer almadığı, daha önce Osmanlı'da uygulandığı ve bunu

---

[696] **Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu** (Dönem:1 Toplantı:4), 25.06.1965, s. 1-2.

[697] **Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu** (Dönem:1 Toplantı:4), 25.06.1965, s. 2.

[698] **Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu** (Dönem:1 Toplantı:4), 25.06.1965, s. 2.

İngiltere'nin de bizden almış olduğu[699] şeklinde ilginç bir değerlendirme de yapılmıştır.

CHP Grubu adına Sırrı Atalay CHP Cumhuriyet Senatosu Grubunun görüşleri[700]; imparatorluğun son zamanından ve Cumhuriyet'in ilk zamanında devlet memurlarının statüsünün düzeltilmesi için çeşitli tedbirlere başvurulmuş, Memurin Kanunun ve barem kanunları bu arama için yapılan çabaların birer neticesidir. Fakat Memurin Kanunu ve Barem Kanunları modern bir devletin ve hukuk devletinin karşılıklı olarak devlet iktidarı ile istihdam gücünü üzerinde taşıyan devlet memurunun karşılıklı olarak ilişkilerini iyi düzenleyen bir hüküm olarak görülmemiş ve bunu sağlamamıştır. Zamanla çeşitli ülkelere heyetler gönderilmiş, raporlar hazırlanmış, 1945'den itibaren devlet memurları statüsünde değişiklik için çaba sarfedilmiş, bugün devlet memurun statüsünü iyi bir şekilde düzenleyen hükümler olarak karşımıza çıkmıştır. DMK tasarısına ilişkin olarak ise bütün devlet memurlarını kapsamaması; silahlı kuvvetler, kamu iktisadi teşekküllerinin mensupları, mahalli idareler ve yargı organları mensuplarının bunun dışında olması, devlet memurunun tarafsızlığını sağlayacak hükümlerin yer almadığı gerekçesiyle eleştirmiştir. Ayrıca kanun tasarısının çok sıkı bir merkeziyetçilik taşıdığı ve çok teferruat sayılabilecek hükümleri olduğunu belirtmiştir.

Adalet Partisi Grubu adına Ahmet Nusret'in görüşleri[701]: 657 sayılı DMK'yı devlet personelinde yapılacak reformun ilk adımı olarak değerlendirmiştir. Bundan sonra çıkarılacak kanunlarla bu reform hareketinin tamamlanacağını, kanunun liyakat, sınıflandırma, kariyer sistemi gibi yenilikler getirdiğini ve devlet personel kanunu ilmin aradığı manada, hukuk ilminin aradığı manada hazırlandığını söylerek kanuna yönelik olumlu görüşlerini bildirmiştir.

---

699 **Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Geçici Komisyon Raporu** (Dönem:1 Toplantı:4), 25.06.1965, s. 3.

700 **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem:1, Cilt:30, Toplantı:4, 113. Birleşim, 08.07.1965**, s. 190-193.

701 **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, Dönem:1, Cilt:30, Toplantı:4, 113. Birleşim, 08.07.1965,** s. 194-195.

Osman Saim Sarıgöllü, sınıflandırma konusunda bazı eleştirilerde bulunmuştur. Bunun Türk yönetsel yapısına uygun olmadığını öne sürmüştür. Kadir Kaplan'ın kanunun 3. maddesindeki temel ilkelere yönelik olarak sınıflandırma konusunda nelere göre sınıflara ayrılacağını sormuştur. (Görevin gerektirdiği nitelik personel için mi, yoksa o memuriyet için mi olduğu). Bu konuların ayrıntılarının tüzüklere bırakılmış olmasının sakıncalı olduğunu belirtmiştir.[702] Hasan Şükrü Adal, bu ilkelerin (kariyer-sınıflandırma-liyakat) reform ilkeleri olduğunu belirtmiştir. Bu tasarının bir reform karakterine sahip olduğunu savunan Adal, aynı zamanda bunun ana kanun olduğunu ifade ederek DMK'yı güçlü bir konumla tanıtmıştır.[703] Adal; bu tasarıyla devlet memuru kavramının yerleştiğini ve bununla Anayasa Mahkemesi Başkanı'ndan katibine kadar herkesin (statüleri gereği ayrı kanunlara tabi tutulan sınıfların da) devlet memuru olduğunu belirtmiştir.[704]

Kanunun oluşumunda yeterince tartışılmadığı eleştirileri yapılsa da Adal, kanun tasarısının gecikmesinin sebeni bütün ilim, idare, bakanlık, kurum, üniversite, yerli-yabancı uzmanlarla devamlı olarak iştişare edilmesi olarak göstermiştir.[705]

3.1.1.2. Reform Politikasının Oluşturulmasına Yönelik Adımlar

İkinci Dünya Savaşı'nın ortaya çıkışı, personel idaresi bakımından güçlükler ve imkansızlıklarla dolu bir devrenin başlangıcı olmuştur. Bunun yanında askere alınan memurların boş bıraktığı kadrolardaki görevlerin aksaması tehlikesi de ortaya çıkmıştır. ekonomik, mali ve hukuki düzensiz-liğe bir son verme, yeni ve genel bir statü hazırlayarak personel rejimini günün ihtiyaçlarına ve şartlarına uydurma çabaları 1939 yılında yaygın hale

---

[702] **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi,** 114. Birleşim, 09.07.1965 Dönem.1, Toplantı:4, Cilt: 30, s. 231.
[703] **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi,** 114. Birleşim, 09.07.1965 Dönem.1, Toplantı:4, Cilt: 30, 232.
[704] **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi**, Dönem:1, Cilt: 30, toplantı:4, 12.07.1965, 115. Birleşim, s. 309.
[705] **Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi,** 114. Birleşim, 09.07.1965 Dönem.1, Toplantı:4, Cilt: 30, s.270.

gelmiştir. Parlementoda özel bir komisyon çalışmış, Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklar teknik hazırlıklara yapmışlardır. Basın devamlı olarak idarenin aksaklığından ve personel yetersizliğinden şikayetçi idi.[706] 1943'de milletvekilleri ve akademisyenlerden oluşan İdare ve Personel Rejiminde Reform Komisyonu kurulmuştur. 1944'de 'Memurlar Kanunu Layihası', 1948'de "Memurlar Kanunu Ön Tasarısı" hazırlanmış ancak bu çalışmalardan sonuç alınamamıştır.[707]

Bu tasarı 1946 tarihinde toplanan Birinci İdareciler Kongresin'de de tartışmaya açılmıştır.[708] Bu tartışmalarda idari reformların esas şartlarından birinin memurların ve memurluk mesleğinin ıslahı ve teşkilatlandırılmasının gereği, memur statüsüne ilişkin mevcut hükümlerin dağınıklıktan kurtarılması ve temel ilkelerin birarada yer alması gerektiği öne sürülmüştür.[709] Kıdem, sicil, eğitim, tazminat gibi konular üzerinde görüşler dile getirilmiştir.

DMK'nın hazırlanması yolunda ilk dikkat çeken tasarı 1955 tarihli kanunlaşamamış DMK tasarısıdır. Bu tasarıya ilişkin bilgiler aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Sıdık Sami Onar'a göre 1954-1955 yıllarında memur statüsünde yapılmak istenilen reform görünüşte memurlara mali bir takım eşit haklar sağlamak, onları refaha kavuşturmak amacıyla yapılmak istenilmişse de gerçekte memurlar üstündeki siyasi baskıyı arttırmak amacını taşımaktadır. Tasarının bir takım yabancı uzmanın raporlarına göre düzenlendiğini dile getirilmiştir. Alan çalışmasına va ampirik çalışmalara dayanan bu raporlarda memurların çokluğundan, boş oturduklarından, kırtasiyecilikten, yetkilerinin açık ve tesirli olmadığından bahsedilmiştir. Fakat bunların hiçbiri bu durumun ve buhranın siyasi, içtimai ve ruhi sebeplerini, ruhi seyrini araştırmak ve bunu çözecek yolları bulmak zahmetine katlanmamış veya imkanını bulamamıştır.

---

[706] Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, s. 49.
[707] Gönül Ülker, **Kamu Personel Yönetimi,** Abant İzzet Baysal Üniversitesi Yayınları, Bolu, 1997, s. 15.
[708] Birinci İdareciler Kongresi, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1947, s. 29-79.
[709] Memurlar Komisyonu Sözcüsü Hayri Orhun'un önerileri arasında iki önemli ilke yer almıştır. Birincisi; kamu gücünü kullanacak memurların sicillerinde ve terfilerinde sadece ehliyet ve liyakat etkili olmalı, İkincisi, memurların sahip oldukları haklarla devletin yüksek menfaatleri arasında adil bir muvazene olmalıdır. Birinci İdareciler Kongresi, s. 52.

Bazıları kendi ülkelerinin sistemlerini; buradaki sosyal ve hukuki yapıya, kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarına uyup uymadığına, kendi ülkeleriyle arasında bu bakımdan mevcut farkları gözönünde bulundurmadan tavsiyelerde bulunmuşlardır.[710] Dolayısıyla 1955 kanun tasarısı yabancı uzmanların etkisiyle ve 788 rejimine son vermek amacıyla hazırlanmış olup kanunlaşması 1965 yılında 657 sayılı kanunla olmuştur.[711]

1955 tasarısı, devlet teşkilatının neresinde olursa olsun görev ve memuriyet ünvanı ne olursa olsun birbirine benzer işler yapan tüm memur ve müstahdemlere aynı ücretin ödenmesini öngörmektedir. Tasarı genel olarak ABD'de uygulanan sınıflandırma yaklaşımını kabul etmiştir.[712]

Tasarının gerekçesinde kamu çalışanlarının rejiminin yani memur statüsünün esaslı bir reform ihtiyacından bahsettikten sonra en esaslı reformun barem sistemlerinin doğurduğu eşitsizlik ve yetersizliğin kaldırılarak memurlara refah sağlamak amacına dayandığı belirtilmiştir.[713] Onar, Timur, Dönmezer, Sarıca, Duran ve Yaşadan oluşan komisyonun 1955 tarihli DMK tasarısı hakkındaki raporlarında belirtilen görüşleri genel olarak aşağıdaki gibidir:

> *"Lâyihanın istihdaf ettiği ilk amaç; kamu görevlilerinin malî meselelerine müteallik hususları birarada toplayıp tanzim etmektir. Memur ve müstahdemlerin diğer meselelerine ait hükümlerin de, bilâhare bu projeye ilâve edilecek bir metinle tamamlanması düşünülmektedir. Halbuki, eldeki metinde mali mahiyette olmayan bir çok hükümler sevkedilmis bulunmasına mukabil; malî hususlara ait diğer bazı meselelere temas edilmemiştir. Meselâ, nakil, tahvil, çalışma saatleri ve tarzları, mezuniyet, hastalık,*

[710] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** s. 1102.
[711] Birgül Ayman Güler, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 2003, s. 48
[712] Cemal Mıhçıoğlu, "Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerinde Bazı Düşünceler", s. 99.
[713] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** s. 1102-1103.

askere alınma, işten el çektirme, kurum emrine alınma gibi mevad, haddizatında malî mevzular olmadığa halde, bu tasarıda yer almaş ve fakat maaş kafa, kadem tenzili, sınıf tenzili, ihraç gibi mesail, — mali tesir ve inikasları bakımından — en az diğerleri kadar mali hususla ilgili bulunmasana rağmen, lâyihada ele alınmamıştır. Hattâ sadece mali hususa taallûk eden, yeni ajanların teçhizat bedeli, Nahiye müdürlerinin ve tahsildarların yem bedelleri, zabıta mensupları ile askerî şahısların tayın bedelleri gibi mevzulara hiç temas edilmemiş ve bunların bademe kaldırılacağına dair de işaret mevcut bulunmamıştır. Diğer taraftan, bu lâyiha mer'î mevzuattaki bir çok gayrı malî hükümleri kodifiye etmek maksadıyle içine almış ise de; bunlardan bir çoğunun halen de tenkit ve münakaşa edilmesi mümkün ve hattâ zarurîdir. Bilfarz kurum emrine alınma usulü, bu nevi hükümlerin başında zikredilmesi gerekir. Özellikle kamu görevlilerine, özel sektör personelinin durumuna benzetilmek ve intibak ettirilmek istenilirken, âmme hukuku rejiminde dahi mevcudiyeti tecviz edilemeyecek olan bu gibi tedbirlerin muhafaza edilmesi, tasarının sistemine ve ruhuna aykırı düşmektedir".[714]

Bu komisyon sonucu ise şu şekilde bağlamaktadır: *(Devlet Personel Kanunu) tasarısı hakkındaki mütalâamız, bunun dayandığı prensipler itibariyle, ülkenin gerçek ve ihtiyaçları ve hukukî rejimiyle kabili telif olmadığı ve binnetice kanunlaştırılmaması yönündedir. Özellikle konu kanunun üniversitelere teşmilinin hiç bir suretle kabili tecviz sayılamayacağı hakkındaki görüşümüz arzolunmuştur. Bu itibarla lâyihanın sadece mucip sebepleri ve umumî esasları*

[714] S.S. Onar, H. Timur, S. Dönmezer, R. Sarıca, L. Duran, M. Yaşadan oluşan komisyonun 1955 tarihli Devlet Memurları Kanun Tasarısı hakkındaki raporları, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası,** Cilt:XX, Sayı:1-4, 1955, s.359.

üzerinde durulmuş ve bu hususlara dair mülâhazalar serdedilmiştir. Ancak, şimdiden ele alınması zaruri bulunan kamu görevlilerinin maaş ve ücretlerinin hayat seviyesine ve özel sektöre göre ayarlanması meselesi, bu lâyiha dışında, Barem Kanunları'nda yapılacak değişikliklerle çözülebilir.[715]

1965'te kanunlaşan 657 sayılı düzenlemenin taslak olarak ortaya çıkmasında ise esas hareket noktası yine 1955 tarihli taslak, buna ilişkin öne çıkan değerlendirmeler ve yabancı uzmanların görüşleridir. Bu konuda görüş belirtenlerden biri de Ernest Kurnow'dur. Kurnow' a göre personel kadrolarının hizmet programlarına göre tanzim edilmesi, mevcut devlet personelinin özel yetenek ve uzmanlıklarını tesbit etmek üzere bir sayım yapılması gerekir. Devlet hizmetindeki uzmanlara verilen ücretlerin, özel sektöre göre çok aşağıda olduğunu belirtmiş, bundan dolayı önemli elemanların devlet hizmetini bırakıp özel sektöre geçmekte olduğu sorununun çözülmesi gerektiğine dikkat çekmiştir.[716]

Hükümete sunulan yabancı uzman raporlarında daha önceden belirtildiği gibi reform konularının başında devlet memuriyeti yer almıştır. 1956'da hükümetin, meclise *Devlet Personel Kanunu* projesini sunmasını, memuriyet reformunun zorunluluğunun tanınması açısından olumlu karşıladıklarını belirtmişlerdir. Bu kanun projesinin incelenmesine bir kaç yıl önce başlanmış ve birçok heyet veya kişilerden bu konudaki görüşleri sorulmuştur.[717] Tüm bunlara rağmen Sıdık Sami Onar,1955 Personel Kanunu Tasarısı ve bundan farklı olmayan Devlet Memurları Kanunu'nu ayrıntılı araştırmadan uzak incelemelerin ürünü olduğu gerekçesiyle eleştirmiştir.[718]

---

[715] S.S. Onar, H. Timur, S. Dönmezer, R. Sarıca, L. Duran, M. Yaşadan oluşan komisyonun 1955 tarihli Devlet Memurları Kanun Tasarısı hakkındaki raporları, s. 368.
[716] Ernest Kurnow, **Türkiye'de Bütçenin Hazırlanması,** (Çev. Sadun Aren), Ankara, Müşterek Yayınları, 1956, s. 53-55.
[717] **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)**, Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963, s. 112.
[718] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları,** s. 1101

Bu tasarı, 1957 seçimlerinin araya girmesi üzerine komisyonlarda bile incelenemeden geçersiz kalmıştır. Tasarının içinde bulunduğu durum, köklü bir düşünsel hazırlığa, düzenli çalışmalara ihtiyacı "personel reformu"nun o dönemde gerektiği gibi ele alınmamış olmasından kaynaklanmıştır. Daha tasarı üzerinde ilk çalışmaların yapılmakta olduğu, basında da yer yer konuyla ilgili haberlerin görünmeye başladığı 1955 yılında sınıflandırma konusunda ciddi bir hazırlık yapılmamış olmaması, ilgililerin bu düzenin niteliğiyle ülkemizde uygulama olanakları üzerinde sağlam bir görüşlerinin olmadığı bilinmektedir.[719]

Tasarı kamuoyunda, devlet memurları arasında, üniversitelerde ve basında yeterli ilgiyi görmemiştir. Yalnız mali hükümleri kapsayan, personel yönetiminde köklü bir reform niteliği taşımayan, tamamen zedelenmiş teminat sistemini islah etmeyen personel hukukun ilgilendiren diğer ana hükümleri olduğu gibi bırakan bir tasarı olarak kalmıştır. İktidar partisinin kendi grubu içinde bile onaylanmayan bu tasarı üzerine meclis tartışmaları yapılamamış, 1957 seçimlerinin gelmesiyle de konu kapanmıştır.[720]

3.1.2. Sistemi Temellendiren Personel Reformu Politikasının Gerçekleşme Düzeyi

1960'lı yıllar yeni bir anayasanın kabul edildiği, yeni kurumlarla tanışılan (DPT, DPD gibi), planlama anlayışının benimsendiği, reform girişimlerinin başladığı bir dönem olmuştur. Yönetsel-siyasal alanda yargıdan, yürütmeye, sosyal haklardan planlamaya pek çok konunun yeniden düzenlenlenmeye çalışıldığı süreçde, kendine özgü kurumsal ve hukuksal temellerinin atılmasıyla birlikte personel yönetimi de bir politika alanı olarak tartışmaya uğrayan önemli alanların başında yer almıştır. Bu alanın reform politikasının somut bir görünüm kazanmasını 1961 Anayasası'nın kabulü, DPD'nin kurulması ve DMK'nın yürürlüğe girmesi sağlamıştır.

---

[719] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 82.
[720] Hasan Şükrü Adal, **Kamu Personel İdaresi**, s. 55.

Bir kamu politikasının somutlaşmasının en önemli göstergelerinden biri yasal dayanağa kavuşturulmasıdır. Anayasa ise ulusal mevzuatın tepesinde yer alması nedeniyle politika konusunun ulusal sınırlar içerisinde en üst düzeyde ifade edildiği hukuksal metin olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunlar anayasaya uygun olmak zorunda olduğundan 657 sayılı DMK ve onun getireceği personel sistemi için ilk çerçeve metin olarak 1961 Anayasası'nın personel sistemine ilişkin maddelerinin dikkate alınması gerekmektedir.

DMK'nın çıkarıldığı dönemin genel özelliklerine bakılacak olursa, ilk dikkat çeken nokta 13 Aralık 1960'da 160 sayılı kanunla kurulan ve 2 Mayıs 1961'de fiilen çalışmaya başlayan DPD'nin bu dönemde rejimin yeniden düzenlenmesi yönünde iddialı bir kurum niteliğinde kurulmuş olmasıdır. Fakat kurum görevlileri personel yönetimi alanında özel bir eğitime tabi tutulmamışlardır. Hükümetin reform isteklerinin çabukluğu ve zorlaması karşısında ülkenin sosyal yapısı ve mevcut şartları değerlendirilemeden hemen işe başlayıp sonuç alma çabasına girilmiştir. Dikkat çeken bir diğer nokta ise yabancı uzmanların tavsiyelerine uyulma çabasının belirginliğidir.[721]

Personel reformu kapsamında ciddi bir adım olarak nitelendirilen DPD'nin kurulması, reformun bir bütün olarak ele alınması düşüncesinin resmi plandaki yansıması[722] olarak değerlendirilebilir. Çünkü DPD, bilindiği gibi hükümete görüş bildirmek, araştırmalar yapmak, kanun tasarıları ve sair mevzuat hazırlık ve revizyonları yapmak üzere oluşturulmuştur.[723]

Bu dönemde devletin genel ve belirli bir personel politikasının olmaması eksiklik olarak görülmüştür. O nedenle, herşeyden önce yapılması gereken şey personel yönetiminin genel politikasını belirlemek ve personel meselelerini bir bütün halinde ele almak amaçlanmıştır. Ayrıca bu işin gereği gibi yerine getirilebilmesi için de merkezi bir personel dairesinin kurulmasına ihtiyaç olduğu savunulmuştur.[724] DPD'nin kurulmasına yönelik CHP'nin

---

[721] Vedat Erkin, **"Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi",** s. 7-9.
[722] Cahit Tutum, **"Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler",** s. 296.
[723] Tahir Aktan, **"Türkiye'de Personel Reformu",** s. 6.
[724] Aktan, **a.g.e.,** s. 5.

hazırlamış olduğu 1958 tarihli rapordaki ifadeler; personel idaresinin merkezileşmesinin modern devletlerin kabul ettikleri bir usul olduğu, koordineli ve ilmi şekilde personel yönetiminini böyle bir merkezi dairenin oluşumunu zorunlu hale getirdiği belirtilmiştir.[725] DPD üzerine bir inceleme de TODAİE bünyesinde yapılmıştır.[726] Bu incelemelede DPD'nin fonksiyonlarının neler olacağı, kapsamının neler olacağına ilişkin bilgiler sunulmuş ve bu kurumun TODAİE olan ilişkisine, TODAİE'nin DPD'nin görev alanına giren konulara nasıl katkı sağlayabileceği yönünde görüş ve öneriler bildirilmiştir.

Büyük beklentilerle kurulmak istenen bu örgüt ne yazık ki amacına ulaşamamış, gerçek anlamda bir işlerlik kazanamamış, işlevini yerine getirebilecek başarı düzeyine ulaşamamıştır.[727] Buna bağlı olarak kamu personel reformunu gerçekleştirmek üzere kurulan DPD'nin, kendisinden beklenen çalışmaları gerçekleştirebilmesi için yeniden düzenlenmesi gerektiğinin yaygın bir kanaat olarak gündeme gelmiştir. Dairenin yeniden düzenlenmesine ilişkin ilk resmi görüşlerin 1973 Yılı İcra Planı'nda ve bunu takip eden diğer icra planlarında ifade edilmiş, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise özel olarak yer verilmiştir.[728] Bu düzenleme gerçekleşinceye kadar, kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmaların DPT'nin sorumluluğunda ve DPD'nin yakın işbirliği ile yürütüleceğinin ifade edilmesi [729] DPT'nin, DPD'nin görev alanına doğrudan dahil edilmeye çalışıldığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.

---

[725] **Devlet Personel Meselesi Hakkında Bir İnceleme,** CHP Genel Sekreterliği Araştırma ve Dokümantasyon Bürosu, Ayyıldız Matbaası, 1958, Ankara, s. 57.

[726] **Devlet Personel Teşkilatı İncelemeleri (Türkiye), İdari Reform Serisi,** TODAİE, Ankara, 1961, Raporun sonunda BM Baş Müşaviri David M. Watters'ın adı yar almaktadır.

[727] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 101.

[728] http://www.dpb.gov.tr/Dpb_Kurulus.html; Bu planda, yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tamamıyla gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, kurumlara bu yönde teknik yardımların sağlanması, çalışmaların izlenmesi ve değerlendirilmesi, yapılmamış hizmetlerin saptanması ve görevlerinin daha etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesinin merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.

[729] http://www.dpb.gov.tr/Dpb_Kurulus.html

DPD ile Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkiler de personel reformu konusunda dikkate alınması gereken bir boyuttur. Maliye Bakanlığı Cumhuriyet'in başlangıcından beri personel sorunlarından sorumlu bir kuruluş olarak dikkati çekmiştir. Bu genel sorumluluk DPD'nin kuruluşuna kadar devam etmiştir. DPD kurulduktan sonra sorumluluk büyük ölçüde merkez değiştirse de, Maliye Bakanlığı, maaş ve kadro konularında yetkilerini korumayı sürdürmüştür. DPD'nin hazırladığı devlet memurları kanununun uygulamada büyük bir dirençle karşılaşması üzerine 1970'lere doğru personel sorunları ile doğrudan doğruya ilgilenmeye başlamıştır.[730] Kamu personel sistemi, Maliye Bakanlığı'nın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile DPB tarafından ortaklaşa yönetilmektedir. Maliye Bakanlığı bu sistemin geleneksel yönetici unsurudur.[731]

Türkiye'de 1960'lı yıllarda gerçekleştirilen personel reformunun ikinci önemli ayağı 657 sayılı DMK'nın çıkarılmasıdır. TBMM'de görüşülmesi aralıklı olarak yaklaşık on ay süren DMK tasarısı pek az değişiklikle 14 Temmuz 1965 günü kabul edilmiş, 23 Temmuz 1965 tarih ve 12056 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tasarının TBMM ile Cumhuriyet Senatosu genel kurullarında görüşülmesi yalnız dokuz gün sürmüştür. Toplam 239 esas, 24 geçici maddeden oluşan yasanın 79 maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 mali yılı başından önce, 132 maddesi de 1966 mali yılı başından başlayarak yürürlüğe gireceği öngörülmüştür.[732] 657 sayılı DMK'nın yarım asırlık bir bekleyişten sonra, bu gecikmeyi telafi etmek istercesine, çok hızlı hazırlanıp çıkarılması, kanunun, "prematüre" doğmasına yol açmıştır. Bundan hem kamu hizmetlerinden yararlananlar hem de kamu personeli etkilenmiştir.[733]

Uzun çalışmaların ürünü olan 657 sayılı DMK 'reform' kanunu olarak nitelendirilmiş, yeni yaklaşımlar da getirmiş ancak hemen uygulanamamıştır. Çünkü çerçeve kanun niteliğinde olmasına rağmen sistemin temelini teşkil

[730] Cahit Tutum, **Personel Yönetimi,** s. 230.
[731] Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, s. 255.
[732] Cemal Mıhçıoğlu, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", s. 92-93.
[733] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", s. 83.

eden sınıflandırma ilkesi, sınıf tüzüklerine bırakılmıştır. Ayrıca Genel Kadro Kanununu da çıkarılması da gerekmiştir.[734] 657 sayılı DMK'nın yürürlüğe girmesini düzenleyen 238. maddesi, hangi maddelerin kanun yayınlandığı tarihte, hangi maddelerin bu maddelerle ilgili kanunların yürürlüğe girdiği tarihte, hangi maddelerin ilgili tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılmasından sonra, hangi maddelerin bu kanun tüzük ve yönetmeliklerin çıkarıldığı tarihte, hangi maddelerin izleyen mali yılbaşından sonra yürürlüğe gireceğini göstermiştir.[735]

Türk personel sisteminin temelini belirleyen 657 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren genellikle eleştirilmiş, iyi bir personel politikası oluşturulamaması yönündeki şikayetlerin neredeyse alışkanlık haline geldiği bir uygulama süreci yaşanmıştır/yaşanmaktadır.

1965 tarihi itibariyle kurulmaya çalışılan sistemin uygulanmasına yönelik en önemli eleştirilerden biri kanunun hazırlık aşamasında İstanbul İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü 1965 yılında hükümete bildirdikleri görüştür. Buna göre; *uygulanmasının imkansız derecede güç olduğu* belirtilmiştir. Aktarılana göre; bu görüş sonrası tasarı kanunlaşmamış, bazı revizyonlar yapılmış ancak bunlar esasa yönelik olmamıştır.[736]

OECD Danışmanı M. Roger Gregoire'un sunduğu rapora göre *"Ankara'da yaptığım resmi ve özel görüşmeler, bütün görüşmelerde 657 sayılı kanun tarafından kendilerine herhangi bir unvan verilen kişilerin büyük çoğunluğu (siyasetçiler, üniversite mensupları, memurlar) bu kanunun uygulanamayacağına manidirler. Fakat bana göre bunlardan pek azı kanunun ayrıntılı içeriğini, ana hatlarını ve varlık sebebini bilmektedir. Bu tepki, kanun düzenlenirken onu yapanların açıklamalarının yetersiz olmasından ileri gelmiştir, bakanlıkların ilgili daireleri dahi tartışmalara*

[734] Sait Güran**, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul, 1980, s.59.
[735] Aykaç, **a.g.e.,** s. 60.
[736] Sıddık Sami Onar-Mecdettin Akın, "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması", s. 111.

çağrılmamıştır. Devlet Personel Dairesi'nin müstakbel çalışmaları için bundan ders alması gerekir".[737]

14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu öncelikle 31.07.1970 tarihli ve 1327 sayılı kanunla %55'i değişikliğe uğramış ve böylece uygulanmaya başlanmıştır. Çeşitli tarihlerde çok sayıda kanunla, kanun hükmünde kararname ile büyük ölçüde değişiklikler görmüş, kanunun orijinal metni hemen hemen ortadan kalkmış onun yerini yeni hükümler almıştır.[738]

Yeni bir tasarının hazırlanmasın da hakim olan düşünceler 1327 sayılı kanunun gerekçesinde şöyle belirtilmiştir[739]: 657 sayılı DMK'nın kabulünden bu yana çıkan durumlar değerlendirilmek suretiyle gerekli görülen değişiklik yapmak; personel reformu kavramını günümüzün ekonomik ve sosyal şartlarına göre yeniden ele almak; gerek 657 sayılı kanun kapsamı içinde, gerek kapsam dışındaki kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamaktır.

657'nin 1965'teki halinde olan 3. maddesindeki sınıflandırma '*devlet için taşıdığı değere göre*' ibaresi kaldırılmıştır. Bu kanuna göre; sınıflandırma; kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır' şeklinde tanımlanmış ve sekiz sınıf belirlenmiştir.

657 ve 1327 sayılı kanunlar farklı ellerde hazırlandığı için farklı izler taşımaktadır. 657 sayılı kanun DPD'nin etkisini taşımakta, reform konusunda daha iddialı, köklü sistem değişikliğinin hemen ve bütünü ile uygulanmasını öngören, ancak pratik güçlükleri ve imkanları hesaba katmayan eksik bir düzenleme iken, maliyenin damgasını vurguduğu 1327 sayılı kanun, 657 sayılı kannun uygulamaya geçirilmesini sağlayan bir araç oarak pratik olmayı reform düşüncesini tercih eden, barem anlayışının ve uygulama endişesinin

---

[737] M. Roger Gregoire, "Devlet Personel Dairesini İlgilendiren Sorunlar Hakkında Rapor", s. 5-6.
[738] Doğan Canman, **"Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları",** s. 3.
[739] Vedat Erkin, **"Personel Rejimini Geliştirme Çabaları",** s. 47; 1327 sayılı kanunun gerekçesinde gerçek personel reformunun genel bütçe reformu ve idari reform çalışmaları ile birlikte düşünülmesi gerektiği hususudur, Vedat Erkin, **"Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi",** 1971.

ağır bastığı bir düzenleme olmuştur. Bu bakımdan kalkış noktaları farklı bu iki düzenlemenin organik şekilde bütünleştirilmesi mümkün olmamıştır.[740] Dolayısıyla bundan sonraki süreçte sisteme ilişkin yap-boz işlemi, KHK gibi yeni araçlar eklenerek devam etmiştir.

657 sayılı DMK 1327 sayılı yasa ile yürürlüğe girdikten sonra da sürekli değişiklik konusu olmuştur. 1971 yılında anayasa değişikliği ile getirilen KHK uygulamasının ilkinin konusunu da DMK oluşturmuştur. 1972 yılında 1589 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu'na, 657 sayılı DMK kapsamına giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylece devlet memurlarının istihdam ilkeleri ve yöntemleri, disiplin, aylık, sosyal haklar ve intibak aksaklıkları konularının düzenlemesi, bakanlar kuruluna iki yıl süre ile tanınan kararnameler alanına bırakılmıştır. İki yıllık süre içinde çıkarılan 11 kararname ile 657 sayılı kanunun 146 maddesinde değiştirme, kaldırma ve yeniden koyma biçiminde değişiklikler yapılmıştır. Her değişikliğin, bir öncekine ters düşen yaklaşımlarla gerçekleştirilmesi sonucunda kanun metni birbirine yabancı hükümlerin karışımı haline gelmiş, ekletik bir özellik kazanmıştır.[741]

657 sayılı kanun ve bu kanunda bazı değişiklikler yapan 1327 sayılı kanun gerçek bir reform kanunu sayılmadığı yönünde bir değerlendirme yapılmıştır. Gerekçe olarak ise personel reformunun, personel rejiminde sadece değişiklik yapmak anlamına gelmeyeceği, reformda düzeltici, uygulanmakta olan rejimin kötü yönlerini yok edici bir niteliğin hakim olması gerektiği gösterilmiştir. Getirdiği yeniliklerin, yenilik olmadığı, geliştirilmeden terkedilmiş sistemlere tekrar dönüş olduğu[742] şeklinde değerlendirmeler de olmuştur. Benzer şekilde, 657 sayılı kanun ve bunda değişiklikler yapan 1327 sayılı kanunun intibak hükümlerindeki sık değişiklik de bunu bir reform kanunun olmaktan çıktığı[743] yönünde bir eleştiri de yapılmıştır.

---

[740] Alaeddin Usta, **Kamu ve Kamu Personeli**, s. 135-136.
[741] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 124.
[742] Sıddık Sami Onar-Mecdettin Akın, "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması", s. 115.
[743] Mecdeddin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", s. 193.

657 sayılı kanunu reform kanunu olarak tasarlanmış ancak mali hükümlerinin 5 yıl ertelenmesi bu amacı zedelemiştir. Reform düzenlemesi sadece çalışma koşullarını içermemeli, idarenin çalışandan istediği hususları düzenlemek reform için yeterli değildir. Çalışanın da her çeşit haklarını da değişen ekonomi-sosyal koşullara paralel olarak düzenlenmesi gerekir.[744]

15.5.1975 tarihli ve 1897 sayılı yasa ile 657 sayılı kanun, temel hükümleri açısından değişikliğe uğratılmıştır. 657 sayılı kanun istihdam şekillerini devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel şeklinde belirlemiştir. 1327 sayılı kanun, yevmiyeli personel deyimi yerine işçiler deyimini getirmiş, 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı KHK ise istihdam biçimlerini dört tür olarak tanımlamıştır. Devlet memuru deyimini, yerel yönetimler personelini de kapsayacak biçimde memur olarak değiştirmiş, dördüncü olarak da geçici personel biçimini getirmiştir. 1897 sayılı kanun ise 12 sayılı kararnamedeki memur tanımını değiştirmiştir. Burada işçiler; memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevliler dışındakiler olarak tanımlanmış, sözleşmeli personelin istihdam alanı ise genişletilmiştir.[745]

Türkiye'de mevcut sistemde idari, askeri, akademik ve adli alanda çalışan personel kendi özel personel kanunlarıyla düzenlenmişlerdir. İdari personel 657 sayılı DMK'ya, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na, akademik personel 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'na, Hakimler ve Savcılar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'na tabi olarak çalışmaktadır.[746]

657 sayılı DMK'ya göre devlet memurluğu; *liyakat, kariyer ve sınıflandırma* esaslarına dayandırılmıştır. Genel olarak, liyakat ilkesi işe girişte yarışma sınavı esası ile, sınıflandırma ilkesi onlu bir sınıflandırma sistemi ile, kariyer ilkesi onbeşli derece ve kademe sistemi ile yaşama

---

[744] Mecdeddin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", s. 193.
[745] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 124-125.
[746] İpek Özkal Sayan, Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı, **Ankara Üniversitesi SBF Dergis**i, s. 64-1.

geçirilmiştir. Kanunda memurlara tanınan hak ve yükümlülükler, işe alınma, atanma, ilerleme, yükselme, yer değiştirme, çalışma saatleri, izinler, disiplin, sosyal ve yardımlar, mali haklar, memurluğun sona ermesi, memurların yetiştirilmesi esaslara bağlanmıştır.[747]

Sınıflandırma konusunu düzenlerken pilot çalışmaya önem verilmediği[748] yönünde eleştirilmiş. İlginç bir değerlendirme de Roger tarafından "ABD sınıflandırma-ücretlendirme sistemi 657 sayılı kanunun uygulanması için örnek alınamayacağı"[749] şeklinde yapılmıştır.

Yine sınıflandırmanın tüzüklerle düzenlenecek olması büyük hatalardan biri olarak görülmüştür.[750] Kanunun dayandığı temel ilkelerden biri olan sınıflandırma konusunda; iyi bir sınıflandırma için gerekli bilgilerin toplanamadığı; bunun için ayrılan zamanın yetersiz olduğu yönünde de[751] kanunun uygulanabilirliği eleştirilmiştir.

Kanunun dayandığı diğer temel ilke kariyerdir. Kariyer de, istisnai memurlukların geniş alanı yüzünden, dar bir alana sıkışıp kalmıştır. Kanun istisnai memurluğu temel ilke almış gibi izlenim vermiştir. Diğer bir temel ilke olan yeterlik de; sözleşmeli personel ve 1-4. derecelere "Asansörle Yükselme"ler zedelemiştir.[752]

657 sayılı kanunun ilk metninde yer almayan bir kamu istihdam türü "geçici işçi statüsünde personel" bir kanun hükmünde kararname ile sisteme

---

[747] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 34.
[748] Mecneddin Akın, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", s. 193.
[749] M. Roger Gregoire, **Devlet Personel Dairesini İlgilendiren Sorunlar Hakkında Rapor,** s. 21.
[750] Vedat Erkin, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", s. 44.
[751] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", s. 78; sınıflandırma sistemi, ayrı özellikler taşıyan ve farklı personel işlemlerini gerektiren çeşitli meslek ve uzmanlık dallarını aynı sınıf içinde düşünmek gibi bir yanlış üzerine kurulmuştur. Farklı meslek ve uzmanlık dallarının aynı sınıf içinde toplanması sonucu sınıflar içinde bütünlük sağlanamamaktadır. Örneğin daktilo hizmetleri, büro hizmetleri, denetim hizmetleri, planlama uzmanlığı, hazine uzmanlığı, dış ticaret uzmanlığı, dışişleri meslek memurluğu gibi birbiriyle hem nitelikleri hem de eğitim düzeyleri açısından uyuşmayan kadrolar Genel İdare Hizmetleri sınıfı içinde biraraya getirilmiştir, Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi,** s. 256.
[752] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", s. 78.

dahil edilmiştir. Bu istihdam türünün esaslarını ve koşullarını, geçici sayılan işler için Bakanlar Kurulu belirleyeceği düzenlenmiştir.[753]

657 sayılı kanunun çok fazla değişikliğe uğramış olması bile tek başına bu alanda önemli derecede aksaklığın olduğunu göstermektedir. Getirilen her düzenlemenin yakın bir gelecekte değişeceği fikri yaygın hale gelmiştir. Değişik partiler iktidara geldiğinde bu kanunun değişeceği sürekli ifade edildiğinden kanun belirli bir partinin kanunuymuş gibi bir kimlik kazanmıştır.[754]

Bu kadar çok değişikliğe rağmen kanunun düzenleniş biçimi korunmuştur. Değişiklikler genellikle madde metinlerinde yapılmış; ya tam aksi hükümler getirilmiş ya da kanun maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Bu da yapılan değişikliklerin personel rejiminin düzenlenmesinde başka faktörlerin rol oynadığı izlenimini vermektedir.[755]

DMK'nın uygulanamama nedenleri arasında k*anun tekniği ile ilgili nedenler de dikkate alınmalıdır.* Kanun gereğinden fazla ayrıntılı olarak hazırlanmıştır. Temel esasları tespit etmekten çok en küçük ayrıntılarına kadar konuyu düzenlemek çabasına düşmüştür. Bu niteliği dolayısıyla kolay uygulanır bir metin olmaktan çıkmıştır.[756]

Kanunun uygulanmasına karşı etkili direnme hareketi gösteren belirli gruplar; mühendisler, doktorlar, öğretmenlerdir. Bu grupların kanunun uygulanmasını geciktirici nitelikteki davranışları iki yönde belirmiştir. Bu gruplar bir yandan, sistem içinde kendilerine daha avantajlı bir statü sağlamaya çalışırlarken, öte yandan 657 sayılı kanunun getirdiği sistemin kendi mesleklerinin gereklerine uymadığını iddia etmişlerdir.[757]

---

[753] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 27.
[754] Burhan Aykaç, **"Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri",** s. 59.
[755] Aykaç, **a.g.e.,** s. 59.
[756] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", s. 35.
[757] Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", s. 37.

3.2. 1980 SONRASI PERSONEL REFORMU POLİTİKASI ANALİZİ

1980 sonrası genel anlamda kamu yönetimi anlayışının kabul görmüş temel özelliklerinin değişmeye başladığı dönemdir. Türkiye özelinde ise dünyadaki değişim isteklerinin benimsenmeye başlandığı, siyasal olarak yine çalkantılı bir sürecin yaşandığı, yönetsel-hukuki alanda yeni bir anayasa ve beraberinde değişen pek çok düzenlemenin yapıldığı dönem olmuştur. Günümüze kadar olan yönetsel yapı ve işleyiş bu dönemin oluşturduğu zemin üzerine şekillenmiştir.

1980 sonrası yapılan idari reformlar politika transferiyle ilişkili olarak da değerlendirilmektedir[758].

Çalışmanın bu kısmında dönemin personel reformunu gerçekleştirmeye yönelik izlediği politika analiz edilecektir. İlgili dönemin hukuki yapısını da 60'lı yılların DMK'sı çizmiştir. Bununla beraber 1980 sonrasını etkileyen aktörler ve temel değişim nedenlerinin etkisi bugün de devam etmektedir. Personel sistemine ilişkin değişimin temel unsurlarının başında devletin sunduğu kamu hizmetlerinin özel hukuk kurallarıyla şekillenebildiği kamu yönetimi düşüncesi gösterilebilir. 1980 sonrası dönem kamu personel politikasında değişim olarak değerlendirilmektedir.[759]

Bu sürecin Türk kamu yönetimini sistem ve bürokrasi açısından belirleyici olan etkenler şunlardır[760]:

- Piyasa temelli devlet anlayışı.
- Özelleştirme ve deregülayson uygulamaları.
- Kamu hizmetlerinin yarı özerk kuruluşlarına veya özel seköre devredilmesi.

---

[758] Mehmed Zahid Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 208

[759] Eren Toprak, "Türkiye'de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme", **AÜ SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Seminer Çalışmaları**, No:6, Kasım, 2009, s. 16-19, http:///yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf.

[760] Gökhan Kalağan, **Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik dönüşüm,** Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 147.

- Kamu bürokrasisinde sözleşmeli istihdam uygulaması.
- Bağımsız idari otoritelerin oluşturulması.
- Bilgi teknolojilerinin gelişimi.

1980'li yıllarla birlikte yönetsel süreçlerde performans ölçme, kaynakları verimli ve etkili kullanma gibi ilkeler uygulanmaya başlamıştır.[761] 1980 sonrası değişen devlet anlayışının, kamu personeli sistemini etkileyen temel ilkeleri şunlardır:[762]

- Kadro sisteminin unsurlarından faydalanır.
- Özel hukuk kurallarına göre istihdam gerçekleştirilebilir.
- İş güvencesi uzun çalışma süresi sonunda alınır.
- Uzmanlaşma önemli hale gelmiştir.
- Kişiye değil hizmete dayalı bir sistem önemlidir; bunun için norm kadro tanımları yapılması istenmektedir.
- Ücret sistemi performansa göre ödemeye dayanır.
- Sosyal güvenlik ve emeklilik diğer istihdam biçimlerinde aynıdır.
- Şeffaflık ve hesapverebilirlik ön planda yer almakatdır.
- Esnek ve proje temelli çalışma vardır.
- Küresel ölçekte çalışılır.

Bu ilkeler çeşitli şekillerde Türk personel sisteminde de kendini göstermektedir. Bunların nasıl gündeme geldiği, uygulamaya bir reform olarak yerleşme düzeyleri çalışmanın ilerleyen kısımlarında incelenecektir.

---

[761] Veysel Bilgiç, "Yeni Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar,** (Ed: Asım Balcı vd.), Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003, s.28; yeni kamu yönetiminin ilkelerinin açıklaması için bkz: M. Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi,** Platin Yayınları, Ankara.

[762] Eren Toprak, "Türkiye'de Kamu Personel Politikası; Kamu Yönetimi reformu Sürecindeki Değişimler Üzerine Değerlendirme", **AÜ SBF Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Seminer Çalışmaları**, No:6, Kasım, 2009, s. 17, http:///yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/etoprak.pdf.

3.2.1. Personel Reform Politikasının Gündeme Gelmesi

Personel reformunun, idari reform tarihiyle paralel ilerlediği, neredeyse her hükümet değişikliğinde yeniden ele alındığı yani "*sürekli gündemde*" olma özelliğine sahip bir konu olduğunun altı tekrar çizilmelidir. Sağlıklı bir analiz için bu konunun siyasi kadrolarda nasıl gündem maddesi haline geldiğinin açıklanması gerekir. Ancak konunun bahsedilen sürekli gündemde olma özelliğinden dolayı herhangi bir olay kaynak alınarak gündeme taşındığını söylemek zordur. Bununla beraber tezin başından itibaren çıkarılmaya çalışılan reform takviminin, tamamlanamayan reform girişimleriyle bezenmiş olduğu göze çarpmaktadır. Dolayısıyla 1940'lar, 1950'ler ve yoğun olarak 1960'lardaki çalışmaların istenilen düzeyde bir reforma ulaşamaması 1980'den sonraki süreçte de bu girişimlerin gündemde olmasını zorunlu kılmıştır.

Sait Güran'nın 1980 tarihli Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri adlı kitabının Sunuş kısmında şu açıklamayı yapmıştır;[763]

> "Türk personel yönetimi, bir süredir, nedenleri kısmen toplumun genel sorunlarından, kısmen kendi yapısından kaynaklanan ve kısmen de siyasal iktidarların tutumuyla yaratılan ya da ağırlaştırılan büyük bir bunalım yaşamakta. Tahribatını, kamu personelinin 'memur' kesiminde daha şiddetli ve derin biçimde gösteren bu bunalım, sadece memurları etkileyen 'mevzii' bir olay olmaktan çıkarak, bütünüyle devlete ve topluma yansıyan her üçü üzerinde de tamir ve telafisi hayli zor sonuçlar yaratan boyutlara ulaşmış durumda".

Yazarın dikkat çektiği durum tespiti referans alınarak, bundan sonraki süreci yapılandıran 1971 yılında yürürlüğe giren 1327 sayılı kanun ile 657 sayılı DMK'nın *"Restorasyon Dönemi"* nin başladığı belirtilmelidir. 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişikliklerle hükümete KHK çıkarma yetkisi tanınmış[764], bu yetki ilk defa 657 sayılı DMK'yı düzenlemek için kullanılmış ve

---

[763] Sait Güran, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri,** İstanbul, 1980.

[764] Bu anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Buna göre TBMM bir kanunla, belli konularda Bakanlar Kurulu'na 'kanun hükmünde

bundan sonra personel yönetimi için *KHK'lar dönemi* başlamıştır. KHK'lar dışında da, 657 sayılı *"Değiştirilme Rekoru Kıran"* DMK'da değişiklik yapan kanunlar çıkarılmıştır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür[765]:

- 15.05.1975 gün ve 1897 sayılı kanun
- 05.06.1975 gün ve 1905 sayılı kanun
- 22.06.1978 gün ve 2156 sayılı kanun
- 18.04.1979 gün ve 2228 sayılı kanun
- 05.11.1980 gün ve 2333 sayılı kanun
- 22.10.1980 gün ve 2543 sayılı kanun
- 12.02.1982 gün ve 2595 sayılı kanun
- 16.05.1982 gün ve 2670 sayılı kanun

En çok değişitirlen kanun olma özelliğine bir de KHK yöntemine başvurulan ilk kanun olma özelliğini ekleyen 657 sayılı kanun DMK'nın 1972 Aralık'ta 2 sayılı KHK ile esas maddelerinden 59'u (%22.4), 1327 ile eklenen 38 Ek Geçici maddesinden 21'i (%55.2) değiştirilmiştir; dokuz ek geçici madde eklenmiş ve 16 madde kaldırılmıştır. Böylece uygulamaya girmesinden bir yıl sonra DMK orijinal şeklinden, sisteminden önemli bir ölçüde uzaklaşmıştır. 2 sayılı KHK'yı 1973 Mayıs, Eylül ve Ekim aylarındaki 5,7 ve 8; Ocak 1974'de 9 ve 12 numaralı KHK'lar izlemiştir. KHK 12 DMK'nın ana maddelerinden 47'si (%19.6) ek geçici maddelerinden 18'i (%34) değiştirilirken, 4 ana, 5 ek geçici madde kaldırılmış ve 4 yeni madde eklenmiştir.[766] 1970-1980 dönemi sonunda DMK'nın 263 maddeden oluşan asıl metni 190 maddesi ilk şekliyle, 112'si değiştirilmiş, 48'i kaldırılmıştır.[767] 1965'de 657 sayılı DMK'nın kabul edilmesi personel yönetim tarihi açısından

---

kararname" çıkarma yetkisi verebilir, Eyüp Zengin-Sırrı Altın, "Türk Hukukunda Kanun hükmünde Kararname Uygulaması", **Sayıştay Dergisi**, 1999, Sayı: 34, s. 29-45.

[765] Burhan Aykaç, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri", s. 77.

[766] Sait Güran, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, s. 67.

[767] Sait Güran, "Türk Personel Hukukunda Seksenli Yıllar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s. 584.

önemli bir reform başlangıcı olsa da, bu kanun 1970'de büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bundan sonrası dönemde ise personel sistemi adına kanunu eleştirmek veya yeni bir kanun oluşturma tartışmalarından çok süreci KHK'ler ile yürütmek tercih edilmiştir.

27 Eylül 1980'de Milli Güvenlik Konseyi'nde okunan 44. hükümetin programında, Türk kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılması için basit ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulması öngörülmüş ve bu amaçla DPD uzmanlarının da yer aldığı çeşitli bakanlık ve kurum temsilcilerinden oluşan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu'na bir rapor hazırlatılmıştır. Komisyonun hazırladığı *Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme* Raporu, kamu yönetiminin aksayan ve sorunlu noktalarını tespit ederek, bu hususlara çözüm getirmeye yönelik önerilerde bulunmuştur. Komisyonun önerilerinin yerine getirilmesi için bunların kanunlaştırılması gerektirdiğinden, 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu çıkarılmış, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine ilişkin konularda Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Adı geçen yetki kanuna dayanarak iki yıllık süre içerisinde çok sayıda KHK çıkarılmıştır. Bu amaçla çıkartılan kararnamelerden biri de Devlet Personel Dairesini, Devlet Personel Başkanlığı olarak yeniden düzenleyen 8.6.1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamedir.[768]

1982 tarihli *Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme* Raporu'nun[769] giriş kısmında Türk yönetim yapısının genel görünümü hakkında bilgiler verilmiştir. Kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesi, uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik çalışmaların yapılması, kamu

[768] http://www.dpb.gov.tr/Dpb_Kurulus.html
[769] **"Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi",** Başbakanlık Baımevi, Ankara, 1982.

hizmetlerinin sunumundaki aksaklıkların giderilmesi, basit ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulması öngörülmüştür.[770]

Raporda o döneme kadar yapılan yabancı ve yerli reform çalışmalarının kısa bir değerlendirmesine yer verilmiştir. Personel reformu konusuna yönelik yapılan tespit dikkate değerdir. Bu konunun günün gelişen şartları içinde bir ücret sorunu haline geldiği, personel yönetiminde düzenleyici ve önleyici tedbirleri alabilecek etkin bir merkezi örgütün oluşamamasını reform çalışmalarında uğranılan başarısızlığın nedeni olarak görülmüştür.[771]

"Personel Yönetimi" başılığını taşıyan bir bölümün olduğu raporda alandaki temel sorunlar dile getirilmiş, bunlara çözüm olarak ise bunların genel bir idari reform çerçevesinde ele alınması gösterilmiştir. Personel rejimi ve politikasının hazırlanması, sınıflandırma esaslarının hazırlanması, maaş politikasının belirlenmesi, personel istattistiklerinin tutulması gibi öneriler sunulmuştur.

1982 yılında Başbakanlık Basımevi'nde hazırlanan raporda 1960'dan sonra personel reformuna ilişkin olarak; günün koşulları içinde bir ücret sorunu halini aldığı, modern bir örgütlenmenin gerektirdiği köklü bir reform niteliğini kazanamadığı belirtilmiştir. Personel rejimini sürekli çözüme kavuşturacak ve sorunları önleyici, düzenleyici tedbirleri belirleyerek uygulayacak etkin bir merkezi örgütün olmaması bu alandaki reform çalışmalarındaki başarısızlığın en önemli nedeni olarak gösterilmiştir.[772]

Personel reformunun doğrudan gündem maddesi olmasında etkili olan bu raporun *Personel Yönetimi* bölümünde sistemin sorunlu yönleri şu şekilde saptanmıştır:

1. 1960 yılından itibaren bu alanda girişilen çabaların yeterli bir sonuca ulaşmamış olması, sorunun çok yönlü ve karmaşık olduğu gerçeğini de göstermiştir.

---

[770] Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, **a.g.e.,** s. 5.
[771] Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, **a.g.e.,** s. 11-12.
[772] Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, **a.g.e.,** s. 11-12.

2- Hukuki statü ve istihdam sekilileri konusunda getirilen hükümlerin idarenin iş görme olanaklarını zorlaştırmıştır. Hizmete alma ve terfi ile ilgili hükümler, pratik güçler dolayısıyla uygulanamamaktadır. Sınıf sistemi, işlevsiz bir durumdadır. Uygulamada yapılan hatalar ve adaletsizlikler kamu personelinin reforma olan güvenini yok etmiştir.

3- Sistemi işletecek va uygulamada bir örneklik sağlayacak merkezi organlar etkisiz kalmışlardır. DPD varlığını güçlükle sürdürür bir daire durumuna gelmiştir. Maliye Bakanlığı ise klasik görev sınırlarını aşarak bu alanda çok ağır sorumluluklar yüklenmiştir. İki kuruluş arasında bir koordinasyon sağlanamamıştır. Uygulamada Sayıştay'ın bazı kararlan da tereddüt konusu olmuştur. Boşluk ve tereddütlerin giderilmesi için kanunda öngörülen Bakanlar Kurulu mekanizması etkin bir şekilde işletilmemiştir. Personel rejimi uygulaması tam anlamıyla sahipsiz kalmıştır.

4- Bugünkü mevcut şikayet ve aksaklıklara kısmi çareler aranmakta ve bu amaçla yeni 'bir personel kanunu tasarısı hazırlanmış bulunmaktadır. Mevcut aksaklıkların saptanmasına ve soruna çözüm yolu getirilmesinde yine aynı hatalı yöntemler kullanılmaktadır.

5- Bütün bu gerçekler karşısında çıkar yol, sorunun idari reform çerçevesi içinde ele alınıp çözümlenmesidir.

6- DPD fonksiyonunu kaybetmiş durumdadır. Maliye Bakanlığı personel sorunlarına müdahale etmiş ve bizzat bir merkezi personel organı haline gelmiştir. DPD, görevlerini vasat ölçüde dahi yerine getirememektedir. Kararları sadece istişari nitelikte olup Bakanlar Kurulu'nun onayına bağlıdır; yürütmeye ilişkin hiç bir yetkisi yoktur.

5. Merkezi örgütün genel niteliği ve yetkileri aşağıdaki esaslar çerçevesinde saptanmalıdır.

a) Merkezi personel örgütü, kendi alanında güçlü bir kuruluş olmalıdır. Örgüt, kapsam dışı personelin günlük yönetim ve işleyişi dışında, tüm kamu personelinin sorunlarıyla ilgilenmelidir.

b) Merkezi personel örgütü tek başlı bir örgüt olmalı, kamu yönetimi müsteşarlığı aracılığıyla Başbakanlığa bağlı bulunmalıdır.

c) Merkezi personel örgütüyle, bakanlık ve diğer kuruluş personel birimleri arasında, belli konularda ve teknik düzeyde fonksiyonel bir ilişki kurulmalıdır. Merkezi personel örgütünün yüksek yöneticilerin atanmasında Başbakana tekliflerde bulunması kural olarak kabul edilmelidir. Bu amaçla, merkezi örgüt tarafından, söz konusu kişiler hakkında dosyalar tutulmalı, sicil durumları v.b. hususlarda bilgi edinme olanakları sağlanmalıdır.

1980'li yıllara gelindiğinde hazırlanmış olan bu rapor politikayı etkileyen unsurlar arasında yer alırken, 1960'lı yıllar ile başlayan planlı dönemin 1980 sonrası döneme denk gelen Dördüncü, Beşinci, Altıncı, Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlar da uygulanan politikalarda inceleme aracı olarak kullanılmalıdır. Söz konusu planlarda personel reformuna ilişkin yer alan hususlar aşağıda verilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın *"Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Ve Geliştirilmesi"* bölümünde mevcut durum tespitinde memuriyetin düzenleyici kanunu olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girdiği, ancak uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları düzeltmek amacıyla yapılan pek çok değişikliklerle, kanunun büsbütün sistemsiz bir görünüm kazandığı belirtilmiştir.[773]

"İlkeler ve Politikalar" başlığı altında yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tüm olarak gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, eşgüdüm sağlanması, ortak sorunlarla işbirliği ve araştırmaların düzenlenmesi, kurumlara bu yönde teknik yardımların sağlanması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi, yapılmamış hizmetlerin saptanması görevlerinin daha etkin biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi, *"merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi"* niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenecektir. Bu düzenleme gerçekleştirilinceye kadar kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmalar *Devlet Planlama Teşkilatı'nın* sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesi'nin yakın işbirliği ile yürütüleceği söylenmiştir.

---

[773] **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı,** s. 298.

Kamu yönetiminde reform için personel rejiminin yeniden gözden geçirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir. Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kurallara göre uygulanacağı hedefler arasında sayılmıştır. Bunun kapsamında işçi-memur ayırımı sorununun, ücret sistemi ve çalışma koşulları, *"çalışanların bütünlüğü", "emeğin eşit değerlendirilmesi"* ilkeleri gözönünde tutularak incelenecek ve çözüme bağlanacağı, kamu personeli sayısının gereksiz yere artmasının önlenmesi açıklanmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda işçi-memur ayırımının çözümüne yönelik hukuki düzenlemeler yanında, memur ve işçi ücretleri arasında bir denge kurulmasına da önem verileceği belirtilmiştir.[774] Orta ve alt seviyeli mesleki ve teknik insangücünün yerinde istihdamı ağırlık taşıyacaktır. Bu seviye insangücünün çalışma hayatında görev, yetki, unvan, sorumluluk, ücret kademeleri ve kıstasları gibi sorunları çözülecek, hizmetiçi eğitimin ilerlemelerine temel teşkil etmesi esas alınacaktır.[775]

"İnsangücü" konusundaki hedefler başlığı altında; bu plan döneminde orta seviyeli teknik insangücünün yetiştirilmesine öncelik verileceği belirtilmiştir. Meslekî ve teknik lise ve meslek yüksekokulu çıkışlı teknisyenlerin hedeflere uygun şekilde yetiştirilmesi için bu okulların programlarında gerekli düzenlemeler yapılacağı söylenmiştir.[776]

Her kademede eğitimin niteliğinin yükseltilmesi ve uyum kabiliyetinin arttırılması için, eğitim programları içerik ve yöntemler bakımından gözden geçirilecektir. Ayrıca hizmet içi eğitimde niteliğin yükseltilmesi için kamu sektöründen ve özel sektörden faydalanacaktır[777]. Eğitim sisteminin her kademesinde, insangücünün teknolojik, ekonomik ve sosyal değişmelere uyum sağlayacak temel bilgi ve kültürü kazanacak şekilde yetiştirilmesi esas alınacaktır.[778] Mesleki ve Teknik alanda iş-öncesi ve hizmetiçi eğitim

---

[774] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 134.
[775] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s.133.
[776] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s.139.
[777] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s .139.
[778] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s .140.

programları, kamu ve özel bütün işyerlerinde, verimliliği artırıcı ilkeler gözetilerek yürütülecek; özel sektör iş öncesi ve işbaşı uygulamalarında teşvik edilecektir.[779] Kamu hizmetlerinde ve idaresinde verimliliği artırmak amacı ile her kademede kamu görevlileri için eğitim programları düzenlenecek ve plan döneminde 800 bin kamu görevlisi kısa süreli halkla ilişkiler eğitiminden geçirilecektir.[780]

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda; personel ve ücret sistemi; günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, kalifiye personelin istihdamına imkân veren bir yapıya kavuşturulacağı hedeflenerek personel reformu yapılmasına gereğine dikkat çekilmiştir.[781] Bu kapsamda da kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacak ve buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirileceği,[782] kuruluşlarda her kademedeki görev, yetki ve sorumluluklar kesin sınırları ile tespit edileceği, sorumluluktan kaçmanın müeyyidesinin belirlenmesine özellikle önem verileceği [783] belirtilmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Kamu kurum ve kuruluşları görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu insan gücü planlaması yaparak personel alımlarında buna uyacak ve tasarrufa azami ölçüde riayet ederek cari giderlerini azaltmaya özen gösterecekler" ifadesiyle maliye politikası alanın da personel yönetimine yönelik ilkeler, tavsiyeler sunulmuştur. Hizmetiçi eğitim programlan verimliliği artırıcı bir araç olarak ele alınacak ve bu tür eğitimin ücret-terfi sistemi ile ilişkilendirilmesine yönelik çalışmalar başlatılacaktır.

"İnsangücü" başlığı altında şu ilkelere yer verilmiştir: İş analizlerine dayalı meslek standartları hazırlanarak mesleklere uygun vasıflar, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre belirlenecektir. Kamu kurumlarında, gelişmelere açık, kuruluşların amaçlarıyla uyumlu olan ve iş tanımları, iş

---

[779] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s.140.
[780] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s .144.
[781] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 173.
[782] **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 173.
[783] Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, **a.g.e.,** s. 173.

değerlendirmeleri, liyakata dayalı ücret sistemleri ve hizmetiçi eğitimi kapsayan bir insangücü planlaması sistemi oluşturulacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarında her kademedeki yöneticilerin modern yönetim tekniklerini kullanmalarını sağlayıcı tedbirler alınacaktır. Eğitim sistemi içinde ve dışında, her seviyede nitelikli işgücü yetiştirilmesine ağırlık verilecek; örgün ve yaygın mesleki teknik eğitim, beceri kazandırma eğitimi, iş öncesi eğitimi, işbaşı eğitimi ve yeniden eğitim programları ve hizmetleri desteklenerek yaygınlaştırılacaktır.

Ücretin iş, liyakat, verim ve kıdemin karşılığı olarak artması, ücretlinin fiyat artışlarına karşı korunması ve ücret sistemlerinin, istihdamı geliştirme ve büyüme politikaları ile birlikte yürütülmesi; kamu kurumlarının iş değerlendirme tekniklerini uygulamaları sağlanması, kısmi ve toplam verimliliklerinin sürekli ölçüleceği; iş tanımları ve iş değerlendirmelerini esas alan ücret sisteminin bütün iş kollarında kullanılmasına çalışılacağı sayılan diğer ilke ve politikalardır.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda ise kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınacak performansın artırılması çalışmalarına hız verilecği, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, rasyonel bir personel politikası uygulanacğı, dengeli, görev ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirileceği vurgulanmıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın süreci dünyada 1980'lerde başlayan ekonomik yeniden yapılanmayla uyumlu bir gelişmenin sosyal alanda gerçekleşmemesi sonucu bu alandaki sorunlar arttığı, OECD'nin işsizlik konusunda etkin aktör olmaya çalıştığı, ILO'nun gittikçe önem kazanmaya başladığı bir dönemdir.[784] Ayrıca kadın haklarının önemi ve kadınların eğitiminin kalkınmanın önemli bir itici gücünü oluşturduğuna dikkat çekilen bir dönem olması paralelinde dünyadaki bu eğilimler, Türkiye'nin sosyal alandaki gelişmesini bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde daha da güçlendirmesinin önemini ortaya koymuştur. Bu bağlamda teknolojik gelişme sürecinde işgücünün niteliğinin yükseltilmesinin uluslararası rekabet

[784] **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, s. 3.

açısından da özel bir öneme sahip olduğu belirtilerek Türkiye'nin ILO standartlarına uyum konusundaki genelde olumlu konumunun geliştirmesi ve aynı zamanda işgücü piyasasının etkinliğini artırmasının uluslararası ortamdaki gelişmeler açısından da önem taşıdığı ifade edilmiştir.[785]

"Amaçlar, İlkeler ve Politikalar", kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık anlayışının yerleştirilmesi esas olacağı; kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacağı, kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insangücü planlaması yapılacak ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insangücü envanteri çıkarılacağı hedeflenmiştir. Mevcut ücret sistemleri yürürlükten kaldırılarak, ücret ile ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar arasındaki adaletsizlik giderilecek, kamu personeli arasında ücret, sosyal hak ve yardımlar bakımından kurumsal ve sektörel dengenin oluşturulmasına, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulması sağlanacağı belirtilmiştir.

Performans ölçülmesine ilişkin denetim sistemine geçilebilmesi için 832 sayılı Sayıştay Kanunu, Kesin Hesap Kanunu'na ilişkin düzenlemeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesi Hakkında

[785] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı **a.g.e.,** s. 4.

3346 sayılı kanun ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yer alan denetim birimleriyle ilgili hükümler gözden geçirileceği, kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlükten kaldırılacağı belirtilmiştir.

Yeniden düzenlenecek personel rejimi kanununda ücret ile ek ödemeler sosyal hak ve yardımlar arasında adaletsizliğin giderilmesine, kurumsal ve sektörel dengenin oluşturulmasına ve eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulmasına özen gösterileceği belirtilmiştir. Hizmet üretimine dönük yaratıcı işlevleri gören kamu kurum ve birimlerinde rasyonel üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yeni personel rejiminde ayrı bir sınıf oluşturulacaktır.[786]

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda devlet memuriyetine merkezi sınavla giriş uygulaması 1999 yılında başlatıldığı belirtilerek, kamu istihdamındaki karmaşayı ve ücret adaletsizliğini giderecek devlet personel rejimi reformu gerçekleştirilemediğinin[787] altı çizilmiştir. Norm kadro çalışmalarında önemli gelişmeler olduğu ancak bunların tamamlanmadığı belirtilmiştir.[788]

Planın *"Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması*" başlığı altında yer verilen mevcut durum tespitinde 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 bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturduğu ileri sürülmüştür.[789]

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli

[786] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı **a.g.e.,** s. 119.
[787] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,** s. 17.
[788] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı **a.g.e.,** s. 107.
[789] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı **a.g.e.,** s. 190.

sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.[790]

Personel rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi esas alınacaktır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunda verimlilik ve etkinliğin; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gereksiz ve verimsiz birimler oluşturulmaması, devletin teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi; gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, etkin bir performans değerlendirme sisteminin oluşturulması gibi öneriler yer almıştır.[791]

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 alınacağı vurgulanmıştır.

Kamu istihdamında karmaşayı önlemek ve ücret adaletsizliğini gidermek üzere personel reformu başlatılacağına dikkat çekilmiş; bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları sayı ve nitelikte personel istihdamını sağlamak amacıyla başlattıkları norm kadro çalışmaları

---

[790] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı **a.g.e.,** s. 191.
[791] **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001 Yılı Programı,** s. 241-243.

tamamlanacağı, liyakat ve kariyer ilkeleri esas alınacağı ve karmaşık ücret sisteminden vazgeçileceği hedeflenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, *AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve* gibi dokümanların yanında, başta *Orta Vadeli Program* olmak üzere diğer ulusal ve bölgesel plan ve programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerinin dayanağını oluşturmaktadır. Planın *"Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi"* başlığında ise şu tespitlerde bulunulmuştur: Kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamadığı, kamu personelinin yeterli hizmetiçi eğitime tabi tutulmadığı, kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı ve personel yetersizliği sorunlarına planda yer verilmiştir.

2007 Uygulama Programı'nda yer alan "Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi"[792] başlığında ise personel sistemine yönelik olarak şunların yapılacağı belirtilmiştir: Buna göre; kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacak, 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 düzenlemelerin yapılacağı, kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri konusundaki bilgisi geliştirilecektir.

Planın 2009 Yılı Uygulama Programında da *"Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi"*[793] başlığında mevcut durum tespiti yapılırken kamu personel rejimindeki sorunlara değinilmiş, reform ihtiyacı yinelenmiştir. Gerek ücret sisteminde gerekse kadroların ihdas edilmesinde ve düzenlenmesinde farklı uygulamalar bulunduğu; Kadroların artırılması objektif esaslara uygun olarak yapılamamakta, tek bir kanuna dayalı veya

[792] **Dokuzuncu Kalkınma Planı,** s. 96.
[793] **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yılı Programı**, s. 241.

temel özelliklerini tek bir kanundan alan bir ücret rejimi uygulanamamakta olduğun; Son yıllarda çıkarılan teşkilat kanunlarında ve personelle ilgili düzenlemelerde ücretle ilgili özel hükümlere yer verilmesi, kurum ve kuruluşlar arasında eşitsizliğe yol açtığı; Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamadığı gibi sorunlara dikkat çekilmiştir.

Planın 2010 yılı programında yer alan *"Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi"*[794] başlığında personel sistemindeki sorunlara yer verilerek, reform ihtiyacı tekrar dile getirilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılması, hizmet gereklerine uygun sayı ve nitelikte personel istihdamı, kamu görevlilerinin yönetsel karar alma süreçlerine katılım düzeylerinin artırılması ve kamu personel sisteminin iyileştirilmesi temel amaç olarak belirtilmiştir.

Planın 2011 yılı programında yer alan *"Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi"*[795] başlığında önceki yıllık programlarda ifadeler hemen hemen aynen kullanılmış, personel sistemindeki reform ihtiyacı tekrarlanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılması, hizmet gereklerine uygun sayı ve nitelikte personel istihdamı, kamu görevlilerinin yönetsel karar alma süreçlerine katılım düzeylerinin artırılması ve kamu personel sisteminin iyileştirilmesi temel amaç olarak gösterilmiştir.

Kalkınma planları incelendikten sonra personel reformunu gerçekleştirmeye dönük politikanın gündeme gelmesini sağlayan önemli araçlar arasında ***hükümet programları*** da incelenmelidir. 1980 sonrası kurulan hükümetlerin hemen hemen tamamında dar veya geniş kapsamda personel reformu konusuna yer vermiştir. 21.09.1980-13.12.1983 tarihleri arasında iktidarda olan Ulusu Hükümeti Programı'nda; Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatının hızlı bir şekilde ele alınarak yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. I. Yılmaz Hükümeti Programı'nda, VII. Demirel Hükümeti, I. Çiller Hükümeti, II. Çiller ve III. Çiller hükümetlerinde de personel

[794] Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yılı Programı **a.g.e.,** s. 244.
[795] Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yılı Programı **a.g.e.,** s. 261.

reformu konusuna yer verilmiştir. II. Yılmaz Hükümeti, Erbakan hükümeti programları personel reformunun yapılmasının gereğine dikkat çeken başlıca hükümet programlarıdır.

2000'li yılların temel politika belirleyici siyasal metni olarak ise, halen iktidarda olan AK Parti hükümetinin programı inceleme aracı niteliğinde değerlendirilebilir. 2002'de ise siyasi iktidarın Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidarları döneminde uygulayacakları bir yıllık acil eylem planı siyasal-yönetsel politikaların ana metnini temsil etmiştir. Konuya ilişkin olarak; Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği, göreve alma ve yükselmede objektif kriterlerin getirileceği, statülerin azaltılacağı ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderileceği, maaş ve ücret sisteminin sadeleştirileceği ve dengesizliklerin giderileceği, esnek çalışma usullerinin getirileceği belirtilmiştir.

Personel reformunun siyasi metinlerde gündeme getirilmesinin yanında konuya ilişkin olarak ***medyanın*** konuyla ilgilenip ilgilenmediği reform politikasına yönelik kamuoyu oluşturma ve siyasal alanda öngörülenleri kamuya aktarma noktasında önem taşımaktadır. Kamu politikası oluşum sürecinin önemli aktörlerinden biri olan medya tarafsız olarak hareket edebilir, siyasal olarak taraf olduğu hükümetin eylemlerini destekler ya da taraf olmadığı bir hükümet aleyhine hareket edebilir. Medyanın etkisi ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılık göstermekle birlikte Türkiye için medyanın ülke gündemini belirlemede etkili olduğu söylenebilir. Olumlu veya olumsuz rol oynaması açısından kamu politikası analizinde etkisi olan en önemli sosyal kesimdir.[796]

Herhangi bir konunun/problemin medya aracılığıyla önemsenip kamuoyunun gündeminde tutulması ve gerek politika yapıcıları gerek diğer kamuoyunu etkilemesi suretiyle bir gündem oluşturulması son yıllarda bir politika sürecinde en etkin yol olarak nitelendirilmektedir. Medyanın günümüzde gündemi büyük ölçüde belirleyebildiği ve gündemin nabzını tutabildiği söylenebilir.[797]

---

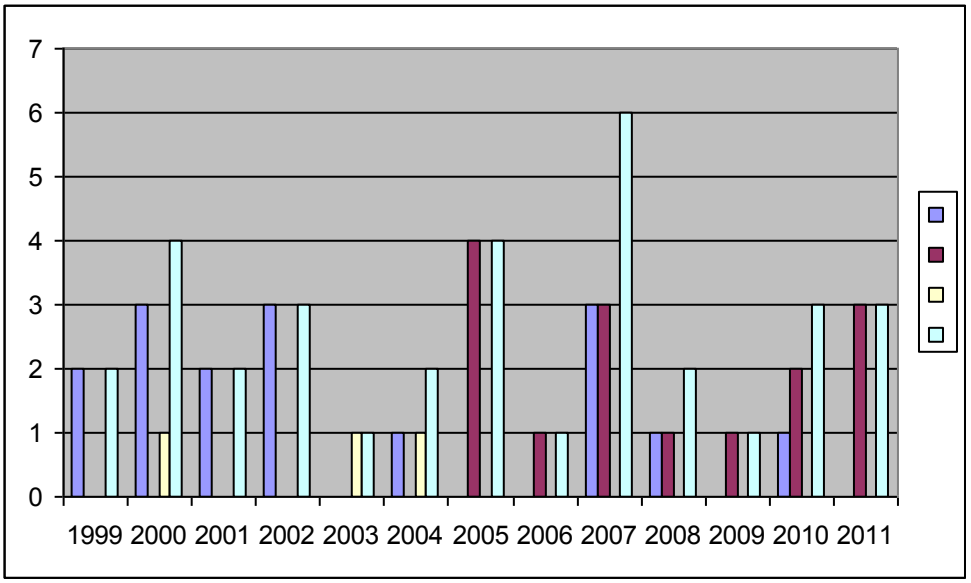
[796] Hasan Hüseyin Çevik-Süleyman Demirci, **Kamu Politikası,** s. 54-55.

[797] Alican Kaptı, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", Kamu Politika Süreci, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 26.

Personel politikası oluşum sürecinin en önemli aşamalarından biri gündeme gelmedir. Çünkü bu sayede politika haline dönüşecek olan düşünce ve hazırlıklar kamuoyuyla paylaşılarak gelecek olumlu ve olumsuz eleştiriler çerçevesinde olgunlaşır. Bu amaçla personel reformu konusunun gündemde nasıl yer aldığına ilişkin bir alan araştırması yapılmıştır. Bu araştırmada ulusal nitelikli gazetelerden oluşan bir havuzdan rastgele random yöntemiyle kura çekilmiş ve üç temel gazete belirlenmiştir. Gazetelerin belirlenmesinde farklı yayın gruplarına ait olan büyük ölçekli gazeteler arasından kura çekimi yöntemi kullanılmış ve bu kura da Milliyet, Sabah ve Türkiye gazeteleri inceleme alanına dahil edilmiştir. Yapılan araştırmalarda, 1999-2011 dönemi için personel ve reform kavramları, ve memur ve reform kavramları aranmıştır. Elde edilen verilere göre aşağıdaki tablo ve grafik oluşturulmuştur.

Tablo 2: 1999-2011 yılları arasında Milliyet Gazetesi, Sabah Gazetesi ve Türkiye Gazetesi'nde personel reformu konusuna ilişkin yer alan haberlerin nicel görünümü

YILLAR	MİLLİYET GAZETESİ	SABAH GAZETESİ	TÜRKİYE GAZETESİ	TOPLAM
1999	2			2
2000	3		1	4
2001	2			2
2002	3			3
2003			1	1
2004	1		1	2
2005		4		4
2006		1		1
2007	3	3		6
2008	1	1		2
2009		1		1
2010	1	2		3
2011		3		3
TOPLAM	16	15	3	34



Grafik 1: 1999-2011 yılları arasında Milliyet Gazetesi, Sabah Gazetesi ve Türkiye Gazetesi'nde personel reformu konusuna ilişkin yer alan haberlerin dağılım grafiği

Personel reformu gündemine ilişkin olarak yapılan bu basın araştırmasından elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Yayın organlarının konuya yaklaşımları aynı ağırlık düzeyinde değildir. Şöyle ki, Milliyet Gazetesi'nde personel reformu ifadesi geçen toplam haber, makale, inceleme yazısı 360 adet belirlenmiştir. Sabah Gazetesi'nde bu sayı memur+reform ve personel+reform taraması için toplam 220 olarak belirlenmiştir. Türkiye Gazetesi'nde ise aynı aramayla elde edilen sonuç sadece üçtür.
2. Konuya ilişkin elde edilen yazı sayısının görece fazla olmasına karşın, yazıların içeriği incelendiğinde çok büyük bir bölümünün konuyla doğrudan ilgili olmadığı, sınırlı bir kısmının memurluk sistemi veya personel reformu konusunu dolaylı olarak ele aldığı çok az bir kısmının ise doğrudan personel reformunu konu edindiği görülmüştür.
3. Personel reformunu doğrudan konu edinen çalışmalar ayrıntılı veya derinlemesine analiz içermekten yoksundur.

4. Personel sistemiyle ilgili kaleme alınan yazıların genellikle bir gazetedeki aynı bir veya birkaç isim tarafından yazıldığı görülmektedir. Bu durum geniş çaplı bir tartışmanın yapılmadığını göstermektedir.
5. Bir gündem maddesi olarak personel reformu konusunun ele alınırken politikanın muhatabı olan paydaşların görüşlerinin yeterince gazetelere yansımadığı tespit edilmiştir.
6. 6111 sayılı kanun gibi torba yasa olarak adlandırılan birçok kanunda değişiklik yapan yasal düzenlemeler personel konusunda da pek çok düzenlemeyi içermektedir. Bu tür düzenlemelerin temel sorunu gündem oluşmaksızın bir politika oluşum sürecini meydana getirmesi ve takip edilmesinin güçleşmesidir.

3.2.2. Personel Reform Politikasının Oluşturulması

1970'lerin sonlarında görülen yüksek enflasyonun etkisiyle, kamu personelinin yaşam şartlarında görülen güçlükler nedeniyle, 12 Eylül askeri rejiminden sonra kamu personelinin ücretlerinde artışlar yapılmaya başlanmıştır. Ancak bu artışların daha önceki dönemde olduğu gibi kararnamelerle yapılmış, personel rejimini kararnamelerle düzenleme yöntemi sürdürülmüştür.[798]

Personel sistemine ilişkin bir yetki kanunu çıkarılmasına yönelik tartışmalarda KHK ile düzenlemeye ilişkin önemli notlar görülebilir. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyon Raporu'nun görüşülmesinde MDP Grubu adına Ahmet Sarp; memurlara grev ve toplusözleşme hakkı verilmesinin gereği belirtilmiştir. Milliyetçi Demokrasi Partisi, özellikle memurların atanmaları, nitelikleri, hak ve vazifelere

[798] Alaeddin Usta, **Kamu ve Kamu Personeli**, s. 139.

hakkındaki hususların kanun hükmünde kararnamelerle tedvin edilmesine taraftar olmadıklarını belirtmiştir.[799]

Cahit Tutum'a göre KHK'lar personel sistemini düzeltici bir nitelik taşımamıştır. Bunun meclisce denetiminin zorluğundan, KHK'ın çoğu kez aynı olması değişikliklerin ise madde ilavesi olmaktan çok, mevcut maddelerde yapılan değişiklik şeklinde olduğunu belirterek hükümetin KHK yolunu seçmesinin ciddi bir gerekçesinin olmadığını ileri sürmüştür.[800] Özer Gürbüz de memurlarla ilgili konuların KHK olarak değil, kanun tasarısı olarak görüşülmesi gerektiğini vurgulamıştır.[801]

Bu meclis tartışmasında Cahit Tutum'un 657 sayılı DMK için yamalı bohça haline döndüğü benzetmesine, dönemin hükümeti adına Vural Arıkan da katıldığını belirtmiştir[802].

1990 yılında I. Ulusal İdare Hukuk Kongresi'nde 1980 sonrası personel sistemine ilişkin; personel rejimini düzenleme yetkisi bütünüyle hükümete devredildiği şeklinde önemli bir saptama yapılmıştır. Daha önce başvurulan ancak başarısızlığı sabit olan bir yönteme bu kez daha geniş ölçüde yeniden başvurulmuştur. Çıkarılan KHK'ın hiçbiri TBMM'de onaylanmamıştır. Bu eğilim ise iki sonuç doğurmuştur: personel konusunun KHK'larla düzenlenmesi ve böylece insiyatifin yürütme organına bırakılması, diğeri ise; memur hukukunda "kanuni rejim"den, "idare rejim"e geçilmesidir.[803] Aynı kongrede Sait Güran'ın sunduğu bildiride ise 657 sayılı kanunun 17 KHK ile 90 değişikliğe uğramış olduğuna dikkat çekilmiştir[804].

1990 sonrası dönemi itibariyle personel sistemine ilişkin genel görünüm şu şekilde olduğu belirtilmiştir[805]: parlamento devre dışıdır, bütüncül değil parçalı yaklaşım egemendir, düzenlemeler tepeden inme ve

---

[799] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:17, Cilt:3, Yasama Yılı:1, 56. Birleşim, 24.04.1984, s. 397.
[800] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:17, Cilt:3, Yasama Yılı:1, 56. Birleşim, 24.04.1984, s. 401-402.
[801] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:17, Cilt:3, Yasama Yılı:1, 56. Birleşim, 24.04.1984, s. 408.
[802] **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem:17, Cilt:3, Yasama Yılı:1, 56. Birleşim, 24.04.1984, s. 407.
[803] Cahit Tutum, "Kamu Personeli Sorunu", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap: Kamu Yönetimi**, Ankara, 1990, s. 573-574.
[804] Sait Güran, "Türk Personel Hukukunda Seksenli Yıllar", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi,** İkinci Kitap: Kamu Yönetimi, Ankara, 1990, s. 587.
[805] Cahit Tutum, **"Kamu Personeli Sorunu",** s. 573-576.

tek yönlüdür, personel konularında yetki karmaşası vardır, kadrolaşma ve partizanlık yerleşik bir uygulamadır, liyakat ve kariyer ilkelerinden uzaklaşılmıştır, ücret karmaşası vardır, memur yoksullaşmıştır, emeklilik rejmini yozlaşmıştır.

1990'ların bu görünümü 1996 yılında da yeni bir personel reformu girişimini doğurmuştur. Kamu hizmetlerinin sınıflandırıldığı kanun tasarısında kadro sistemine yönelik değişiklikler yer almıştır. Kadrolar Cetveli oluşturularak, Genel Kadro Kanunu'nun bu cetvele göre düzenleneceği öngörülmüştür.

2000'li yıllarda ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu kapsamında personel reformu yapılacağı gündeme gelmiş doğrudan DMK'yı değiştirmek için tasarı taslağı 2005'de hazırlanmıştır. 2005 tarihli DMK tasarı taslağı hakkında kurumlardan görüş istenirken gerekçesi olmadan gönderilmesi[806] dikkat çekmiştir. Bu taslağın içeriğine ilişkin olarak; esnek istihdam, sözleşmeli personel, kadro sistemini benimseme, liyakat, sınıflandırma ve kariyer ilkelerine ek olarak verimlilik, girişimcilik, yaratıcılık, takım çalışması, performans gibi ilkeler yer almıştır.[807]

2010 yılında Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı TBMM'ne sunulmuştur.[808] Bu tasarı taslağına yakın tarihli olarak 2009 Kalkınma Planı'nda da 657 sayılı DMK'nın değişitirilmesi gerektiğinin yer aldığı hatırlatılmalıdır. Çalışmalar 2011 yılında personel sisteminin Torba Kanun şemsiyesi altında önemli değişikler yapılmıştır. Bunlar arasında sözleşmeli personele aile yardım desteği, sendika üyesi olan kamu görevlilerine toplu görüşme primi ödenmesi, emekli olan personele ödenen tazminat tutarının arttırılması, devlet memurlarının sicil sisteminin kaldırılması, disiplin cezalarına karşı disiplin kurullarına itiraz hakkı

[806] Mustafa Altunok-Arif Erençin, "Öz ve Biçim Yönünden Bir Yasa Metni İncelemesi: Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağı", **Mülkiye Dergisi**, Cilt:XXX, Sayı: 250, s. 159.
[807] Tasarının içeriğine yönelik eleştirel bir inceleme için bkz: Seyhan Erdoğdu, "Kamu Personel Kanunu Taslağı (Ağustos, 2004) Neler Getiriyor?",
[808] Tasarın içeriğine yönelik eleştirel bir inceleme için bkz: Birgül Ayman Güler, "657'yi Değiştirmek", http//yonetimbilimleri.politics.ankara.edu.tr

getirilmesi, uyarma ve kınama cezalarının yargı denetimine açılması, memurların izin haklarının genişletilmesi kamuda üst yönetim kadrolarına özel sektörden yönetici transferinin kolaylaştırılması gibi değişiklikler yer almaktadır.[809]

3.3.3. Personel Reform Politikasının Somutlaşması

1980'li yıllarda siyasal ve yönetsel yapıda büyük değişiklikler yapacak uygulamalar başlamıştır. 1982 Anayasası'nın kabul edilmesiyle temel düzenleme oluşturulmuş, bürokraside iktidara yakın kişilerin çalışmaya başlamasıyla yapı ve işleyiş farklı bir anlayışı simgelemeye başlamıştır.[810] 1982 Anayasası'nın güçlü yürütme kurgusuyla kamu personel yönetimi başbakanlık yönetimine geçmiştir. Yasama organının sisteme ilişkin yetkileri kısıtlanmış, personel sistemini düzenlemede kullanılan kanun hükmünde kararnamelerin kullanılması sıklaşmıştır.[811]

1982 Anayasası'nda kamu hizmeti görevlileriyle ilgili düzenleme 128. maddede yer alan *"devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir"*[812] hükmüdür. Bu madde anayasada kamu personel rejiminin özünün oluşturur ve buradan iki kural çıkarılabileceği söylenebilir. Devlet teşkilatı içerisinde kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer

---

809 **6111 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, Maliye Bakanlığı, 2011, s. 63-71.

810 Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 160; Nuri Tortop-Burhan Aykaç vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, s. 525.

811 Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim,** s. 255.

812 Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri,** s. 308-309; üst düzey yöneticilere ilişkin 1984 yılında 3077 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. Ancak bu kanun yürürlüğe girememiştir.

kamu görevlileri tarafından yürütülmesi; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statüsünden doğan bütün öğelerin kanun ile düzenlenmesi.[813] 1982 Anayasası'nda bu düzenlenme ile getirilen ve 1961 Anayasası'ndan farklı olarak göze çarpan ilk husus; devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin yanında, kamu iktisadi teşebbüslerinin de genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin varlığının açıkça belirtilmiş olmasıdır. Farklı bir diğer ilke de, söz konusu kamu hizmetlerinin memurlar yanında diğer kamu görevlilerince de yürütüleceği hükmünün yer almasıdır. Böylece 1961 Anayasası'nda yer verilen söz konusu faaliyetlerin yalnızca memurlar eliyle görüleceği uygulamasından vazgeçilerek, diğer kamu görevlileri de asli ve sürekli görevleri yürütecek personel arasında sayılmıştır.

Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence ise 129. maddede; *"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. Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. 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 idari merciin iznine bağlıdır"* şeklinde düzenlenmiştir.[814]

1982 Anayasası, genel bir ifade kullanarak tüm kamu çalışanlarını "devletin asli ve sürekli görevleri" kapsamına alma eğilimini göstermiştir. Böylece memurluk, statüsünün alanı genişlemiştir. Bununla beraber, ihtiyaçları karşılamak için kanun hükmünde kararnameler ile yapılan

---

[813] Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi,** Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 9.
[814] Suna Kili-Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri,** s. 309.

düzenlemeler, bu düzenlemeler ile ilgili yüksek yargı kararları kamu personel yönetimi sistemini olabildiğince karmaşıklaştırmış; içinden çıkılması çok zor bir tablo gündeme gelmiştir. Bu süreç içerisinde liyakata dayalı atama, yükseltme ve maaş düzenlemesi oluşturmak, eşit işe eşit ücret ödeme gibi çalışma adaleti sağlamak ve bu yolla çalışanları olumlu anlamda motive etmek zorlaşmıştır.[815]

1982 Anayasası ile sendika kurma hakkı işçiler açısından anayasal güvenceye alınmış, ancak memurlar açısından bir yasaklamaya gitmemiştir. Memurlar, örgütlenme haklarını 1990'den itibaren kullanmaya başlamışlardır. Yargı kararları ve TBMM tarafından Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmelerinin kabulü ile memurların sendika hakkı hukuksal boyutta önemli ilerlemeler katetmiş, 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile memurların sendika hakkı anayasal güvenceye kavuşmuştur. 1995 yılında yapılan anayasa değişikliği ile memurların sendika kurma ve idare ile toplu 'görüşme' yapma hakkı tanınmıştır. Bu düzenlemeyle Anayasa'nın 128. maddesinin ilk fıkrası kapsamında olan memurlar ve diğer kamu görevlileri, yasa ile kendi aralarında kurmalarına izin verilecek olan sendika ve üst kuruluşlar kurabilirler.[816]

1999'da Anayasa'nın 47. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile kanun eliyle özel kişilere bazı kamu hizmetlerinin gördürülebilmesinin kabul edilmesiyle anayasal kurallar arasında gerilim ve çatışma ortaya çıkmıştır.[817] Bu hükümle Anayasa'nın 128. maddesinde devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin asli ve sürekli görevlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğini kurala bağlanırken, 47. madde ile sayılan aynı kuruluşlardaki hizmetlerin kanunla özel hukuk sözleşmeleri ile

---

[815] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 28.

[816] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 41.

[817] Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, s. 66-67. Anayasa'nın 47. maddesine eklenen fıkra; *"Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceği kanunla belirlenir".*

gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği ya da devredilebileceği kabul edilmiştir.[818]

1999 yılında 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunun kapsamındaki bir suçtan dolayı memur hakkında Cumhuriyet Savcısı'nın dava açabilmesi için bu memurun üstü durumunda belirli makamlardan izin alması gerekmiştir.[819]

Anayasal anlamda personel reformunun parçalarından birini oluşturacak değişikilik 2010'da gerçekleşmiştir. 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile de 53. madde şu şekilde düzenlenmiştir; *Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.*

Yine 2010 yılında anayasanın 125. maddesi*; Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır şeklinde düzenlenmiştir.*

128. madde ise Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır şeklinde düzenlenmiştir.

*129. madde ise; "*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları

---

[818] Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, s. 68.
[819] Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s. 369-370.

yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. 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" şeklinde değiştirilmiştir.

1990'ların ikinci yarısında Türkiye Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ve AB ile yapılan gümrük birliği sonrası Anayasa'da değişiklik yapılmıştır. 1999 yılı değişikliğiyle özelleştirmenin anayasal temeli hazırlanarak kamu personel rejiminde esneklik yönünde değişim gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla 1999 yılı kamu personel rejiminde anayasanın pozitif metni ve kuralları içerisinde gerilimin başladığı yıl olarak değerlendirilebilir.[820]

Anayasal düzeyde personel sistemini etkileyen değişiklikler dışında, yönetsel alanda yeni uygulamaların da temelinin atıldığı görülmektedir. 1990'ların ortalarında Türkiye'de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar başlamıştır. Sistemin yeniden yapılandırılmasında etkili olan başlıca faktörler arasında; kamu sektöründe artan bütçe açıkları ve finansman ihtiyacını karşılamadaki güçlük, devletin genişleyen faaliyet alanında kontrolün kaybolması ve bu faaliyetlerle sonuçları arasında büyük farklılıklar oluşması gösterilmiştir. 1995'de Kamu Mali Yönetim Projesi hazırlanarak, performans esaslı bütçelemeye geçiş başlamış[821] ve doğrudan personel sisteminde büyük değişiklikler yapma adımları arasında sayılacak performans değerlendirmenin dayanağı oluşturulmuştur.

Bu dönemin idari reform çalışmaları arasında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) yer almaktadır. Personel sistemi ile ilgili düzenlemeleri gerçekleştirmek doğrudan raporun amaçları arasında yer

---

[820] Onur Ender Aslan, **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi**, s. 67.

[821] Mehmet Cahit Güran, **Kamusal Müdahaleler ve Ekonomik Performans,** Doktora Tezi, Hacettepe Ü. S.B.E., 2000, s.149-150, Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 218.

almış ve *"Personel Rejimi"* adıyla ayrı bir başlıkta ele alınmıştır. Proje kapsamında oluşturulan araştırma grupları arasında özel olarak *"Personel Rejimi Araştırma Grubu"* oluşturulmuştur. Bu grup, kamu personel sisteminin; ülkenin değişen ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik koşullarına uyumlu bir düzeye getirilmesini ve bununla beraber yeni bir içerik kazanan uluslar arası ilişkilerin gerektirdiği bir yapı ve işlerliğe kavuşturulmasını sağlamak için kamu hizmeti görevlilerinin sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturulmasının, kamu kesiminde uygulanan aylık ve ücret düzenini basitleştirip iyileştirmenin, terfi ve kadro sisteminin nesnel ve adil ilkelere bağlanmasının olanaklarını araştırarak, bu konuda uygulanabilecek çözüm önerilerini sunmak amacıyla kurulmuştur.[822]

Personel Rejimi Araştırma Grubu'nun çalışmaları bazı temel konular üzerine odaklanmıştır. Bu konular; sınıf ve derece kavramlarının düzenlenmesi, hizmet ile personel nitelikleri arasında ölçülü bir bağıntı kurulması ve eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesi; görev ünvanlarının standartlaştırılması, kamu kesimindeki aylık ve ücret düzeninin esnek bir yapıya kavuşturulması, hangi görevde, hangi nitelikte personelin, hangi yöntemle istihdam edileceğini gösteren bir sınıflandırma ve kadro planının ortaya konması, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi yöntemlerine açıklık getirilmesidir.[823]

KAYA'da personel rejimi ile ilgili bölümünde öncelikle şu tespitlere yer verilmiştir[824]: Kamu hizmetlerine nitelikli personel alınmasını ve bunların hizmette tutulması zorlaşmıştır. Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiştir. Böylece, ayrı özellikleri olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş durumda biraraya getirilmiştir. Kamu personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı olup olmadığı tartışmalıdır. Kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları kadro tanımlaması ile açıklanmadığından, kadro analizleri ile kadronun iş gerekleri ve kadroyu işgal

[822] Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, **TODAİE,** Ankara, 1991, s. 11.
[823] Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, **a.g.e.,** s. 12.
[824] Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, **a.g.e.,** s. 199-202.

eden personelde aranan nitelikler ve personelin mali haklan iş değerlemesiyle önceden açıkça belirlenememiştir. Üst düzey yöneticiliği kadrolarına yapılan atamaların açık ve nesnel ölçütlere bağlanmamış olması, başta yönetimde yozlaşma olmak üzere çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Ücret rejiminde devlet-kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet-özel kesim dengeleri aşırı ölçüde bozulmuştur. Bunların dışında personelin değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler (zaman, nicelik, nitelik ve maliyet standartları) geliştirilmemiş olduğu, personelin yükselmesi, amacından saptırıldığı, personelin eğitim için ayrılan mali olanakların sınırlılığı, bu alanda yetişmiş eğitici ve teknik personel azlığı, kurumlararası eşgüdümün sağlanamamasına bağlı oluşan hizmet savurganlığı ve hizmetiçi eğitimi özendirici öğelerin yetersizliği ve Devlet Personel Başkanlığı'nın personel sisteminin genel yönetiminde sorumluluklarını yerine getirmekten uzak oluşu sayılan sorunlar arasındadır.

KAYA'da tespit edilen sorunlara ilişkin sunulan çözüm önerilerinden bazıları ise şunlardır[825];

1. Merkezi sınav sistemi, belirli ortak görev ünvanlı, kurumlararası kadrolara açıktan personel alımında uygulanmalıdır.

2. Sınıflandırma sistemi yeniden düzenlenmeli; kamu personel sisteminde ölçü biriminin sınıf mı, yoksa meslek mi olacağına karar verilmelidir.

3. Sınıf kurarken, benzer nitelikteki hizmetler ile hizmetin gerektirdiği benzer yetişme nitelikleri temel alınmalıdır.

4. Sınıflandırma çalışmaları yapılırken sistemin rütbe sistemine mi yoksa kadro sınıflandırma sistemine mi ağırlık vereceği belirlenmelidir.

5. Öğrenim durumlarına göre personelin giriş ve yükselebileceği derece ve kademeler yeniden belirlenmeli, böylece daha az öğrenim görenlerin kamu hizmetinde zararına olan ölçüsüz fark giderilmelidir.

---

[825] Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, **a.g.e.,** s. 202-209.

6. Kamu hizmeti görevlilerine çeşitli adlar altında verilen tazminat ve zamların (özel hizmet tazminatı dahil) tümünün kaldırılarak; bunların yerine, her kamu hizmeti görevi için güçlük, sorumluluk, devlet otoritesini temsil ve risk derecelerine göre değişen bir *görev tazminatı* sistemi getirilmelidir.

7. Aylık gösterge tablosu yeni baştan ele alınarak, 15 dereceden 13'e düşürülmeli, birinci derecedeki kademe sayısı da 4'ten 9'a çıkartılmalıdır. Ayrıca birinci derecenin üzerinde, üst kademe yöneticileri için, aşamalı bir *kategori* sistemi geliştirilmelidir.

9. Personel değerlemesinin olduğunca nesnel ve yansız olarak yapılması, personelin performansını ölçecek birtakım nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmiş olmasına sıkı sıkıya bağlıdır.

10. Kamu kesiminde yürütülen hizmetlerin etkililiğinin artırılmasında personel yeterliğinin yükseltilmesinin büyük payı bulunmaktadır. Bu açıdan hizmetiçi eğitim konusuna önemle yaklaşılması temel ilke olmalıdır.

11. Sözleşmeli personel çalıştırılması, 1897 sayılı yasayla düzenlenmiştir. Uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren görevlerin ve bu görevlerde sözleşmeli statüde çalıştırılacak personelin özellikleri belirlenmeli ve tanımlanmalıdır. Bu bağlamda günümüzde uygulandığı gibi aynı ya da benzer görevlerde hem kadrolu hem de sözleşmeli personel çalıştırılması uygulaması kaldırılmalıdır.

1990'lı yıllar ILO Sözleşmelerinin, AB'ne uyum şartları da dikkate alınarak çalışma hayatı mevzuatına yansıtıldığı bir dönemi başlatmıştır. Bu çerçevede, TBMM'nce onaylanmış bulunan 138 sayılı "İstihdama Kabulde Asgari Yaşa İlişkin ILO Sözleşmesi" ile 29 sayılı "Zorla Çalıştırma Hakkında ILO Sözleşmesi" 1998 yılında yürürlüğe girmiştir. 159 sayılı "Özürlülerin Mesleki Rehabilitasyonu ve İstihdamına İlişkin ILO Sözleşmesi'nin onaylanmasına dair kanun tasarısı TBMM Genel Kurul gündemine

alınmıştır.[826] 1993 tarihli 87 nolu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesi, 1993 tarihli 142 nolu İnsan Kaynaklarının geliştirilmesi Sözleşmesi, 1993 tarihli 151 nolu Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) Sözleşmesi bu dönem itibariyle onaylanmış başlıca sözleşmelerdir.

Türkiye 1989'da Avrupa Sosyal Şartı'nı imzalamıştır. 1996 yılında Avrupa Sosyal Şartı 1996 yılında Gözden Geçirilmiş Avrupa Şartı olarak yeniden oluşturulmuş ve imzaya açılmıştır. Türkiye 2 Nisan 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Şart'ı 6 Ekim 2004 tarihinde bazı maddelere çekince konularak kabul edilmiş, daha sonra da 27.09.2006 tarihli 5547 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan ekli (Gözden Geçirilmiş) Avrupa Sosyal Şartı'nın ilişik beyan ile onaylanması; Dışişleri Bakanlığı'nın 02.03.2007 tarihli ve HUMŞ/161 sayılı yazısı üzerine, 31.05. 1963 tarihli ve 244 sayılı kanunun 3. maddesine göre Bakanlar Kurulu'nca 22.03.2007 tarihinde kararlaştırılmıştır. 27 Haziran 2007 tarihinde Türkiye Gözden Geçirilmiş Şart'ı onaylamış ve 1 Ağustos 2007 tarihi itibariyle (VI. Bölüm-K/3 maddesi gereği) yürürlüğe girmiştir.[827]

1990'lardan sonra AB'ye üyelik sürecinin de personel reformunun gerçekleştirilmesi yönünde etkilerinin belirginleştiği dönem olmuştur. Avrupa Birliği Müzakere Çerçeve Belgesi bağlamında müktesebat fasıllarından 19 numaralı müzakere başlığı olan "Sosyal Politika ve İstihdam Faslı" alanındaki "Bireysel ve Toplu İş Hukuku, İş Sağlığı ve Güvenliği, Sosyal Diyalog, Kadın-Erkek Eşitliği, Ayrımcılığın Önlenmesi, Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi, Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele, Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumlu Bir İstihdam Planının Oluşturulması" konularında ve 2 numaralı "İşçilerin Serbest Dolaşımı Faslı" Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın sorumluluğunda yürütüleceği[828] açıklanmıştır. AB'ye üyelik

---

[826] **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1999 Yılı Programı,** s. 51; Onaylanmış ILO Sözleşmeleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın web sitesinde yer almaktadır. http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/diyih.portal?page=disiliskiler&id=2.2

[827] Gülnur Erdoğan**, "Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı",** s. 2-3.

[828] Akay Tekin, **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları,** Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, , Ankara, 2008, s. 209.

sürecine uyum çabaları kabul edilen kanunların genel gerekçelerinde de yer almıştır.[829]

2003 tarihli Katılım Öncesi Ekonomik Program'da "Devlet Personel Rejimi Reformu" başlığı altında şu ilkelere yer verilmiştir[830]: Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilmesi, göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilmesi, statülerin azaltılması ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderilmesi, maaş ve ücret sisteminin sadeleştirilmesi ve dengesizliklerin giderilmesi, esnek çalışma usullerinin getirilmesi, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi.

Ulusal Programlarda kamu yönetimi reformuna ilişkin konuların içinde de devlet personel rejimi reformunun yapılması yer almaktadır.[831] 2003 Ulusal Programı'nda yer alan idari reformlar arasında; Devlet Personel Rejimi Reformu, Mali Kontrol, Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş, Kamu Mali Yönetiminde 'Performans Esaslı Bütçeleme' yer almıştır.[832]

AB'ye üyelik sürecinde İlerleme Raporlarında da personel yönetimindeki gelişmelere yer verilmektedir.[833] 1999 yılı İlerleme Raporu'nda, hükümetin memur alımlarında usulsüzlüğü önlemek için, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin gözetimi altında merkezi bir sınav yoluyla memur alınması için bir sistem kurarak olumlu bir adım attığına yer verilmiştir.[834] Aynı İlerleme Raporunda "Kamu görevlilerinin yargılanmasını kolaylaştıran "devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasına ilişkin kanun" başlıklı bir kanun tasarısı"[835]ndan da yargı sisteminde yapılmaya çalışılan düzenlemeler arasında bahsedilmiştir. 2000

---

[829] Mehmet Zahid Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi,** s. 209.
[830] **Türkiye Cumhuriyeti 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program**, Ankara, 2003, s. 77-78.
[831] **Ulusal Program 2001**, abgs.gov.tr
[832] Hasan Engin Şener**, Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2009, s. 157 (5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)
[833] Avrupa Birliği İlerleme Raporları 1998 yılından itibaren her yıl hazırlanmıştır. İlgili raporların tamamı Avrupa Birliği Bakanlığı'nın web sitesinde yer almaktadır. http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1
[834] **1999 Yılı İlerleme Raporu**, s. 9.
[835] **1999 Yılı İlerleme Raporu**, s. 10.

tarihli İlerleme Raporunda ise 1999 tarihli raporda adı geçen devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasıyla ilgili yasanın çıkması tasarının kanunlaştırlımasından bahsedilmiştir[836].

2002 yılı İlerleme Raporu'nda kamu kurumlarında personel ve yönetim kalitesine değinilmiş ve iyileştirici tedbirler olumlu değerlendirilmiştir: "... Kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edilmiştir. Mayıs 2002'de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkartılmıştır. Söz konusu yönetmelik, kamu görevlilerinin seçimine ilişkin genel ilke ve usulleri düzenlemektedir...".[837]

2003 yılında ise AB'ye uyum sürecinde Ulusal Programı'nda AB'ye verilen taahhütlerden birini de, "Devlet Personel Rejimi Reformunun" gerçekleştirilmesi oluşturmuştur. Bu reformun şu temel ilkeler doğrultusunda hazırlanması öngörülmüştür[838]:

- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek.
- Göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek.
- Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecek.
- Uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecek.
- Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanunu'na göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanla tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecektir.

---

[836] **2000 Yılı İlerleme Raporu,** s. 11.
[837] **2002 Yılı İlerleme Raporu**, s.12.
[838] A. Argun Akdoğan, **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği,** s. 193-194.

2004 Yılı İlerleme Raporu'nda ise Başbakanlık, memurların istihdam edilmesinde cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla Ocak 2004'te bir genelge yayınlamıştır. İstihdamda ayrımcılığın etkin şekilde yasaklanmasının teminat altına alınmasını amaçlayan mevzuatın kabul edilmesinde sınırlı ilerleme kaydedildiği vurgulanmıştır.[839]

2005 Yılı İlerleme Raporu'nda DMK'nın değişmesi konusunda ilerleme kaydedilemediğine dikkat çekilmiştir[840]. 2007 yılı raporunda ise kamu hizmetinin reformunun gerekliliğinin genel kabul görmüş olmasına karşılık devlet memurlarına ilişkin kapsamlı bir yasa tasarısı Meclis'e gönderilmediği[841] eleştirilmiştir. 2008 tarihli İlerleme Raporu'nda evlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa taslağının henüz Meclis'e gönderilmediği yinelenmiş bununla birlikte genel olarak, kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği ancak kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır[842].

AB'ye üyelik süreci Türkiye'de reformların içeriğinde önemli bir değişim oluşturmuştur. Özellikle 1990 sonrası reformların yeni kamu işletmeciliği ile ilişkili reformlar olduğu ve bunların reform gündemine egemen duruma gelmiş olduğu söylenebilir.[843] AB ilerleme raporlarında yapılan bir içerik analizi sonucunda, "performans" kavramı metinde 66 kez kullanıldığı görülmüştür ve personel yönetiminde önemli değişikliklere yol açacağı bilinen performans kültürünün AB etkisiyle Türkiye'de yaygınlaştığı belirtilebilir.[844]

OECD'nin 1996 tarihli yayınına göre Türkiye'de 1980-1994 yılları arasında yapılan başlıca personel reformu çalışmaları şunlardır: 1983 yılında yapısal uyarlama programı başlamıştır. 1987'da Yönetimi Geliştirme Müdürlüğü oluşturulmuş, dil başarısına karşılık ödül olarak ücret ödenmeye

---

[839] **2004 Yılı İlerleme Raporu**, s. 37.
[840] **2006 Yılı İlerleme Raporu**, s. 6.
[841] **2007 Yılı İlerleme Raporu,** s. 7.
[842] **2008 Yılı İlerleme Raporu**, s. 7.
[843] Hasan Engin Şener**, Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2009, s. 156.
[844] Mustafa Kurt-Özlem Yaşar Uğurlu, "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** IX/2, 2007, (75-103), s. 90.

başlamış, idarede hiyerarşi kademelerinin sayısı yarıya indirilmiş, 1989'da performans geliştirme başlatılmış, hizmetiçi eğitim arttırılmış, 1990'da personelin çalışma sözleşmesi için gerekli şartlar hazırlanmış, iş tanımları yeniden düzenlenmiş, emeklilik işlemleri basitleştirilmiş, 1992'de kamu personel rejimi üzerine kapsamlı çalışmalar başlamıştır.[845]

Kamu hizmetine alınmada kadın-erkek eşitliği ilkesine tam olarak uyulmasını sağlamak amacıyla Başbakanlık tarafından 22 Ocak 2004 tarihinde bir genelge yayınlanmıştır. Başbakanlık, Anayasa ve Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin ilgili hükümlerine atıfta bulunarak, kamu hizmetine alınma şartlarının görevin gerektirdiği nitelikler doğrultusunda ayrım yapılmaksızın belirlenmesi talimatını vermiştir.[846]

Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değisiklik Yapılması Hakkında Kanun 24 Haziran 2004 tarihinde kabul edilmiş ve 6 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmıstır. Bu Kanunla, kamu görevlilerinin sendika kurmasına ve sendika faaliyetlerine katılmasına ilişkin sınırlamalar, 151 sayılı ILO Sözleşmesi'ne uygun olarak kaldırılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına iliskin 5176 sayılı Kanun TBMM tarafından 25 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilmiş ve 8 Haziran 2004 tarihli RG'de yayımlanmıştır. Bakanlar Kurulu'nun 10 Ağustos 2004 tarihli kararıyla baskanlık ve üyeliklerine atama yapılan Kamu Görevlileri Etik Kurulu çalışmalarına başlamıştır.[847]

Kamu Görevlileri Etik Davranış Ilkeleri ile Basvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise 13 Nisan 2005 tarihinde yayımlanmıştır.[848] TBMM'de kabul edilen ve 9 Nisan 2002 tarihinde yürürlüğe giren ikinci uyum paketiyle; Basın Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu, Dernekler Kanunu, Toplantı

---

[845] **Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries**, OECD, Paris, 1996, s. 145.

[846] T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği**, Türkiye'de Siyasi Reform Uyum Paketleri Ve Güncel Gelişmeler**, 2007, s. 22.

[847] T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği **a.g.e.,** s. 23.

[848] T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği **a.g.e.,** s. 24; **Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik,** 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı RG.

ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile Jandarma Teskilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun ve İl Idaresi Kanunu'nda değişiklikler gerçekleştirilmiştir.[849] Ikinci uyum paketinde, AIHM kararları bağlamında değişikliklere de yer verilmiş, bu bağlamda, Devlet Memurlarının Yargılanması Hakkındaki Kanunun 13. maddesinde yapılan değişiklikle AIHM tarafından işkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle verilen kararlar sonucunda devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu kuralı getirilmiştir.[850]

11 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren dördüncü uyum paketiyle, Devlet Memurları ve Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunu'nda değişiklikler gerçekleştirilmiştir.Personel reformununa ilişkin politikanın somutlaşmasında baskı gruplarının etkisi veya sürece katkısı açısından hazırlanmış bir rapor ve yapılmış bir sempozyum dikkate değer görülmüştür.

Türkiye için uygulamada etkinliği tartışmalı olmakla birlikte kamu politikası oluşum sürecinin önemli aktörlerinden biri de Sivil Toplum Örgütleridir. 1980'den günümüze kamu personel reformuna ilişkin öneri sunan sivil toplum örgütlerince hazırlanan yayınlara örnekler aşağıda verilmiştir.

1983 tarihli Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) *Kamu Bürokrasisi* adlı yayınladığı olduğu araştırmada bürokraside lider kadroların özel olarak seçilmesi ve eğitilmesi, memur suçlarının idari soruşturma yapılmadan doğrudan adli yargıda ele alınması, siyasi kadroların isimlerinin önceden belirlenmesi, partilerin diğer yüksek memurlarını değiştirme yetkilerinin objektif kriterlere bağlanması, memurun reel gelir seviyesinin düzeltilmesi gerektiği yönünde kamu personel reformu politikalarına öneriler sunulmuştur[851].

---

[849] T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği **a.g.e.,** s. 7.
[850] T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği **a.g.e.,** s. 9.
[851] **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD, İstanbul, 1983, s. 7-10.

1995 tarihinde Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin, *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet* isimli raporunda kamu yönetiminde yeniden yapılanması için yapılacak reform kapsamında personel sistemine ilişkin şu öneriler sunulmuştur[852]: kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için kamu personel sistemini iyileştirici ve düzeltici tedbirler alınmalıdır. Bu yöndeki öneriler: kamu yönetiminde *'adama göre iş'* değil *'işe göre adam'* ilkesi esas alınmalıdır. Kıdem sisteminden ziyade liyakat sistemine önem verilmelidir. Personelin eğitim durumu, bilgi, görgü ve yetenekleri dikkate alınmalıdır. Kamu yönetiminde yeni bir istihdam politikası oluşturulmalıdır.sınav sisteminin adam kayırmacılığına izin vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmelidir. Ücret politikası yeniden düzenlenmelidir. Kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki dengesizlikler giderilmelidir. Kamu personeli arasında ayrıcalık oluşturan ve kamu mülkiyetinin kötüye kullanılmasına yol açan gereksiz uygulamalara son verilmelidir.

Tezin değişik yerlerinde referans olarak kullanılmış olan Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'nın (TESEV) 2000 yılında yayınlamış olduğu *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş* adlı araştırmada ise Türk kamu personel politikalarının sorunlu yanları öne çıkarılmış ve reform yapılması yönünde öneriler sunulmuştur. Bu çalışmada yer alan başlıca öneriler ise şunlardır[853]: Memur ve kamu görevlisi ayrımının sistematik bir temele dayandırılması, kamu personel sisteminin liyakat ilkesinin uygulanmasını gerçekleştirecek şekilde tasarlanması, kamu görevlilerinin atanma ve yükselmelerinde etkin bir yarışma sınavına ve eğitim sürecinin kriter olarak belirlenmesine, ücret ve maaş sisteminin düzenlenmesine, çalışanaların karar süreçlerine katılımının sağlanması ve personel sisteminde memurların örgütleri aracılığıyla katılımın sağlanmasıdır.

2003 yılında Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası tarafından düzenlenen *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu'nda* katılımcıların personel rejimi ile

---

[852] **TÜSİAD,** 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet, 1995, s. 137-138.

[853] **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Ankara, 2000, s. 96-98

ilgili eleştiri ve önerileri 2000'lerdeki reform tartışmaları arasında dikkate değerdir. Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS'in işbirliği ile 22-23 Şubat 2003 tarihlerinde düzenlenen bu sempozyumda katılımcıların Türk kamu personel rejimi hakkında getirdikleri eleştiriler şunlar olmuştur[854]:

-Günün ihtiyaçlarını gidermek amacıyla kanunda yapılan değişiklikler, kanunu içinden çıkılamaz bir hale getirmiştir. Sistemler, kavramlar birbirine karışmıştır.

- Devlet memuru, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde istihdam edilen personel arasındaki ayrım bir sisteme dayanmamaktadır.

- Farklı statüde çalışmasına rağmen aynı ya da benzer hizmetleri yürüten personel arasında büyük ücret farklılıkları olduğu gibi, aynı statüdeki personel arasında da farklı ücret ve sosyal yardım uygulamaları mevcuttur.

- Meslekte ilerleme ve yükselmeleri liyakate göre yapılmamakta, siyasi müdahaleler ve adam kayırmacılık ön plana geçmektedir.

- Çalışma ve performans değerlendirilmemekte, çalışanla çalışmayan arasında hiç bir fark bulunmamaktadır, çalışmayı teşvik edecek olan ödül ve cezalar amaca hizmet etmemektedir, özverili çalışmaların performansı değerlendirilmemektedir.

- İhtiyaca göre elaman çalıştırılmıyor, 'işe göre adam' değil, 'adama göre iş ve unvan' uygulaması mevcut.

- Kurumlar arasındaki görev unvanları çok farklıdır ve bu nedenle ücret farklılıkları oluşmaktadır.

- Yetki ve sorumluluk aynı oranda değil.

- Yasa hazırlanırken teknik elamana duyulan ihtiyaç nedeniyle teknik hizmetler sınıfına özlük haklar yönünden imtiyazlar tanınmıştır. Bu durum personel arasında huzursuzluklar yaratmıştır.

---

[854] **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 2003, s. 379-380; Ayrıca TÜHİS'in 2002 tarihli **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri** bulunmaktadır.

- Devletin istihdam yaratmak amacıyla kamu istihdam alanlarını genişletmesi ancak gelirlerin sınırlı olması nedeniyle özlük haklarında yeterli artış olmaması kaos yaratmıştır.

- Hizmet içi eğitim yok ya da yetersizdir.

- Emeklilik sisteminde bazı kurumlara ayrıcalık getirilmiştir.

- Merkeziyetçi yapı, bürokrasi ve kırtasiyecilik, yetki karmaşası, sistemi işleyemez duruma getirmektedir.

- Yargı örgütü ile ilgili olarak iddia makamını temsil eden cumhuriyet savcılığı ile yargı makamı olan mahkemeler iç içe girmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS'in işbirliği ile 22-23 Şubat 2003 tarihlerinde düzenlenen *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılmas"* sempozyumunda yapılan katılımcıların Türk kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik getirdikleri öneriler şöyle sıralanabilir[855]:

Kamu personel rejimi insan kaynakları ve rejimi şeklinde ele alınmalı, iş değerlendirmesi, performans ve verimliliğin ölçülmesinde objektif ve bilimsel kriterler kullanılmalıdır. Memurların yükselmelerinde; performansları esas alınmalı, atamalarda liyakate önem verilmeli, eşit işe eşit ücret ödenmeli ve kurumlar arası farklı ücret ödemesi kaldırılmalıdır. Objektif kadro esasına dayalı içinde kamu çalışanlarının atama, yükselme, disiplin ve özlük haklarını da barındıran yeni bir personel kanunu çıkarılması, ayrıca kanun çıkarılırken sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınması, Kadro ve görev tanımları çok açık olarak yapılmalı, bu esasa göre personel alınmalıdır. Kamu görevlilerinin iş güvencesi sağlanmalı, görevlerinin yürütümünde siyasi etkiden kurtarılmalıdır. Memur-işçi ayrımı yasal çözüme kavuşturulmalıdır. Kurumlar arasında unvan birliği sağlanarak kurumlar arası farklı ücret uygulamasına son verilmelidir. Devlet memurlarına yönelik siyasi yasakların yeniden

[855] **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 2003, s. 380-381.

düzenlenmesi, huzursuzlukları giderecek başarı iş verimliliği, yüksek iş kalitesi ve iş barışını sağlayacak adil bir sistem kurulmalıdır.

2010 yıllında Memur Sendikaları Konfederasyonu'nun (Memur-Sen) düzenlemiş olduğu *Uluslararası Demokrasi Kongresi'nde* sie anayasa odaklı bir tartışma yürütülmekle birlikte doğrudan kamu personeline ilişkin öneriler de dile getirilmiştir. Kamu çalışanlarının toplu sözleşme ve grev hakkı kazanımı konusundaki konuların tartışıldığı oturumda, bütün sendikaların, TBMM ve hükümetten ILO standartlarını zaman geçirmeden uygulamaya geçirmesi için gerekli düzenlemeleri hayata geçirmesini beklemekte olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda, kamu görevlileri ve sendikalarının, toplu sözleşme ve grev hakkını fiilen kullanabilecekleri sendikal zemin talepleri gecikmeksizin karşılanması gerektiği vurgulanmıştır.[856]

Personel reformu kamu yönetiminde reform üst başlığı altında ya da özel bir başlık altında tartışmalara konu olmaya devam ederken 2011 yılı DMK'da ciddi anlamda değişikliklerin yapıldığı bir süreci başlatmıştır. 25.02.2011 tarih ve 27857 sayılı RG'de yayınlanan Torba Kanun olarak adlandırılan "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" yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile 1980 sonrası tartışılan unsurlar personel sistemine yerleştirilmiştir. Ancak politikanın şekillenmesinde aktörlerin önemli rol sahibi oldukları söylenemez. Örneğin; Kamu –Sen, Cumhurbaşkanı'na bu kanunu veto etmesi için mektup yazmıştır. Bu mektupta; "Kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör anlayışını yerleştirme amacı taşıyan kanun ile kamu hizmetlerinin sunumunu ön plana çıkaran kamu istihdam mantığı, kar odaklı, esnek, güvencesiz özel sektör anlayışına teslim edilmektedir" denilerek "Kanunun kamuya özel sektörden müsteşar, genel müdür ve başkan gibi üst düzey yöneticilerin transfer edilebilmesinin önünü açan 101. maddesi de Anayasa ve kanunlar açısından sorun teşkil etmektedir" ifadelerine yer

[856] http://www.memursen.org.tr/haberdetay.php?fide=1743

verilmiştir.[857] Buna benzer şekilde kanuna yönelik eleştiriler büyük ölçüde gündem işgal etmemiştir.

Paramento tartışmaları tasarının torba niteliği taşıması ve özellikle maliye ile ilgili borçlar ve alacaklar konusundaki maddeler odaklı tartışmalar yapılmıştır. Yenilenen sicil sistemi, aday memurluk konusundaki önemli değişiklikler tartışmalara konu edilmemiştir.

3.2.4. Personel Reform Politikasının Uygulanması

1980 sonrası kamu personel reform arayışları neo-liberal politikalardan etkisinde devam etmiştir. Personel sayısının azaltılması, sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaştırılması, esnek çalışma ilişkileri ve performansa dayalı ücret sistemlerinin geliştirilmesi dönemin reform girişimlerinin temel unsurlarıdır.[858] 1980 sonrası yeni kamu işletmeciliği politikaları Türk idari reform sürecinde hem anlayış hem de uygulama bakımından benimsenmiştir. Yeni kamu işletmeciliği, reform metinlerinin en önemli referansı olmuştur. Performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama, düzenleyici etki analizi bu anlayışın uygulama geçirilmiş parçalarıdır.[859] 1990'lardan itibaren kurulan bağımsız idari otoriteler ise personel sisteminde 657 sayılı kanun dışında farklı bir görünüm oluşturmuştur.[860]

Kamu kesiminde nitelikli personel sağlama ve bunları görevde tutma konusunda güçlük çekmesi ve ücretlerdeki yetersizlik 1980'li yıllarda bazı

---

[857] Ankara Haber Ajansı, 18.02.2011.

[858] Veysel Eren-Musa Eken, "Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, s**. 173-174; Çekirdeğini ABD teşkil etmek üzere dış dünyadaki gelişmelerin özeti verilirken bir uygulama konusu ve akademik disiplin olarak personel yönetimi için 1980'li yılların önemli bir kırılma noktası teşkil ettiğinin ileri sürüldüğü belirtilir. Yeni durum "*personel yönetiminden insan kaynaklan yönetimine geçiş"* olarak simgeleştirilip ifade edilmektedir, Behlül Üsdiken-S. Arzu Wasti, "Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya "İnsan Kaynakları" Yönetimi 1972-1999", **Amme İdaresi Dergisi,** 35/3, (1-37), 2002, s. 27.

[859] Hasan Engin Şener**, Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci**, s. 176-177.

[860] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 45.

düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.[861] 1982 yılında çıkarılan 2595 sayılı kanun da, bir yandan, memur aylıklarını, gösterge tablosundaki rakamlar yeniden düzenleyerek yükseltirken, diğer yandan ek göstergeli memuriyetlerin kapsamını genişletmiş, devletin nitelikli eleman bulmakta ve elinde tutmakta güçlük çektiği görevler için *Özel Hizmet Tazminatı* adı altında yeni bir ödeme türü getirmiştir.[862] Kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkili ve verimli yürütülmesini sağlamak üzere, kamu idaresinin teşkilat, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki veren 2680 sayılı kanun çıkarılmıştır.[863]

Yine bu dönemde personel rejimini iyileştirmeye yönelik pratik çözüm biçimleri geliştirmek üzere 26 Ağustos 1982 günlü Bakanlar Kurulu Kararı ile *Personel Rejimi Komisyonu* kurulmuştur. Devlet memurluğunu statüsünün sağlamlaştırılması, ücret sisteminin basitleştirilmesi ve iyileştirilmesi, yükselme ve kadro sistemini nesnel ve adil temellere bağlamayı amaçlayan bu komisyon çalışmalarını 1983'e kadar (altı ay) sürdürmüştür. Ücretlerdeki ödeme kalemleri basitleştirilmiş, her kamu hizmeti için güçlük, sorumluluk ve önem derecesine göre değişen görev tazminatı belirlemeye çalışılmıştır. Böylelikle *eşit işe eşit ücret* ilkesini gerçekleştirmek amaçlanmıştır. Maaşlar nesnel kurallara bağlanmaya, ek göstergelerdeki dengesizlikler giderilmeye, görev ünvanları standart duruma getirilmeye, ünvanların sayısı azaltılmaya, kamu personeli aylık ve ücretlerinin ekonomideki dalgalanmaları izleyebileceği esnek bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Ayrıca verilen görev üzerine *Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Yasa Taslağı* da hazırlanmıştır.[864]

---

[861] Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** Ankara, 1994, s. 33.

[862] Doğan Canman, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:378, 1988, (137-157), s. 140. Bu yeni düzenleme de, devletin nitelikli elemanları elinde tutmakta sıkıntı çekmekte olduğunun ve kamu kesiminde ödenen ücretlerin yetersizliğinin devam ettiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir, **a.g.e.,**

[863] Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** s. 33.

[864] Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı**, 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, Ankara, 1994,

Komisyon, bu çalışmaları sonucunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldıracak ve onların yerine geçecek yeni bir DMK tasarısı hazırlamış ve 1 Nisan 1983'te hükümete sunmuştur. Tasarı kapsamına 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kuruluş Kanunu'nun 4. maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu hizmeti görevlileri alınmıştır. Tasarı üzerinde hükümet düzeyinde yapılan incelemeler 6 Kasım 1983'te yapılan genel seçimlerine kadar sonuçlanmamış dolayısıyla tasarı kanunlaşmamıştır[865].

1982 tarihli ve 2670 sayılı kanun ise, devlet memurlarının mali ve sosyal hakları dışında, memurluk statüsüne ilişkin olarak, özellikle devlet memurluğuna giriş şartlarını, adaylık süresini ve adayların yetiştirilme sistemini, asli memurluğa atanma esaslarını, yer değiştirme nedeniyle atanma usul ve esaslarını, disiplin hükümlerini yeniden düzenlemiştir. Kanun, bu konularda belirttiği süreler içinde yönetmelikler çıkarılmasını öngörmüştür. 2670 sayılı kanun, aday memurların adaylık süresini en az 1 yıl, en çok 2 yıl olarak belirlemiş, aday memurların eğitimleri ile ilgili olarak, tüm memurların ortak nitelikleri konusunda, önce temel eğitime, daha sonra sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitime ve staja tabi tutulmalarını hüküm altına almıştır. Aday memurların asli memurluğa atanabilmeleri için olumlu sicil almaları yanında her aşamadaki eğitim sonucunda yapılacak sınavda başarılı olmalarını da şart koşmuştur. Aday memurların yetiştirilmelerini düzenleyen yönetmelik de, 21.2.1983 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca kabul edilip yürürlüğe konmuştur.[866]

25.07.1983 tarih ve 83/6854 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı yürürlüğe girmiştir. Bu planda 657 sayılı DMK'da; devlet hizmetini yürüten kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetiçi eğitime, bu kurum ve kuruluşların eğitim birimlerine ve eğitim faaliyetlerine ışık tutan ve yön veren hükümler yer almaktadır.

---

s.33; Doğan Canman, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:378, 1988, (137-157), s. 141-142.

[865] Doğan Canman, **"Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler",** s. 142.

[866] Canman, **a.g.e.,** s. 141.

Personel rejimi ile ilgili düzenlemeler de 2999 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak kanun hükmünde kararnamelerle hükümet tarafından yapılmıştır. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkililiği artırmak, mali ve sosyal haklarında ekonomik şartlara uygun iyileştirmeler yapmak amacıyla hükümete KHK'lar çıkarma yetkisi veren 2999 sayılı Kanun 1 Mayıs 1984'te yürürlüğe girmiştir. Yetkinin kapsamına şu konular alınmıştır: Sınıflandırma, devlet memurluğuna alınma, hizmet şartları ve şekilleri, mali haklar, sosyal haklar ve yardımlar, DMK'nın geçici hükümleri.[867]

1983 yılında 15.08.1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu'nun yerine 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir[868]. Kararnamenin 1. maddesinde amaç "Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerini düzenlemektir" şeklinde düzenlenmiştir.

1984 yılında memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği arttırmak, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacıyla 2999 sayılı *Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu* çıkarılmıştır (md.1).[869] Kanunun 3. maddesinde, Bakanlar Kurulu'nun gözönünde bulundurması gereken ilkeler şu şekilde sayılmıştır: Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinliği arttırmak, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu gözönünde bulundurularak yeterli ve adil ücret seviyesi sağlamak, memurların ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine göre uygun iyileştirmeler yapmaktır. Mayıs-Aralık 1984 dönemi içinde geçerli olan Yetki Kanunu süresince belirtilen amaçları gerçekleştirecek 199, 241, 243 ve 244 sayılı KHK'lar çıkarılmıştır.

---

867 Canman, **a.g.e.,** s. 142-143.

868 **190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı RG.

869 **2999 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu,** 01.05.1984 tarih ve 18388 sayılı RG.

241 sayılı KHK[870], 243 sayılı KHK[871], 318 sayılı KHK[872], 475 sayılı KHK'lar[873] da kamu personel politikalarını şekillendiren başlıca KHK'lar olmuştur[874].

1980'li yıllarla birlikte 657 sayılı DMK çeşitli KHK'larla önemli değişikler yapılmıştır. Oluşan politikanın günümüze yansıyan çıktıları aşağıda incelenecektir. Ancak burada Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın oluşturduğu 2012-2013 Ulusal İstihdam Stratejisi'nden de bahsetmek gereklidir. Buna yönelik ilgili bakanlık ve diğer ilgili kurumların da katkılarıyla Eylem Planı hazırlanmıştır Stratejinin üzerine inşa edildiği dört politika ekseni şunlardır[875]:

- Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
- İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması,
- Özel politika gerektiren grupların istihdamının arttırılması,
- İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi.

Ulusal İstihdam Stratejisi'nin oluşum aşaması politaka yapım sürecine katılan aktörler açısından dikkate değer bir görünüm çizmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlıkları sürecinde üçer tam gün süreli iki çalıştay düzenlenmiştir. İlk çalıştayda mülakat tarzında arama konferansı yöntemi ile paydaşların görüşleri alınmış, strateji metninin hazırlanmasına katkı sağlamak üzere, "Strateji ve Eylem Planı Çerçevesi" geliştirilmesi hedeflenmiştir. Böylelikle her bir alan için genel nitelikte durum analizinin

---

[870] **241 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname,** 29.06.1984 tarih ve 18446 sayılı RG.

[871] **243 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname**, 12.12.1984 tarih ve 18603 sayılı RG.

[872] **318 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname**, 31.03.1988 tarih ve 19771 sayılı RG.

[873] Devlet Memurları Kanunu, **Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname,** 10.01.1992 tarih ve 21107 sayılı RG.

[874] Bu KHK'ların kamu personel politikasında eğilimi kariyer sisteminden kadro sistemine doğru çevirdiğine ilişkin bknz: Aytül Güneşer Demirci, **Kamu Personeli Sistemleri Analizi: Türkiye'deki Kariyer-Kadro Gerginliği**, Doktora Tezi, AÜ Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, 2009, s.128-130.

[875] Faruk Çelik, "Ulusal İstihdam Stratejisi", **İşveren,** Cilt: 50, Sayı: 2, 2012, s. 39-41.

yapılması ve strateji metnine yönelik bir çerçeve oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çalıştaya konusunda uzman 180 kişi katılmıştır. İkinci çalıştayda ise temel amaç ve politikalar ile öncelik ve tedbirler belirlenmiştir. Bu çalıştay ise 220 kişilik geniş bir katılımla gerçekleştirilmiştir. Ulusal İstihdam Stratejisinin katılımcı bir anlayışla hazırlanması ilkesi çalıştaylarda azami ölçüde gözetilmiş ve toplantılar kamu kurum ve kuruluşları, meslek örgütleri, işçi ve işveren konfederasyonları, sivil toplum kuruluşları, bilim dünyası, basın yayın organları ve siyaset kurumu temsilcilerinin katılımlarıyla gerçekleştirilmiştir.[876]

3.2.5. Personel Reform Politikasının Çıktıları

Türkiye'nin personel sisteminde reform yapmaya yönelik oluşturulan ve günümüze yansıyan çıktıları; merkezi sistemle memur alımı, norm kadro, performans değerlendirmesi, sözleşmeli personel ve etik ilkesi şeklinde beş ayrı başlık altında incelenebilir. Bunlar günümüz kamu personel sisteminin yapı ve işleyişini şekillendiren temel özelliklerdir.[877]

3.2.5.1. Merkezi Sistemle Memur Alımı

1982 yılına gelindiğinde 2670 sayılı kanunla, ilk defa devlet memurluğuna girecekler için merkezi sınav sistemi zorunlu hale getirilmiş ve bu sistemin usul ve esaslarının çıkarılacak bir yönetmelikle (Devlet Memurluğuna Atanacaklara Uygulanacak Sınav Yönetmeliği) düzenlenmesi öngörülmüştür. Söz konusu yönetmelik 1983 yılında düzenlenerek yürürlüğe girmişse de, ilgili kanun ve yönetmelik maddelerinde aynı yıl yapılan değişiklikle merkezi sisteme geçiş 01.01.1985 tarihine kadar ertelenmiş olup.

[876] Ulusal İstihdam Strateji Belgesi, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=35386
[877] Bu özelliklerin kamu personel sisteminin nasıl değiştirdiğine ilişkin detaylı bir inceleme için bknz:: Aytül Güneşer Demirci, **Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'deki Kariyer-Kadro Gerginliği**, AÜ Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

bu süre içerisinde yürürlüğe konulan 29.11.1984 tarihli ve 243 sayılı KHK ile tekrar '"kurumsal sistem" benimsenmiştir.[878]

Türkiye'de memuriyete giriş yöntemi olarak "kurumsal sistem" yönteminin daha fazla uygulanamayacağı neredeyse toplumun tüm kesimlerince anlaşıldığı söylenebilir. Çünkü bu uygulamada, hizmete almada kariyer ve liyakat ilkelerine uyulamamış, Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan "hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez" ilkesi tam anlamıyla gerçekleştirilememiş, adam kayırma, keyfilik ve plansızlık öne geçmiş ve bütün bu uygulamalar sonucunda; görevin gerektirdiği nitelik ve eğitimden yoksun, gerekli liyakat ve ehliyete sahip olmayan personel eliyle hizmetlerini yürütmeye çalışan Türk kamu bürokrasisi, etkinlikten uzak ve verimsiz bir yapıya bürünmüştür.[879]

1999 yılından itibaren farklı adlar taşıyan (en son hali ile Kamu Personeli Seçme Sınavı) merkezi sınavlarla öncelikle merkezi bir sınav yapılması daha sonra da kurumların istediği sınavın gerçekleştirilmesi yolu benimsenmiştir. Merkezi sistemle memur alımı ile Türk kamu yönetiminde memuriyete alım yöntemi değiştirilmiş ve kurumsal sistemden merkezi sisteme geçiş yapılmıştır. Memur adayları, merkezi sınavın sonucuna ve kurumsal taleplere dayalı olarak merkezi personel örgütü Devlet Personel Başkanlığı eliyle kurumlara gönderilecektir. Merkezi sistemle memur alımı, memur adaylarının, ülke genelinde herkese açık ve objektif olarak yapılan sınavın sonucuna, kurumların taleplerine ve adayların niteliklerine dayalı olarak yapılan değerlendirmeye göre kurumlara gönderilmesi sürecini ifade eder.[880] Bu uygulama kamu personel sisteminde eştilik ilkesini sağlayan bir

---

[878] Feyzi Yar, "Kamu Hizmetlerine Girişte Merkezi Sınav Uygulaması", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II**, (Ed: Ahmet Nohutçu-Asım Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, 2007, 349; Bu sistemde kurumlar ellerinde bulunan boş memur kadrolarını ne zaman dolduracaklarına, hangi ünvandan ne kadar personel alacaklarına, bu kişilerde hangi nitelikleri arayacaklarına karar verdikten sonra, bu kadrolar için sınav ilanına giderler ve bu sınavı da bizzat kendileri yapar ya da yaptırırlar. Daha sonra da "kendi ölçülerine" göre sınavı kazananları uygun kadrolara atarlar.

[879] Süha Oğuz Albayrak, **Sessiz Reform Türk Kamu Yönetiminde Merkezi Memur Alımı Uygulaması ve Sonuçları**, s. 6.

[880] Süha Oğuz Albayrak, **Sessiz Reform Türk Kamu Yönetiminde Merkezi Memur Alımı Uygulaması ve Sonuçları**, s. 12-13.

uygulama olarak düşünüldüğünde sistemin güçlü yönlerinden birini oluşturmaktadır.

3.2.5.2. Norm Kadro

Norm Kadro, kamu kurum ve kuruluşlarının, görevlerini yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları kadronun nitelik ve nicelik olarak tespit edilmesidir.[881] Liyakat ilkesinin somut bir ifadesi olarak nitelendirilebilen norm kadro uygulaması ile adama göre iş yerine; tanımı yapılmış, standartları ve nitelikleri belirlenmiş işe ve pozisyona göre uygun kişinin seçilmesini amaçlamaktadır.[882]

İlk olarak norm kadroya ilişkin düzenleme 1999 yılında çıkarılmış olan *Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmeliktir.* Yönetmeliğin 1. maddesinde amaç, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumları ile diğer eğitim kurumlarının öğrtemne ve yönetici norm kadro sayılarına ilişkin esas ve usulleri belirlemek şeklinde düzenlenmiştir.

06.11.2000 tarihli ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile norm kadro esasları belirlenmiş ve bu esaslar çerçevesinde "2001/39 sayılı *Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yürütülmekte Olan Norm Kadro Çalışmaları İle İlgili Başbakanlık Genelgesi* ile de bu konuda bir çalışma takvimi açıklanmıştır.[883]

11.07.2001 tarihli 24459 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan bir Genelge ile kamu kurum ve kuruluşları için norm kadro çalışma takvimi ve norm kadro çalışmalarında dikkat edilecek hususlar karara bağlanmıştır.

---

[881] Serhat Salihoğlu, "Norm Kadro Nedir? Norm Kadronun İlkeleri Nasıl Belirlenecektir?", **Memleket Mevzuat**, Sayı:5, 2005, s.11.
[882] Nuri Tortop-Burhan Aykaç vd., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 507.
[883] Serhat Salihoğlu, "Norm Kadro Nedir? Norm Kadronun İlkeleri Nasıl Belirlenecektir?", s.11.

3.2.5.3. Performans Değerlendirmesi

Kamu yönetiminde genel değişimden bahsedilirken[884] kullanılan kavramlardan biri de *performans* olmuştur. Bu kamu yönetiminde hem personelin hem de kurumun performansının değerlendirilmesi şeklinde ifade edilen yeni bir sistemi açıklayan bir araç olan performans 1990'larda dikkat çeken bir konu olmuştur.[885] Avrupa Birliği performans denetimini sağlam mali yönetimini denetimi olarak tanımlamıştır. Avrupa Birliği' özelinde ise Topluluk fonlarının tutumluluk, verimlilik ve etkinlik prensiplerine uygunluk yönünden incelenmesi şeklinde bir anlam yüklenmiştir[886].

Türkiye'de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar 1990'ların ortalarında başlamıştır.[887] Yönetimin sınanması olarak tanımlanabilen performans, yönetim için en etkili test aracıdır.[888] Memurları değerlendirmede temel ölçüt performans olmalıdır.[889] Son yıllarda pek çok gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkeler performans kavram ve sonuç göstergelerini hem kendi yönetsel uygulamalarında hem de kamu programlarının şekillenmesinde ve yürütülmesinde kullanmaktadır.[890] Bir kurum amaçlarını ne kadar net tanımlarsa bunların gerçekleştiriebilme düzeyi de o kadar yüksek olur. Performans değerlendirmesi için ne kadar çok kilometre taşı ve ölçümleme aracı kullanılırsa etkinliği artar. Performans ölçüm araçlarının amaca uygunluğu önemlidir.[891] Kamu yönetiminde performans yönetimi; kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve

---

[884] Burhan Aykaç, "21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler", **Gazi Üniversite si İİBF Dergisi,** 4/2, 2002; performansa göre değerlendirme postbürokratik kamu yönetiminin özellikleri arasında sayılmıştır, Hamza Ateş, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar,** (Ed: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 57-83.

[885] Naim Kapucu, **Governance Reforms Comparative Perspectives**, USAK Publications, Ankara, 2010, s. 41.

[886] **Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetim El Kitabı**, (ÇevB Sacit Yörüker), Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını, Ankara, 2009, s. 7.

[887] Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** s. 218.

[888] Joseph A. Maciariello, **Gün Gün Peter Drucker,** (Çev. Murat Çetinbaş, Yayıma Hazırlayan: Zülfü Dicleli), MESS Yayınları, İstanbul, 2005, s. 31.

[889] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, TODAİE, Ankara, 2004, s. 401.

[890] Naim Kapucu, **Governance Reforms Comparative Perspectives**, USAK Publications, Ankara, 2010, s. 42.

[891] Joseph A. Maciariello, **Gün Gün Peter Drucker**, (Çev. Murat Çetinbaş, Yayıma Hazırlayan: Zülfü Dicleli), MESS Yayınları, İstanbul, 2005, s. 20.

sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri şeklinde tanımlanmaktadır.[892] 2003 yılında kamu yönetimi reformu kapsamında kamu gelir ve harcama sistemini düzenlemek amacıyla kabul edilen *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* ile yeniden tanımlanan bütçe sürecinde; stratejik planlama, performans programı, performans esaslı bütçeleme ve faaliyet raporları yeni unsurlar olarak benimsenmiştir.[893]

Performans yönetiminin yasal kaynağı 10.12.2003 tarih 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanunun *"Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme"* kısmında yer alan 9. maddesinde *"kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir".* 17. maddede ise "gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında" İdarenin performans hedeflerinin de dikkate alınacağı hükmü yer almaktadır.

---

[892] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi,** s. 20.
[893] **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,** 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı RG.

19.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2. maddesinde performans denetimi Sayıştay denetimi kapsamında düzenlenerek aynı maddenin 'd' fıkrasında; "Performans Denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" olarak tanımlanmıştır.[894]

Performans yönetimi konusunda kamu kurumlarınca uygulanan bazı yasal düzenlemeler ve projeler şunlardır[895]:

- 1989 yılında DPT tarafından yürütülen "Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi" çalışması,
- 1996 yılında yasa değişikliği ile Sayıştay'a kamu kurumlarını kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması bakımından denetleme yetkisinin verilmesi,
- 2002 yılından itibaren Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER),
- 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- DPT Pilot Uygulamaları,
- 2004 tarihli 5326 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,
- 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.

AB Müktesebatının Üstlenilmesi İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kamu yönetiminde stratejik planlamayı ve performans yönetimi uygulamasını getirmiştir.[896]

---

[894] **6085 Sayılı Sayıştay Kanunu,** 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı RG, Düstur Tertip-Cilt: 5-50

[895] Hasan Hüseyin Çevik vd., **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2008, s. 106-107.

[896] A. Argun Akdoğan, "İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar,** Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, (449-468), s. 450.

Bilgin'e göre kamu performans yönetimi olarak adlandırılabilecek yeni bir yönetim anlayışına ihtiyaç vardır. Kamu Performans Yönetimi adlı eserinde kamu yönetiminde performansı öne çıkarmıştır. Performans yönetimi, kamu yönetiminde şimdiye kadar yeterince uygulanamamıştır. Devletin verimli, etkili, saydam ve hesap verebilir olması için performans yönetimi anlayışını benimsemesi gereklidir.[897]

3.2.5.4. Sözleşmeli Personel

1980 sonrası süreçte çalışma ilişkileri 'sözleşme esasına' dayanmaya başlamıştır.[898] 2333 sayılı kanunda kadroya bağlanmış asli ve sürekli kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel çalıştırmaya izin verilmiştir. 1985'den sonra, bir çok örgüt kanun ya da KHK'sında sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan veren hükümlere yer vermiştir. Bu istihdam biçimini yaygınlaşması Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile devam etmiş, 308 sayılı KHK ile kapsamı genişlemiştir. Bu KHK ile KİT'lerde memur istihdamına son verilmiş, KİT'lerde sözleşmeli personel ve işçi çalıştırılacağı belirtilmekle birlikte sözleşmeli statünün esas olması amaçlanmış, KİT'lerde sözleşmeli personele ilişkin temel ilkeleri belirleme yetkisi Yüksek Planlama Kurulu'na verilmiştir.[899]

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılmasına yönelik düzenleme ve uygulamalar ile kamu personel sisteminde statü hukukuna dayalı yapıdan, sözleşme hukukuna dayalı, esnek bir yapıya geçilmiştir. Bunlardan biri kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilen personelin daha yüksek sözleşme ücretleri önerilerek, sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri ve erken emeklilik imkanı tanınarak kadroların boşaltılması

---

[897] Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Performans Yönetimi**, s. 400;Türk kam yönetiminde performansa dayalı ücret sistemine yönelik kapsamlı bir mevcut durum değerlendirmesi için bknz: M. Tarık Eraslan-Ahmet Tozlu, "Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 81, 2011, s. 33-63.

[898] Gökhan Kalağan, **Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 160-161.

[899] Bülent Serim, "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", **Amme İdaresi Dergisi,** 21/1, 1988, (135-154), s. 135.

yoluyla sözleşmeli personel ağırlıklı sistem KİT'lerde yerleştirilmesidir. 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı kanun hükmünde kararname ile 657 sayılı DMK'nın genel sisteminden ayrı olarak KİT personel sistemi düzenlenmiştir.[900]

10.07.2004 tarihli ve *4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'un yürürlüğe girmesiyle sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu kanun kamu yönetimi yapısında ilk defa belirli bir sınıf personel için sözleşmelilik uygulamasını düzenlemiştir.[901]

1980 ve 1990'lı yıllar boyunca kamu personel rejimi ile ilgili uygulamalar, memurluğu sözleşmelilik ve kamu işçiliğini geçici işçilik türleriyle düzenleme eğilimi göstermiştir.[902] 31.3.1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu ile birlikte memur statüsü dışında kamu sektöründe "müstahdem" olarak ifade edilen çalışanların istihdam edilmesi düzenlenmiştir. 1963 tarihli "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor"da kamuda "memur", "hizmetli", "mukaveleli" ve "gündelikçi" olmak üzere dört çeşit istihdam türü belirlenmiştir. Bu raporda belirli, geçici ve özel ihtisas gerektiren istisnai hizmetlerde istihdam edilen sözleşmelilerin memurlardan ayrı bir statüye tabi olacağı belirtilmiştir.[903] 1965 tarihli DMK'de de sözleşmeli personel türünden bahsedilerek kamu sektöründe istihdam edileceği belirtilmiştir.

1970'lerin ikinci yarısından itibaren kamu personel rejiminde esnekliğin belirtileri görülmeye başlamış, 1980'den sonra ise memurluk rejimini küçültme ve rejimin özünü esneklik yönünde değiştirme süreci başlamıştır. Sözleşmeli personel statüsü memurluk rejimine alternatif olarak genişlemeye

---

[900] Erdal Eren, "Personel Sisteminde Dönüşüm", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform,** (Ed. Barış Övgün), AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2009, Ankara, (175-187), s. 181-182.

[901] Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş,** s. 351-352; Erdal Eren, "Personel Sisteminde Dönüşüm", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform,** s. 183-184; 30.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. md, 21.03.2006 tarihli ve 5473 sayılı kanunun 3. md. Sözleşmeli personel uygulamasına örnek hükümlerdir, **a.g.e.,** s. 185

[902] Birgül Ayman Güler, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", **Amme İdaresi Dergisi,** 36/5, (17-34), 2003, s. 18.

[903] Bayram Keskin, **Sözleşmeli Personel,** Ankara, Adalet Yayınevi, 2010, s. 14.

başlamış, buna paralel olarak KİT'lerde bir yandan özelleştirme ile KİT personel rejimi tasfiye edilmeye, büyük ölçüde sözleşmeli personel-işçi çalıştırılmaya başlanmıştır. Aynı süreç geçici işçilik için de uygulama alanı açmıştır.[904]

Sözleşmeli personel statüsü, 1980'den itibaren memurluk statüsünü değiştirmeye başlamış ve esnek kamu personel reiminin ana istihdam türü olma niteliğini kazanmıştır. 1980'e kadar 657 sayılı DMK'nın 4/b hükmü ve 1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürürken, 1980 sonrasında kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahip olmuştur. Böylece 657 sayılı kanunda tanımlanan sözleşmeli personel istisnai bir istihdam türü iken sürekli ve çok türlü bir istihdam türü olmuştur. Örneğin memurluk ve sözleşmelilik arasında kadro karşılığı sözleşmelilik denilen yeni bir istihdam türü ortaya çıkmıştır.[905] Görevin geçiciliği-sürekliliği kriteri memur ve sözleşmeli personel arasında ayrım yapmak için yeterli olmamaktadır Anayasa'nın 128 maddesinde yer alan "diğer kamu görevlileri" kategorisinde olan sözleşmeli personeli kesinlikle geçici nitelikteki işler için kullanılabileceği savunulamaz.[906]

1970 yılında cıkarılan 1327 sayılı Kanun ile bir değisiklik yapılmıs, yabancı uzmanlar ve kanunlarında acık duzenleme gerektiren kurumlarda gecerli olan sozlesmeli personel istihdamı alanı genisletilmistir. 1978 yılında *Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar* adında Bakanlar Kurulu'nun sözleşmeli personelle ilgili kararı yayınlanmıştır.[907] Bu kararın, merkezi, mülki, yerel, KİT, tüm kamu kurumlarını kapsayacağı açıklanmış, böylece 657 sayılı kanunda sözleşmeli personel istihdamına ilişkin belirlenen ölçütler esnetilmiştir. 1984 tarih ve *233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri*

---

[904] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 306; Sözleşmeli personel 657 sayılı kanunun ilk halinde, *yurtta yapılamıyan özel ihtisas öğrenimine ihtiyaç gösteren belirli istisnai görevlerde kurumların bu kanundaki esaslara uygun olarak görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan kişiler* olarak tanımlanmıştır. Ancak 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı kanun ile bir değişiklik yapılmış, yabancı uzmanlar ve kanunlarında açık düzenleme gerektiren kurumlarda geçerli olan sözleşmeli personel istihdamı alanı genişletilmiştir **a.g.e.,** s. 337

[905] Onur Ender Aslan, **Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe**, s. 334-335.

[906] Kemal Gözler, **İdare Hukukuna Giriş,** s. 352.

[907] **Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar,** 26.06.1978 tarih ve 16330 sayılı RG.

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kamu iktisadi teşebbüsleri yeniden düzenlenmiş ve KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamı açısından önceki kanunlardan farklı bir anlayış benimsenmiştir.[908]

Tablo 3: 2000'li yıllardan itibaren istihdam türüne göre kamuda personel dağılımı[909]

YIL	MEMUR (%)	SÖZLEŞMELİ (%)	DİĞER (%)
2001	74,60	9,04	16,36
2002	75,87	8,95	15,18
2003	77,48	6,78	15,74
2004	78,30	5,85	15,85
2005	80,34	6,41	13,25
2006	83,05	6,49	10,46
2007	81,03	8,91	10,06
2008	80,03	9,86	10,11
2009	79,19	10,85	9,96
2010	78,02	11,53	10,45

2000'li yıllardan itibaren sözleşmeli personel oranı toplam kamu personeli içinde görece artış göstermiştir. Özellikle 2004 yılında itibaren sözleşmeli personel oranındaki artış dikkat çekmektedir. 2006 yılından itibaren ise memur oranı aleyhine gerçekleşmiştir.

11.06.2011 tarih ve 2796 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na göre *Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar* belirlenmiştir. Buna göre; "Pozisyonunun bulunduğu yerde, kendisinin, eşinin veya bakmakla yükümlü olduğu çocuklarının can güvenliğinin tehlikeye düştüğü adlî veya mülkî idari makamlarca belgelendirilen personel ile eşi vefat eden personelin kurum içi yer değişikliği talebi; geçiş yapacağı birimde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması kaydıyla kurumun hizmet gerekleri dikkate alınarak yerine

[908] Aytül Güneşer Demirci, **Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'deki Kariyer-Kadro Gerginliği**, s. 152-153.
[909] http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/excel/istatistikler/istat_kadro.xls

getirilebilir. Kamu idareleri adına vizeli boş pozisyonlara sözleşmeli personel alımı yapılmadan önce yılda bir kez, pozisyonun vizeli olduğu ilde en az üç yıl hizmet süresi bulunan personelin geçiş yapmak istediği birimde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyona kurum içi yer değişikliği talebi, ilgili idarece hizmet gereklerine göre belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilebilir. İdareler, il gruplarından oluşan görev bölgeleri ve bu bölgeler için en az üç yıldan başlamak üzere farklı hizmet süreleri belirleyebilir".

Kamu personel sisteminde genel olarak sözleşme esasına dayalı istihdam usulü, çalışanların görevlerini topluma hizmet aracı olarak görmek yerine ekonomik gelir sağlama aracı olarak görmeleri sonucunu da doğurabilir. Olağan koşullarda bu hissedilmese de olağanüstü koşullar meydana geldiğinde devlet işleyişinin bütünlüğünü sağlayan kamu personelinin tasfiyesi olumsuz sonuçlar doğurabilme ihtimali bulunmaktadır.[910]

3.2.5.5. Etik İlkesi

Etik; AB, OECD gibi uluslararası kuruluşların kamu yönetimine ilişkin çalışmalarında da önem verilen konu başlıklarından biridir. Türk kamu yönetimi/kamu personel yönetimi için etik ilkesinin hukuki zemini 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı *"Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"* ve 13.04.2005 tarihli *"Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik*" ile oluşturulmuştur.

5176 sayılı *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* sistemin etik ile ilgili boyutunu yönetecek mekanizmayı kurmuş, etik davranış ilkelerini belirleme işini yönetmeliğe bırakmıştır. 2005 tarihinde çıkarıltılan *Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik* ile

[910] Gökhan Kalağan, **Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm,** s. 164.

mevcut personel sisteminde önemli değişiklikler getiren etik sistemin boyutları belirlenmiştir.

Düzenlemeleri yapılan etik sistemde kariyer sisteminin sicil uygulaması değiştirilmektedir. Kariyer sisteminde personelin değerlendirilmesinde sicil, kişilik ve kişisel yeterlik temelinde yapılmış, hizmet sırasında sergilenen özelliklerle birlikte hizmet dışındaki davranış özellikleri de dikkate alınmaktadır.

Yönetmeliğin 23. maddesinde "Etik davranış ilkelerine uyma" başlığına yer verilmiştir. Bu maddeye göre "*kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur. Bu kanun kapsamındaki kamu görevlileri, bir ay içinde Ek-1'de yer alan "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge, personelin özlük dosyasına konur. Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirirler*".

Sözü geçen yönetmeliğin 2. maddesinde bu düzenlemenin kapsamı belirlenmiştir. Buna göre: ,Bu yönetmeli; genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar". Buna göre Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmayacaktır.

3.3. GENEL OLARAK PERSONEL REFORM ÇABALARININ ZAYIF VE GÜÇLÜ YÖNLERİ

Personel reformu çabaları Türk yönetsel ve siyasal hayatı için -Osmanlı son döneminden itibaren- en önemli gündem maddelerinden biri olarak dikkat çekmektedir. Bu süreç özellikle 1950'li yıllardan sonra hızlanmış ve en önemli somut yapılanmasını 1960'lı yıllarda ortaya çıkarmıştır. Ancak o dönemden itibaren üzerinden geçen yaklaşık yarım asırlık sürece rağmen personel reformunun gündemden düşmeyen bir nitelik kazandığı ve en önemli yönetsel sorun alanlarından biri olarak kabul edildiği görülmektedir. Bitmeyen bu reform çabası başlangıçta yapılan yanlışlar ve eksik bırakılan noktalar kadar yanlışın yanlışla düzeltilmesinin de bir sonucudur.

657 sayılı kanun bir *'Reform Kanunu'* niteliğinde düşünülmüş, çağdaş bir personel sisteminin temelini teşkil etmesi amaçlanmıştır.[911] Konuya sistemsiz yaklaşılması yani personel reformunun amacı, stratejisi, öncelikleri ve gelişme temposu planlanmamış bu nedenle de gerçekleşememiştir.[912] Türkiye'de 1950'den itibaren girişilen reform denemelerinde konu genellikle sınıflandırma açısından ele alınmış ancak hazırlanan çeşitli tasarılarda bilimsel bir sistem üzerinde uzlaşmaya varılamamış, kavramın değişik şekillerde anlaşılması yüzünden sınıflandırma konusu personel reformunu her defasında bir çıkmaza sürüklemiştir.[913]

1960'larda girişilen personel reformu çabalarında ilk görülen eksiklik herşeyden önce reformun bir yapısal değişim sorunu olarak ele alınması, düzenlenecek konuların kapsam ve niteliği hakkında etraflı ve yeterli bilgi toplanmamış olmasıdır. Bunun yanında reformun sorumluluğunu üstlenen kuruluş ve kadroların bu konuda yetişmemiş ve tecrübesiz olmalarıdır. Bu da

---

[911] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", s. 3.
[912] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", s. 4.
[913] Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** s. 56.

reform yolunda en önemli engeli oluşturmuş, personel reformu çalışmalarına karşı güvensizlik duygusunu geliştirmiştir.[914]

657 sayılı kanunla birlikte, kamu iktisadİ teşebbüsleri ve mahallî idareler, belediyeler personel rejiminin düzenlenmemiş olması da gerçek reformu yok eden hususlardan olmuştur. 657 sayılı kanunun mali hükümlerinin ertelenmesi nedenleri arasında bu eksiklik de söz konusudur.[915]

Reform çabaları açısından olumsuz sonuçlar doğuran önemli eksiklik de, bir yandan memur kamuoyunun, öte yandan siyasal çevrelerin ve halkoyunun kazanılması doğrultusunda kayda değer bir çaba gösterilmemiş olmasıdır.[916]

Kamu görevlerine yapılan atamalarda yönetimde siyasallaşmanın önemli derecede etkili olan bir faktör olması da personel reform çabalarını olumsuz etkilemektedir. Liyakat ve tarafsızlık personel rejiminin en önemli ilkeleri olmasına rağmen siyasal iktidarlar değiştiğinde müsteşar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte ve bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Memurluğun adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir kurum haline dönüşmesi[917] personel reformunda yanlış algılamalar yol açmaktadır. Reform girişimleri bu duruma yönelik önemli bir düzenlemeyi gerçekleştirememiştir.

657 sayılı kanun ile personel reformu oluşturma çabaları başladığında teşkilat ve yöntem sorunlarını da içerecek şekilde ele alınması gerekirken, bu nokta tamamen ihmal edilmiştir. Personel reformu çalışmaları, teşkilat düzenlemesi çalışmalarından ayrı tutulmuştur. Reformun konusu büyük ölçüde 'ücret' sorunu olarak düşünülmüştür. Oysa bir personel reformunun en son amacı hizmet ile personel arasındaki ilişkinin kurulması olmalıdır.

---

[914] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", s. 4.
[915] Sıddık Sami Onar-Mecdettin Akın, "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi,** 4/1, 1971, (109-118), s. 115.
[916] Canman, **a.g.e.,** s. 140.
[917] Bilal Eryılmaz, "Türkiye'de Bürokrasinin Sorunları", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, (s. 185-192), s. 190.

Personel reformu çalışmaları yapılırken teşkilat ve yöntem sorunlarına da çözüm aranması gerekirdi fakat bu yapılamamıştır. Teşkilat içindeki kademelerin, hizmet ve personel hiyerarşisi ile aralarındaki ilişkinin düzenlenmesi üzerinde durulmamıştır.[918]

1982 Anayasası'nın kabul edilmesinden sonraki süreçte genel anlamda kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Özel olarak personel reformuna ilişkin olarak ise sağlam bir politikanın belirlenmediği görülmektedir. Farklılaşan bürokratik yapılar beraberinde azaltılması amaçlanan kamu personeli sayısını dönem dönem arttırmış, belirli istihdam türlerinde kontrol edilemeyen bir artış yaşanmıştır. Siyasal iradenin doğrudan kullanabildiği bir alan olarak personel yönetimi sadece reform yapılması gerekli bir alan olma özelliğini korumuştur.

1982 sonrası personel reform politikası gündeme gelişi, reform politikasının oluşturulması, reform politikasının somutlaşması, reform politikasının uygulanması şeklinde yapılan incelemede; politikanın net olarak belirlenmediği, ücret dağılımları, personel sisteminde temel ilkelerin uygulanması gibi konularda pozitif etkilerinden bahsedilmediği görülmüştür. Bununla birlikte bu süreç berberinde çok önemli girişimleri personel sistemine yerleştirmiştir. Örneğin merkezi sistemle memur alma, performansa göre değerlendirme gibi alanlar incelenen dönemin personel reform politikasının güçlü yönlerini temsil etmektedir.

1980'li yıllarla başlayan köklü reform çabaları 2000'li yıllardan sonra daha kapsamlı olmuştur. Sobacı'ya göre bu dönem gerçekleştirilen ya da gerçekleştirilme istenen reformlar 'radikal' nitelik taşımaktadır[919].

Son dönem kamu yönetimi reformlarına gösterilen direncin güçlü olmasına rağmen askeri darbe, ekonomik kriz gibi dönemlerde değil de ilk defa olağan bir dönemde kamu yönetiminde reforma girişilmiş olmasının yanı

---

[918] Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", s. 5.
[919] Mehmet Zahid Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 173.

sıra reformlarla öncekilerle kıyaslanmayacak ölçüde bir değişimin amaçlanmış olmasının payı büyüktür.[920]

Personel reformu yapım süreciyle ilgili hataları iki grupta toplamak mümkündür. Birincisi doğrudan doğruya kanunun yapısı ile ilgili olarak işlenen hatalar, diğeri ve daha önemlisi uygulamada yapılan hatalar. 657 sayılı kanuna konulan hükümlerin bir çoğu sağlam bir araştırma temeline dayandırılamamıştır. Ne kamuoyunda, ne bilimsel çevrelerde ne de TBMM'de yeteri kadar eleştirilmemiştir. Ayrıca reforma yeteri fikri hazırlıklar yapılmadan başlanılmıştır. Uygulamada işbirliği sağlanmamıştır. Reform pazarlıkla yürütülmeye çalışılmış, reform çabaları hiçbir zaman yeterli derecede benimsenmemiştir.[921]

Reform çalışmalarında bir bütünlük olmadığı, belli bir reform stratejisi bulunmadığı[922] genel nedenler arasında gösterilmektedir. Bir politika belirlenirken istikrar sağlanamayacağı düşünülen önerilerden kaçınılmalıdır. Mümkün olduğunca istikrarlı bir biçimde uygulanabilecek yollar seçilmelidir. Bu gerçekleştirilemediğinde ise Türkiye'de personel reformu konusu/sorunu *Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi*[923] çerçevesinde tartışılan konular arasında olacaktır.

---

[920] M. İlker Haktankaçmaz, "Türkiye'nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi", Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm, (Ed: Ahmet Kesik-Hasan Canpolat),Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 82;çCahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, Sayı:4, 1995, s. 142-143.

[921] Cahit Tutum, **"Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler",** s. 38-39.

[922] M. İlker Haktankaçmaz, "Türkiye'nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi", **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**, (Ed: Ahmet Kesik-Hasan Canpolat),Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s.79.

[923] Hasan Hüseyin Çevik, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım", **AÜ SBF Dergisi**, Cilt:59, No:3, 2004.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu personel sisteminde reform, idari reform tartışmalarının bir parçası olarak düşünülmektedir. Özellikle kamu yönetiminde yeniden yapılandırma tartışmalarından etkilenen alanlardan biri de personel yönetimi olmuştur. Personel yönetiminde de, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlama çabaları paralelinde yeni uygulama ve teknikler benimsenmeye başlamıştır.

Çalışmada incelenmiş olan iki uluslararası örgüt (AB ve OECD) dünyada egemen personel sistemlerini etkileyen bir rol oynamaktadır. Bu örgütlere üye ya da üye olmaya çalışan ülkeler benzer uygulamaları benimseyerek birbirine yakın sistemler ortaya çıkarmaktadır. Personel sistemleri incelenen dört ülke (ABD, Fransa, İngiltere, Almanya), personel reform süreçleri bakımından aynı yönde eğilim göstermektedirler. Örneğin; eşit işe eşit ücret, adil değerlendirme için performansa göre değerlendirme, özel sektör ilkelerinin benimsenmesi, çalışanların sosyal haklarının zenginleştirilmesi, personel sayısının azaltılması gibi pek çok özellik hemen hemen tüm ülkelerin reform süreçlerinin içeriğinde yer almaktadır.

Türkiye özelinde personel reformu konusuna ilişkin ilk saptama, personel reformu girişimlerinin belirli bir politikaya sahip olmadığı yönündedir. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında devletin yeni kurulmasından dolayı rasyonel bir personel sistemi kuracak köklü bir reform gerçekleştirilememiştir. 1945-60 arası dönemde reform konusunda yabancı uzmanların fikirleri gündemin oluşmasında etkili olmuştur. 1960 sonrasında ise yerli raporların da sürekli personel sisteminde reform isteğini tekrarlaması konuyu gündemde tutmuştur.

1960'lı yıllar itibariyle personel sisteminde tezin ikinci bölümünde kullanılan ifade ile 'köklü değişim'i gerçekleştirme süreci başlamıştır. Sistemin teşkilat ve hukuksal anlamda temelleri atılmıştır. Bundan sonrasında personel yönetimi alanı kendi kurumu ve kendi mevzuatının geçireceği aşamalarla meşgul olmuştur. Örneğin DPB'nın görev ve yetkileri

nasıl ne olmalı, kamu bürokrasisi içinde konumu nasıldır, nasıl daha iyi hale getirileribilir; DMK günün koşullarına göre, iktidar değişikliklerine göre hangi değişikliklerden geçmelidir? gibi sorular personel yönetimi uygulayıcılarının meşgul olduğu hususlar olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren ise kamu yönetiminde reform çabaları dünya genelindeki eğilimlerle uyumlu olmaya çalışmıştır. Ancak bu durum rasyonel yöntemlerle açık ilkelerle düzenlenmeyip parça parça yasal değişikliklerle yürütülmeye çalışılmıştır.

Günümüzdeki reformlar politika transferi ile değerlendirilebilir. Türkiye'de özellikle 1980'li yıllardan sonra yapılan reformların ekonomik ve mali krizlerin AB'ye üyelik sürecinin ve kamu yönetimide yaşanan çeşitli sorunların bir sonucu olarak yapıldığı düşünüldüğünde idari reormların politika transferiyle ilişkisi daha açık anlaşılabilir. Bu dönemde WB ve IMF gibi uluslar arası örgütlerle yapılan anlaşmalar veya AB'nin adaylık sürecindeki talep ve beklentileri, Türkiye'deki idari reform sürecinin çok önemli parametreleri haline gelmiştir[924].

1990'lı yıllarla birlikte özellikle AB üyelik sürecinin reformları etkilediği görülmektedir. Fakat personel reformu konusunda AB sürecinin doğrudan belirleyiciğinin bulunduğunu söylemek güçtür. Bu konuda DPB'dan da doyurucu bilgiler edinilememiştir. Örneğin DPB'nın dahil olduğu AB projeleri kapsamında gerçekleştirilenler konusunda sağlıklı veriler elde edilememiştir.

---

[924] Mehmet Zahid Sobacı, **İdari Reform ve Politika Transferi,** s. 208; A ülkesi politika yapıcıları kamu yönetiminde yaşanılan sorunları ortadan kaldırmak için reform yapmayı yönetsel alanda bir kamu politikası olarak benimsemiştir. Yapılacak idari reformlarla politika yapıcılar ülkelerinde etkin ve verimli hizmet sunan kaynakları rasyonel kullanan vatandaş odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi kurmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminin işgörme tekniklerinin ve kamu hizmeti sunma yöntemlerinin yeniden düşünülmesi, halka olan bakış açısının değiştirilmesi ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi idari reformların içeriğini oluşturacaktır. Bu bağlamda, reformun amacına hizmet edecek araçlar ise, mevzuatın sadeleştirilmesi, kamu hizmeti şartı uygulaması, performans değerlendirme, performans bütçeleme ve bilgi edinme yasasının kabulü gibi yenilikler olacaktır. Herhangi bir B ülkesi öncelikle kamu yönetiminde yaşadığı bütçe açıklarıa ve kaynak israfına çözüm bulmak istiyorsa, A ülkesinin kamu mali yönetimine dair reformlarını inceleyerek ve uygun bulursa performans değerlendire ve bütçeleme sistemini transfer edecektir. Dolayısıyla transfer sürecinde ideolojiler, kurumlar, programlar, fikir ve tutumlar, olumsuz dersler gibi çeşitli transfer nesnelerinden biri ya da birkaçı aynı süreçte transfer edilebilmektedir., **a.g.e.,** s. 85.

Türkiye'de peronel reformu sürecine ilişkin olarak bir kararsızlık durumunun hakim olduğu söylenebilir. Örneğin; etik ilkesinin personel sistemine yerleştirilmeye çalışılması eksik bırakılmış bir uygulamadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun faaliyet alanına kamu görevlileri tamamı girmemektedir. Yine performans değerlendirme sistemi çok önemli değişiklikler meydana getirmesi beklenen bu konunun Türk personel sistemi için nasıl bir görünüm oluşturacağına yönelik belirgin bir gelişme görülmemektedir.

Tüm bu elde edilen bilgi ve değerlendirmeler ışığında Türk personel reformuna ilişkin bazı tespit ve önerilerde bulunmak mümkündür.

İlk olarak belirtilmelidir ki, Türkiye'de personel reformunun belirli bir politikaya göre yapılıp yapılmadığı detaylı bir şekilde ele alınmamıştır. Dolayısıyla bu politikanın oluşturulma aşamalarındaki her bir unsura ilişkin problemler olduğu tespit edilmiştir. Politika oluşum sürecinde eşit düzeyde belirleyici etkiye sahip aktörler grubu saymak oldukçak zordur. Bir kamu politikası için en önemil aşamalardan biri olarak görülen gündeme gelme ve kamuoyunda yeterince tartışılma yapılan basın araştırmasından da anlaşılacağı gibi çok eksik ve yetersiz kalmıştır. Bu Türkiye'nin siyasal-yönetsel kültürel yapısından kaynaklanan bir özellik olarak pek çok politika alanını etkilemektedir. Örneğin baskı gruplarını temsil eden kesimlerin görüşleri doğrudan belirleyici niteliğe sahip değildir. Bununla birlikte akademisyenlerin personel reformu konusundaki çalışmalarda paylarının çok olduğunu söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla personel reform politikasının en önemli aktörü ve belirleyeni siyasal iktidardır. Burada belirtilmesi gereken bir başka nokta ise siyasal iktidarların hareket alanında önemli etkiye sahip olan uluslararası sözleşme, uluslararası örgütler de personel reformu sürecinin politika belirleyici unsurları arasında görülmektedir.

Personel reformu oluşum sürecinde kurumsallık ve hukuksallık açısından çok başlılık olduğu ve bütünlüğün sağlanamadığı tespit edilmiştir. Reform sadece mevzuat değişimiyle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Sağlam ve tutarlı bir reform stratejisi oluşturulmadan; yasal düzenlemelerle reform yapma çabaları sonuç almak için yeterli olmamaktadır.[925]

Personel sistemini oluşturan ana mevzuatta çok fazla ve parçalı değişiklik yapılmış personel kanunun yamalı bohçaya dönmesine sebep olmuştur. Ayrıca yapılan değişikliklerin çoğunlukla KHK'lar ve son dönemde de Torba Kanun'lar ile gerçekleştirilmesi önemli bir sorun alanıdır. 657 sayılı kanun otuz yıllık uygulamasında çok sayıda değişikliğe konu olmuştur. Çoğu kanun hükmünde kararnameler ile yapılan müdahalelerden sonra, günümüzde, maddelerinin çok büyük bir bölümü değişikliğe uğramış durumdadır.[926] Kanunun değiştirilmesinin nicel yönü bir tarafa bırakılırsa, kanun metninde sürekli olarak "ek fıkra, değişik madde... " gibi ibarelerin yer alması ve sık değişiklik yapılması kanunun takibini ve tartışılmasını zorlaştırmaktadır.

Geçen 50-60 yıllık zaman dilimi gözönünde bulundurulduğunda yönetsel mekanizmanın en önemli reform alanı olarak personel sistemi olduğu görülmektedir. Türkiye geçen süreç içerisinde bu alanda yeterli birikim ve deneyime sahip olmasına rağmen ancak yönetsel sistemi sağlıklı bir şekilde işletecek bir personel reformu gerçekleştirememiş olması büyük bir eksikliktir.

Dolayısıyla yapılması düşünülen personel reformunun en önemli ve ilk aşaması doğru yöntem ve araçların kullanılmasıdır. Bu bağlamda personel reformu sorunu tüm paydaşları içerecek bir politika analizine tabi tutulmalı, ayrıntılı bir bilgi ve veri alanı oluşturulmalıdır. Bu süreçte hizmet alan kesim olarak vatandaşlar araştırmaların aktif parçası olmalıdır.

Elde edilecek veriler sağlıklı bir gündemde kamuoyu ve uzmanlar tarafından tartışılmalı ve personel reformu konusunda ilk adım yeni bir anayasa çerçevesinde ortaya konulmalıdır.

---

[925] Ali Coşkun-Levent Karabeyli, "Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Sayıştay Denetimi", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar,** s. 231.
[926] Gencay Şaylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri,** s. 34.

Anayasa ile genel çerçevesi çizilecek yeni personel sisteminin mevzuat yapısı bütüncül olarak bir kanun çerçevesinde toparlanmalı ve tüm kamu personelini kapsayacak niteliğe kavuşturulmalıdır.

Oluşturulacak personel reformu yerel, ulusal ve uluslar arası gereklere uyumlu kabul edilebilir bir niteliğe göre sisteme entegre edilmelidir. Bu ölçekte bir personel reformunun gerçekleştirilmesi güçlü bir siyasi iradenin ortaya konması güçlü bir siyasi iradeyle mümkün olacaktır. Böylece Türk kamu yönetimi sistemine uygun, yönetsel beklentileri karşılayan bir personel mekanizması gerçekleştirilebilir.

Buna paralel olarak Yıldızhan Yayla'nın "Hemen bütün müelliflerde, inceleme ve raporlarda, sanki sırf siyasi iradenin varlığı ile sonuç elde edilebilecekmiş gibi bir izlenim vardır"[927] tespitinin önemi vurgulanmalıdır. Ancak hükümetlerin fonksiyonlarını yürütücü güç siyasi iradedir. Dolayısıyla gerçekleştirilen reformlar için *"iktidar x faaliyetini yaptı"* gibi ifadeler genel bir algı oluşturmaktadır. Elbette konjonktürel pek çok değişkenin ve etkileyenin mevcudiyeti yadsınamaz. Ancak bununla birlikte 'siyasi iradenin belirleyici gücü ' gözönünde bulundurulmalıdır.

Başarılı bir reform için, reforma inanmış güçlü bir siyasi iradenin, kamuoyunun ve hatta uluslararası kuruluşların desteğinin önemli olduğu bilinmektedir. Son dönem reformlar bu bakımdan önceki reformlarda olmayan büyük bir desteğe sahiptir.[928] Planlanan reformlarda tercih belli olmalıdır. Örneğin AB üyeliği için uğraşan bir ülkenin aynı zamanda da AB politikalarını eleştirmesi kısmen tutarsız bir politika tercihi görünümü sergilemektedir.

Türkiye'de özellikle 1950'li yıllardan sonra, kamu yönetiminin dünyadaki gelişimine ve paradigma değişikliklerine paralel bir seyir izlediği söylenebilir. Ancak reform denebilecek uygulamalar gelişmiş ülkelerdeki

---

[927] Yıldızhan Yayla, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**, 23-24, 1998, s. 3755.

[928] M. İlker Haktankaçmaz, "Türkiye'nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi", Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm, (Ed: Ahmet Kesik-Hasan Canpolat),Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 81.

kadar ileri düzeyi yakalayabilmiş değildir.[929] Türk personel sistemi çeşitli açılardan yerli ve yabancı uzmanların incelemesine konu edilmiş ve batı ülkelerinin deneyimlerinin etkisi altında kalmıştır. Osmanlı personel sisteminin üzerine getirilen Cumhuriyet düzenlemelerinin yanında Batı Avrupa ve Anglo-Sakson personel yönetimi sistemlerinin bazı bölümlerinin bir sentezine varılmaya çalışılması bazı sıkıntılara yol açmıştır.[930]

Türkiye'nin personel politikasının oluşturulması için yapılmaya çalışılan reform çabalarıyla ilgili olarak *"1960'lar sonrasında personel yönetimi için neredeyse tek referans ve öğrenme kaynağı ABD olmuştur"*[931] tespiti de sisteme yönelik eleştiriler arasında yer almıştır. Herhangi bir ülkenin reformlarından bahseden yazıların en önemli sıkıntılarından bir tanesi sorgusuz biçimde batıda uygulanan modelleri/reformları bire bir ithal etme amacıyla özendirme hastalığıdır. Oysa yerel gelenek, tarih, kurumlar ve kültür gözönünde alınmadan yapılan yapay değişimler etkisiz olacaktır. Başka ülkelerdeki uygulamaları incelerken reform örneklerinin ithalinin özendirilmesi değil bu uygulamaların ve temel başvuru kaynaklarının Türkçe bilgi dağarcığına kazandırılması amaçlanmalıdır.[932] Bu nedenle oluşturulacak personel sistemi dışardan taklit ve transfer yoluyla yerleştirilmeye çalışılmamalı, ülke gerçeklerine uygun iç dinamiklerin belirleyici olduğu ama çağın gereklerini de dışlamayacak nitelikte yapılmalıdır.

Yeni oluşacak sistemde yapı mümkün olduğunca yalın bir hale getirilmeli ve hukuksal ve yönetsel dağınıklık giderilmelidir. Sistemin KHK ve torba yasalarla değiştirilmesinden kaynaklanan olumsuzlukların önüne geçilmelidir. Konunun hukuki, yönetsel ve siyasal yönleri birlikte düşünülmelidir. Bu bağlamda Türkiye'nin kamu personel politikasında bir

---

[929] Doğan Nadi Leblebici, "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi", **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları,** (Ed: M. Kemal Öktem-Uğur Ömürgönülşen), İmaj Kitabevi, Ankara, 2004, s. 18.

[930] M. Kemal Öktem, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", s. 85-86.

[931] Behlül Üsdiken-S. Arzu Wasti, "Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya "İnsan Kaynakları" Yönetimi 1972-1999", **Amme İdaresi Dergisi**, 35/3, (1-37), 2002, s. 1.

[932] Nail Öztaş, "Amerikan Yerel Yönetişim Reformları Üzerine", **Kamuda Sosyal Politika,** Cilt:2, Sayı:1, 2007, s. 72.

reform yapmak için **iyi bir reform politikası** belirlenmelidir. Buna ilişkin aşağıdaki ilkeler yol gösterici olabilir:

- Kamu personel reformuna ilişkin girişimler çok aktörlü bir zeminde tartışılmalıdır. Üniversiteler, Sendikalar, İktidarda ya da muhalfetette olan parti ya da partilerin ortak tartışması gereklidir.
- Kamu personel reformu girişimine niyet edildiğinde, konu siyasi irade gözünde sadece hükümet politikası olarak değerlendirilmemelidir, kamu yönetiminin en temel unsuru olan *personeli* ilgilendiren reform girişimlerinin doğrudan devlet politikasını etkilediği unutulmamalıdır.
- Teşkilatlanma düzeyinde meydana gelen çeşitli yapısal değişiklik kamu personel sistemini etkilemektedir. Dolayısıyla idari reformun teşkilat, mevzuat gibi farklı açılarının tamamı personel reformunu etkileyici niteliğe sahip olduğu unutulmamalıdır.
- Reform adımı olarak tercih edilen modellere/kavramlara ilişkin detaylı çalışmalar yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

ABOU, Rıfa'at Ali-El-Haj; **Modern Devletin Doğası 16. Yüzyıldan 18. Yüzyıla Osmanlı İmparatorluğu,** Çev. Oktay Özel-Canay Şahin, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.

ADAL, Hasan Şükrü; **Modern Devlette Memur**, Ankara, Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, Yeni Cezaevi Matbaası, 1939.

ADAL, Hasan Şükrü; **Kamu Personel İdaresi**, İstanbul, Ahmet Sait Matbaası, 1968.

AFYONCU, Erhan, "Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi", **Türkiye Günlüğü**, Kasım- Aralık 58, 1999.

AFYONCU, Erhan; **Sorularla Osmanlı İmparatorluğu IV**, İstanbul, Yeditepe Yayınevi, 2004.

AKAY, Tekin; **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, , Ankara, 2008,

AKBULUT, Örsan Ö.; **Siyaset ve Yönetim İlişkisi**, Ankara, TODAİE, 2005.

AKDENİZ, Gıyas, "Devlet Teşkilatı ve Rasyonalizasyon", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 9, Ekim 1947-Ocak 1948, S.1-2, (s.55-72).

AKDOĞAN, A. Argun, "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", **Amme İdaresi Dergisi**, 37/4, (11-30).

AKDOĞAN, A. Argun; **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**, Ankara, TODAİE, 2008.

AKDOĞAN, A. Argun; Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri", **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ed. Filiz Kartal, Ankara, TODAİE, 2011.

AKDOĞAN, A. Argun; "İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, (449-468).

AKGÜNDÜZ, Ahmet-ÖZTÜREK, Said; **Bilinmeyen Osmanlı**, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1999.

AKI, Niyazi, "Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Kuruluşu, Görevleri ve İktisadi Teşekkülleri Personel Rejimi ile Olan Münasebetleri ve Rolü", **Personel Rejimi Semineri**, İstanbul, M. O. Prodüktivite Kurumu, Hüsnütabiat Matbaası, 1967.

AKIN, Özden; "Federal Almanya'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Birgül Ayman Güler vd., Ankara, İmge Kitabevi, 2009.

AKIN, Mecneddin, "Gerçekleştirilemeyen Personel Reformu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 19-25, 1970-71.

AKIN, Mecdeddin, "50 Yıl İçinde Personel Rejimimiz", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi,** Sayı: 26-32, 1972-73.

AKTAN, Tahir, "Türkiye'de Personel Reformu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:317, 1969, (3-13).

AKYILDIZ, Ali**; Tanzimat Döneminde Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)**, İstanbul, Eren Yayıncılık ve Kitapçılık, 1993.

AKYILDIZ, Ali; **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004.

ALBAYRAK, Süha Oğuz; **Sessiz Reform Türk Kamu Yönetiminde Merkezi Memur Alımı Uygulaması ve Sonuçları,** Ankara, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2001.

ALDAN, Mehmet, "İdari Reform", **İdare Dergisi**, Sayı: 263-64, 1960.

ALTUNOK, Mustafa, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Düşüncesinin Gelişimi: Tarihsellik ve Disipliner Bağımlılık,** Gazi Kitabevi, Ankara, 2012.

ALTUNOK, Mustafa-METİN, Hatice, "Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri", **AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2003, Sayı:2.

AMANVERMEZ, Yalçın; **İngiltere'de Kamu Personel Rejimi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, SBF Basın ve Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1981.

ANDERSON, James E.; **Public Policymaking An Introduction**, USA, Houghton Mifflin Company, 1994.

ARIKAN, Yeşeren Eliçin; "Avrupalılaşma: Kavramsal Bir Çerçeve", **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Ed. Bekir Parlak, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

ARMAOĞLU, Fahir; **19. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1789-1914)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayını, 1999.

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

ASLAN, Onur Ender; **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri Tarihi ve Toplumsal Temelleri,** Ankara, TODAİE, 2006.

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

Aspects of Britain The Civil Service, HMSO BOOKS, London, 1995.

ATEŞ, Selahattin, "İngiltere Personel Sistemi", **Türk İdare Dergisi**, (133-147).

ATEŞ, Hamza; “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı vd., Ankara, Seçkin Yayınları, 2003.

Avrupa Birliği Sayıştayı Performans Denetim El Kitabı, (Çev: Sacit Yörüker), Sayıştay Denetçileri Derneği Yayını, Ankara, 2009.

Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları: No. 27, Çev. Pelin Kuzey, **Maliye Dergisi**, 1999.

Avrupa Sosyal Şartı Temel Rehberi, Çev. Bülent Çiçekli, Ankara, Seçkin Kitabevi, 2001.

AYGÜL, Jale Ü., “Sempozyum Genel Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 2003.

AYKAÇ, Burhan,“Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri”, **Kooperatifçilik Dergisi**, Sayı: 92, Nisan-Mayıs-Haziran 1991, (51-84).

AYKAÇ, Burhan; **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1997.

AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

AYKAÇ, Burhan, “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 4/2, 2002.

AYKAÇ, Burhan, “Kamu Yönetimi ve Personel Reformu”, **İnsan ve İş**, Sayı: 17, 2004.

AYKAÇ, Burhan-ALTUNOK, Hatice, “Future Of The Public Organizations”, **World Conference on Business, Economics&Management,** 2012, Antalya, Turkey.

Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, **Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor,** Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1962.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar,** Ankara, 1994.

Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara, 2003.

BAYRAMOĞLU, Sonay; **Yönetişim Zihniyeti**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

BELGE, Murat; **Osmanlı’da Kurumlar ve Kültür**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005.

BENLİKOL, Sabahattin, “Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları”, **Maliye Bülteni**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Sayı: 673, 1972.

BENGLİGİRAY, Serap; **Ücret Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2003.

BENLİKOL, Sabahattin, “Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları”, **Maliye Bülteni**, Sayı: 673, 1972.

BERKES, Niyazi; **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, (Yay. Haz. Ahmet Kuyaş), İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2003.

BERTUCCİ, Guido, “Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance”, **Public Personnel Management**, 35/3, 2006.

BİLGİN, Kamil Ufuk; **Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Uyumu**, Ankara, AÜ Avrupa Topuluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1993.

BİLGİN, Kamil Ufuk; **Kamu Performans Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 2004.

BONWİTT, Bob; **Kamu Yönetiminde Reform Görevler ve Amaçlar**, çev. Çiçek Refik, Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara.

BOZKURT, Ömer, TURGAY, Ergun, SEZEN, Seriye; **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE,1998.

CANMAN, Doğan, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, 18/1, 1985.

CANMAN, Doğan, "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminde İyileştirme Çalışmaları ve Son Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:378, 1988, (137-157).

CANMAN, Doğan; **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 1995.

CAYER, N. Joseph; **Public Personel Administration**, Thomson-Wadswoth, Canada, 2001.

CHANDLER, Ralph C., PLANO, Jack C.; **The Public Administration Dictionary**, Canada, John Wiley&Sons, 1982.

CİHAN, Ahmet; **Reform Çağında Osmanlı İlmiyye Sınıfı**, İstanbul, Birey Yayıncılık, 2004.

CHAPMAN, Brain; **İdare Mesleği**, Çev. Cahit Tutum, Ankara, Sevinç Matbaası, 1970.

Cochran, Clarke E.-Mayer, Lawrence C. -T. R. Carr-N. Joseph Cayer-Mark J. Mckenzie-Laura R. Peck, **American Public Policy**, Wadsworth, USA, 2012.

COLİN Fudge; “Esnekliğe Yeni Bir Bakış”, **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi**, çev. Çiçek Refik, Paris, OECD, 1990.

COŞKUN, Ali, KARABEYLİ; Levent, “Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Sayıştay Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007.

ÇADIRCI, Musa, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Osmanlı İmparatorluğunda Kadılık Kurumu ve 1838 Tarihli “Tarik-i İlmiyye’ye Dair Ceza Kanunnamesi”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi,** 1981, Cilt: 14 Sayı: 25.

ÇAM, Esat; **Çağdaş Devlet Sistemleri**, İstanbul, Der Yayınevi, 2000.

ÇAPAR, Selim, “Almanya’da Kamu Personel Sistemi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, 2010, (47-63).

ÇELİK, Faruk, “Ulusal İstihdam Stratejisi”, **İşveren,** Cilt: 50, Sayı: 2, 2012.

ÇELİK, Fatma Eda, “Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, 41/3, 2008, s. 41-729.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31/2, 1998, s. 103-112.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, **AÜ SBF Dergisi**, Cilt: 59, No: 3, 2004.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, DEMİRCİ, Süleyman; **Kamu Politikası**, Ankara, Seçkin Kitabevi, 2008.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin vd.; **Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi**, Ankara, Seçkin Kitabevi, 2008.

ÇEVİKBAŞ, Refik, “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 28, Sayı 2, 1995.

ÇİNER, Can Umut, “Güncel Fransız Yönetim Yazını”, **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Sayı:8, 2008, s. 149-166.

ÇORBACIOĞLU, Sıtkı, “Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ”, **Amme İdaresi Dergisi**, 41/4, 2008.

DERBİL, Süheyp, “Yamalı Kanunlar”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 111, 1955.

Devlet Personel Dairesi, **Devlet Memurları Kanunun Uygulanması İçin Gerekli Çözüm Yollarının Araştırılması Amacı ile Devlet Bakanlığınca Kurulan Dokuzlar Uzmanlık Komisyonunun Çalışmaları,** Cilt:1, Ankara, 1967.

Devlet Personel Dairesi, Tartışma Tutanakları Özetleri, Tasarısı ve Öteki Belgeler, Ankara, 1967.

DİLLMAN, David L.; **Personel Yönetiminde ve Verimlilikte Reform: İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Hizmetinin İyileştirilmesi**, çev. Çiçek Refik, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Kitaplığı, 1991.

DREYFUS, Françoise; **Bürokrasinin İcadı**, çev. Işık Ergüden, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007.

DUNN, William N.; **Public Policy Analysis: An Introduction**, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994.

DURGUN, Şenol, “İngiliz Personel Rejimi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6/1-2, 1998.

DURGUN, Şenol; "Tamamlanmamış Bir Proje: Modernleşme ya da Demokratikleşmenin Önündeki Engeller", **Modernleşme ve Siyaset**, Ankara, Binyıl Yayınevi, 2010.

DYE, Thomas R.; **Understanding Public Policy**, New Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2002.

ERDOĞAN, Gülnur, "Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı".

EREN, Erdal, "Personel Sisteminde Dönüşüm", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ed. Barış Övgün, Ankara, AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2009, s. 175-187.

ERGUN, Turgay, POLAT, Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, TODAİE, 1978.

ERGUN, Turgay; **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 2004.

EKİCİ, Birol; **Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması**, Ankara, TEPAV, 2006.

EKŞİOĞLU, A. Naci, İkinci İdareciler Kongresi Toplanırken,

EREN, Veysel, EKEN, Musa, "Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007.

ERKİN, Vedat, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", **Amme İdaresi Dergisi**, 4-1, 1971, s. 41-56.

ERKİN, Vedat, "Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı ile Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü ve Genel Değerlendirmesi", **1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu**, Ankara, M. O. Prodüktivite Kurumu, Sevinç Matbaası, 1971.

ERYILMAZ, Bilal; **Tanzimat ve Modernleşme**, İstanbul, İşaret Yayınları, 1992.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaacılık, 1999.

ERYILMAZ, Bilal, "Türkiye'de Bürokrasinin Sorunları", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 185-192.

ERYILMAZ, Bilal; **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2002.

European Employment and Social Policy: A Policy For People, **European Commission,** Belgium, 2000.

EYÜBOĞLU, İsmet Zeki, Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü.

FARAZMAND, Ali, "Administrative Reform and Development: An Introduction", **Administrarive Reform in Developing Nations,** (Ed: Ali Farazmand), Praeger Publishers, America, 2002.

FİNDLEY, Carter V.; **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali (1789-1922),** çev. Latif Boyacı-İzzet Akyol, İstanbul, İz Yayıncılık, 1994.

FİNDLEY, Carter V., "19. yy'da Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi 1**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

FİSHER, John F.; **Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi**, DPD, 1962.

FİŞEK, Kurthan; **Yönetim**, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005.

FLEİSCHER, Cornell H.; **Tarihçi Mustafa Ali Bir Osmanlı Aydın ve Bürokratı,** çev: Ayla Ortaç, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2001.

FODOR, Pal, “15-17. Yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform”, **Tarih İncelemeleri Dergisi**, Sayı:14, İzmir, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, 1999

Fransa’da Devlet Memuriyeti Sistemi, (Yasemin Erdem), Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Kitaplığı, 1992.

Fransa’da İdari Reform, çev. Nihat Tahiroğlu, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:295, 1965, s. 112-130.

GERİ, Laurance R., “New Public Management and the Reform of International Organizations”, **International Review of Administrative Sciences**, 67/3, 2001, s. 445-460.

GİRİTLİ, İsmet “Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Bazı Eksiklikleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: XXX, Sayı.1-2, 1964, s. 3-13.

GİRİTLİ, İsmet, BİLGEN, Pertev-AKGÜNER, Tayfun; **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul, Der Yayınları, 2006.

Governance In Transition; Public Management Reforms In OECD Countries, Paris, OECD, 1996.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukukuna Giriş,** Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.

Greene, Jeffrey D., **Public Administration in the New Century,** Wadsworth Cengage Learning, USA, 2005.

GREGOİRE, M. Roger; **Devlet Personel Dairesini İlgilendiren Sorunlar Hakkında Rapo**r, çev. Orhan Arkun-Yusuf Öztürk-Emel Yıldırım, Devlet Personel Başkanlığı, 1966.

GÜLER, Birgül, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (1)”, **Amme İdaresi Dergisi,** 21/1, Mart 1988 s. 79-99.

GÜLER, Birgül Ayman, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 36/5, 2003, s. 17-34.

GÜLER, Birgül Ayman; **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, Ankara, İmge Kitabevi, 2005.

GÜLMEZ, Mesut; **Avrupa Birliği ve Sosyal Politika**, Ankara, Hatiboğlu Basım ve Yayım, 2008.

GÜLTEPE, Necati, “Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi”, Osmanlı, Cilt:6 Teşkilat, Ed. Güler Eren, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999.

GÜNEŞER DEMİRCİ, Aytül, **Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’deki Kariyer-Kadro Gerginliği**, AÜ Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

GÜNEY, Z. Ufuk; **657 Sayılı Kanunun Bazı İdari Hükümlerinin Uygulamada Yarattığı Sorunların Tespiti ve Personel Rejimi İle İlgili Reform çalışmalarında Gözönünde Tutulması Önerilen Hususlar**, Ankara, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başbakanlığı Yayını, 1996.

GÜZELSARI, Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları,** Ed. M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, Ankara, İmaj Kitabevi, 2004.

HAKTANKAÇMAZ, M. İlker, “Türkiye’nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi”, **Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm**, (Ed: Ahmet Kesik-Hasan Canpolat), Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011.

HASSAN, Ümit; **Osmanlı Örgüt-İnanç-Davranış’tan Hukuk-İdeoloji’ye**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2009.

HEPER, Metin; **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977.

HEPER, Metin; "19. YY' da Osmanlı Bürokrasisi" **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi 1**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1985.

HENRY, Nicolas, **Public Administration and Public Affairs**, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2004.

HOFF, J. Douglas , "ABD Merkezi Personel İdaresi", (Çev. Semay Büyükdavras), **Amme İdaresi Dergisi**.

Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında), Ankara, Devlet Personel Başkanlığı, 1963.

Hükümette Yönetimi Geliştirme İleri Adımlar Başbakana Rapor, çev. Çiçek Refik, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Kitaplığı.

Integrating People Management Into Public Service Reform, Paris, OECD, 1996.

IŞIL, Bedri; **Ticari-Sınaî İşletmeler İle Bankalar ve İktisadi Devlet Teşekküllerinde Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1965.

İçişleri Bakanlığı, **Birinci İdareciler Kongresi,** Ankara, 1947.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, **TODAİE,** 1965.

İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Türkiye, **OECD.**

İNALCIK, Halil; **Atatürk ve Demokratik Türkiye**, İstanbul, Kırmızı Yayınları, 2007.

KABAKLI, Ahmet; **Millete Vurulan Canlı Pranga Bürokrasi**, İstanbul, Türk Edebiyat Vakfı Yayınları, 2002.

KALKANDELEN, A. Hayrettin, "Bizde İdarenin Yeniden Düzenlenmesi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:19-25, 1970-71.

KALKANDELEN, A. Hayrettin, "Türk Personel Yönetiminde Sınıflandırma", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 26-32, 1972-73.

Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler, Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Washington, Ankara, Akın Matbaası, 1951.

Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi, Çev. Çiçek Refik, Paris, **OECD,** 1990.

Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalımaları Semineri, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2002.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Ankara, **TODAİE,** 1991

KANTARCIOĞLU, Selçuk; **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1977.

KAPUCU, Naim, **Governance Reforms Comparative Perspectives**, Ankara, USAK Publications, 2010.

KAPTI, Alican, "Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli", **Kamu Politika Süreci,** Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011.

KARA, Bülent, "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", **C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, 30/2, 2006, s. 149-162.

KARADAĞ, Metin, “Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33/1, 2000, s. 153-163.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi VII. Cilt**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1983.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi V. Cilt**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi VI. Cilt**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1988.

KARAHANOĞULLARI, Onur, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Birgül Ayman Güler vd., Ankara, İmge Kitabevi, 2009.

KARASU, Koray; **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2001.

KARASU, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,** Birgül Ayman Güler vd., Ankara, İmge Kitabevi, 2009.

KAYNAR, R.; **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınevi, 1954.

KELEŞ, Erdoğan, “Tanzimat Dönemi'nde Rüşvetin Önlenmesi İçin Yapılan Düzenlemeler (1839-1858)”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 38, 2005.

KELLOUGH, J. Edward-SELDEN, Sally Coleman, “The Reinvertion of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms n the States”, **Public Administration Review**, 63/2, 2003, s. 165-176.

KELLOUGH, J. Edward –Nigro, Lloyd, “Personennel Policy and Public Management: The Critical Link”, **The Civil Service Reform in the States**, Ed, J. Edward Kellough-Lloyd Nigro, Albany, State University of New York Pres, 2006.

KESKİN, Bayram; **Sözleşmeli Personel**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2010.

KİLİ, Suna-GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Türk Anayasa Metinleri**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2000.

KLİNGNER, Donald E.; **Societal Values and Civil Service Systems in the United States.**

KLİNGNER, Donald E., CAMPOS, Violeta Pallavicini, “Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons Learned, Lessons Forfotten, and an Agenda for Action”, **Public Personnel Management**, 30/1, 2001, s. 1-16.

KNİLL, Christoph; **The Europeanisation of National Administrotions**, Cambridge University Press, 2001.

KÖPRÜLÜ, M. Fuad, **Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri**, Ankara, Akçağ Yayınları, 2004.

KÖSECİK, Muhammet “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004.

KRAFT, Michael E.-FURLONG, Scott R., **Public Policy Politics, Analysis, and Alternatives**, Washington,CQ Press, 2007.

KUHLMANN, Sabin, Röber MANFRED, **Civil Service in Germany: Characteristics of Public Empolment and Modernization of Public Personnel Management,** Modernisation of State and Administration

Europu: A France-Germany Comparison, 2004, Bordeaux, Goethe-Institut.

KUTLU, Önder; **Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara, Nobel Basımevi, 2004.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi; "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi", **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Ed. M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, Ankara, İmaj Kitabevi, 2004.

LEWİS, Bernard; **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, çev. Metin Kıratlı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000.

Albert Howe Lybyer, **Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi,** (Çev: Seçkin Cılızoğlu), Sarmal Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 86-87.

LYNN, Laurence E., "New Public Management Comes to America", Bush School Working Paper, 2006.

MACİARİELLO, Joseph A.; **Gün Gün Peter Drucker**, çev. Murat Çetinbaş, Yay. Haz. Zülfü Dicleli, İstanbul, MESS Yayınları, 2005.

MARDİN, Şerif; Türk Modernleşmesi, Der. Mümtazer Türköne, Tuncay Önder, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995.

MEMUR-SEN, **Uluslararası Demokrasi Kongresi**, Ankara, 2011.

MIHÇIOĞLU, Cemal, **Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerinde Bazı Düşünceler.**

MIHÇIOĞLU, Cemal, "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler", **AÜ SBF Dergisi**, XLII/1-4, 1987, (75-114).

MIHÇIOĞLU, Cemal; "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.

MİNOGUE, Martin; "Theory and Practice in Public Policy and Administration", **The Policy Process**, Ed: Michael Hill, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1997.

MOOERS, Colin; **Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu**, çev. Bahadır Sina Şener, Ankara, Dost Kitabevi, 2000.

MOOK, Van, "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", **Van Mook'un Raporları No:12,** TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962.

MOOK, Van, "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri", **Van Mook'un Raporları No:2,** TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, 1962.

MOOK, Van, "OECD Uzmanı Van Mook'un Teknik Yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verdiği Muhtıra", **Van Mook'un Raporları No:3**, 1962.

MOOK, Van, İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme, 1962, **Van Mook'un Raporları No: 4**, TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.

MUMCU, Ahmet; **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, Ankara, İnkılap Kitabevi, 2005.

MUMCU, Ahmet; **Osmanlı Devleti'nde Siyaseten Katl**, Ankara, Phoenix Yayınları, 2007.

NEUMARK, F. , "Türkiye'de Harp Sonrası Maliye Meseleleri", çev. Turgut İhsan Tükel, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Yıl:8, 1946-47.

OECD-SIGMA Programı Hakkında Bilgi Notu.

O'FARRELL, James; "İrlanda Kamu Hizmeti", **Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi**, çev. Çiçek Refik, Paris, OECD, 1990.

OKYAR, Osman, "Mr. Thornburg ve Türk Ekonomisi", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası,** Yıl: 9, 1947-48.

OLİVER, Dawn, DREWRY, Gavin; **Public Service Reforms**, New York, Pinter, 1996.

ONAR, Sıddık Sami, Timur, H., Dönmezer, S., Sarıca, R, Duran, L.,Yaşadan, M., oluşan komisyonun 1955 tarihli Devlet Memurları Kanun Tasarısı Hakkındaki Raporları, **İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt:XX, Sayı: 1-4, 1955.

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

ONAR, Sıddık Sami, Akın, Mecdettin, "Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması", **Amme İdaresi Dergisi**, 4/1, 1971, s. 109-118.

ONAR, Sıddık Sami; "İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

ORTAYLI, İlber; **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul, İletişim Yayınları, 6. Baskı, 2000.

ORTAYLI, İlber; **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2007.

ÖKTEM, M. Kemal, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:2, 1992, s. 85-105.

ÖNER, Erdoğan; **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare,** Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara, 2005.

ÖZDEMİR, Hüseyin, **Osmanlı Yönetiminin Dini Temelleri Kılıç Kalem ve İlim,** Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2006.

ÖZDEMİR, Hüseyin; **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, İstanbul, Okumuş Adam Yayınları, 2001.

ÖZEN, Ahmet; **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008.

ÖZEN, Şükrü, "Osmanlı Hukuk Literatürü: Tespitler ve Teklifler", **Dünden Bugüne Osmanlı Araştırmaları Tespitler-Problemler-Teklifler**, Ed. Ali Akyıldız- Ş. Tufan Buzpınar- Mustafa Sinanoğlu, İstanbul, İSAM Yayınları, 2007.

ÖZER, M. Akif, "Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi", **Türk İdare Dergisi,** Sayı: 452, Eylül, 2006.

ÖZTAŞ, Nail, "Amerikan Yerel Yönetişim Reformları Üzerine", **Kamuda Sosyal Politika,** Cilt:2, Sayı:1, 2007.

ÖZTEKİN, Ali; **Türk Kamu Yönetiminde Personel Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Ankara, T.C. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı Yayını, 1998.

PAGE, Stephen, "What's New About the New Public Manaement? Administrative Change in the Human Services", **Public Administration Review**, 65/6, 2005, s. 713-727.

PATTON, Carl V., SAWİCKİ, David S.; **Basic Methods of Policy Analysis And Planning**, New Jersey, Prentice Hall Englewood Cliffs, 1993.

PAYASLIOĞLU, Arif T., "Türkiye'de İdari Reform İhtiyaçları", **Yüksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları,** Ankara, Eğitim Yayınları, 1968.

PETERS, B. Guy, "Policy Transfers Between Governments: The Case of Administratice Reforms", **West European Politics**, 20/4, 1997, s. 71-88.

PODOL, Richard, "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi", çev. Cahit Tutum, **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı: 10, 1967.

POGGİ, Gianfranco; **Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım**, çev. Şule Kut-Binnaz Toprak, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1991.

POGGİ, Gianfranco; **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, çev. Aysun Babacan, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

POLLİTT, Christopher, BOUCKAERT, Geert, **Public Management Reform**, New York, Oxford University Press, 2004.

Politika Değerlendirmesi, Sosyal Planlama Başkanlığı, DPT, 1989.

RAADSCHELDERS, Jos C. N., RUTGERS, Mark R., "The Evolution of Civil Service Systems", **Civil Service Systems in Comparative Perspective**, Ed. Hans A. G. M. Bekke-James L. Perry, Theo A. J. Toonen, United States of America, Indıana University Press, 1996.

REYHAN, Cenk, "İlim-Kılıç-Kalem: Osmanlı Kamu Personeli Rejiminde Üçlü İşlevsel Ayrışma", **Belleten**, Cilt: LXXII, Sayı:7, 2008, s. 95-122.

SADRAN, Pierre, "The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms", **Integrating People Management Into Public Service Reform**, OECD, 1996.

SAKOĞLU, Necdet, “Memurlar Tarihi İçin Belgeler”, **Toplumsal Tarih**, Sayı: 38, 1997, s. 7-12.

SALİHOĞLU, Serhat, “Norm Kadro Nedir? Norm Kadronun İlkeleri Nasıl Belirlenecektir?”, **Memleket Mevzuat**, Sayı: 5, 2005.

SAVCI, Bahri, **Türkiye’de Reform Hareketlerinin Bir Analizi,** Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 397-412.

SCHMAHL, Winfried, **Public Pension Reforms in Germany,** 1999, Sayı: 126.

SERİM, Bülent, “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, 21/1, 1988, s. 135-154.

SHAFRİTZ, Jay M.; **The Dictionary of Public Policy and Administration**, United States, Westview Press, 2004.

SHAW, Stanford J.-SHAW, Ezel Kural; **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, Cilt: 2**, çev. Mehmet Harmancı, İstanbul, E Yayınları, 1983.

SHİM, Deok-Seob, “Recent Human Resources Development in OECD Member Countries”, **Public Personnel Management**, Vol:30/No:3, 2001, s. 323-347.

SMİTH, Gilbert, MAY, David, “The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making”, **The Policy Process**, Ed. Michael Hill, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall, 1997.

SOBACI, Mehmed Zahid, **İdari Reform ve Politika Transferi,** Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

STEİN, Lana, “The Political Context of Public Personel Administration”, **Public Personel Administration Problems and Prospects**, Ed.

Steven W. Hays-Richard C. Kearney, New Jersey, Prentice Hall, 2003.

STİVERS, Camilla, HUMMEL, Ralph P., "Personnel Management: Politics, Administration, and a Passion for Anonymity", **Public Administration Review**, November-December, 2007.

SÜRAL, Nurhan, "Esnekliğin İşgücü Piyasasına Yansımaları", **AB Yolunda Esneklik ve İstihdam Uluslar arası Semineri,** Ankara, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2005.

SÜRGİT, Kenan ,"12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3, 1980, s. 39-79.

Bahadır Şahin-Serdar Yıldız, "Kamu Politikasında Politik Ağlar**", Kamu Politika Süreci**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2011, s. 151.

ŞAHİN, Mehmet Ali, "Kapanış Konuşması", **Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu**, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, 2003.

ŞAYLAN, Gencay, "Yönetimde Reform Kavramı", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı:19-24, 1970-71

ŞENER, Hasan Engin; **Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci,** Ankara, Phoenix Yayınevi, 2009.

ŞİRİN, İbrahim; **Osmanlı İmgeleminde Avrupa**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2006.

TANER, Necdet "657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", **1327 Sayılı Kanun Açısından Personel Reformu Sorunu,** Ankara, M. O. Prodüktivite Kurumu, Sevinç Matbaası, 1971.

TECER, Meral; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara, TODAİE, 2007.

TEKİNARSLAN, Mehmet “Kamu Personel Sisteminde 50 Yıllık Bir Kurum Devlet Personel Başkanlığı (1960’tan 2010’na), **Devlet Personel Başkanlığı’nın Kuruluşunun 50. Yılına Armağan**, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 2011.

THOMPSON, James R. ,“The Federal Civil Service: The Demise of an Institution”, **Public Administration Review**, July-August, 2006, s. 496-503.

THORNBURG, Max Weston “Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi,” Çev. Nail Artuner, Ankara.

TORTOP, Nuri v.d; **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007.

TROSA, Sylvie, “Human Reseource Management Reforms In The French Public Service”, **Integrating People Management Into Public Service Reform**, OECD, 1996.

TROSA, Sylvia, LİDBURY, Christine, “Human Resource Management Reforms In The United Kingdom”, **Integrating People Management Into Public Service Reform**, OECD, 1996.

TUĞRUL, Saim; **Türkiye’de Laik Hukuk Sisteminin Kuruluşu**, İstanbul, Kazancı Kitap, 2004.

TURAL, Erkan; **Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi**, Ankara, TODAİE, 2009.

TURAL, Erkan; **Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa’da Devlet Sistemi**, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, 2009.

TURKAB, AB Bilinci Serisi, **Şu AB Neyin Nesi?,** Der. Ayşe Roy, İstanbul, AB-Türkiye İşbirliği Derneği Yayını, 2002.

TUTUM, Cahit, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1/1, 1968.

TUTUM, Cahit "Türkiye'de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler", **Yüksek Sevk ve İdare Semineri Konferansları**, Ankara, Eğitim Yayınları, 1968.

TUTUM, Cahit, "657 ve 1327 Sayılı Kanunlarla Getirilen Sistemin Temel Nitelikleri ve Yan Ödemeler", **Amme İdaresi Dergisi**, 4-1, 1971, s. 41-56.

TUTUM, Cahit, Personel Yönetimi, **TODAİE,** Ankara, 1979.

TUTUM, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV, Ankara, 1994.

TUTUM, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, Yargı Yayınevi, 2003.

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

TÜSİAD, **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet**, 1995.

TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, 1983.

Ulusal İstihdam Strateji Belgesi, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=35386

UĞUZ, Hülya Eşki, "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:78, 2010.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı; **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 1984.

ÜÇOK, Coşkun, MUMCU, Ahmet, BOZKURT, Gülnihal, **Türk Hukuk Tarihi**, İstanbul, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, 2008.

ÜSDİKEN, Behlül, WASTİ, S. Arzu, "Türkiye'de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel veya "İnsan Kaynakları" Yönetimi 1972-1999", **Amme İdaresi Dergisi**, 35/3, (1-37), 2002.

WEBER, Max, Sosyoloji Yazıları, (Çev. Taha Parla), Deniz Yayınları, İstanbul, 2008.

VEDAT Erkin, "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", **Amme İdaresi Dergisi**, 4-1, 1971, s. 41-56.

VELDET, Hıfzı, "Kanunlaştırma Hareketleri", **Tanzimat 1,** İstanbul, MEB Yayınları, 1999.

VERHEİJEN, Tony, CONNAUGHTON, Bernadette, "Public Administration Education And Europenization: Prospects For The Emancipation Of A Discipline?", **Public Administration**, 81/4, 2003, s.833-851.

YALÇIN, Selçuk; **Personel Yönetimi**, İstanbul, İşletme Fakültesi Yayını, 1988.

YAR, Feyzi, "Kamu Hizmetlerine Girişte Merkezi Sınav Uygulaması", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II**, Ed. Ahmet Nohutçu-Asım Balcı, İstanbul, Beta Yayınları, 2007.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir "Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:432, 2001.

YAYLA, Yıldızhan, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**, 23-24, 1998.

YAYMAN, Hüseyin; **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

YILMAZ, Aytekin, “Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, Ed. Davut Dursun, Hamza Al, İstanbul, İlkeYayıncılık, 1998, s. 281-287.

YILMAZ, Osman; **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, 2001.

ZENGİN, Ozan, “Düzenleyici Reform Üzerine”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Sayı:19, Temmuz-Eylül, 2004.

ZENGİN, Eyüp-SIRRI, Altın, “Türk Hukukunda Kanun hükmünde Kararname Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, 1999, Sayı: 34.

ZÜRCHER, Erik Jan; **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı**

1999 Yılı İlerleme Raporu

2000 Yılı İlerleme Raporu

2002 Yılı İlerleme Raporu

2004 Yılı İlerleme Raporu

2006 Yılı İlerleme Raporu

2007 Yılı İlerleme Raporu

2008 Yılı İlerleme Raporu

1322 sayılı Genel Kadro Kanunu, RG: 15.08.1970, 13580.

217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 18.06.1984, 18435.

233 sayılı Kamu iktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 18.06.1984, 18435.

2680 sayılı Yetki Kanunu, RG: 19.06.1982, 17729

2999 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu, RG:01.05.1984, 18388.

318 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 31.03.1988, 19771.

3656 sayılı Devlet Memuru Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, RG 08.07.1939, Düstur, 3. Tertip, Cilt 20, s. 657-761.

3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurlarının Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, RG 11.07.1939, Düstur, 3. Tertip, Cilt 20, s. 770.

399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 29.01.1990, 20417, Mükerrer.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 14.07.1965, 12056.

6111 Sayılı Kanunun Getirdikleri, Maliye Bakanlığı, 2011.

788 sayılı Memurin Kanunu, RG 31.03.1926, Düstur, 3. Tertip, Cilt 7, s.667-682.

Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 24.07.2003, 25178.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 13.04.2005, 25785.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24.12.2003, 25326.

Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik, RG: 10.08.1999, 23782.

Sayıştay Kanunu, RG: 19.12.2010, 27790.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar, RG: 26.06.1978, 16330.

2999 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu, RG:01.05.1984, 18388.

241 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 29.06.1984, 18446.

Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı, 25.7.1983 Tarih ve 83/6854 sayılı Bakanlar Kıırulu Kararı, 19 Ekim 1983 tarih ve 18196 sayılı RG.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 13.04.2005, 25785.

3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun, RG: 18.10.1985 tarih ve 18640 .

Ankara Haber Ajansı, 18.02.2011.

http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=46224&l=1

http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_Kurulus.html

http://www.dpb.gov.tr/Baskanlik_RejimGY.html

http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/excel/istatistikler/istat_kadro.xls 20.03.2011

www.ekutup.dpt.gov.tr

http://www.memursen.org.tr/haberdetay.php?fide=1743

http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/diyih.portal?page=disiliskiler&id=2.2

ÖZET

ALTUNOK, Hatice. Türkiye'de Kamu Personel Reformu Politikası Analizi, Doktora Tezi, Ankara, 2012.

Bu çalışmanın kapsamını Cumhuriyet dönemi kamu personel reformu çalışmalarının tarihsel olarak ele alınması ve 1980 sonrası personel reformu çalışmalarının kamu politikası analizi ile incelenmesi oluşturmaktadır. Personel reformu ve kamu politikasına ilişkin teorik bilgiler sunulmuş, Türkiye'nin personel reformuna ilişkin bir takvim çıkarılmış, kamu yönetiminin işleyiş araçları olan hükümet programı, kalkınma planları, uzman raporları incelenmiştir. 1980 sonrasındaki sürecin politika analizi yapılmış; bu dönemle başlayan ve günümüz personel sistemini oluşturan politika çıktıları ile çalışma sınırlandırılmıştır.

Tez Türkiye'de personel reform çalışmalarını politika bağlamıyla inceleme amacını taşımıştır. Bu inceleme sonucunda personel sisteminde reform kaygısının sürekli olduğu ancak bunun oluşan ya da oluşması muhtemel sonuçları hakkında öngörülerin yetersiz olduğu görülmüştür. Reform çalışmaları ve girişimlerinin kapsamlı bir kamu politikası olarak değil daha mikro düzeyli çalışmalar şeklinde kurgulandığı görülmüştür. Kamu yönetiminin en önemli unsuru olan kamu personelini ilgilendiren reform adımlarının mevzuat, örgütlenme, uygulama düzeyinde etkili bir politikanın parçaları olması gerektiğine dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler:

1. Kamu Politikası
2. İdari Reform
3. Personel Reformu
4. Personel Reformu Politikası
5. Personel Reformu Politikası Analizi

ABSTRACT

ALTUNOK, Hatice. Analysis of Public Personnel Reform Policy in Turkey, Doctorate Thesis, Ankara, 2012.

This study contains historical examination of public personnel reform efforts and the evaluation of post-1980 personnel reform efforts through public policy analysis. This study also consists theoretical framework related personnel reform and public personnel, the timetable of personnel reform of Turkey and the examination of government's programs, development plans, expert reports as instruments of public administration activities. Post-1980 period policies are analyzed; afterwards this study is limited by the political outcomes that shaped the personnel system from beginning of this period till today.

The aim of this study is to examine public personnel reform efforts in terms of policies, in Turkey. As a result of this examination, it is found that the concern of personnel system reform is constant; on the other hand, the predictions about the possible consequences are short. It is seen that, the reform efforts and initiatives are formed as micro-level efforts rather than as a comprehensive public policy. This study draws attention to fact that the reforms of public personnel, the most important element of public administration, need to be parts of policies which also would be effective at all levels of regulation, organization, implementation.

Key Words:

1. Public Policy
2. Administrative Reform
3. Personnel Reform
4. Personnel Reform Policy
5. Personnel Reform Policy Analysis