



**İKİBİNLİ YILLAR SONRASI TÜRK KAMU
PERSONEL POLİTİKALARININ LİYAKAT
SİSTEMİNE ETKİSİ**

Mahsum YÜCEEL

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Ana Bilim Dalı

Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

2023

(Her Hakkı Saklıdır)

T.C.
BAYBURT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

İKİBİNLİ YILLAR SONRASI TÜRK KAMU PERSONEL POLİTİKALARININ
LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mahsum YÜCEEL

Danışman: Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

BAYBURT - 2023

KABUL VE ONAY

Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI danışmanlığında, Mahsum YÜCEEL tarafından hazırlanan “İkibinli Yıllar Sonrası Türk Kamu Personel Politikalarının Liyakat Sistemine Etkisi” başlıklı bu çalışma, 12.09.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği / çokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Yasemin MAMUR IŞIKÇI

Üye : Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Seda KIZIL

Bu tezin kabulü Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun 12/09/2023 tarih ve 20...../.....-..... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Doç. Dr. Murat KUL
Enstitü Müdürü

BEYANNAME

Bayburt Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI danışmanlığında hazırlamış olduğum “İkibinli Yıllar Sonrası Türk Kamu Personel Politikalarının Liyakat Sistemine Etkisi” başlıklı program seçin tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

12.09.2023

Mahsum YÜCEEL



ÖN SÖZ

Yüksek lisans çalışmama olan katkıları, bilgi ve donanımlarıyla bana olan desteği için danışman hocam Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI'ya, sabrı ve motive edici çabalarıyla eşim Bedia YÜCEEL'e teşekkürlerimi sunuyorum.

Mahsum YÜCEEL



ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

İKİBİNLİ YILLAR SONRASI TÜRK KAMU PERSONEL POLİTİKALARININ LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ

Mahsum YÜCEEL

Bayburt Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

Bayburt-2023, Sayfa: 121

Kamu personel yönetiminin temel amacı kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması ve sunulan kamu hizmetinin etkili, verimli olmasıdır. Bu amaçla bütün ülkelerde iktidara, yetki, insan gücü, bütçe gibi kaynaklar verilmektedir. Bu kaynakların amaçlar doğrultusunda kullanılabilmesi için, tüm ülkelerde, o ülkelerin sosyal, ekonomik durumları ve yönetim anlayışlarına göre oluşturulan, bir kamu personel yönetim sistemi mevcuttur. Bu oluşumun temel amacı, yukarıda da belirttiğimiz gibi kamu hizmetinin beklentileri karşılayacak şekilde etkin ve sürekli sunumunun sağlanmasıdır. Ülkemizde cumhuriyetin ilanından bu yana tüm iktidarların kamu personel yönetiminin geliştirilmesi üzerinde durduğu ve yönetim süreçlerinin iyileştirilmesi için çeşitli çalışmalar yaptığı söylenebilir. İyi niyetli çabalarla hazırlanan bu çalışmaların çoğu ne yazıkki uygulamaya geçirilememiştir. Çalışmaların uygulamaya konulamamasının temel sebeplerinden biri de kamuda liyakat ilkesinin etkin olarak uygulanmayışıdır. Bu çalışma, 2000’li yıllardan sonra kamu personel yönetimi ile ilgili yapılan düzenlemelerin liyakat sistemine olan etkilerini ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Çalışmada nitel araştırma yönetimi kullanılmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde giriş kısmı yer almaktadır. İkinci bölümde kavramsal ve kurumsal çerçeve yer almaktadır. Bu bölümde kamu personel yönetiminin tanımı, kamu personel yönetimine hâkim olan temel ilkelerin değerlendirmesi, devlet memurlar kanununda kamu personelin gruplandırılması incelenmiş, kalkınma planlarında kamu personel yönetiminin gelişimi ele alınmış ve son olarak insan kaynakları yönetimi ile kamu personel yönetimi arasındaki benzerlikler ve temel farklar ortaya konmuştur. Üçüncü bölümde kavramsal olarak ilkesi incelenmiş, bu kapsamda tanımı ve temel özellikler ve liyakat ilkesine aykırı olan kayırmacılık olgusu incelenmiştir. Son olarak Türkiye’de liyakat ilkesinin gelişimi kronolojik olarak ele alınmıştır. Dördüncü bölümde ise 2000’li yıllardan sonra kamu personel yönetimi ile ilgili yapılan değişiklikler ele alınmıştır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçtikten sonra kamu personel yönetimi alanında yapılan değişiklikler ve bu değişimlerin liyakat ilkesine etkisi ele alınmıştır. Sonuç değerlendirme bölümünde ise liyakat ilkesinin uygulanmaya konulması ile ilgili problemlerin devam ettiği, kurumların değişmesi veya yeni mevzuatların hazırlanmasının liyakat ilkesi açısından olumlu görünse dahi uygulama konulması açısından olumlu olarak değerlendirilemeyeceği, liyakat ilkesinin uygulanabilmesi için mevzuatlarla beraber denetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu personel yönetimi, liyakat, insan kaynakları yönetimi, kayırmacılık.



ABSTRACT

M. Sc. Thesis

MERIT SYSTEM OF TURKISH PUBLIC STAFF POLICIES AFTER 2000S

Mahsum YÜCEEL

Bayburt University

Institute of Graduate Studies

Department of Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Assoc. Prof. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

Bayburt-2023, Pages: 121

The main purpose of public personnel management is to ensure the continuity of public services and to ensure that the public service provided is effective and efficient. For this purpose, resources such as authority, manpower and budget are given to the government in all countries. In order to use these resources for their purposes, there is a public personnel management system in all countries, which is created according to the social, economic situations and management approaches of those countries. The main purpose of this formation, as we mentioned above, is to ensure the effective and continuous delivery of public services to meet expectations. It can be said that since the proclamation of the republic in our country, all governments have focused on the development of public personnel management and have carried out various studies to improve management processes. Unfortunately, most of these studies, prepared with well-intentioned efforts, have not been put into practice. One of the main reasons why studies cannot be put into practice is that the principle of merit is not effectively implemented in the public sector. This study was conducted to reveal the effects of the regulations made on public personnel management after the 2000s on the merit system. Qualitative research management was used in the study. The first part of the study includes the introduction. The second section includes the conceptual and institutional framework. In this section, the definition of public personnel management, the evaluation of the basic principles that dominate public personnel management, the grouping of public personnel in the civil servants law are examined, the development of public personnel management in development plans is discussed, and finally the similarities and basic differences between human resources management and public personnel management are revealed. In the third chapter, the principle has been examined conceptually, in this context, its definition, basic features and the phenomenon of nepotism, which is contrary to the principle of merit, have been examined. Finally, the development of the principle of merit in Turkey is discussed chronologically. In the fourth chapter, the changes made in public personnel management after the 2000s are discussed. Especially, the changes made in the field of public personnel management after the transition to the Presidential Government system and the effects of these changes on the principle of merit are discussed. In the final evaluation section, it was concluded that the problems related to the implementation of the merit principle continue, that the change of institutions or the preparation of new legislation cannot be evaluated as positive

in terms of implementation even if it seems positive in terms of the merit principle, and that the audit system should be developed together with the legislation in order to implement the merit principle.

Keywords: Public personnel management, merit, human resources management, nepotism.



İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	I
BEYANNAME	II
ÖN SÖZ	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER	VIII
TABLOLAR	X
KISALTMALAR	XI
GİRİŞ	1
Araştırmanın Konusu ve Problemi	2
Araştırmanın Amacı	2
Araştırmanın Yöntemi	3
Araştırmanın Sınırlılıkları	5
Varsayımlar	6
BİRİNCİ BÖLÜM	7
KAVRAMSAL, KURAMSAL VE YASAL ÇERÇEVE	7
1.1. PERSONEL, KAMU PERSONEL YÖNETİMİ, İNSAN KAYNAKLARI VE İLKELERİ	9
1.1.1. Personel.....	9
1.1.2. Personel Yönetimi.....	9
1.1.3. Kamu Personel Yönetimi.....	10
1.2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE HÂKİM İLKELER.....	12
1.2.1. Kariyer İlkesi	12
1.2.2. Sınıflandırma İlkesi.....	12
1.2.3. Liyakat İlkesi	13
1.2.4. Tarafsızlık İlkesi (Yansızlık)	14
1.2.5. Hizmet İçi Eğitim İlkesi.....	15
1.2.6. Uzman Kişilere Başvurma İlkesi	15
1.2.7. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi.....	15
1.3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	16
1.3.1. İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Temel Amacı:.....	19
1.3.2. İnsan Kaynakları Yönetimine Hâkim Olan Temel İlkeler:	21
1.3.3. İnsan Kaynakları Yönetimi ile Kamu Personel Yönetimi Arasındaki Farklar	23
1.3.4. Ülkemizde Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Yönetimi.....	25
1.3.5. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Kamu Personeli ve İstihdam Biçimleri	27
1.4. KALKINMA PLANLARINDA TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ	31
1.4.1. 2000'li Yıllardan Önceki Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Yönetimi.....	31
1.4.2. 2000'li Yıllardan Sonraki Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Yönetimi	37
1.4.3. 2000'li Yıllar Öncesi ve Sonrası Kalkınma Planları Personel/İKY Politikaları Karşılaştırması	42
1.4.4. Avrupa Birliği Raporlarında Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi ve Liyakat İlkesi	44

İKİNCİ BÖLÜM	51
LİYAKAT İLKESİ.....	51
2.1. LİYAKAT İLKESİ, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖZELLİKLERİ.....	51
2.1.1. Liyakat İlkesi Kavramsal Çerçevesi	51
2.1.2. Liyakat İlkesi Temel Özellikleri	53
2.2. LİYAKAT İLKESİNE AYKIRI UYGULAMALAR; KAYIRMACILIK	58
2.2.1. Kayırmacılık Çeşitleri.....	62
2.2.2. Kayırmacılığın Örgütlere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Etkileri	66
2.3. TÜRKİYE’DE LİYAKAT İLKESİ VE UYGULANIŞI.....	67
2.3.1. Osmanlı Devleti’nde 17. Yüzyıla Kadarki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi.....	67
2.3.2. 1876 Kanun-i Esasi Öncesinde Liyakat İlkesi ve Uygulamaları (1600-1876)	70
2.3.3. 1924 Anayasası Öncesinde Liyakat İlkesi (1876-1924).....	72
2.3.4. 1961 Anayasasından Önceki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi (1924-1961).....	74
2.3.5. 1982 Anayasasından Önceki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi (1961-1982).....	82
2.3.6. 1982 Anayasasından Sonraki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi (1982-2000).....	84
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	86
2000’Lİ YILLAR SONRASI TARİHSEL GELİŞMELER LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ	86
3.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ TARİHSEL GELİŞMELER VE LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ.....	86
3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI TARİHSEL GELİŞMELERİN LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ.....	94
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	106
KAYNAKÇA.....	113
ÖZ GEÇMİŞ	121

TABLÖLAR

Tablo 1: Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar	24
Tablo 2: Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Arasındaki Farklar	25
Tablo 3: Türkiye’de Yayımlanan Yabancı Uzman Raporları.....	77
Tablo 4: Planlı Dönem Öncesi Yerli Uzman Raporları.....	81
Tablo 5: Planlı Dönem Yerli Uzman Raporları.....	83
Tablo 6: Türk Kamu Personel Yönetimi Tarihinin Önemli Aşamaları	92
Tablo 7: Kamu Personel Yönetimine Dair Görevleri Bulunan Kamu Örgütleri	97
Tablo 8: Kamu Personel Yönetimiyle İlgili Kuruluşlar Görev Dağılımı	104



KISALTMALAR

DPD	: Devlet Personel Dairesi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
BUMKO	: Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DMK	: Devlet Memurlar Kanunu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
İKY	: İnsan Kaynakları Yönetimi
TDK	: Türk Dil Kurumu
ÇGM	: Çalışma Genel Müdürlüğü
PPGM	: Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
MİGM	: Mahalli idareler Genel Müdürlüğü
İKO	: İnsan Kaynakları Ofisi
SBB	: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
KMYDGM	: Kamu Mali Yönetimi ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü
KSKİGM	: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü
YYGM	: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

GİRİŞ

Kamu yönetiminin temel amacı etkin ve verimli bir şekilde kamu hizmetini yerine getirmektir. Bu amacın yerine getirilmesinde; hizmet gereklerine uygun yeterli personel istihdamı ve bu personelin eğitimi, geliştirilmesi en önemli etkenlerdir. Ancak kamu hizmetinin sunumunun temel unsuru olan insan kaynağı konusunda istihdamdan eğitime, kariyerine geçmişten günümüze pek çok sorun yaşanmıştır.

Personel sorunlarına bakıldığında insanlık tarihi kadar eski olduğu görülür. Yöneticilerce insan kaynağına yönelik olarak pek çok çalışma yapılmıştır. Bu kapsamda çalışılacak bireylerin aranıp bulunması, çalıştırılması, verimliliklerinin artırılması gibi konular kamu yöneticilerinin temel sorunları arasında yer almaktadır. Ancak bu çalışmalar belirli bir döneme kadar sistematik ve bilimsel temelden uzak yürütülmüştür.

Personel sorunlarının sistematik olarak incelenmeye başlanması 20. Yüzyılın başlarında başlamıştır. Bundan çok kısa bir süre sonra 1950'li yıllardan sonra İnsan Kaynakları Yönetimi kavramı ortaya çıkmıştır. İnsan kaynakları yönetimi tanımına bakıldığında personel yönetimi tanımı ile hemen hemen aynı olduğu söylenebilir. İkisinde de örgütün temel hedefleri ve amaçları vardır. Bu amaçları ve hedefleri gerçekleştirebilmek için insan unsurunu kullanmaktadır. Ancak uygulama ve işleyiş olarak farklılıklar mevcuttur. İnsan kaynağı, örgütün amaçlarının ve hedeflerini gerçekleştirebilmek için başvurduğu bir kaynaktır. Örgütteki tüm çalışanları kapsamaktadır. İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) ise; örgüt içerisinde bulunan çalışanların tamamının etkinlik ve verimliliğini yükseltmek için faaliyete bulunur. Bu faaliyetlerin tamamı İKY olarak tanımlanabilir.

Kamu personel yönetimine hâkim olan temel ilkelerden biri liyakat ilkesidir. Liyakat ilkesinin kamu hizmetlerinde sürekliliği sağlamaya ilişkin temel işlevi; kamu hizmetlerinde ortaya çıkan değişimleri gözlemleyerek nitelikli personel yetiştirilmesini veya mevcut kişiler arasında nitelikli personelin istihdam edilmesini sağlamaktır. Liyakat ilkesinin doğru uygulanması adına ülkemizde yüzlerce mevzuat düzenlemesi ve akademik çalışmalar mevcuttur. Geline nokta bakıldığında liyakatin öneminin anlaşıldığı görülmektedir. Ancak liyakatin uygulanması noktasında problemlerin devam ettiğini söylemek mümkündür.

Liyakat sisteminin uygulanması önündeki en büyük engellerden biri ise toplumun hemen hemen her kesiminin uygulamaktan çekinmediği kayırmacılık politikasıdır. İnsanlar yüzlerce yıldır hem bireysel hayatlarında hem de sosyal hayatlarında kayırmacı faaliyetler içerisinde bulunmuşlardır. Bu kayırmacı faaliyetler günümüzde de devam etmekte olup dünya var olduğu sürece etkisini koruyacak gibi görünmektedir. Gündelik yaşamda kariyer ve

liyakat sistemi genellikle bir işe en uygun adamı getirme ölçütüne göre ayrılmaktadır. Kayırmacı sistemlerde bu ölçüt esas alınmaz ve esas alınmaya çalışılsa bile başarılı olunamamaktadır. İktidarda olan siyasi parti kendi yandaşlarını kamu hizmetine almaya çalışmakta ve bununla beraber kendi yandaşları için iş alanı açmaktadır. “Adama iş” prensibini esas olmaktadır. Liyakat sisteminde ise “işe adam” prensibi işlemektedir. Mevcut bir kamu hizmeti alanı bulunmakta ve bu alana en uygun ve yetenekli kişi istihdam edilmeye çalışılmaktadır.

Çalışmamızdaki temel amaç; liyakat ilkesi ile ilgili getirilen mevzuata bağlı olarak oluşturulan yapılarca bu konudaki düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığını ve özellikle 2000’li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerin liyakat ilkesini ne derece etkilediğini ortaya koymaktır.

Araştırmanın Konusu ve Problemi

Bu çalışmanın konusu; ikibinli yıllar sonrasındaki personel politikalarının liyakat sistemine olan etkisini incelemektir. Bu kapsamda, bu yıllar öncesinde kamu personel politikalarını uygulama noktasında önemli işlevler yüklenen ancak değişen kamu personel politikalarına bağlı olarak kaldırılan bazı kurumlar ile bu kurumların yerine kurulan yapıların liyakat sistemine olumlu ve olumsuz yanları da incelenecektir. Kaldırılan ve günümüzde olmayışının liyakat sistemine etkisi inceleme konusu yapılan kurumlar arasında; Devlet Personel Dairesi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO) ile Devlet Planlama Teşkilatı bulunmaktadır. Kaldırılan kurumlar yerine kurulan ve çalışma amacına yönelik incelenen kurumlar ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Çalışma Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi’dir.

Araştırmanın Amacı

Liyakat kavramı, kamu personel politikası ile doğrudan ilişkili bir kavram olup ilk bahsedildiği dönemden itibaren birçok araştırmalara çalışma konusu olmuştur. Ancak alanla ilgili literatür tarandığında 2000’li yıllardan sonra kamu personeli politikalarında yapılan değişikliklerin ve bu konudaki yapısal dönüşümün liyakat sistemine etkilerinin çok az incelendiğini görülmüştür. Yapılacak araştırmalarla, 2000’li yıllar sonrasında kamu personeli politikalarındaki değişiklikler ve buna bağlı olarak yapısal dönüşümün, liyakat sistemine olumlu ve olumsuz etkileri ortaya konulacaktır.

Araştırmanın Yöntemi

Çalışma teorik bir niteliğe sahiptir. Çalışma konusu ile ilgili verilere ulaşmak amacıyla farklı kaynaklara dayalı olarak kapsamlı bir literatür taraması yapılmıştır. Bu çerçevede akademik dergilerden, kitaplardan, araştırma raporlarından, kalkınma planlarından, internet kaynaklarından ve bu konuyla ilgili mevzuat incelenerek resmi birincil ve ikinci kaynaklardan bilgiler toplanmıştır. Aşağıda bazı örnekleri verilen literatür taraması sırasında incelenen 100'e yakın çalışma sonrasında; liyakatle ilgili çalışmaların, liyakat-adalet ya da kamu politikaları, düzenleyici kurumlar ilişkisi ya da mevzuat uygulama farklılığı gibi konulara odaklandığı ya da belirlenmiştir. Ayrıca 2000'li yıllar sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışıyla oluşturulan bağımsız idari otoriteler gibi yapılar ve sonrasında yeni bir hükümet sistemi ile kamu personel rejiminde yeni bir sayfa açılmıştır. Bu yeni yönetim anlayışıyla ortaya konulan uygulamaların, yapılan düzenlemelerin de liyakat sistemine etkileri olup literatür çalışmasında ulaşılan kaynakların bu konudan daha çok Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Dönemine, yapılan yönetsel, statüsel değişikliklere odaklandığı görülmüştür. Literatür taraması sırasında her iki açıdan incelenen çalışmalar kapsamında örnek vermek gerekirse:

Akbay, C. tarafından yapılan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Statüsü (Düzenleme, Atama ve Denetleme): Kayırma ve Liyakat Sistemi” adlı çalışmada, yaklaşık yüz yıldır devam eden parlamenter hükümet sisteminin yerine kurulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yaşanan köklü yapısal değişikliklerin üst düzey kamu yöneticilerinin statülerine (düzenleme, atanma ve denetleme) yansımaları ele alınmakta ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte üst düzey kamu yöneticilerinin statülerinde yapılan değişiklikler parlamenter sistem dönemi uygulamaları ile karşılaştırılarak incelenmektedir.

Bayram, R. “Türkiye’nin kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin uygulanabilirliği sorunu” adlı çalışmada Türkiye’de kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin uygulanabilirliği konusunda yaşanan problemleri ele almakta ve liyakat ilkesinin siyasal-yönetsel, kavramsal ve hukuksal çerçeveden ele alınış biçimleri, kayırmacılık türleri ve kamu personel sistemlerinde liyakatin gelişim seyrini incelemektedir. Liyakat ilkesinin uygulanabilmesi için gerekli olan denetim mekanizmasını da inceleyen çalışmada kamu personeli sisteminde yaşanan problemlerin liyakat ilkesinin uygulanmasının önünde engel teşkil ettiğini ortaya koymaktadır.

Çalışır, C. “ Kamuda Liyakat ve Liyakatin Önemi” adlı çalışmada, Türkiye’de kamu personeli yönetiminde bir çok düzenlemenin yapıldığını ancak düzenlemelerin uygulamaya aktarılmasının liyakatsizliğe yol açtığını belirterek, gerekli donanımına sahip olmayan, hem

de mesleki bilgilerinde noksanlık olan bireylerin göreve gelmeleri kamu düzeninde ciddi sorunlara sebebiyet verdiğini ve hukuki anlamda da liyakat ilkesi uygulanması gerektiğini çünkü kayırmacılığın görüldüğü sistemler tehlikeli ve iş göremez hale getirildiğini vurgulamaktadır.

Gürbüz, D. “Kamu kurumlarında görevde yükselme konusunda liyakat inancı ve iş tatmini: Konya ilinde bir kamu kurumunda inceleme” adlı çalışması, kamu kurumlarında çalışan personelin kurum içi görevlerde yükselme sürecinde liyakat kurallarının uygulanabilirliği ve iş doyumuna etkisi konusundadır.

Eminoğlu, Ö. “Türkiye’de Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından Sözlü Sınavlar: Bir Kamu Kurumu Örneği İlkesi” adlı çalışmada kamu hizmetine girişte yapılan sözlü sınavların, anayasal bir hak olan kamu hizmetine girme hakkı ve bu hakkın özünü oluşturan liyakat ilkesi üzerindeki etkilerini incelemektedir.

Küçük, G. “Kamu Hizmetine Girişte Liyakat İlkesi” adlı çalışmada liyakat ilkesinin kamu personel rejimi ve Türkiye için önemi vurgulayarak liyakat ilkesinin mevzuatta yer aldığı kadar uygulamada da var olması gerektiği üzerinde durmakta ve bunun olabilmesi için “Liyakat İlkesini Koruma Kurulu” oluşturulmasını önermektedir.

Bu çerçevede özgün bir çalışma yapmak üzere, araştırmamızın kuramsal çerçevesi, özellikle 2000’li yıllar sonrasında başlayarak Türk Kamu Personel Rejimi anlayışını ve bu bağlamda insan kaynakları yönetimin temel ilkesi olan liyakat ilkesinin de uygulanmasını büyük ölçüde değiştiren, yapısal ve yönetsel değişim ve yaklaşımlar temelinde oluşturulmuştur. Çünkü 1980’ler sonrasında başlayıp 2000’li yıllarda tüm toplumsal yapılara egemen olan yenedünya düzeninin kamu yönetimi ve insan kaynakları yönetimi anlayışı ülkemizde de kamu hizmeti anlayışının yanı sıra kamu görevlisinin seçiminde, istihdamında yasalara dayalı olarak ve kuralcı uygulamalarla gerçekleşen, yerleşik birçok uygulamayı da kökünden değiştirmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bu değişim farklı bir boyuta evrilmiştir. Bu yaklaşım temelinde yapılan bu çalışmada 2000’li yıllardan başlayarak kamu personel rejimine paralel değişen ve Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrasında yapısal olarak da dönüşen liyakat ilkesine yaklaşım ve Anayasa’dan 657 sayılı DMK’ya yasal olarak da liyakata dayalı kurgulanan personel yönetim sisteminin değişen dönüşen yüzü liyakat temelinde derinlemesine incelenmektedir.

Yukarıda da değinildiği üzere teorik bir niteliğe sahip bu çalışma ile ilgili veriler farklı kaynaklara dayalı olarak yapılan literatür taraması ile elde edilmiştir. Bu kapsamda akademik dergiler, kitaplar, araştırma raporları, kalkınma planları, internet kaynakları ve bu

konuyla ilgili mevzuat incelenmiş, birincil ve ikinci kaynaklardan gerekli bilgiler toplanmıştır.

Çalışmamızın birinci bölümünde çalışma konusu ile ilgili genel bir giriş yapıldıktan sonra bu tezi hazırlamamızdaki temel amaca, verilerin sağlanmasına ve analizine yönelik uygulanan metotlara, sınırlılıklara ve varsayımlara değinilmiştir.

İkinci bölümde; personel yönetimi, kamu personel yönetiminin tanımı, kamu personel yönetimine hâkim olan temel ilkeler ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanun’da personel tanımlamaları ile insan kaynakları yönetimine, personel yönetimi ile farklılıklarına, kalkınma planlarında insan kaynaklarının yönetimine yönelik politikalara değinilmiştir.

Üçüncü bölümde; liyakat kavramının tanımı, özellikleri ve kamuda etkin hizmet sunumunda liyakatin önemine değinilmiştir. Daha sonra liyakat kavramının karşıtı olan kayırmacılık olgusu detaylı olarak açıklanmıştır.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde ise ülkemizde hem yönetsel hem de kamu personeli yönetimi anlamında 2000’li yıllar sonrasında yapılan yasal yapısal değışiklikler, yenilikler ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonraki gelişmelerin liyakat sistemine liyakat sistemine olumlu, olumsuz etkileri detaylı olarak ele alınmıştır.

Sonuç ve değerlendirme bölümünde ise varsayımlarımızın ne ölçüde doğrulandığı değerlendirilerek, daha iyi bir kamu personel yönetimi için öneriler sunulmuştur.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Liyakat kavramı hem ülkemizde hem de dünyada çok fazla çalışmaya konu olmuş ve üzerindeki tartışmaların devam ettiği bir kavramdır. Çok boyutlu olarak incelenebilecek bu konunun bir araştırma konusu olarak derinlemesine incelenebilmesi, çalışmanın özgünlüğünün sağlanabilmesi için konu sınırlandırılmış ve Türkiye’de 2000’li yıllar sonrasında liyakat ilkesinin gelişimi, bu ilkeye yaklaşım ve kamu personel politikalarının liyakat sistemine etkisi ile bu konudaki yapısal değışim ve dönüşüm ele alınmıştır. Ancak bu kapsamda da çalışırken bazı sınırlandırıcı unsurlar etkili olmuştur.

2000’li yıllar sonrasında kamu hizmeti anlayışında değışime dayalı olarak liyakat ilkesindeki değışime yönelik saptamaları yaparken, ağırlıklı olarak bu konudaki politikaların yer aldığı Kalkınma Planlarına dayalı olarak değerlendirme yapılmıştır. Bizce bu durum bu çalışmayı sınırlandıran bir unsurdur.

Kamu personel politikalarındaki değışikliğe bağılı olarak kaldırılan yapılar ve yeni kurulan yapılarla ilgili veriler bu konudaki mevzuat, web sayfaları üzerinden temin edilmiş ve

bunlara dayalı olarak genelde yasal ve işlevsel boyutta değerlendirme yapılmıştır. Bu çerçeve içinde çalışmanın yapılması bir diğer sınırlayıcı unsurdur.

Kamu hizmetini sunan kamu görevlisinden anket, mülakat gibi yöntemlerle liyakat ilkesinin ve bu konudaki politikaların ne kadar uygulamaya yansıdığına dair değerlendirme yapabilmek için veri alınmasına sıcak bakılmamasına yönelik genel yaklaşım bu çalışma için bir diğer sınırlayıcı unsurdur.

Varsayımlar

2000’li yıllar sonrasında kamu personel politikalarında yapılan değişikliklerin, uygulamaların ya da benimsenen yaklaşımların liyakat ilkesine olan etkilerine yönelik olarak aşağıdaki varsayımlar temel alınmıştır. Bu varsayımlarımızın geçerliliği konusu tezimizin sonuç ve değerlendirme bölümünde değerlendirilmiştir.

Araştırmamızla ilgili olarak varsayımlarımız:

- i. Kamu personeli alımları için uygulanan sınavlar liyakat ilkesine ve uygulamasına etkisinin olumlu olduğu ancak getirilen mülakat sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarında kayırmacılık olgusunun güçlendirdiği,
- ii. Kalkınma planlarında kamu personel yönetimine dair belirtilen hedeflere ulaşamadığı ve kamu kurumlarınca bu konuda yeterli düzeyde çalışma yapılmadığı,
- iii. Liyakat ilkesi ile ilgili olumsuzlukların mevzuat eksikliğinden değil uygulamanın mevzuata uygun yapılmamasından kaynaklandığı, uygulama noktasında ciddi problemler olduğu
- iv. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte kurulan İnsan Kaynakları Ofisi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile Çalışma Genel Müdürlüğü’nce liyakat sisteminin etkin bir biçimde uygulanabilmesi adına yeterli düzeyde çalışmalar yapılmadığı,
- v. Kamuya orta üst düzey yönetici yetiştiren TODAİE’nin kapatılması ve TODAİE’nin yerini alacak bir kurumun kurulmaması liyakat sistemini olumsuz etkilediği şeklindedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL, KURAMSAL VE YASAL ÇERÇEVE

Ülkemiz kamu yönetimi dünya genelinde refah devleti anlayışı yerine uygulamaya sokulan yeni sağ politikalarından da etkilenecek 2000’li yılların başlarından itibaren daha büyük çapta yapılan değişikliklerle bir değişim ve dönüşüm süreci içine girmiştir. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde zaten hem yönetsel hem de yapısal olarak birçok sorunu olan Türk Kamu Personel Yönetimine hâkim olan ilkeler de değişim ve dönüşüme uğramıştır.

Osmanlıdan 2000’li yıllara kadar olan sürece bakıldığında; merkeziyetçi olarak biçimlenen kamu yönetimi anlayışının kamu personel yönetimi anlayışının da belirleyicisi olduğu gözlemlenmektedir. Yapılan reform çalışmalarına dayalı olarak bazı değişiklikler olsa da Osmanlı’dan günümüze; yetkilerin tepede toplandığı, gelenekçi, değişime kapalı, kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlı bir memur anlayışı hâkimdir. Osmanlı döneminde temelleri atılan kamu yönetimi anlayışı, yapısal ve işlevsel özelliklerini muhafaza ederek Cumhuriyete kadar taşınmış, kamu personel yönetimi anlayışı ve uygulamalarına da yön vermiştir. Bu anlayışa genel olarak bakıldığında Osmanlı döneminden tez konumuz olan 2000’li yılların başına kadar- ne kadar uygulanabildiği tartışma konusu olmakla birlikte- liyakat sistemi ön planda olduğu ve yasal ve anayasal açıdan liyakat ilkesinin ülkemizde var olduğunu söylemek gerekir. Osmanlı tarihinin ilk Anayasası olan Kanun-i Esasi, aynı zamanda liyakat ilkesini de Anayasal kural haline getiren ilk Anayasa’dır (Yıldız, 2016:154).” Cumhuriyet devrinde memuriyete girişte liyakat prensibini kabul eden ilk anayasa ise 1924 Anayasası olup bu Anayasa’ya göre; “Siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır” (Mihçioğlu, 1958:109). 1950’li yıllarda kamu yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm üretmek üzere yabancı uzmanlarca hazırlanan raporların da ortak vurgusu liyakat sisteminin düzgün bir şekilde uygulanmadığı ve liyakate daha çok önem verilmesi yönündedir (Yıldız, 2016:159).

8 Mayıs 1952’de kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’nin bir kurulma amacı da; devlet hizmetine girmek isteyenler ile devlette hizmet verenleri eğitmek, onların daha ileri düzeyde eğitimini sağlamak, devlet kademelerine yönetici yetiştirmektir (Günay, 2004:158). 1961 Anayasası’nın 58. Maddesinin yanı sıra 117 ve 119. maddelerde getirilen düzenlemeler yine liyakat ilkesine temel oluşturan anayasal maddelerdir. 117. Madde hükümleri doğrultusunda 1965 yılında çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun üçüncü maddesinde memurların statüsü ve istihdamına ilişkin olarak konulan üç temel ilkedен biri “liyakat” tır (diğerleri

sınıflandırma ve kariyer) (Yıldız, 2016:164). Ülkemizde liyakat ilkesine anayasalarda yer verilmesi anlayışı 1982 Anayasası'nda da sürmüştür ve Anayasa'nın 70. Maddesi "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" şeklinde liyakate temel dayanak olacak şekilde düzenlenmiştir. Ancak tüm bu düzenlemelere ve yapılan reforma yönelik çalışmalara rağmen ülkemizde siyasetçinin bürokrasiye müdahil olmasının ve kayırmacılığın önüne geçilememiştir.

2000'li yıllar sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışıyla oluşturulan bağımsız idari otoriteler gibi yapılar ve sonrasında yeni bir hükümet sistemi ile kamu personel rejiminde yeni bir sayfa açılmıştır. Yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanınca yapılan işlemlerdeki artış, kamu personel rejiminin yasa ile düzenlenmesi ilkesinin giderek yerini idari düzenleyici işlemler ve sözleşmelere bırakmasıyla kamu yönetiminin çalıştırılma düzeni ve kamu personel yönetiminin, kamu hizmetinin gerektirdiği en yetenekli elemanları bulma ve hizmete almadaki yol ve yöntemleri de değişim ve dönüşüme uğramıştır. Bu açıdan günümüzde yeni hükümet sistemi ile ortaya çıkan kamu yönetiminde gelenekçi yapıyı ve teamülleri yıkararak insan kaynakları yönetimindeki uygulamayı da derinden etkileyen yapısal ve davranışsal değişim ve dönüşümlere dayalı olarak yapılan uygulamalar, liyakat ilkesini de değiştirmiş dönüştürmüştür. Bu tez çalışmasının kuramsal çerçevesini, bu yeni yönetim anlayışıyla ortaya konulan uygulamalar, yapılan düzenlemelerin liyakat sistemine olan etkileri oluşturmuştur. Çünkü yöntem başlığı altında belirttiğimiz üzere, literatür taraması sırasında ulaşılan kaynaklar daha çok Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Dönemine odaklanmakta olup bu yeni hükümet sistemi ile ortaya çıkan kamu yönetiminde gelenekçi yapıyı ve teamülleri yıkararak insan kaynakları yönetimindeki uygulamayı da derinden etkileyen yapısal ve davranışsal değişim ve dönüşümlere ayrıntılı olarak değinilmemektedir. Oysa günümüzde liyakat ilkesini uygulama ya da iyileştirme adına yapılan uygulamalar dikkate alındığında, liyakat ilkesinin hem kavramsal hem de kuramsal açıdan yeniden incelenmesi gerekmektedir. Bu gereklilikten yola çıkarak yapılan bu çalışmada; çalışma açısından önemli olan kavramsal tanımlar aşağıda ve ilgili bölümlerde açıklanmakta ve 2000'li yıllardan başlayarak yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak değişen kamu personel rejimi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasında anlayış ve yapısal olarak dönüşen liyakat ilkesi, Anayasa, 657 sayılı DMK'na karşın yasal olarak da değişen dönüşen personel yönetim sistemi, liyakat temelinde derinlemesine incelenmektedir.

1.1. PERSONEL, KAMU PERSONEL YÖNETİMİ, İNSAN KAYNAKLARI VE İLKELERİ

1.1.1. Personel

Personel, batı dillerinden alınmış bir sözcüktür. Fransızca “Personnel” kelimesinden Türkçeye girmiştir (Kayar, 2011:2). Çoğul olan personel kavramı “bir örgüte bağlı çalışan kişiler” anlamını taşımaktadır. Personel bir örgüte çalışan bireyleri tanımladığı için yönetsel bir anlama sahiptir. Personel kavramı, kamu personeli bünyesinde mesleki temsiliyet, bireysel temsiliyet ve devlet göçünü temsiliyet anlamlarını barındırmaktadır. Her bir kamu personeli bu temsiliyet nitelemesine sahiptir (Güler, 2013:9)

1.1.2. Personel Yönetimi

Personel yönetimi, bir örgüte bağlı çalışan bireylerin ve örgüt bünyesinde yer alan bütün olanakların, örgütün amaçlarına uygun olarak kullanılma ve yönetilme süreci olarak tanımlanır (Güler, 2013:27). Bir örgütte en önemli unsur, insan unsuru olarak kabul edilmektedir. Yapılan tüm işlemler insan elinde kıymet kazanır (Tutum, 1976:1). Personel yönetimi, insan unsurunu etkili kullanmak amacıyla yapılan ve insan unsuruna yönelmiş bir faaliyet olup bir kurum, kuruluştaki insan unsurunun işe alınması, eğitimi, değerlendirilmesi, planlanması, organize edilmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi, denetlenmesi ve çatışmaların çözülmesi gibi birçok süreci içinde barındırır. İyi organize edilmiş bir personel yönetim süreci oluşturulması, kurumsal etkinlik, verimlilik ve rekabet gücünü arttırmada önemli bir faktördür (Karatepe ve Kurnaz, 2019:79)

Personel kaynaklı ortaya çıkan problemlere bakıldığında, bu problemlerin insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenebilir. Bir amaç doğrultusunda bir araya gelen toplumsal yapılarda amaca yönelik yapılan her türlü faaliyetin temel unsuru insan olup, yönetimde yer alan her kademedeki yöneticiler, hedeflerini gerçekleştirebilmek için insan unsuruna başvururlar. Bu nedenle çalışacak bireylerin aranıp bulunması, eğitilmesi ve çalıştırılması gibi sorunlar ile insan ilişkilerinde ve iş süreçlerinde yaşanan sorunların çözümü de yöneticilerin işidir. Ancak yöneticilerin bu kapsamdaki çalışmaları belli bir döneme kadar çoğu zaman sistemsiz bir biçimde olmuştur. Personel sorunlarına sistemli bir şekilde yaklaşım ve bu konularda bir anlayış temelinde çalışmalar yapılması ve incelemelerde bulunulması 20. Yüzyılın başlarında başlamıştır. (Tutum, 1976: 4).

“Personel Yönetimi” kavramı ilk olarak ABD’de ortaya çıkmıştır. Aynı bir alan olarak ilgi konusu olması 20. Yüzyılın başlarında, akademik olarak incelenme konusu olması ise İkinci Dünya Savaşı sonrasında olmuştur. Personel Yönetimi terimi, personel idaresi olarak

Türkçeye geçmiş ve bilimsel bir disiplini anlatmak için ilk kez 1950’li yıllarda kullanılmıştır (Güler, 2013).

Personel yönetimi sorun çözücü değildir. Yöneticiyi yönlendirme konumunda olup danışmanlık hizmeti yapmaktadır. Sorunların tespitini sağlar ve bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik çözümler geliştirir. Bununla beraber kamu yöneticisine araç ve gereçlerin temini de sağlar. En önemlisi de personel ihtiyacını gidermede ve personelin en etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasında yol gösterir.

1.1.3. Kamu Personel Yönetimi

Kamu personel yönetimi; kamu yönetimi disiplininin bir alt dalıdır. Kamu yöneticileri tarafından kamu kurumlarına atanarak görevlendirilen bireyleri tanımlamaktadır. Kamu personeli, ücret karşılığında bir kamu örgütüne bağlı çalışandır. Diğer çalışanlardan farkı çalışma eylemini gerçekleştirdiği örgütün, devlet kurumu olması (Güler, 2013:49) ve yöneticilerinin de kamu yöneticileri olmasıdır.

Kamuda denetim yetkisi olan her bireyin kamu yöneticisi olduğu söylenebilir. Personel yöneticisinin temel görevi personeli iyi tanımak, personelin hangi işe ehil olduğunu tespit etmek, personelin eğitimini, gelişimini takip etmek ve sağlamak ve personeli koordine etmektir. Tutum, “Personel yönetiminin/yöneticisinin dört ana sorumluluk alanı vardır demek ve bunların; Danışmanlık, Çözümleme ve belirleme, Özlük hizmetleri ve Denetim (Tutum, 1976:3)” olduğunu söylemektedir.

Danışmanlıkta; personel yönetimi/yöneticisi, özellikle personeli ilgilendiren konularda danışmanlık yapar. Çözümleme ve belirlemede; personel yönetimi kapsamında, örgüt içerisinde var olan bütün sorunların tespitini sağlar ve buna çözümler üretmeye çalışır personel yönetimi yapıları ve yöneticiler. Örgütü korumakla yükümlüdürler. Yaptıkları yönetsel çalışmalarla örgütün sağlıklı bir şekilde devamını sağlamaya yardımcı olurlar. Örgütün verimliliği, etkinliği ve devamlığı gibi konularda yaşanan problemleri çözümlerler, sebebini ortaya çıkarırlar ve yöneticiye raporlarlar. Personel yönetiminin üçüncü sorumluluğu ise özlük işlemleridir. Özlük işlemleri; işin tanımı, sınıflandırılması, personelin işe alınması, sınavlar, eğitim, ücret, sicil gibi personel işlemlerini kapsar. Personel yönetimin dördüncü sorumluluğu ise denetimdir. Personel hizmetlerinin yürütülmesinde, sorun ve ihtiyaçların giderilmesinde rol oynar (Tutum, 1976:3-4).

Her ülkenin kendisine ait personel sistemi bulunmaktadır. Ülkeye özgü bir personel rejimi uygulamasını ortaya çıkaran birçok etmen söz konusudur. Bu etkenlerden biri siyasal rejimlerin farklı olmasıdır. Siyasal rejimlere göre personel yönetimi anlayışı farklılaşmaktadır. Hatta siyasal rejimler içerisinde tek partili siyasal rejimler ve çok partili

siyasal rejimler de ayrı bir personel yönetimi anlayışı ortaya çıkarmaktadır. Bir diğer etken ise sosyal yapı ve geleneklerdir. Bir toplumun nasıl yaşadığı, etik değerler, hukuksal yapı gibi etkenler farklı kamu personel yönetimi anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Örneğin toplum içerisinde rüşvetin tasvip ve kabul görmemesi durumunda kamu personel sisteminde de yer alması mümkün olmamaktadır. Belirtilen etmenler her toplumda farklı bir kamu personeli anlayışı ortaya çıkarsa da ortak bazı bileşenler üzerinden personel yönetimi anlayışlarını, belli özelliklere göre sınıflandırmak mümkündür. Bu bağlamda iki farklı kamu personel sistemi anlayışı vardır denilebilir. Bunlardan ilki insana yönelik, ikincisi ise işe yöneliktir (Tutum, 1976:31).

İnsana yönelik kariyer sistemi halk arasında “adama göre iş” sistemi olarak da bilinmektedir. Temel özellikleri şöyle sıralanabilir. Kişi genç yaşlarda ömür boyu sürecek olan memurluğa girer. Kamu hukukuna göre çalışma yaşamı düzenlenir. Bu sistemde kişi güvence altındadır. Çok büyük bir hata veya suç işlemediği sürece ömür boyu çalışmasına devam eder. Hizmet içerisinde edindiği deneyim, bilgi ve başarıya göre yükselbilmektedir. Bu sistemde kıdeme önem verilmektedir. Kişinin mevki ve rütbesine verilen değer ağır basmaktadır. Kişi ön planda olmaktadır. Görevden çok görevi yerine getiren kişinin özellikleri ve bunun diploma ile tescil edilmesi önem kazanmıştır (Şen, 2020:72).

İnsana yönelik kariyer sisteminin sağladığı yararlar şöyle özetlenebilir. Kişi ömür boyu hizmette kalacağı için bu örgüte süreklilik kazandırmaktadır. Siyasal yapının veya iktidarın değişmesi ile personelin değişikliği söz konusu olmaz. Memurun sürekli olmasının sağladığı en büyük fayda ise memurun tecrübesinden faydalanılabilmesidir. Bu sistemde kişi meslek sahibi olmaktadır. Devamlı aynı işle ilgili iştigal etmesi örgütün amaçlarını kendi amacı gibi görmesini sağlar. Sistem iş güvencesi sağlamaktadır. Buda motivasyon artırıcıdır. Bir sene sonra işten çıkarılacağını düşünen personelde aidiyet duygusu gelişemez ve şevksiz çalışır.

İnsana yönelik kariyer sisteminin olumsuz yanları şöyle özetlenebilir. İş güvencesinin olması memuru durağan yapabilmektedir. İş güvenliğinin sağladığı bir diğer olumsuz durum ise yeteneksiz kişilerin ömür boyu örgüt içerisinde kalmasıdır. Kıdem ve deneyimin ağır basması genç yeteneklerin yöneticisi olması önünde engel teşkil etmektedir. Bunun doğurduğu en büyük problem ise üst kademelerde yaşlı ve yorgun kişilerin oluşmasıdır. Yorgun bireylerin yönetici olması verimliliği azaltmaktadır (Tutum, 1976:34).

İkinci sistem ise kadro sistemi olarak da adlandırılan işe yönelik personel sistemidir. Halk arasında “işe göre adam” sistemi olarak da bilinmektedir. Bu sistem ilk kez Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkmış ve geliştirilmiştir. Daha sonra diğer ülkelere de yayılmıştır (Tutum, 1976:35). Amerika Birleşik Devletleri’nde uzun süre yağma politikası

hâkimdir. Personel iktidarın tekeline olup iktidar değişikliği ile beraber personel değişiklikleri yapılmıştır. Başlıca özellikleri şöyle özetlenebilir. Kadro önceden belirlenmektedir. Kadronun sorumlukları, ödev ve yetkileri belirlenmiştir. Daha sonrasında ise ilgili kadro için personel seçimi yapılmaktadır. Göreve gelecek olan personel ilgili kadroda yürüteceği hizmet için gerekli donanımı önceden kazanmış olması beklenir. Kadro sisteminde memurun iş güvencesi yoktur. Özel sektör gibidir (Tutum, 1976:35-36). Kadro sisteminde performans çok önemli bir ölçüttür. Daha adil bir ücret sistemi mevcuttur. Aynı işi yapanlar aynı ücreti almaktadırlar. Kısacası “eşit işe -eşit ücret ilkesi” uygulanmaktadır (Şen, 2020:72)

1.2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE HÂKİM İLKELER

Kamu kesimince üretilen hizmetin temel amacı kamu yararını sağlamak olup kamu yöneticilerinin kamu yararına hizmet vermesi beklenir (Canman, 1995: 7). Bu çerçevede, devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu görevlisinin de bu görevlerini yerine getirirken bazı politikalar, ilkeler, kural ve koşullara bağlı olarak yerine getirmesi gerekir. Aşağıda bu ilkelere değinilmektedir.

1.2.1. Kariyer İlkesi

Memurların üst kademeler doğru yükselmesine olanak tanıyan bir ilkedir. Kariyer ilkesinin temel öğelerinden biri uzmanlaşmadır. Memurların hizmet öncesi, adaylık süresi içinde ve hizmet içi eğitim olmak üzere üç eğitim süreci bulunmaktadır. Belirtilen eğitimler devlet tarafından memurun bağlı olduğu kurum aracılığıyla gerçekleştirilir. Verilen eğitimler ile memurun uzmanlaşması sağlanmaktadır. Bununla beraber verilen eğitimin temel amacı uzmanlaşan memurun kamu hizmetini daha etkin ve verimli bir şekilde yapmasını sağlamaktır (Akgüner, 2009:31).

Kariyer ilkesinde kıdeme önem verilmektedir. Kıdem; memurun çalıştığı süreyi ve tecrübeyi esas almaktadır. Memurun herhangi bir kamu hizmetinde uzun süre çalışması deneyim ve bilgi kazandırır. Memurun yükselmesi için kıdem yeterli değildir. Ancak hiyerarşik düzen içerisinde yükselmesine olanak tanır. Kariyer ilkesinde kıdemin yanında liyakat ve ehliyet de önem verilir. Kariyer ilkesi sürekli yükselmeyi esas alan bir ilke olduğundan bu yükselmeye paralel bir ücret düzeninin de olması gerekmektedir. Bu anlamda memurların parasal ve sosyal haklarının güvence altında olması da kariyer ilkesinin ayrılmaz bir parçasıdır (Akgüner, 2009:31).

1.2.2. Sınıflandırma İlkesi

Kamu hizmetlerinin ve kamu hizmetinde çalışan personelin gruplara ayrılması olarak tanımlanabilir. Sınıflandırmanın temel amacı kamu hizmetlerinin daha başarılı yapılmasını

sağlamaktır. Bunun için öncelikli olarak yapılacak kamu hizmetleri belirlenip gruplara ayrılır. Daha sonrasında ise bu gruplardaki kamu hizmetlerini yapacak olan personel ehil olan kişiler tarafından seçilmesi gerekmektedir. Bunlarla beraber kamu personelinin hakları, sorumlulukları ve hizmet koşullarının da düzenlenmesi gerekmektedir. Sınıflandırmanın kamu personel yönetimine sağladığı pekçok yarar vardır. Planlı programlı olmaktan, kamuda sorunların ve ihtiyaçların saptanmasına ve personelin dengeli dağıtılmasına birçok konu sınıflandırma ile daha etkin yerine getirilebilmektedir.

Sınıflandırma ilkesi sayesinde yıllık programlar oluşturulmakta, devletin sosyal ve ekonomik sorumlulukları belirlenmekte ve bu sayede hizmetin yerine getirilmesi kolaylaşmaktadır. Kamu hizmeti ve kamu personelinin sınıflandırılması kamudaki sorunların ve ihtiyaçların önceden tespit edilmesini de ağırlamaktadır. Hangi kamu hizmeti için kaç personel ihtiyacının olduğu tespit edilir. Bu sayede personelin kamu hizmetlerinde dengeli bir şekilde dağıtılması olanağı oluşmaktadır. Kariyer ilkesinin gerçekleşebilmesi için de iyi bir sınıflandırma yapılması gerekmektedir (Akgüner, 2009:38).

1.2.3. Liyakat İlkesi

Kamu hizmetinin eksiksiz bir şekilde yerine getirilmesi kamu personeline bağlıdır. Bunun için işin, o iş gereklerine uygun ehliyetli personelce yapılması gerekir. Bu açıdan liyakat ilkesi çok önemlidir. Çünkü liyakat; kamu hizmetine girdikten, hizmette yükselmeye ve görevlendirmeye tüm bu seçimlerin açıklık, yeterlilik, uygunluk ve başarı ölçütlerine göre yapılması anlamına gelmektedir (Yılmazöz, 2009: 298). Bu kapsamda verilen tanıma göre liyakat: “herhangi bir işe en uygun kişinin alınmasıdır” (McCourt, 2007: 5).

Liyakat ilkesi kamu hizmetinin başarılı bir şekilde yapılmasının ön koşuludur. Liyakat ilkesi kısaca işe ehil olan kişilerin kamu hizmetinde görevlendirilmesini öngörmekte ve yetenekli memurların seçilmesini ve bununla beraber kamu personel yönetiminin verimli ve etkili olmasını liyakat ilkesine bağlamaktadır.

Kamu personel yönetiminde iki düzen mevcuttur. Bunlardan birincisi liyakat sistemi iken ikincisi ise kayırma sistemidir. Memur olacak kişinin işe ehil olup olmamasının esas alınması yaklaşımı, kişinin işe ehil olması durumunda iktidara veya herhangi bir siyasi partiye ilişkisine bakılmadan memur olarak alınmasını gerektirmektedir. Özetle liyakat ilkesi, kamu hizmetinin sağlanabilmesi için görevin ehline teslim edilmesidir. Kayırma düzeninde ise kişinin ehil olmasına bakılmaksızın herhangi bir siyasi partiye veya zümreye olan yakınlığı esas alınmakta olup (Akgüner, 2009:33) bu sistemde işe alınacak kişinin herhangi bir siyasi partiye veya zümreye yakın olması temel alınandır.

Liyakat ilkesinin temel esasları; kişileri bilgisi, yeteneği, becerisini göz önünde bulundurarak hizmete alma ve terfi ettirmeye dayanmaktadır. Bu sistemde din, mezhep, ırk, dil, cinsiyet, renk, milliyet, özürlülük gibi ayrımlar yapılmadan işe en uygun personel seçimiyle kamu hizmeti yapılmalıdır (Altın, 2015:22).

1.2.4. Tarafsızlık İlkesi (Yansızlık)

Personelin görevini gerçekleştirirken herhangi bir siyasi partiye veya hükümetten yana işlem, uygulama yapmaması anlamını taşımaktadır. Kamu yönetimi ve kamu personeli, bütün vatandaşlara tarafsız bir şekilde kamu hizmetini götürmek zorundadır. Bunu sağlamak üzere yapılan uygulamalardan biri “Memurun kısırlaştırılması”dır. Bunun tam tersi bir uygulama; “Vassalisation-Bağımlı Kılma” yaklaşımıdır. Tarafsızlık ilkesi ile ilgili üçüncü bir seçenek de “Sınırlı Tarafsızlık” yaklaşımı olup tarafsızlık ilkesinin uygulanmasında üç farklı düzen söz konusudur.

Birinci Düzen: Memurun kısırlaştırılması düzeninde, memur olan kimse herhangi bir şekilde siyasi faaliyetlere katılmaz ve siyasi düşüncesini açıklayamaz. Bu konuda katı kurallar mevcuttur. Ancak memur olan kimse dilediği siyasi partiye oy verebilir. Bu açıdan memur, iktidarın tekeli altında değildir. Seçimlerde seçmen olarak, sandık başında ve gizli olarak oy kullanabilir. Memurun kısırlaştırılması düzeni için İngiltere, Fransa ve Türkiye örnek olarak verilebilir (Akgüner, 2009:29-30). Ülkemizdeki kamu personeline yönelik olarak temel düzenleme olan 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu’nun (2670) sayılı konulu değişik 7. Maddesi kamu personelinin tarafsız olması gerektiğini belirtmektedir. Bu maddeye göre:

Devlet memurlarının siyasi partiye üye olmaları yasaktır. Memurlar, bir siyasi partinin, kişinin ya da zümrenin yararına/zararına yönelik davranışta bulunamazlar. Görevlerini yerine getirirken ırk, dil, , cinsiyet, inanç, siyasi düşünce, din ve mezhep ayrımı yapamazlar; siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve eyleme katılamazlar...

İkinci Düzen: Vassalisation-bağımlı kılma düzeni olup bu sisteme göre memurlar, iktidarın tekelindedirler. İktidardaki siyasi partiye bağımlı olarak çalıştırılmaktadırlar. Memurlar herhangi bir şekilde iktidarın aleyhinde olamazlar. İktidarın menfaati doğrultusunda işlem sağlarlar ve iktidar, istediği şekilde memurları yönlendirebilmektedir. Memurları iktidara bağımlı kılan bu düzenin en olumsuz tarafı, kamu hizmetinin yeterli seviyede yapılamamasıdır. İktidara bu şekilde bağımlılık, kamu hizmetinin verimli ve sağlıklı bir şekilde yapılması önünde en büyük engel olmaktadır. Bağımlı kılma düzeni 1937 tarihli Hitler Almanya’sında uygulanmıştır. Üçüncü ve son düzen ise Sınırlı Tarafsızlık düzenidir. Bu düzene göre kamu görevlilerinin bazı siyasi partiye girmesi yasak iken bazı siyasi partiye

girmesi serbest kılınmıştır. Örneğin 1950 yılında ABD’de yayımlanan Mc Carran Kanunu ile kamu görevlilerinin komünist partilere girmesi yasaklanmıştır (Akgüner, 2009:30).

Tarafsızlık ilkesini birden fazla yönü ile değerlendirmek mümkündür. Yukarıda genel itibariye tarafsızlık ilkesi gereği olarak, kamu hizmetinin herkese ulaştırılması ve bunun yanı sıra herhangi bir kamu personelinin herhangi bir siyasi partiden veya gruptan yana işlem yapmaması bir gereklilik olarak öngörülmektedir. Bir diğer husus ise personelin işe alım sürecinde kamu yöneticisinin tarafsız olması gerekliliğidir. İşe alım sürecinde kişinin ehil olmadığı halde siyasi düşüncesine göre işe alınması tarafsızlık ilkesine aykırıdır. Siyasi kayırmalarla işe alımlar ve terfiler de tarafsızlık ilkesi ile bağdaşmaz (Altın, 2015:21).

1.2.5. Hizmet İçi Eğitim İlkesi

Devletin görevi kamu hizmetinin yerine getirilmesini sağlamaktır. Değişen ve gelişen toplumsal koşullardan dolayı kamu hizmetinin niteliği her geçen gün değişmektedir. Değişen koşulların içerisinde kamu hizmetinin herhangi bir aksama olmadan ve gelişerek halka sunulması gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için de idarenin kamu personeline eğitim vermesi gerekmektedir (Akgüner, 2009:40).

1.2.6. Uzman Kişilere Başvurma İlkesi

Sınıflandırma ilkesi sayesinde uzman kişiler belirlenmektedir. Kıdemi yüksek olan ve yeterli eğitim ve yeteneğe sahip olan bu bireylerden faydalanılması gerekmektedir. Kamu hizmetinin verimli bir şekilde sağlanabilmesi için uzman kişilerden destek alınması, kamu yönetimin temel ilkelerinden biridir (Akgüner, 2009:41).

1.2.7. Adil ve Yeterli Ücret İlkesi

Kamu personeline adil ve yeterli ücret ödenmesi gerekmektedir. Bu yaklaşım; “Eşit işe eşit ücret” şeklinde ifade edilir. Kamu personelinin kamuda çalıştığı süre içinde, kendisinden beklenen kamu hizmetini başarılı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için, ekonomik anlamda refah içerisinde olması çok büyük bir önem arz etmektedir (Akgüner, 2009:39). Kamuda çalışan kişiler aynı işi yapmasına rağmen farklı ücretler alabilmektedir. Bu ilkenin uygulanabilmesi için öncelikli olarak hangi işe ne kadar ücret verileceğinin açık olması gerekmektedir. Ülkemizde kişiye yönelmiş bir kariyer sistemi kullanılmaktadır. Bu sistemde verilen ücretler diploma ve kıdemine bağlı olarak değişmektedir. Bireyin eğitimine oranla aldığı ücretin değişmesi olağandır. Ancak asıl sorun aynı eğitimi alan ve aynı işi yapan kişilerin farklı kurumlarda farklı ücretler almasından kaynaklanmaktadır.

1.3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

İnsan Kaynakları Yönetiminin ortaya çıkma nedeninin ve gelişiminin daha iyi anlaşılabilmesi için tarihsel süreç içerisinde incelemekte yarar vardır. İKY ilk aşamada personel yönetimi olarak ortaya çıkmıştır (Vural, 2014:4). Sanayi Devrimi'nin 1760 yılında İngiltere'de ortaya çıkması ile kültürel, sosyal ve ekonomik olarak toplumda büyük değişiklikler olmuştur. Teknolojik gelişmeler ile girişimcilerin ve işletme sahipleri birçok açıdan iyiye doğru giderken işçilerin durumu gittikçe kötüleşmiştir (Bayraktaroğlu, 2015:3). Sanayi devrimi sonrası oluşan yeni dünyada işler küçük dükkanlardan fabrikalara taşınmış, işgücü uzmanlaşmaya başlamıştır.

1910-1920 yılları arasında “doğru işe-doğru adam” prensimi önem kazanmış ve bütün işletmelerde uygulama çabası oluşmuştur. 1911 yılında Frederick W. Taylor “Bilimsel Yönetimin Prensipleri” adlı eseri yayımlayarak bilimsel yönetim yaklaşımını başlatmıştır. Taylor’a göre işçilerin ve yöneticilerin farklı görev ve sorumlulukları vardır. Yöneticiler planlama yapar. İşçiler ise yapılan planlamaları yerine getirir. Taylor’un bilimsel yönetim anlayışının dört temel prensibi vardır.

- Bir işi yaparken en iyi yolun bulunması gerekir. Bunun için yönetim uygulamasında bilimsel yöntemler kullanılmalı ve geliştirilmelidir.
- Liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlamak ve işe en uygun kişinin alınması için bilimsel yöntemler kullanmaktır.
- İşçilerin kendini geliştirebilmelerine imkân sağlanmalı ve eğitimlerine önem verilmelidir.
- Sınıflandırmanın olması gerekir. İşçiler ile yöneticilerin görevleri birbirinden ayrılmalı ve iki sınıf arasındaki ilişkiye önem verilmelidir. İşçilerin ve yöneticiler arasında arkadaşça ilişki ve iş birliği teşvik edilmelidir (Köroğlu, V. & Koç, M. 2017:5)

1914-1918 yıllarında I. Dünya Savaşı olmuş ve bu savaş beraberinde bazı gelişmeler getirmiştir. Amerika ordusu personel programları uygulamaya koymuştur. Orduda uygulanan personel programları ile başarı elde edildiği görülmüştür. Bunun etkisi ile 1920’li yıllarda birçok fabrika bünyesinde personel bölümleri oluşturmuştur. Ücretli izin, tatiller, hastalık izni gibi izinler 1920’li yıllarda görülmeye başlanmıştır (Vural, 2014:5).

Elton Mayo ve arkadaşları 1920’li yıllarda Western Elektrik firmasında yaptıkları araştırmalar ile örgütsel süreçlerde insan ilişkileri yaklaşımını başlatmıştır. Hawthorne adlı çalışmalarıyla bireyler arasındaki iletişim ve etkileşimin önemine vurgu yapılmıştır. Bireyler

arasındaki ilişkiler moral ve motivasyonu artırmakta ve bu da üretkenliği artırdığını söylemiştir (Vural, 2014:6). Hawthorne akımının en belirgin özellikleri şöyledir:

- İnsan mal veya eşya değil kurumun en önemli ögesidir.
- Önderlik modeli, işçi morali ve emek verimliliği arasında önemli bir bağ vardır. İşletmenin yönetiminde esas alınan önderlik modeli, işletmede çalışan kişilerin moralini etkiler bu da işletmenin verimliliğini ortaya çıkarır.
- İşletmenin kurumsal yapılanması dışında çalışanlar arasında doğal örgütlenmeler vardır. Bu örgütlenmeler insanların iletişim ve etkileşimin doğrudan sonucudur. Etkin bir haberleşme ile bu doğal örgütlenmeler örgütün amacına yönelik kullanılabilir.

Teknolojinin artması ile az insan ile çok iş yapma prensibi önem kazanmıştır. 18. Yüzyılda sanayi devrimi ile İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) gerçek anlamda ortaya çıkmıştır. (Ertürk, 2011:1). 1760-1960 yıllarına kadar iki yüzyıllık dönemde İnsan kaynakları yönetiminin sadece alt kademelerde çalışan personeli ilgilendirdiği düşüncesi hâkim olmuş ve bu alanda çalışmalar yapılmıştır. 1960 yılında Peter F. Drucker, İnsan kaynakları yönetiminin örgüt içerisinde yer alan bütün kademelerdeki çalışanları ilgilendirdiğini söylemiştir (Ertürk, 2011:1).

1960 yılına kadar İKY'nin literatürünün yeterince gelişmediğini söylenebilir. Özel sektördeki işletmelerin insan kaynağı giderlerinin artması ve verimliliğin az olması gibi sebeplerden kaynaklı işletmeleri arayış içerisine sokmuştur.

1970'li yıllardan itibaren İKY giderek dikkatleri üzerine toplamıştır. 1980' den sonra tam anlamıyla İKY yılı olarak kabul edilir (Bayraktaroğlu, 2015:4). İnsan unsuru örgütün üretiminde bir araç olarak değil, üretimin değeri olarak kabul görmüştür İnsan kaynakları yönetimi 1980'li yıllardan sonra kurum ve işletmelerde sıkça bahsedilmiştir.

Bu gelişmeyi etkileyen başlıca iki gelişme vardır. Birincisi; iş ve insana yönelik gelişmeler, ikincisi ise insanın kaynak kavramı içerisinde yer almasıdır. İş ve insana yönelik gelişmeler; Sanayi devrimi ile daha çok üretim yapma arayışı ortaya çıkmıştır. Bütün toplumlar makineleşmenin olmazsa olmaz olduğunu kabul etmiştir. Toprak ile ilgili çalışmalar azaltılmış daha çok makineleşmeye gidilmiştir. Fabrikalar kurulmuş ve farklı iş dalları ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler ile yapılan iş ile daha çok verim elde etme uğraşı ortaya çıkmıştır. Bütün iş sektörleri tamamen iş odaklı işlem sağlamış ve insan unsuru göz ardı edilmiştir. Fabrikalarda işçiler gün içerisinde 18 saate kadar çalıştırılmaktaydı. Bu sancılı dönemde insan unsurunun daha sağlıklı bir çalışma ortamında olması adına çalışmalar yürütülmüştür. İşçiler, hukuki olarak bazı haklar elde etmeye başlamıştır. Çalışma saatlerinin düzenlenmesi, iş yerindeki çalışma şartlarının düzenlenmesi,

iş yeri koşullarının düzenlenmesi, gece çalışmalarının bir düzene bağlanması gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır (Ertürk, 2011:3).

İnsanın kaynak olarak görülmeye başlanması; teknolojik gelişmeler ile insan unsurunda uzmanlaşma kavramı ortaya çıkmıştır. İnsanın bedensel faaliyetlerinden yararlanmanın yanında bilgisine de önem verilmeye başlanmıştır.

İKY tanımına bakıldığında personel yönetimi tanımı ile hemen hemen aynı olduğu söylenebilir. İkisinde de örgütün temel hedefleri ve amaçları vardır. Bu amaçları ve hedefleri gerçekleştirebilmek için insan unsurunu kullanmaktadır. Ancak uygulama ve işleyiş olarak farklılıklar mevcuttur. İnsan kaynağı, örgütün amaçlarının ve hedeflerini gerçekleştirebilmek için başvurduğu bir kaynaktır. Örgütteki tüm çalışanları kapsamaktadır (Bayraktaroğlu, 2015:6). İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) ise; örgüt içerisinde bulunan çalışanların tamamının etkinlik ve verimliliğini yükseltmek için faaliyete bulunur. Bu faaliyetlerin tamamı İKY olarak tanımlanabilir (Ertürk, 2011:4-5).

İKY'nin en büyük sorumluluğu örgüt içerisinde çalışan bütün çalışanları uygun konuma yerleştirmektir. Sağlıklı bir insan kaynakları yönetiminin sağlayacağı yararlar şöyle özetlenebilir:

- İşe devam son derece önemlidir. Etkili bir insan kaynakları yönetimi devamsızlığı düşürür. İş kazalarının azalmasını sağlar ve iş kazalarında kayıplar en aza iner.
- Örgütün temel amaçlarından biri üretimdir. Etkili bir İnsan kaynakları yönetimi, üretimi artırmanın yanında hatalı üretimi de azaltır.
- Örgütler arasında rekabet çok önemli bir yer tutmaktadır. Rekabetin etkili olduğu en büyük alanlardan biri ürünlerin kaliteli olmasıdır. Etkili bir İKY ürünlerin ve hizmetlerin kaliteli olmasını sağlar.
- Örgüt içerisinde çalışma ortamı örgütün amaçlarının gerçekleştirebilmesi için önemlidir. Etkili bir İKY iş ortamında çalışanın şevkini, moralini ve çalışma isteğini son derece artırır.
- Etkili bir İnsan Kaynakları Yönetimi ile işveren ile işçi arasında gerginliği, stresi azaltır.
- Etkili bir İnsan Kaynakları Yönetimi ile işçinin işverenden ve işinden memnun olması sağlanır.
- Etkili bir İnsan Kaynakları Yönetimi sayesinde örgütün başarısı ve verimliliği artar. Etkili bir İnsan Kaynakları Yönetimi ile işçiler için uygun bir çalışma ortamı oluşur.

- Belirttiğimiz unsurların tamamının insan davranışları ile ilgili olduğu söylenebilir. Temel amaç örgütün başarısıdır. Bunun için İKY çalışanın başarısına önem verir ve başarılı olabilmesi için uyum koşullar geliştirir (Ertürk, 2011:5).

1.3.1. İnsan Kaynakları Yönetimi'nin Temel Amacı:

Toplumsal amaç, örgütsel amaç, işlevsel amaç, kişisel amaç olmak üzere insan kaynakları yönetiminin evrensel dört temel amacı vardır.

1.3.1.1. Toplumsal Amaç

Toplumların örgütlere karşı beklentileri, istekleri ve baskıları olmaktadır. Buradaki amaç toplumun örgüt üzerinde olumsuz etki oluşturmamasını sağlamak veya en aza indirmektir. Ancak her bir örgütün sosyal sorumluluğu hissetmesi, toplumun ihtiyaçlarına cevap vermesi gerekmektedir. Örgüt insan kaynağını oluştururken toplumun ihtiyacına göre belirlemelidir (Ertürk, 2011:8). Örgüt, kaynakların kullanımında toplumsal fayda sağlayamaması durumunda yasalar ile örgütün çalışmaları sınırlandırılabilir (Bayraktar, 2015:9).

1.3.1.2. Örgütsel Amaç

Örgüt, amacını gerçekleştirebilmek için insan unsurunu iyi kullanması gerekmektedir. Bunun için etkili bir İnsan Kaynakları Yönetimi gereklidir. İKY'nin sağlanması oranında örgütün amaçları gerçekleşir. İnsan Kaynakları Yönetimi bir araç konumundadır. Örgütün amaçlarının gerçekleştirebilmesi için yardımcı olmalıdır (Bayraktar, 2015:9).

1.3.1.3. İşlevsel Amaç:

İnsan Kaynakları Yönetimi, kurumun ihtiyaçlarını iyi tespit etmesi gerekmektedir. Örgütteki insan kaynağı ihtiyaç fazlası olmaması ve az olmaması gerekmektedir. Kurumdaki insan sayısı fazla olması kaynağın israf edilmesi demektir (Bayraktar, 2015:10). İnsan Kaynakları Yönetimi, çalışacak insan sayısını belirlemek, çalışanların nitelikli olmasını, çalışanların eğitimini ve çalışanların örgüt bünyesinde devamlılığını sağlamaktan sorumludur.

1.3.1.4. Kişisel Amaç

İnsan Kaynakları yönetimi, çalışanların kişisel amaçlarını gerçekleştirebilmelerine destek olmalıdır (Bayraktar, 2015: 10). Örgüt içerisinde yer alan bütün bireylerin gelişiminden sorumludur. Çalışanların yeteneklerini artırmasında, yenilikçi yönlerinin ortaya çıkarmasında, kendilerini gerçekleştirmelerinden sorumludur. İKY çalışanların işini

sevmesini, aidiyet duygusunun yerleşmesini ve yaptığı işten memnun kalmasını sağlamalıdır. Bunun için çalışın gelişmesine daim destek olmalıdır (Ertürk, 2011:9).

Toplumsal amaç, örgütsel amaç, işlevsel amaç ve kişisel amaç İnsan kaynakları Yönetiminin Evrensel olarak kabul edilmiş dört temel amacıdır. Bununla birlikte daha özelde İKY'nin amaçlarını şöyle sıralayabiliriz; Verimlilik, İş hayatının kalitesi, Hukuksal uyum, Rekabet avantajı sağlamak ve İş göçünün uyum yeteneği (Çetin, & Arslan, & Dinç, 2014:4). Aşağıda bu kavramlar kısaca açıklanmaktadır.

Verimlilik; örgütün var oluş sebebi üretim yapmaktadır. Bu üretimi en sağlıklı şekilde yapabilmek örgütün devamlılığı için önemlidir. İKY çalışanların başarılarını ve verimliliğini artırmaya yönelik faaliyetler yürütmelidir. Buda netice olarak örgütün verimliliğini artıracaktır.

İş hayatının kalitesi; Çalışının iş yerinde kendini değerli hissetmesi verimlilik için önem arz etmektedir. İşveren, çalışanın fikirlerini sorması, düşüncelerine önem vermesi gerekmektedir. Bu tür faaliyetler ile aidiyet duygusu gelişir ve çalışan kurumun bir parçası olarak kendini görebilir.

Hukuksal uyum; İnsan Kaynakları Yönetimi, ulusal ve uluslararası alanlarda değişen yasal düzenlemelerin takibini sağlamak ve bu değişiklikleri örgüt içerisinde uygulaması gerekmektedir. Yasal düzenlemelere uyulmaması durumunda cezai yaptırımlar almaktadır (Çetin, vd. 2014:4). Kısaca hukuksal uyum, örgütün yasaların dışına çıkmadan faaliyet göstermesidir. İKY ise bunu sağlamayı amaçlamakta ve bundan sorumludur.

Rekabet avantajı sağlamak; finansal amaçlar güden şirketler için rekabet kaçınılmazdır. İşletmeler rekabet avantajı sağlayabilmek için birçok yöntem denerler (Çetin, vd. 2014:4). Bunlardan biri de İKY'dir. Yetkin çalışanlar ile diğer işletmeleri geçmeye çalışmak önemli yer tutar. İnsan Kaynakları Yönetimi bu açıdan çok büyük bir silahtır.

İş gücünün uyum yeteneği; işletmelerin çalışma alanları, koşulları, pazarları sık sık değişiklik göstermektedir. Değişen koşullara hızlıca uyum sağlayacak insan kaynağı olması gerekmektedir. Teknolojinin gelişmesi ile beraber şirketler hızlı bir şekilde elektronik işletim sistemlerine geçmiştir. Bu geçişte elektronik işletimlere uyum sağlayamayacak bir insan kaynağı örgüt için çok ciddi zararlar getirir. İşletmelerde çalışanlar hızlı değişim yeteneğine sahip olmalıdır (Çetin, vd. 2014:4).

1.3.2. İnsan Kaynakları Yönetimine Hâkim Olan Temel İlkeler

Çağdaş kamu personel yönetimine hâkim olan temel ilkelerin çoğu İnsan Kaynakları yönetiminde de uygulama alanı bulmuştur. Ancak işleyiş ve özellikler temel farklılıkları mevcuttur. İnsan Kaynakları Yönetimine Hâkim olan temel ilkeler şöyledir; Tarafsızlık ilkesi, yeterlilik ilkesi, verimlilik ilkesi, güvence ilkesi, açıklık ilkesi, insana saygı ilkesi, gizlilik ilkesi, Yönetime katılım ilkesidir.

1.3.2.1. Tarafsızlık İlkesi

Tarafsızlık ya da başka bir ifade ile yansızlık ilkesi, üstlerin astlara karşı nasıl davranması gerektiği ile ilgili ölçütleri belirler. Üstler, astların siyasi düşüncesi veya etnik bir durumdan kaynaklı olumsuz bir tutumu olmaması gerekir (Çetin, vd. 2014:5). Kamu personel yönetiminde tarafsızlık ilkesi, personelin işe alımı ve personelin sağladığı hizmet noktasında herhangi bir siyasi parti veya zümre ile bağının olmamasını tanımlar. Kamu personeli herkese eşit davranmalıdır. Aynı şekilde özel sektörde çalışan yöneticiler, çalışanlar arasında herhangi bir ayırım yapmamalıdır. Çalışanın işine bağlılığı ve başarısı tek ölçüt olmalıdır. Siyasi, din, dil ırk vb. gibi nedenlerden dolayı çalışanlar arasında ayırım yapmak tarafsızlık ilkesine aykırıdır.

1.3.2.2. Yeterlilik İlkesi

Örgütte çalışan kişinin görevini yapabilme derecesi olarak tanımlanabilir. Her bir görev için görevin gerektirdiği kabiliyetler belirlenmeli ve en yetenekli kişi işe alınmalıdır (Çetin, vd. 2014:5). Çalışan başarılı ise yeterlilik ilkesine sahiptir. İlkenin uygulanabilmesi için işe alımda kişinin yeteneğini ölçebilen sınavlar yapılmalıdır. Yapılacak olan sınavlar herkese duyurulmalıdır (Ertürk, 2011:14). Herkese başvuru fırsatı verilmesi gerekir (Can, vd. 2009:28). İşe alımda istenen şartlar gerçekçi ve ayrımcılığa sebep olmaması gerekmektedir. Dil, din, ırk, mezhep vb. sebepler göz önünde bulundurulmadan kişi işe alınmalıdır. Sınav sonuçları herkesle paylaşılmalıdır. İşe alımda kişinin bilgisi, yeteneği ve başarısı esas alınmalıdır.

1.3.2.3. Verimlilik İlkesi

Örgütün amacını gerçekleştirebilmesi için kullandığı kaynaklar ile elde edilen üretim arasındaki ilişkiye dayanmaktadır. Belirli bir kaynak ile elde edilen üretim bir önceki döneme göre fazla ise veya kaynağın azaltılması ile elde edilen üretim aynı ise örgütün verimliliğinin fazla olduğunu gösterir. İnsan kaynağının verimli bir şekilde kullanılması da aynı mantığa dayanmaktadır. Belirli bir çalışan ile elde edilen üretim bir önceki döneme göre fazla ise veya

insan kaynağının azaltılması ile elde edilen gelir bir önceki döneme göre aynı ise insan kaynağının verimli bir şekilde kullanıldığını gösterir. Bu açıdan insan kaynaklarında verimlilik ilkesi belirli bir insan kaynağının fiziksel ve düşünsel göçünden yararlanmayı ifade eder (Ertürk, 2011:14).

1.3.2.4. Güvence İlkesi

Kariyer ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Bir kişinin kariyer basamaklarını yürüyebilmesi için uzun süre o iş içerisinde çalışması gerekir (Çetin, vd. 2014:5). İş güvencesi, haklı bir neden olmadığı sürece işgörenin kurum içerisinde faaliyet göstermesini ifade eder (Çetin, vd. 2014:5).

Kamu personel yönetiminde iş güvencesi hâkimdir. Personel, herhangi bir suç işlememesi durumunda ömür boyu görevde kalır. Özel sektör örgütlerinde de çalışanlar iş güvencesine sahip olmak isterler. Örgütte verdikleri emek karşılığında işini kaybetmek istemeyen çalışanlar iş hacminin azalması, kriz vb. durumlarında işlerini kaybetme korkusu yaşarlar. İş Kanunu'nun 17. Maddesinde haklı nedenler ile işverenin çalışanı işten çıkarabileceği belirtmiştir. 13. Maddede ise herhangi bir neden olmadan da önceden haber vermek koşulu ile işverenin çalışanı işten çıkaracağını belirtmiştir (İş Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4857.pdf>)

İş güvencesi sağlamak amacıyla, 1975 yılında işverene çalışanı işten çıkarması durumunda altı ay süreyle işçi alamayacağı belirtilmiştir. Bu konudaki düzenleme kapsamında işçi alma durumunda işveren öncelikle işten çıkarılan kişiye bu işi duyurmalıdır (Can, vd. 2009:32). Ancak getirilen maddenin caydırıcılığı bulunmamaktadır. İşveren çalışan aldıktan sonra diğer işçileri işten çıkarabilmektedir ve bunun ispatlanması çoğu zaman olanaksızdır. İş hacminin azalması, kriz vb. durumlarında işten çıkarılan işçiler için ülkemizde ve batı ülkelerinde tazminatını ödeyerek işten çıkarılması hususları kanunla düzenlenmiştir.

İş güvencesinin en iyi uygulandığı ülke Japonya'dır. Çalışanlar örgütte ömür boyu istihdam edilirler. İş hacminin azalması durumunda bütün çalışanların maaşları azaltılır, iş hacmi artması durumunda ise maaşlar artırılmaktadır (Ertürk, 2011:15).

1.3.2.5. Açıklık İlkesi

Örgütün bütün yönleri ile çalışanlara açık olması anlamını taşımaktadır. Çalışanın aidiyet duygusunun gelişmesi ve örgüte olan katkılarının yüksek olması açıklık ilkesine bağlıdır. Çalışanın örgütün faaliyetlerinden haberdar olması gerekir. Bu birçok farklı yöntem ile yapılmaktadır. Örgütte çıkarılan kurum içi gazete, küçük el kitapları, kurum içi ilanlar gibi

etmenler ile örgütün faaliyetleri çalışanlara duyurulmaktadır. Örgütün hedeflerini, amaçlarını çalışanlar ile paylaşması açıklık ilkesi gereğidir. Yapılan toplantılarda gerçekleştirilenler ve gerçekleştirilmek istenenlerin çalışanlar ile paylaşılması çalışanların motivasyonu ve aidiyetini artırmaktadır (Ertürk, 2011:15).

1.3.2.6. İnsana Saygı İlkesi

Yöneticilerin ve çalışanların birbiri ile ilişkisini ve örgütün toplum ile ilişkisi açısından çok önemli bir ilkedir. Çalışanların seçimi, yetiştirilmeleri, eğitim çalışmaları ve çalışanı örgüt bünyesinde tutulması için motive edilmesi bu ilke ile doğrudan ilişkilidir (Ertürk, 2011:15).

1.3.2.7. Gizlilik İlkesi

Gizlilik ilkesi açıklık ilkesi ile çeliyor gibi görünse de kullanım alanları farklı olduğu için çelişmemektedir. Örgüt bütün faaliyetlerinden çalışanları haberdar etmesi gerekir. Ancak gizli tutması gereken bilgileri de bulunabilmektedir. Örneğin çalışanlara ait bilgilerin gizli tutulması herkese paylaşılmaması gerekmektedir. Kısacası gizlilik ilkesi, örgüt içerisinde paylaşılmaması gereken bilgilerin muhafaza edilmesidir.

1.3.2.8. Yönetime Katılım İlkesi

Alt kademede yer alan çalışanların edindikleri bilgi ve tecrübelerini yöneticileri ile paylaşması gerektiğini vurgulamaktadır. Genellikle yönetime katılım çok az olmaktadır.

1.3.3. İnsan Kaynakları Yönetimi ile Kamu Personel Yönetimi Arasındaki Farklar

İnsan kaynakları yönetimi 1970'li yılların sonuna doğru Kamu personeli yönetimi yerine kullanılmaya başlanmıştır (Can, & Kavuncubaşı, & Yıldırım, 2009:10). İKY özel sektörde ortaya çıkan bir kavramdır. Ancak kamu kurumlarında oldukça ilgi görmüştür. İnsan Kaynakları yönetimi ve kamu personel yönetimi kavramlarının tanımın aynı olup olmadığı, birbirinin yerine kullanılıp kullanılamayacağı hala tartışılmaktadır. Ancak İKY kavramının da kabul gördüğünü söylemek mümkündür. Çünkü akademik literatürde, Personel Yönetimi kavramı yerine İnsan Kaynakları Yönetimi kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Ancak kamu ve özel sektör arasında ciddi derecede farklılıklar olduğu için bazı akademisyenlere göre İKY'nin kamuda tamamen uygulamaya geçmesi halihazırda pek olanaklı görünmemektedir. Bu bağlamda; i. Kamu yöneticileri siyasal sisteme tabidir. ii. Bürokrasiden kaynaklı özel sektörde olduğu gibi yöneticiler serbest değildir. iii. Kamuda siyasi müdahaleler ve kayırmacılık olgusu hâkimdir. iv. Ömür boyu bir istihdam biçimi olarak algılanmaktadır. v.

Kâr elde etme hedefi yoktur; gibi nedenler kamunun Kamu Personel Yönetimi anlayışından İnsan Kaynakları Yönetimi anlayışına geçişin önündeki engellerdir (Şen, 2020:70).

Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi arasındaki temel farklılıklar şöyle özetlenebilir: Personel yönetimi sadece personele yönelik işlevler gerçekleştirirken İnsan Kaynakları Yönetimi, kaynak merkezlidir. Bütün örgütün insan kaynaklarıyla ve gereksinimleri ile ilgilenir (Can, vd. 2009:10). İKY yönetimin üst düzeyinde yer alır. Personel yönetimi pragmatik ve çoğulcu iken insan İnsan Kaynakları Yönetimi Stratejik ve bütüncüdür. Çalışanların örgütte bağlılığı sorununu personel yönetimi çözümleyemezken İnsan Kaynakları Yönetimi bunu gerçekleştirir. Personel yönetimi, belirlenen politikaları gerçekleştirmek için faaliyet gösterirken İnsan Kaynakları Yönetimi örgütün belirlediği hedefleri gerçekleştirir. Personel yönetiminde başarı ölçütü belirlenen politikaların ne kadarının gerçekleştirildiği ile ölçülürken İnsan Kaynakları Yönetiminde başarı ölçütü örgütün amaçlarının ne kadar gerçekleştirildiği ile ölçülmektedir (Can, vd. 2009:11). Personel yönetimi sadece personelle ilgi iken İnsan Kaynakları Yönetimi örgütün bütün kademelerinde yer alan çalışanlar ile de ilgilidir. Sadece alt kademede çalışanlar değil üst kademede yer alan yöneticilerde İKY'nin ilgi alanıdır. Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları arasındaki diğer farklar ise aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir (Tablo 1 ve 2).

Tablo 1: Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar

Personel Yönetimi Anlayışı	İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışı
Taktik odaklıdır.	Strateji odaklıdır.
Kısa vadelidir ve örgütlenmenin diğer alanlardaki politikalarına karşılık verir.	Uzun vadelidir ve örgütlenmenin diğer alanlarındaki politikaları yönlendirir.
Sorunları genel bir çerçeve olmaksızın ayrı ayrı ele alır.	Sorunları açık bir biçimde tanımlar ve örgütle ilişkili bir çerçeveye yerleştirir.
Çalışanlar karar almaya çok az dahildir, geleneksel çalışma şekilleri olan örgütlenmelerdir.	Çalışanların karar almaya dahil etmenin önemi üzerinde durulur.
Sendikalaşmış örgütler görülebilir.	Bireysel, bağımsız, anlaşmaları teşvik eder ve sendikalaşmaya çok önem vermez.
Birey gruplarına aynı ödülleri ve koşulları sağlamaya odaklıdır.	Münferit sözleşmeler, ücret ve ödül sistemlerine odaklanır.

Personel fonksiyonu faaliyetlerinin hepsinde uzmanlaşmaya çalışır.	Daha çok politika, planlama, izleme ve değerlendirmeye odaklanır ve işe alım, seçme ve değerlendirme, vb. faaliyetleri bölüm yöneticilerine bırakmaya çalışır.
--	--

Kaynak: Canan Çetin, Temel işletmeciliğe giriş, İstanbul: Beta yayınları, 2012, s.242

Tablo 2: Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Arasındaki Farklar

Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
İş odaklı	İnsan odaklı
Operasyonel faaliyetler	Danışmanlık faaliyetleri
Kayıt sistemi	Kaynak anlayışı
Statik bir yapı	Dinamik bir yapı
İnsan maliyet unsuru	İnsan önemli bir girdi
Kalıplar ve normlar	Vizyon, misyon
Klasik yöntem	Toplam kalite yönetimi
Talimata uyan insan	İş yönlendiren insan
İç planlama	Stratejik planlama

Kaynak: Zeyyat Sabuncuoğlu, 2009, s. 11.

1.3.4. Ülkemizde Kamu Hizmeti ve Kamu Personel Yönetimi

Türkiye’ de, kamu hizmetleri merkez ve taşrada örgütlenen kamu örgütleri ve kamu görevi ifa eden kamu personeli eliyle sunulmaktadır. Bu kamu personelinin büyük bir kısmı memurdur. Bu açıdan kamu personel yönetiminin genel görünümü konusundaki değerlendirmeleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) üzerinden yapmak kanımızca doğru bir yaklaşımdır. Ancak bu değerlendirme öncesinde kısaca Osmanlı’dan günümüze ülkemiz kamu yönetimi anlayışı ve ona paralel olarak biçimlenen kamu personel rejimi yaklaşım ve sürecine değinmek gerekir.

Kamu personel rejimi, kamu yönetiminin odak noktasında yer alan ve devletin istihdam ettiği personeli çalıştırılmaya yönelik oluşturduğu sistemdir (Aslan, 2005:1). Konumu itibarıyla bu rejim, toplumsal, ekonomik, kültürel, siyasal ve yönetsel tüm değişimlerle iç içe olup onlardan doğrudan etkilenir (Canman, 1995: 251). Bu bağlamda Türk kamu personel rejimi Osmanlının son döneminden günümüze sürekli bir değişim ve dönüşüm içindedir (Altan, 2016: 383).

Osmanlı Devleti'nin klasik dönem olarak adlandırılan kuruluş ve yükselme döneminde, yönetici sınıf devşirme usulüyle toplanan ve Enderun Mektebinde yeteneklerine göre yetiştirilerek devletin değişik kademelerinde askeri ve idari görevler üstlenen kişilerden oluşurdu. Her şeyi padişaha ve devlete borçlu olan ve padişaha ve devlete son derece sadık birer görevli olarak yetiştirilen bu kişilerin görevlendirmeleri, liyakat ilkesi temelinde yapılırdı. Ancak, 16. yüzyılın sonundan itibaren liyakat sisteminden uzaklaşılmasıyla liyakatin yerini kayırmacılık almaya başlamıştır (Findley, 1994: 11).

Osmanlı'daki yönetim sistemini genelde; merkeziyetçi, kuralcı, gelenekçi ve seçkinci olarak nitelendirebiliriz. Yükseliş ve Tanzimat döneminde liyakata önem veren düzenlemeleri ön plana çıkaran bu sistem, özellikle İmparatorluğun ekonomik ve siyasal çöküş yaşadığı dönemlerde liyakat ve kariyer ilkelerindeki bozulmayla kendi sonunu da hazırlamıştır. Bu dönemde Padişahlara sunulan ıslahat taleplerinde liyakat çağrısı önemli bir yer tutarken, sık sık “adam kıtlığından” söz edilmesi de liyakatsiz insanların yönetim kademelerine gelmesinden kaynaklanmaktadır (Mardin, 2009: 24-42). Sonuç olarak Tanzimat dönemiyle birlikte kamu personel alanında önemli dönüşümler yaşansa da, Personel rejimi anlayışı ve uygulamalarıyla Osmanlıdan Cumhuriyete dönemine iyi bir mirasın bırakıldığı söylenemez.

Cumhuriyet dönemi Türk kamu personel sisteminin temeli 1924 Anayasası ile 788 sayılı Memurın Kanunu'na temelinde yürütülmüştür. İkinci Dünya Savaşı sonrasında çok partili sisteme geçilmesinin ardından 1940'lı yıllarda özellikle yabancı uzmanlar öncülüğünde Türk kamu personel sistemini reforma yönelik bir dizi çalışma söz konusudur. Bu anlamda Cumhuriyetin ilk yıllarından 1980'lere kadar kamu yönetimi ve kamu personel rejimi hep reform çabası içinde olmuştur diyebiliriz. Hazırlanan raporlar dikkate alınarak yapılan çalışmalarla, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi kurulması ve 657 sayılı Devlet Memurları kanunun çıkarılması gibi kurumsallaşma ve yasalaşma yönünde çeşitli adımlar atılmıştır (Karatepe&Kurnaz, 2019: 90-91).

1980'ler sonrasında ortaya çıkan yeni dünya düzeninin; “dümen tutan devlet” yaklaşımıyla kamu personel rejimi de esnekleşmiş, dayanışmacı, toplu sözleşmeye dayalı ücret ilişkisi yerine; rekabete, bireysel sözleşmeye dayalı bir ücret ilişkisini, kamu sektöründe de kurul

yapılanmalarını, başat kategori olan memurluk yerine sözleşmeli personel uygulamasını, özelleştirme ve taşeronlar vasıtasıyla iş görmeyi yaygın hale getirmiştir (Aslan, 2006: 107-111).

1980’li yıllar sonrasında, örn. 1982-1990 yılları arasında toplam 305 kanun hükmünde kararname çıkarılmış olup bunların %40’ı kamu personel rejimi ile ilgilidir. Böylece kamu personel rejimi kanun hükmünde kararnameler ile sürekli değişikliğe uğratılmıştır. 2005 yılında hazırlanan Kamu Personeli Yasa Tasarısı Taslağı ile de sözleşmeli kamu personel rejiminin temel unsuru haline kurucu unsuru haline getirilmiştir. Bu bağlamda istihdam türlerine hizmet satın alma eklenerek kamu hizmetlerinde genel olarak taşeronlaşmaya gidilmiştir. Kamu personel rejiminde önemli bir değişiklik noktası ise üst kademe yönetim mevkilerini “siyasal kayırmacılık” ilkesine açan siyasal kadro uygulaması öngörülmesidir. 2000’li yıllar sonrasında Kamu personel rejiminde genel eğilim değişmiş, kamu personelinin memurluktan “çalışan”a doğru evirildiği bir anlayış uygulamaya sokulmuştur (Güler, 2013: 93).

1999 yılında Devlet Memurları Sınavı (DMS), daha sonra 2002 yılında Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) yapılmaya başlanmıştır. (Tutum, 1990: 34-37). Ancak bu olumlu gelişmeler özellikle yönetici kadrolarına yapılan atama, yer değiştirme ve terfilere yansımamıştır. Kariyer mesleklere girişte, mülakat uygulamalarında liyakat ilkesini çiğneyen durumlar yaşanmaya devam edilmiştir (Küçük, 2019:13).

Sonuç olarak Cumhuriyet döneminin başından başlayarak tüm anayasalarda yer verilen ve 657 sayılı DMK gibi da mevzuat hükümleriyle Türk kamu personel rejiminin temel ilkeleri arasında yer alan liyakat ilkesinde; bazı olumlu uygulamalara karşın genelde gerek sistemin kendisinden gerekse sistem dışı etkenlerden ya da uygulandığı ortamlardan kaynaklanan nedenlerle sapmaların önüne geçilememiş, tüm çabalara karşın kamu personel rejiminin sorunları çözülememiş ve bu ilkedan kaynaklı belirgin bir başarı elde edilememiştir. Aksine, Türk kamu yönetiminde yaygınlaşan siyasi atamalarla bürokrasinin niteliği bozulmuş, akraba, hemşeri kayırmacılığına dayalı uygulamalarla, kamunun vatandaşla hizmet sunma temel görevi ile kamu yararını sağlama amacı zarar görmüştür.

Çalışmamızın bu aşamasında, halen kamu personel rejimi ve liyakat ilkesi için temel yasal düzenleme olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’nın ilke ve yaklaşımlarını inceleyecek, bu konudaki temel kanuna rağmen mevcutta farklı uygulamaların nasıl yapıldığı konusunu irdeleyeceğiz.

1.3.5. Devlet Memurları Kanunu’na Göre Kamu Personeli ve İstihdam Biçimleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda kamu personeli dört gruba ayrılmıştır. Dört grup dışında herhangi bir isim ile kamuda istihdamın yasak olduğu belirtilmiştir. Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört sınıf mevcuttur. 657 sayılı Devlet

Memurları Kanunu'nda temel istihdam biçimi memur olarak belirlenmiştir. Sözleşmeli personel ve geçici personel ise özel durumlarda istihdam edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Kayar, 2011:38-39).

1.3.5.1. Memur

Kamu hizmetinin yerine getirilmesi için devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen kişilerdir. Kendisine verilen kamu yetkisini kullanabilmekte ve düzenli bir gelir elde etmektedir (Güler, 2013:88). Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde memur olunabilmesi için genel ve özel şartlar belirtilmiştir. Genel şartlar herkes için geçerli iken özel şartlar ise alınacak kuruma bağlı olarak değişiklik göstermektedir (DMK, 1965:4199). Memur alacak kurumun mevzuatına göre koşullar değişiklik göstermektedir. Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen genel ve özel koşullar dışında idare, başka bir koşul belirtmez (Akgüner, 2009:80).

Genel koşullar

Vatandaşlık (yurttaşlık) koşullu

Devlet memuru olabilmek için Türk vatandaşı olma şartı getirilmiştir. Yurttaşların ülkelerine daha sadık olacağı ve hukuksal açıdan memurun alacağı sorumluluğun daha fazla olacağı düşüncesiyle bu koşul getirilmiştir. Bununla Türk vatandaşlığı olan birinin başka bir ülkenin vatandaşı olması memurluğa engel teşkil etmemektedir (Akgüner, 2009:80-81).

1982 Anayasasının 66. Maddesine göre, Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür. Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türk'tür. Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarda kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilebilir. Hiçbir Türk, vatana bağlılıkla bağdaşmayan bir eylemde bulunmadıkça vatandaşlıktan çıkarılamaz. Vatandaşlıktan çıkarılma ile ilgili karar ve işlemlere karşı yargı yolu kapatılamaz (Kayar, 2011:83).

Yaş koşulu

Devlet memurları Kanunu'nun 40. Maddesine göre genel olarak 18 yaşını dolduranlar devlet memuru olabilmektedir. Herhangi bir meslek ve sanat okulundan mezun olanlar da 15 yaşını doldurması koşulu ile devlet memuru olabilmektedir. Ancak bunun için kaza-i rüşd (erginlik) kararı alması gerekmektedir (Akgüner, 2009:85). Kamu Personeli Seçme Sınavı'nda ise A grubu kadroları için üst yaş sınırı 35 olarak belirtilmiştir (Kayar, 2011:185).

Öğrenim koşulu

Devlet Memurları Kanunu'nun 41. Maddesinde genel olarak 8 yıllık eğitim süresini yani ortaokul öğrenimini bitirenlerin devlet memuru olabileceğini belirtmiştir. Ortaokul eğitimini bitiren kişilerin istekli olmaması veya kişi sayısının az olması durumunda ilk öğretimini bitirenler memur olarak alınabileceği belirtilmiştir. Belirtilen öğrenim koşulunun gerçekçi olmadığı söylenebilir. Şu an ki Türkiye koşullarında bu öğrenim koşulu ile alınacak memurunun kamu hizmetini sağlıklı bir şekilde yerine getiremeyecektir. Bununla beraber Türkiye'de işsizlik problemi mevcuttur. Herhangi bir memur alımı için yüzlerce başvuru olmaktadır. Bundan dolayı öğrenim koşulu tekrardan düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim ülkemizde son 20 yıl incelendiğinde alınan bütün memurlar için farklı bir öğrenim koşulu belirtildiği söylenebilir. Başvuru koşullarında da eğitim fakültesi mezunu olmak, Siyasal Bilimler fakültesi mezunu olmak gibi koşullar mevcuttur.

Kamu haklarından yoksun bulunmamak koşulu

Devlet memuru olacak kişinin siyasi haklardan yoksun olmaması gerekmektedir. Bununla beraber bu siyasi hakların kullanılmasından yana bir mahrumiyet olmaması gerekir. Seçme ve seçilme hakkını yitiren kişilerde devlet memuru olamazlar (Akgüner, 2009:86-87).

Hükümlü (mahkûm) olmamak koşulu

Devlet memuru olabilmek için bazı suçlardan mahkûm olmamak gerekir. Bununla beraber kasten işlenen suçlardan dolayı bir yıl veya daha çok süre ile hapis cezası yatan kişi memur olamaz (Kayar, 2011:188). Af olması durumunda memur olabilir. Ancak affa uğramış olması durumunda da ulusal savunmaya karşı suçlardan, devlet güvenliğine karşı suçlardan, devlet sırlarına karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan, zimmet, rüşvet, dolandırıcılık, güveni kötüye kullanmadan, casusluk, irtikap, hırsızlık, sahtecilik, ihaleye fesat karıştırmadan, hileli iflastan ve kaçakçılıktan mahkûm olan kişiler memur olamaz.

Askerlik koşulu

Devlet memuru adaylarının askerlikle ilgilerinin olmaması gerekmektedir. Memur adaylarından askerliğini ertelediğini, askerliğini yaptığını veya askerlik yapmaya elverishi olmadığını belgelemesi istenir (Akgüner, 2009:87-88)

Sağlık koşulu

Devlet memuru olacak kişinin görevini yerine getirmeye engel olacak bir akıl hastalığının olmaması gerekmektedir.

Özel koşullar

Yapılacak kamu hizmetinin özelliğine göre genel koşulların yanında özel koşullarda belirtilmiştir. Özel koşullar genel koşullara aykırı olamaz (Akgüner, 2009:89-90). Devlet Memurları Kanunu'nda iki adet özel koşul belirtilmiştir. Bunlardan birincisi; diploma almış olmaktır. Memurların alınacağı hizmet sınıfına göre belirli bir eğitim seviyesi talep edilmektedir. Örneğin Avukatlık hizmetleri sınıfı için hukuk fakültesinden mezun olmak ve avukatlık ruhsatı almak koşulu getirilmiştir. İkinci özel koşul ise kurumların mevzuatında belirtilen özel koşullara göre memur alınabileceği koşuludur (Kayar, 2011:195). Her bir kamu kurumunun kendi özel işleyişi ve mevzuatı mevcuttur. Buradaki kamu hizmetlerinin niteliğine göre personel alımı gerçekleştirilir.

Memur olabilmek için yukarıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Ancak bunun bir kuraldışı bir durumu mevcut olup istisnai memurluk olarak karışımıza çıkmaktadır. İstisnai Memurluk; memur olabilmek için yerine getirilmesi gereken bazı şartların saf dışı edilerek yapılan atamalardır. İstisnai memurları kamu yöneticisi kişiyi sınava almadan doğrudan atamaktadır (Güler, 2013:88). Kimi görevlerin daha önemli olduğu kabul edilerek bu görevlere atamalarda bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. TBMM'de istihdam edilen memurları tümü, bazı müsteşarlıklar, Cumhurbaşkanlığında çalıştırılan tüm memurlar, valiler istisnai memurluğa örnek olarak verilebilir. İstisnai memurlukta Devlet memurları Kanunu'nda belirtilen genel şartlar geçerlidir (Akgüner, 2009:103-104).

1.3.5.2. Sözleşmeli personel

Bu kategoriye dahil olan personel iş tanımına dahil olup kariyer sistemine dahil değildir. Sözleşmeli personelin herhangi bir statüsü veya iş güvencesi bulunmamaktadır. Belirli bir süre istihdam edilmektedir. Sözleşme süresi bitmesi durumunda kamu yöneticisi ilgili sözleşmeyi tekrardan imzalatmayabilir. Sözleşmeli personel kamu hizmetinde doğacak herhangi bir ihtiyaç olması durumunda atanmaktadır. Ulusal plan ve programlarda yer alan önemli projelerde, zorunlu durumlarda, özel bir meslek ve uzmanlığa ihtiyaç durumlarında istihdam edilmektedir (Güler, 2013:89). Burada önemli olan çalıştırılan kamu hizmetinin devamlı olmamasıdır. Sürekli ve asli kamu hizmetlerin de memurlar çalıştırılmaktadır. Kısa süreli işlerde ise sözleşmeli personel uygulaması mevcuttur. Sözleşmeli personel

memurlardan daha fazla ücret alabilmektedir. Ancak birçok haktan yoksundurlar. Güvence esası olmadığı için sağlıklı bir çalışma biçimi olmadığı söylenebilir (Akgüner, 2009:50).

1.3.5.3. Geçici personel

Mevsimlik işlerde veya bir yıldan az süreli işlerde istihdam edilen kişilerdir. Sözleşme ile çalıştırılmaktadırlar ve sözleşmeli personel gibi işçi sayılmamaktadırlar (Güler, 2013:90).

1.3.5.4. İşçiler

Memur, sözleşmeli personel ve geçici personel grupları dışında kalıp kamuda istihdam edilen diğer kişiler işçi grubuna dahil olmaktadır. İşçiler iş yasasına göre istihdam edilmektedir (Güler, 2013:90). İşçiler Devlet Memurları Kanun'una tabi değildirler. Özel hukuk hükümlerine bağlı olarak kamu kurum ve kuruluşlarında birden fazla işçi çalıştırılmaktadır. Sürekli işçi kadrolarında ve geçici statülerde çalıştırılabilmektedir (Akgüner, 2009:57)

1.4. KALKINMA PLANLARINDA TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

1.4.1. 2000'li Yıllardan Önceki Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Yönetimi

Kamu personel rejimi, Osmanlıdan günümüze sürekli bir değişim içerisinde olmuştur. Cumhuriyet ilanından sonra yeni Türkiye'nin inşasına başlanmıştır. İlk yıllarda birçok kurumda olduğu gibi personel rejiminde de yapısal ve işlevsel özellikler korunmuştur.

Yeni personel rejiminde Liyakat ve Kariyer ilkeleri üzerinde durulmuş ve bu iki kavrama yönelik çalışmalar sürdürülmüştür. Bununla beraber memurun üstlendiği görevler, maaş emeklilik, işçilerin statüsü gibi konularda düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. İlettiğimiz konulara yönelik 1926 yılında 788 sayılı memurun Kanunu çıkarılmıştır (Altan, 2010:424). Çalışmalar hızla devam ederken 1939 yılında II. Dünya Savaşı çıkmıştır. II. Dünya savaşı çıkması ile birçok kurumun yapılanmasına aksaklıklar meydana geldiği gibi Kamu Personel Yönetimine yönelik yapılan çalışmalarda sekteye uğramıştır.

788 sayılı kanun ile oluşturulan Kamu personel Rejimi 1965 yılına kadar devam etmiştir. 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Çıkarılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ilk çıktığı yıldan bugüne dek çok kez eleştirilmiş ve birçok değişikliğe uğramıştır (Altan, 2010:425). 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. 1965 tarihinden itibaren Türkiye planlı bir kalkınma modeline geçmiş ve DPT'nin kurulmasından sonra on bir adet beş yıllık kalkınma planı yayımlanmıştır. Yayımlanan on bir adet beş yıllık kalkınma planında kamu yönetiminin temel politikaları ile ilgili olarak ilkelerin yer aldığı çok sayıda konu/alan mevcuttur. Çalışmamızda sadece Kamu Personel Yönetimi ve İnsan

Kaynakları Yönetimine yönelik olarak yapılan çalışmalar ele alınacak ve 2000’li yıllara kadar olan dönemdeki genel yaklaşım ile 2000’li yıllar sonrasında genel olarak bu yaklaşımda veya politikalarda varsa değişim ve dönüşüm karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967 yıllarını kapsamaktadır. Planın yayımlandığı döneme bakıldığında I. ve II. Dünya savaşlarının askerlik süresinin uzun olduğu görülmektedir. Erkeklerin askerde olması ve kadın istihdamının çok az olması sebebi ile işsizlik sorununun olmadığı veya ülke gündemini meşgul etmediği söylenebilir. Bununla beraber tarımda makineleşmenin olmaması sebebiyle de işsizliğin olmadığını söylenebilir (Altın, 2015:71).

Yukarıda iletmiş olduğumuz sebeplerden dolayı Birinci Beş Yıllık kalkınma Planı’nda personel yönetime dair detaylı bir planlama yapılmamıştır. Ayrı bir düzenleme oluşturulmamıştır. Kamu personel yönetime dair genel değerlendirmelere yer verilmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda memurların gelir düzeyine vurgu yapılmıştır. Bir önceki döneme göre memurların gelir dağılımından daha az pay aldıklarına dikkat çekilmiştir. (I. BYKP, s. 49). Alınacak personelin niteliği üzerinde durulmuş ve personel kayıplarının yaşanmaması için üst kademe çalışan personelin gelirin düzenlenmesi gerektiği söylenmiştir. (I: BYKP, s.77). Bir diğer önemli nokta ise personel alımlarında kayırmacılığın olduğuna dair tespitler yapılmış bunun önlenmesi için çalışmalar yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

İkinci Beş yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 yıllarını kapsamaktadır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan farklı olarak kamu personeline daha fazla yer verilmiştir. Teknik personelin yetersiz olması ile mevcut personelin dengesiz dağılımı üzerinde durulmuştur. Örneğin toplam doktorların %40’ı nüfusun %8,3’nün olduğunu İstanbul bölgesinde bulunduğu tespiti yapılmıştır. (II. BYKP:147). Personelin eğitiminin yeterli düzeyde sağlanamadığı, görev ve yetki karmaşası ve organizasyon bozuklukları gibi nedenlerden kaynaklı kamu personel yönetiminin yetersiz olduğu vurgulanmıştır (II. BYKP:147). Memurlara verilen ücretin yetersiz ve adaletsiz olduğu yeniden vurgulanmıştır. Bir diğer nokta ise memurların işçilere oranlar daha az maaş aldığı belirtilmiş bunun düzeltilmesi adına çalışmalar yapılacağı söylenmiştir. Personelin eğitim seviyesinin düşük olduğu belirtilmiş bununla beraber yöneticilerin yönetim alanında eğitiminin düşük olduğu ve yönetim alanında eğitim alan yöneticinin çok az olduğu vurgulanmıştır.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda verilen sayısal verilerde idarecilerin yüzde 53 ünün yüksek eğitim gördüğünü, yüzde 31 inin lise, yüzde 12 si orta ve yüzde 4 ise ilkokul mezunu olduğu belirtilmiştir. Verilen bir diğer sayısal veride ise kamu sektöründe bulunan toplam

sevk ve idarecilerin sadece yüzde 9 unun sevk idare noktasında özel eğitim gördüğü belirtilmiştir (II. BYKP s.148). Verilen sayısal verilerden de anlaşılacağı üzere yöneticilerinin çok azının yönetim faaliyetini gerçekleştirdiği alanda özel eğitim aldığı görülmektedir.

Bu sorunların ortadan kaldırılması için yapılması gerekenler şöyle belirtilmiştir; İdari ve teknik personel dağılımındaki dengesizlik konusunda tedbirler alınacağı belirtilmiştir (II. BYKP:552). Kurum içerisinde mevcut personel fazlalığının nakiller, yeniden eğitime ve yeni açılacak iş alanına aktarılacağı belirtilmiştir (II. BYKP: 157). Mevcut personelin niteliğinin artırılması için hizmet içi eğitim programları başlatılacağı belirtilmiştir (II. BYKP, 166). Üst yönetim kademeleri için liyakat ilkesi uygulanacağı belirtilmiştir. Aynı işi yapan personelin farklı kurumlarda farklı ücret almaları önlenecektir (II. BYKP, 224).

İkinci Beş yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personeli eğitimine özellikle önem verilmiştir. Üst düzey kamu personelinin eğitimi için Türkiye ve Ortadoğu Amme idaresi Enstitüsü ve Devlet Personel Dairesi işbirliği ile eğitim programları yapılacağı kararı alınmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977 yıllarını kapsamaktadır. Planda bir önceki kalkınma planlarında alınan kararların kamu personel yönetiminin gelişimine katkısı vurgulanmıştır. Özellikle kamu sektöründe çalışanların çalışma hayatlarındaki hukuki gelişmelerin altı çizilmiştir. Bunlardan bazıları çalışma hayatına toplu sözleşme ve grev hakkının girmesidir. Bir diğer husus ise yeni iş kanunu ve asgari ücretin belirlenmesi konusundaki anayasal gelişmelerdir (III. BYKP, s.80). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bir önceki kalkınma planlarında belirtilen sorunlar tekrardan dile getirilmiştir. Bu da bir önceki kalkınma planlarında alınan kararların uygulama geçmediğinin kanıtı niteliğindedir. “Kamu Yönetimi Sorunu” başlığı altında kamu hizmetinin hızlı ve nitelikli bir şekilde yapılacak verimlilikte olmadığı, ekonomik ve sosyal alanlardaki gelişmelere göre kendini yenileyemediğini belirtilmiştir. Bununla beraber Plan'da kamu personelinin sayıca yeterli olmasına rağmen personelin niteliklerinin yetersiz olduğuna ve personelin ülke geneline dağılımının dengesiz olduğu belirtilmiştir (III. BYKP, 117).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda “Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler” birimi kurulacağı kararı alınmıştır. Kurumun kurulma amacı KİT'lerde çalışan personel için ortak bir ücret politikası belirlenmesi adına genel esasları belirlemek, ücret sistemlerini geliştirmek ve mevcut ücret politikasını izlemektir (III. BYKP, s.680).

Kamu personelinin niteliğinin artması adına eğitimin önemine tekrardan vurgu yapılmıştır. Kamu kesiminde her kademedeki insan gücünün mesleki bilgi ve becerilerinin artırılması için hizmet içi eğitim programları geliştirilip uygulanacağı belirtilmiştir.

TODAİE'nin kamu personel eğitimindeki aktif rol alması gerektiği belirtilmiştir. TODAİE bütün kamu kuruluşları için ortak olan araştırma, planlama, personel idaresi ve eğitim, teknik meslek hizmetleri ve bütçe gibi konularda personele hizmet içi eğitim sağlayacaktır. TODAİE'nin kurumsal kimliğinin yeniden düzenleneceğine dair kararda alınmıştır. Alınan karara göre TODAİE bir kamu hizmet içi eğitim kurumu olarak düzenlenecektir (III: BYKP, 779).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında devlet memurlarının meslek, liyakat, sınav, özlük işlemlerinde ve ücret konularında 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu ile bazı gelişmeler getirilmişse de istenen düzeyde başarı elde edilmediği belirtilmiştir (III. BYKP, 916). Plan'da bir diğer önemli nokta ise Kamu Personel Yönetimi'nde yaşanan sorunların çözümü için bazı konularda kökten değişikliğe gidilmesi gerektiği belirtilerek personel reformu yapılacağı belirtilmiştir. Yapılacak kamu personel reformunda, kamu yönetiminin sistemli bir şekilde kendini geliştireceği ve yenileceği bir sisteme geçmesi adına düzenlemeler yapılacağı ve kamu yöneticilerinin eğitimine önem verileceği kararı alınmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983 yıllarını kapsamaktadır. Plan'da öncelikle olarak eksikliklerin tespiti yapılmıştır. Yapılan tespitlere göre Yükseköğrenim kurumları sayesinde yüksek nitelikli insan gücü sayılarında artışları olduğu belirtilmiş ancak bu artışların III. Planda belirtilen hedeflere oranla çok düşük olduğu belirtilmiştir. Verilen örnekte bazı mühendislik alanlarında nitelikli insan gücü yığılması varken bazı mühendislik alanlarında ise nitelikli personelin çok az olduğu ifade edilmiştir (IV. BYKP, 29). Ödenen ücretlerin az ve personeli tatmin etmemesinden dolayı personel kaybı sürekli yaşanmaktadır. Personel kaybı çoğunlukla kamu kuruluşlarından özel kesime doğru olmaktadır (IV. BYKP, 37). İşçi ve memur ayrımı sorunu kamu kurumlarında devam etmektedir (IV. BYKP, 136). Eşit işe eşit ücret ilkesi uygulamaya konulmamaktadır (IV. BYKP, 37). Önceki Plan'da KİT'lere ihtiyaç dışı memur alınmıştır (IV. BYKP, 99). Memurlar sendikal özgürlüklerden yoksun olmalarından dolayı gerçel (reel) ücretler bakımından işçilerden geride kalmaktadırlar (IV. BYKP, 136). Teknik personel eksikliği mevcuttur (IV. BYKP, 419). Memurun ülke geneline dağılımı dengesizdir (IV. BYKP, 143).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında 'Ekonomik ve Toplumsal Hedefler ve Politikalar" başlığında Kamu Personel Yönetimi ile ilgili hedeflere yer verilmiştir. Bu hederleri şöyle sıralayabiliriz. Kamu personel yönetiminde iş verimliliğini ve etkinliğini artırmak (IV. BYKP, 272). Personel arasında gelir dengesizliğini ortadan kaldıracak bir gelir politikası izlemek (IV. BYKP, 264). Memur ve işçi arasındaki sosyal ve ekonomik farklılığın giderilmesi adına düzenlemeler yapmak. Memur ve emeklilerin yaşam koşulunu

iyileştirmek (IV. BYKP, 142). Kamu yönetiminin etkin ve verimli olması için personel yönetimini gözden geçirmek. Kamu personelinin atama, yer değiştirme ve yükselmelerini içeren özlük hakları nesnel kurallara bağlamak (IV. BYKP, 299). Ücret sistemi, çalışma koşulları ve işçi-memur ayrımı sorununu çözümlmek (IV. BYKP, 299). Kamu personelinin ihtiyaç dışı artmasını engellemek. Kamu kurumları arasında ihtiyaç durumuna göre personel kaydırması yapmak (IV. BYKP, 299). Memurların ve yöneticilerin eğitimi için TODAİE ve diğer eğitim kuruluşlarından yararlanılacak ve bununla beraber personelin eğitim almadığı bir kurumda çalışması önlenecektir. (IV. BYKP, 299). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yerine en kısa süre içerisinde yeni bir personel yasası çıkarmak (IV. BYKP, 311).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989 yıllarını kapsamaktadır. Kamu personeline çok yer verilmeyen Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda daha çok şu konuları değinilmiştir; Kamu personelinin eğitimi ve ücret politikasının günün şartlarına göre düzenlemek, istihdam politikası ve kamu tüketim harcamalarının dengesinin sağlanması gerektiği belirtilmiştir (Altan, 2010:430).

“V. Beş Yıllık Kalkınma Planının Temel Amaçları ve Politikaları” başlığı altında istihdamın artırılması, genç işsizliğin azaltılmasının önemine değinilmiştir. Aynı başlık altında suni istihdamın vereceği zararlara değinilmiş ve yeni işgücü ihtiyacı olması durumunda fazla işgücü olan kamu kurumlarından karşılanacağı belirtilmiştir (V. BYKP, 2).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istihdam konusu ile ilgili personelin nitelikli olması gerektiği ve ihtiyaç dışı personelin alınmaması gerektiği ifade edilmiştir. İstihdam edilen kamu personeli için uygun bir ücret politikası ve çalışma şartlarının iyileştirileceği belirtilmiştir (V. BYKP, 2). Kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için personelin eğitime vurgu yapılmış ve bunun için eğitim programları hazırlanacağı belirtilmiştir (V. BYKP, 128).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994 yıllarını kapsamaktadır. Beşinci ve altıncı kalkınma planlarında belirtilen nitelikler hemen hemen aynı olduğu söylenebilir. Temel özellikler şöyledir: Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınacağını ve bununla beraber performansın artırılmasına yönelik çalışmalara hız verileceği kararı alınmıştır (VI. BYKP, 360). Kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacağı belirtilmiştir. Amaç eğitimi ve niteliği yani liyakati olmaya bireyin kamuda çalıştırılmasını engellemektir (VI. BYKP, 33). Bilgi ve beceriyi esas alan bir personel rejimi yetiştirilecek kararı alınmıştır (VI. BYKP, 35). Kamu kurumlarında insan gücü planlaması yapılacağı belirtilmiştir. Yapılacak insangücü planlaması iş tanımlamalarını, iş değerlendirmelerini, liyakata dayalı ücret sistemi ve hizmet içi eğitimi

kapsamaktadır (VI. BYKP 301). Hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim çalışmalarına devam edileceği kararı alınmıştır (VI. BYKP, 273). Kalkınmada öncelikli bölgelerde kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinlik sağlanacak ve gerekli personel ihtiyacı sağlanacaktır (VI. BYKP, 319). Kalkınmada öncelikli yörelerde nitelikli elemanının çalıştırılması, ücret ile çalışma koşullarının iyileştirileceği kararı alınmıştır (VI. BYKP, 302).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000 Yıllarını kapsamaktadır. Bu Plan'da Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan'ına göre Kamu Personel Yönetimi'ne daha fazla yer verilmiştir. Belirtilen konuları şöyle özetlenebilir: İlk olarak kamu harcamalarının arttığına dikkat çekilmiştir. Kamu harcamalarının artmasında kamu personel harcamalarının büyük bir yer tuttuğu belirtilmiş ve bunun azaltılması adına personel alımının durdurulduğu kararı alınmıştır. Bununla beraber geçici ve mevsimlik personelin istihdam sürelerine sınırlama getirilmiştir (VII. BYKP, 5-6). Kamu harcamalarında tasarrufa gidileceğine ve israftan kaçınılacağı belirtilmiştir. Bununla beraber zorunlu haller dışında personel alınmayacağını, personel ihtiyacının kurumlar arasında nakiller ile karşılanacağı, iş hacmi ile personel arasında denge sağlanacağı belirtilmiştir (VII. BYKP, 195). Yapılacak çalışmalarla beraber planlı dönemde kamu harcamaları sağlıklı bir yapıya getirilecek ve bu sayede personelin maaş ve ücretlerinde iyileştirmeler yapılabileceği belirtilmiştir (VII. BYKP, 2015). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personeline sendikal haklar verilmesi ve iş güvencesinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemenin meclis gündeminde olduğu belirtilmiştir (VII. BYKP, 51). Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunları gözden geçirilecek, kamu görevlilerinin sendikal haklarının düzenleyen Kamu Görevlileri Sendikaları, Toplu İş Sözleşmesi ve Grev Kanun'u çıkartılacağı kararı alınmıştır (VII. BYKP, 56). Kamuda ihtiyaç dışı ve dengesiz istihdamın çok fazla olduğuna dikkat çekilmiş bunun azaltılması için çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir (VI. BYKP, 54). Yedinci Plan'da kamu kurumlarında çalışanların arasındaki ücret farklılığı sorununa dikkat çekilmiştir. Kamu personeli arasında ek ödeme, sosyal hak, ücret ve yardımlar açısından dengenin sağlanması adına yeni bir ücret rejimi belirleme kararı alınmıştır (VII. BYKP, 117). Kamu personel sorunlarının kökten çözümü için ıslahat yapmadan doğrudan geniş bir kamu personel reformu yapılacağı kararı alınmıştır (VII. BYKP, 119). Kamuda çalışan personelin yeterli ve nitelikli olması adına düzenlemeler yapılacağı bununla beraber personel kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması adına insan gücü planlaması yapılacağı kararı alınmıştır (VII. BYKP, 27). Yönetici veya yönetici adaylarının üst düzey eğitimden geçirilecektir (VII. BYKP, 119).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yukarda belirttiğimiz hedefleri gerçekleştirebilmek için hukuki ve kurumsal düzenlemelere de yer vermiştir. Bu

düzenlemeler şöyle özetlenebilir: Kamu personel reformunun hayata geçirilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nu kaldırmak (VII. BYKP, 121). 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 2914 sayılı Üniversite öğretim üyeleri ve Yardımcıları Kanunu'nda yer alan mali, ve sosyal haklar ile ilgili maddeler ayıklanarak tüm kamu kurumunda çalışan personelin ücret rejiminin tek bir kanun ile belirlenmesi kararı alınmıştır (VII. BYKP, 121). Memur ve işçiler arasında ayırım yapılabilmesi için Anayasa'nın 51, 53 ve 128. maddelerinde yeniden düzenlemeler yapmak (VII. BYKP, 121). Memurların örgütlenme haklarını tam anlamıyla kullanabilmesi için yasal düzenlemeleri tamamlanması sağlamak (VII. BYKP, 121).

1.4.2. 2000'li Yıllardan Sonraki Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Yönetimi

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 yılları arasını kapsamaktadır. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kamu personeli yönetimi ile ilgili genel değerlendirmeler ilk defa yapılmıştır. Mevcut durum değerlendirmesi şu şekildedir: 1999 yılında memuriyete alımda sınav uygulaması başlatılmıştır (VIII. BYKP, 105). Ancak kamu personel yönetiminde yaşanan istihdamdaki karmaşayı ve ücret adaletsizliği gibi sorunların çözümü için bir önceki planlarda belirtilen kamu personel reformunun gerçekleştirilemediği belirtilmiştir (VII. BYKP, 105). Kamu görevlilerinin sendikalaşması adına Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılmadığı belirtilmiştir (VIII. BYKP, 104). Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarında norm kadro uygulamasında önemli gelişmeler olmuştur ancak bütün kamu kesiminde uygulanabilmesi için çalışmalara devam edilmesi gerektiği belirtilmiştir (VIII. BYKP, 105). Kamu personeli arasındaki gelir dengesizliğini giderme ve istihdamın geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Personele verilecek ücretin iş, verim, liyakat, kariyer ve kıdem esaslarına göre belirlenerek adil bir ücret sistemi oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır (VIII. BYKP, 105). İş sağlığı ve güvenliği mevzuatının esnekliğe kavuşturulmadığı ve iş sağlığı ve güvenliğinin yeniden yapılandırılmadığı belirtilmiştir (VIII. BYKP, 105).

Belirtilen sorunların çözümüne yönelik Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" başlığı altında ele alınmış olup şöyle özetlenebilir; Kamu personel sisteminde yaşanan mevcut aksaklıkların giderilmesi öncelikli gündem maddesi olarak ele alınmıştır (Altan, 2010:433). Buna göre norm kadro uygulaması ve kamu personel reformu tamamlanacaktır (VIII. BYKP, 107). Kariyer ve liyakat ilkeleri esas alınacak ve karmaşık ücret politikasından vazgeçilecektir (VIII. BYKP, 191). Eşit işe eşit ücret ilkesine geçilecektir (VIII. BYKP, 191). Kamu personelinin sendikal hakları

genişletilecektir (VIII. BYKP, 191). Kadroların belirli bir bölgeye yığılması engellenecek, ülkeye dengeli dağılması sağlanacaktır (VIII. BYKP, 192). Anayasa'nın 128. Maddesi yeniden düzenlenecek olup memurlar ve diğerk kamu görevlileri tanımına açıklık getirilecektir. Yapılacak düzenlemeye göre ücret sistemi yeniden belirlenecektir (VIII. BYKP, 192). Kamu kurumları içerisinde düzenli bir bilgi akışının önemine değinilmiştir. Bununla beraber kurumlarda kırtasiyeciliğı önleme, evrak, dosyalama ve arşiv sorunlarına köklü çözümler getirmek için Elektronik Bilgiye önem verileceğı vurgulanmıştır (VIII. BYKP, 192).Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı'nda belirtilen 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 2914 sayılı Üniversite öğretim üyeleri ve Yardımcıları Kanunu'nda yer alan mali, ve sosyal haklar ile ilgili maddeler ayıklanarak tüm kamu kurumunda çalışan personelin ücret rejiminin tek bir kanun ile belirlenmesi kararı tekrardan belirtilmiştir (VIII. BYKP, 193). Memurlar ve diğerk kamu görevlilerinin tanımı detaylı olarak yapılarak memurlar ve diğerk kamu görevlileri arasındaki ayrıma açıklık getirilecektir (VIII. BYKP, 192). Memurların örgütlenme hakkını etkin kullanabilmesi için yasal düzenlemeler yapılacaktır. Norm kadro çalışmaları tamamlanacak ve yerel yönetimlerin personel yapısı düzenlenecektir (VIII. BYKP, 107 ve 199). Personelin eğitimi sağlanırken bilimsel ve teknolojik imkanlardan yararlanılacaktır (VIII. BYKP, 191)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olabilmesi için kamu kesimindeki insan kaynağının geliştirilmesini amaçlamıştır (Altan ,2010:434). Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda tespit edilen sorunları şöyle özetleyebiliriz: Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılmamaktadır. Yeterli seviyede hizmet içi eğitiminin verilmemesi kamu personelinin işlerini verimli bir şekilde yapacak bilgi ve beceriye sahip olmasını engellemektedir (IX. BYKP, 51). Kamu personelinin tabi tutulduğu hizmet içi eğitim yeterli düzeyde değildir (IX. BYKP, 51). Görevde yükselme konusunun mevzuatta detaylı olarak anlatılmamış olması, ödüllendirme sisteminin yetersiz oluşu ve ücret dengesizliğı kamu personelinin motivasyonunu ve kendini geliştirmelerini olumsuz etkilemektedir (IX. BYKP, 51). Kamu personelinin ülke genelindeki kurum ve kuruluşlara dengesiz dağılımı ve personel yetersizliğı mevcuttur. Bazı kurumlarda ihtiyaç dışı personel mevcut iken bazı kurumlarda ise personel yetersizliğı mevcuttur (IX. BYKP, 51). Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmemesinden dolayı kamu hizmetinin yerine getirilebilmesi için ihtiyaç duyulan personel sayısı ve ihtiyaç duyulan personelin nitelikleri belirlenemediğı belirtilmiştir (IX. BYKP, 51). Söz konusu sorunları

çözmek amacıyla çıkarılması planlanan yeni bir personel kanunu çalışmaları tamamlanamamış ve ilgili çalışma devam etmektedir (IX. BYKP, 51).

Belirtilen sorunların çözümüne yönelik ise alınan kararlar şöyle özetlenebilir: Nitelikli insan kaynaklarının yetiştirilmesi, istihdamda süreklilik kazandırmak ve işsizliğin azaltılması sağlanacağı belirtilmiştir (IX. BYKP, 83). Kamu personelinin ülke genelindeki kamu kurum ve kuruluşlarına dengeli dağılımı sağlanacaktır (IX. BYKP, 96). Kamu kurum ve kuruluşlarındaki dengesiz personel dağılımını çözmek amacıyla norm kadro uygulaması uygulanacaktır (IX. BYKP, 96). Norm kadro uygulaması ile personel ihtiyacı ve ihtiyaç duyulan personelin nitelikleri belirlenecek. Tüm personelin yetkin bir seviyeye ulaşabilmesi için etkili bir İnsan kaynakları planlaması yapılacağı belirtilmiştir (IX. BYKP, 96). Kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunumunda Bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanılacak (IX. BYKP, 94). Bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda kamu personelinin farkındalığı artırılmaya çalışılacaktır (IX. BYKP, 96). Kamu personelinin uyması gereken mesleki etik kuralları ayrıntılı olarak gösterecek yasal düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir (IX. BYKP, 96). Uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden faydalanılarak kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yapılmasının amaçlanacağı belirtilmiştir. (IX. BYKP, 96). Esnek çalışma modeli ile uzman kamu personelinin farklı bir kurumu aktarılması sağlanacaktır (IX. BYKP, 96).

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018 yılları arasını kapsamaktadır. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında kamu personel yönetimi ile ilgili tespit edilen eksikler şöyle özetlenebilir: Planlamanın yayımlandığı döneme bakıldığında nitelikli işgücüne olan ihtiyacın arttığı görülmektedir. Genç nüfusun fazla olmasına dikkat çekilmiş ve yeterli eğitim ve imkanlar sağlanarak nitelikli personel yetiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (X. BYKP, 10). Bir önceki planlarda yapılan çalışmalar ile kamu görevlilerine toplu sözleşme yapma hakkını tanınması, kamu personelinin izin hakkının iyileştirilmesi, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkının tanınması gibi konularda kamu personeli yönetimi alanında önemli gelişmelerin olduğu vurgulanmıştır (X. BYKP, 52). Kamuda istihdam türleri arasındaki ayırım sorununun devam ettiği belirtilmiştir (X. BYKP, 52). Liyakata dayalı personel alımının ve terfi sisteminin tam olarak uygulanamadığı belirtilmiştir (X. BYKP, 52). Bir önceki planlarda belirtilen performans değerlendirme sistemi oluşturulacağı kararı uygulamaya konulamadığı belirtilmiştir (X. BYKP, 52). Kamu çalışanlarının kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim konusundaki niteliğin artırılması ihtiyacının devam ettiği belirtilmiştir (X. BYKP, 52).

Belirtilen sorunların çözümüne yönelik belirtilen hususları şöyle özetleyebiliriz. Kamu sektöründe hizmet kalitesini ve personelin verimliliğini artıracak insan kaynağı yönetim modeli oluşturulacağı ifade edilmiştir (X. BYKP, 52). Kamu sektöründe işe alım ve terfi sürecinde liyakatin esas alınacağı ve kariyer planlamasının çalışanların niteliklerine göre yapılacağı ifade edilmiştir (X. BYKP, 53). Kariyer mesleklerinde nitelikli insan gücü istihdamının teşvik edileceği belirtilmiştir (X. BYKP, 53). Kamu personelinin verimliliğini artırmak amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulacağı ve hizmet ile personel ücret ilişkisinin iyileştirileceği belirtilmiştir (X. BYKP, 53).Kamu personel sisteminde esnek çalışma modeli geliştirilecektir (X. BYKP, 53).Kamu personelinin sayı, nitelik gibi temel özelliklerini içeren dijital veri tabanının oluşturulacağı ifade edilmiştir (X. BYKP, 53). Personelin bilgi ve becerisini artıracak hizmet içi eğitim programları düzenleneceğini bununla beraber hizmet içi eğitimin ulaşılabilir yapmak adına uzaktan eğitim sistemleri ile destekleneceği ifade edilmiştir (X. BYKP, 53). Personelin kurum ve kuruluşlar ile merkez ve taşraya dengesiz dağılımının önleneceği belirtilmiştir (X. BYKP, 53).

Yukarıda ilettiğimiz amaçlar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yerine yeni personel kanununun çıkarılması için çalışmalarında devam ettiği belirtilmiştir (Altan, 2010: 435).

Kamu personel yönetimi ile ilgili kalkınma planlarında genel olarak personele verilen ücret, personelin eğitimi, personelin istihdamı, personel kanununda değişim, personelin sendikal hakları, çalışma şartları ve insan kaynağının planlanması gibi konular ele alınmıştır (Altan, 2010:435).

Kamu personeline verilen ücretin yetersiz olduğu bütün kalkınma planlarında ele alınmıştır. Ancak buna rağmen yeterli seviyeye gelmediği gözlemlenmektedir. Çözüm olarak eşit işe eşit ücret planlamaları yapılmış olsa da uygulamaya yeterli derecede konulmamıştır. Aynı eğitimi alıp farklı kurumlarda çalışan personeller farklı ücretler almaktadırlar.

Kalkınma planlarının tamamında kamu hizmetlerinde nitelikli personelin istihdam edilebilmesi için personelin eğitime olan önem vurgulanmıştır. Bunun için TODAİE'nin üstlendiği görevde birçok kalkınma planında vurgulanmıştır.

Kalkınma planlarının tamamında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu eleştirilmekte ve bunun için yeni bir personel kanunun çıkarılacağı ve geniş kapsamlı bir personel reformunun yapılacağı kararlaştırılmıştır.

Kamu personelinin sendikal hakları üzerinde de kalkınma planlarında oldukça değinilmiştir. İkinci ve üçüncü kalkınma planlarında sendikal haklar ile ilgili gelişmelerin

olumlu olduğu belirtilmiştir. 1971 yılında Kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakları Anayasa’da yapılan değişiklik ile yasaklanmıştır. Daha sonra yayımlanan kalkınma planlarında memurların sendikal hakların yasaklanması eksiklik olarak belirtilmiştir. Özellikle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plan’ında kamu görevlilerine sendikal hakların verilmesi konusu ana başlıklardan birini oluşturmaktadır (Altan, 2010:436).

Norm kadro uygulaması ile ilgili ilk defa Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plan’ında bahsedilmiştir. Kurumlarda oluşan personel eksiklikleri ve ihtiyaç dışı personelin artması nedeniyle çözüm olarak sunulmuştur. Norm kadro ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışacak personelin sayısı ihtiyaca göre tespit edilmektedir.

On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023 yılları arasını kapsamaktadır. On Birinci Kalkınma Planı (KP) Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk kalkınma planı olması sebebi ile çok önem arz etmektedir. İlgili planda eğitim, sağlık, teknoloji, ekonomi, sosyal ve benzeri bütün alanlar ile ilgili eksiklikler ve hedefler ortaya çıkarılmıştır.

On Birinci KP’da kamu personelinin içinde bulunduğu mevcut durum açıklanarak, kamu personel rejiminin iyileştirilmesi adına birçok karara yer verilmiştir. Öncelikle olarak kamu personelinin verimli kullanılması ve memnuniyetinin artırılması gerektiğine değinilmiştir. Kamu personelinin mali ve sosyal haklarının makro ekonomik politikalarla birlikte belirleneceğine karar verilmiştir (XI. BYKP, 48). Planda “Kamuda İnsan Kaynakları” adı altında ayrı bir başlık yer almaktadır. Bu da kamu kurum ve kuruluşlarında İKY’nin ön plana çıktığının göstergesi olarak düşünülebilir. Bu başlıkta, kamuda insan kaynakları yönetiminin temel amacının topluma kaliteli hizmet sunmak, kamu personelinin değişen koşullara uyum yeteneğinin geliştirilmesi ve daha verimli bir kamu personel sisteminin oluşturulması olduğu belirtilmiştir (XI. BYKP, 48).

Politika ve Tedbirler başlığı altında ise; kamu kurumlarında insan kaynağının temininin, etkin ve verimli bir şekilde kullanımının, verilen hizmetin kalitesini artıracağı ve bununla birlikte çalışanların memnuniyetini artıracağı belirtilmiştir. Kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için hukuki düzenlemelerin yapılacağı kararı da burada yer almaktadır (XI. BYKP, 181). Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelin insan kaynakları yönetimi anlayışı ile yapılandırılması gerektiğinin belirtilmesi ise Türk Kamu Personel Yönetiminin geldiği noktayı göstermesi açısından önemlidir. Bu başlıkta Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin kapasitesinin artırılacağı da belirtilmektedir.

TODAİE’nin kapatılması ile birlikte kamu personelinin eğitimi ve kamuya üst düzey yönetici yetiştirilmesi konusundaki büyük boşlukların giderilmesi hususu da 11. KP’nın

dikkate aldığı hususlar arasındadır. Bu bağlamda kamu personeline yönelik eğitimlerin çeşitlendirileceği ve geliştirileceği belirtilmektedir (XI. BYKP, 181).

Yine aynı başlık altında kamu personelinin dijital becerilerini geliştirmek ve teknolojik gelişimlere uyumlarının sağlanacağı dile getirilmektedir. Ancak gelinen noktaya bakıldığında kamu personelinin dijital dönüşümlere ayak uyduramadığı görülmektedir. Diğer kalkınma planlarında olduğu gibi 11. KP’da da hizmet içi eğitim vurgusu yapılmıştır. Ancak yapılan hizmet içi eğitim programlarının niteliği konusunda çok büyük tartışmalar mevcuttur. Çoğu kamu personeli eğitime gereksinim duyduğundan değil, yoklama zorunluluğundan eğitime katılım sağlamaktadır. Bu da hizmet içi eğitim planlamasının amaca uygun ve istenen düzeyde olmadığını göstermektedir. Bir sonraki maddede yine hizmet içi eğitim vurgusu yapılmış ve hizmet içi eğitimin yöntemi ile ilgili bilgi verilmiştir. Kamu personelinin mesleki ve temel becerilerinin artırılması için uzaktan eğitim sistemi kullanılarak eğitimlerin yapılacağı da burada belirtilmiştir (XI. BYKP, 18).

Konumuz açısından bakıldığında Onbirinci Kalkınma Planında liyakat ilkesine, mevcut duruma ve iyileştirmeye yönelik yapılacaklara çok fazla yer verilmediği görülmektedir. “Eğitim” başlığı altında liyakat ve ehliyeteye dayalı bir kariyer sisteminin oluşturulacağına vurgu yapılmıştır. “Adalet hizmetleri” başlığı altında ise hâkim ve savcıların atama ve nakil işlemlerinin nesnel ve önceden belirlenmiş kurallara ve liyakat ilkesine göre düzenleneceği belirtilmiştir.

1.4.3. 2000’li Yıllar Öncesi ve Sonrası Kalkınma Planları Personel/İKY Politikaları Karşılaştırması

1.4.3.1. 2000’li Yıllar Öncesi Kalkınma Planları

1963-1967 yıllarını kapsayan birinci beş yıllık kalkınma planında personel yönetimi ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmamıştır. Bu konuda genel değerlendirmelerde bulunulmuş, memur maaşlarında önceki yıllara oranla düşüşler olduğu ifade edilmiştir. Yaşanan maaş düşüşlerinden kaynaklı kamu kurum ve kuruluşlarında personel kaybı yaşandığı da belirtilmiştir.

1988-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu personeline yönelik uygulamalara, saptamalara daha fazla yer verildiğini söylemek mümkündür. Planda dikkat çeken hususlardan biri memurlara verilen ücretlerin yetersiz ve adaletsiz olduğudur. Bu kapsamda memurların işçilerden daha az maaş aldığı konusu dile getirilmiş ve bunun düzeltilmesi için gerekli çalışmaların yapılacağı kararı alınmıştır. Hizmet içi eğitim gerekliliği vurgulanmış ve üst düzey yönetici atamalarında liyakat vurgusu yapılmıştır.

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu personelinin yeterli sayıda olduğu belirtilmiştir. Ancak personelin ülkeye dağılımının dengesiz olduğu ve bununla beraber kamu personelinin niteliklerinde de eksiklikler olduğu vurgulanmıştır.

1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu personel rejimi ile ilgili temel sorunların önceki planla benzer şekilde dile getirildiği söylenebilir. Ücret adaletsizliği, personel eğitimi, liyakat dışı uygulamalar gibi sorunlar ile ilgili tespitler yapılmış ve bunlara yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu personel yönetimi ile ilgili konulara çok fazla yer ayrılmamıştır. Değinilen konular ise bir önceki kalkınma planları benzerdir.

1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da genel olarak hizmet içi eğitim, liyakata dayalı personel alımı, liyakate dayalı ücret dağılımı gibi konuların aynı şekilde dile getirildiği söylemek mümkündür.

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bir önceki planlara göre kamu personel yönetimine daha fazla yer verilmiştir. Bu planda; personel harcamaları, kamu görevlilerinin sendikal hakları, kamuda aşırı ve dengesiz istihdamın düzenleneceği, 657 sayılı DMK'nın güncellenmesi gerektiği gibi konular dile getirilmiştir.

1.4.3.2. 2000'li Yıllar Sonrası Kalkınma Planları

2001-2005 yıllarını kapsayan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu personel yönetiminin mevcut durumu ile ilgili genel değerlendirmeler yapılmıştır. Planda, norm kadro sorunun devam ettiği ve bu konuda çalışmaların devam edilmesi gerektiği ile kariyer ve liyakat esaslarına göre ücret politikası belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Kamu personelinin ülke geneline dengeli dağılımı için çalışmaların yapılması, memur, kamu görevlisi ve işçi ayrımının net olarak yapılması ve ücretlerin yapılacak ayrıma göre adaletli dağıtılması gibi konular üzerinde durulmuştur.

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında bir önceki planlara kıyasla kamu personel politikalarında önemli değişiklikler olduğunu söylemek mümkündür. Planda, kamu personel yönetimi yerine daha çok “İnsan Kaynakları Yönetimi-İKY” kavramı kullanılmaktadır. Bu paralelde Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Kamu Personel Yönetimi (KPY)'nden İKY politikasına geçiş olduğunu söylemek mümkündür. Genel olarak kamu kurumlarında insan kaynakları planlamasının yetersiz ve etkisiz olduğu ile etkili bir insan kaynakları politikası yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Hizmet içi eğitimin, kamu personelinin dengesiz dağılımı, norm kadro sorunu ve ücret adaletsizliği bu planda dile getirilen konular arasındadır.

2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Beş Yıllık Kalkınma Planında genel kamu personeline yönelik sorunlar dile getirilmiştir. Genç nüfusun fazla olmasına dikkat çekilmiş ve yeterli eğitim ve imkanlar sağlanarak personel yetiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Kamu hizmetinin etkin ve verimli olması için insan kaynağı yönetim modeli geliştirilmesi gerektiği de planda dile getirilen konular arasındadır. İşe alım ve terfi süreçlerinde liyakatin esas alınacağı planda belirtilmiş olup hizmet için eğitime daha fazla önem verileceği ve kamu personeli için yeni bir kanun hazırlanacağı da dile getirilen konular arasındadır.

2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra yayımlanan ilk plan olduğu için oldukça önemlidir. Planda, kamu personelinin verimli kullanılması ve personelin memnun edilmesi konularına dikkat çekilmiştir. Personelin memnun edilmesi konusu İKY’de çok önemli bir yer almaktadır. Bunun belirtilmiş olması İKY’nin kamu personel politikası olduğunu kanıtlar niteliktedir. Nitekim planda “Kamuda İnsan Kaynakları” adlı bir başlık bulunmaktadır. Bu başlıkta, kamuda insan kaynakları yönetiminin temel amacının topluma kaliteli hizmet sunmak, kamu personelinin değişen koşullara uyum yeteneğinin geliştirilmesi ve daha verimli bir kamu personel sisteminin oluşturulması olduğu belirtilmektedir (XI. BYKP, 48).

2000’li yıllardan önce ve sonra yayımlanan kalkınma planları genel olarak değerlendirildiğinde, Dokuzuncu Kalkınma Planı’na kadar olan planlarda kamu personel politikaları ile ilgili genel eksiklerin tespit edildiği ve yapılan tespitlere yönelik çözüm önerileri sunulduğu görülmektedir. Ancak Dokuzuncu Kalkınma Planı’nından sonra bu konuda ele alınan sorunlarda farklılaşma olduğu, anlayış olarak da KPY anlayışından İKY anlayışına geçildiği görülmektedir. Bu plan sonrası planlarda, insan kaynakları yönetimi kavramına yer verildiği görülmektedir.

1.4.4. Avrupa Birliği Raporlarında Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi ve Liyakat İlkesi

Avrupa Birliği’ne üyelik süreci devam eden ülkemizle ilgili olarak Avrupa Komisyonu’nca 1998 yılından itibaren Kopenhag Kriterleri’ne uyum konusunda kaydettiğimiz gelişmeleri yıllık olarak değerlendiren raporlar düzenlemektedir. 2016 yılına kadar “İlerleme Raporu”, sonrasında ise “Ülke Raporu” olarak adlandırılan bu raporlar incelendiğinde; 2000 sonrasındaki raporlarda kamu personeli, liyakat konusunda aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

AB Komisyonu'nun hazırladığı 2001 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu'nda; liyakat, insan kaynakları ve kamu personel yönetimi alanları ile ilgili herhangi bir başlık yer almamaktadır. Ancak yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları içerisinde çalışan kişiler ile ilgili eğitim vurgusu yapılmakta ve personelin yeterli düzeyde olmadığına değinilmektedir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2001: 99).

2002 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi ile ilgili olarak; yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar olduğu ve bu konuda ilerleme kaydedildiği vurgulanmaktadır. 2002 yılında kamu hizmetine atanacak olanların uyması gereken usul ve esasların belirtildiği bir düzenleme yayınlandığı da raporda yer almıştır (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2002:12)

2003 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin personel kaynakları, işgücü, toplu sözleşme kayıtlarının tutulması gibi konularda idari kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2003:85). Türkiye'de yolsuzluğun önemli bir sorun olmaya başladığı ve bunun önüne geçilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği konusuna da raporda yer verilmiştir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2003:19).

2004 Türkiye Düzenli İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi alanında iyileşmeler olduğu, hükümetin özellikle kamuda ve insan kaynakları alanında reformlar başlattığı vurgulanmakta, yapılan reformların yolsuzluk ile mücadele açısından önemli olduğu ve bunların yolsuzluğun önüne geçilmesini sağlayacağı belirtilmektedir (Türkiye Düzenli İlerleme Raporu, 2004:8).

Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda da liyakat, kamu yönetimi ve personel yönetimi ile ilgili herhangi bir başlık bulunmamakla birlikte belirli yerlerde personelin eğitimine daha fazla önem verilmesi gerektiği vurgulanarak ve vasıflı personel ihtiyacına değinilmektedir (Türkiye 2005 İlerleme Raporu, 2005:108).

Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu'nda "Kamu Yönetimi" bir başlık olarak yer almaktadır. 2005 yılında kamuda yönetsel süreçlerin Kamu Mali Yönetimi Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'na uygun olarak yenilendiğini belirtmekte, ancak bu kanunun tam olarak uygulanması gerektiğine dikkat çekilerek, kamu yönetiminin kurumsal kapasitesinin artırılması gerektiği vurgulanmaktadır (Türkiye 2006 Yılı ilerleme Raporu, 2006:9). Raporda yolsuzlukla mücadele konusunda sınırlı olsa ilerlemeler olduğu da belirtilmiştir (Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu, 2006:9).

Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu'nda da "Kamu Yönetimi" başlığı yer almaktadır. Liyakat, insan kaynakları ve kamu personel yönetimi konularına rapor içerisinde belirli

yerlerde değinilmektedir. Ayrıca, kamu hizmeti alanında reform yapılması gerektiği anlayışının hâkim olduğu da raporda belirtilmektedir. Ancak bu alanda herhangi bir ilerleme kaydedilmediği de raporun saptamaları arasındadır (Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu, 2007:7).

Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu'nda; üst düzey yönetici atamalarının siyasileşmesinin Türk kamuoyunca eleştirildiğine değinilmekte, kamu personeli ile ilgili henüz herhangi bir yasa tasarısının Meclise gönderilmediği belirtilmektedir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun işlevsizleştiği, memurlarla ilgili yeni bir kanun yapılması gerektiğinin kamuoyunda sıkça dile getirildiği de Raporda ifade edilmektedir. Ancak bunun için herhangi bir adım atılmadığına, kamu yönetimi reformu ile ilgili sınırlı düzeyde ilerleme mevcut olduğuna, kamu hizmetinin modernize edilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir (Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu, 2008:7).

Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu'nda; kamu hizmetinin şeffaf, hesap verebilir ve liyakate dayalı olması gerektiği vurgulanmakta, kamuoyunda, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması ile ilgili kaygılar olduğu belirtilmektedir. Raporda, kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim mekanizmasının tamamlanmadığı saptamasına da yer verilmektedir (Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu, 2009:9).

Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu'nda; Kamu Yönetimi başlığı altında Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumu ile ilgili değerlendirmelerde bulunulmuştur. Hükümetin, kamu hizmetleri ile ilgili envanter çalışması yaptığı belirtilmekte, kalite, uygunluk kriterleri, prosedürler konularında bazı kamu hizmet standartları geliştirildiğine yer verilmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen kamu kurumlarında özerk bir iç denetim sistemi kurulmasına yönelik uygulamanın tam olarak uygulamaya geçirilemediğine değinilmektedir (Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu, 2010:10).

Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu'nda, Şubat 2011 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişikliklerin engelli, hamile ve yeni doğmuş çocuklar için avantaj sağladığı belirtilmekte, e-devlet çalışmalarındaki gelişmeye dikkat çekilmektedir. E-devlet çalışmaları sayesinde kamu hizmetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik arttığı, insan kaynakları yönetiminin modernizasyonunu sağlayacak kamu reformunun henüz yapılmadığına değinilmektedir. Yapılacak olan kamu reformunun üst düzey yönetici atamalarında liyakate dayalı terfi ve atamalar yapılmasını sağlayacağı vurgulanmaktadır. Kamu yönetimi başlığı altında; bürokrasinin azaltılamadığı, kamu hizmetleri ve kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarında ilerleme olduğu konusuna değinilmektedir. Kamu denetçiliği kurumunun kurulması gerekliliği ile buna önem verilmesi gerektiği de

raporda belirtilmekte, yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için siyasi desteğin az olduğu ve daha fazla desteklenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu, 2011:12).

Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu'nda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edildiği, Türkiye'de insan kaynakları yönetimini geliştirecek ve liyakate dayalı terfi sistemini uygulamaya koyacak olan kamu yönetimi reformu sürecinin devam ettiği belirtilmektedir. Kamu Yönetimi başlığının sonuç kısmında kamu yönetimi mevzuatına yönelik çalışmalarda ilerleme kaydedildiğine, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının çok önemli bir adım olduğuna dikkat çekilmektedir (Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu, 2012:12-13).

Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu'nda, Kamu Yönetimi ve Kamu Denetçiliği başlığı yer almaktadır. Kamu Yönetimi başlığı altında, insan kaynakları yönetiminin gelişimi ve liyakate dayalı terfi işlemlerinin gerçekleşmesi için reform ihtiyacının hala devam ettiği vurgulanmaktadır. Bu başlığın sonuç kısmında, dış denetim ile kamu mali yönetiminin kontrolünün güçlendirilmesi gerektiği belirtilerek bütün kamu kurum ve kuruluşlarında şeffaf ve hesap verebilirliğin artırılması için gereken çabanın gösterilmediği ve bu konuda daha fazla çaba gösterilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu Denetçiliği başlığının sonuç kısmında ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kısa süre içerisinde işlevsel olmasının vatandaşların haklarının korunması açısından çok önemli olduğu belirtilmektedir (Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, 2013:10).

Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi başlığı altında Türkiye'nin kamu yönetimi reformu yapma adına stratejik bir çerçevesi olmadığı, kamu yönetimi reformu yapabilmek için stratejik bir çerçeve ile bunu gerçekleştirecek bir kurum belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Temel kamu hizmetlerinin e-devlet uygulaması ile sağlanması konusunda ilerlemeler olduğu ancak kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik konusunda ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. Kamu yönetimi başlığının sonuç kısmında ise kamu mali yönetiminin güçlendirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir (Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, 2014:10).

2015 Yılı AB Raporu'nda Kamu Yönetimi Reformu başlığı altında Türkiye'nin kamu yönetimi reformu için kısmen hazırlıklı olduğu, vatandaşlara daha etkin hizmet sunumu konusunda bazı ilerlemeler olduğu belirtilmiştir. Türkiye'nin güçlü bir kamu hizmeti altyapısı ve idari kapasitesinin olduğu raporun saptamaları arasındadır. Ancak raporda daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformu için siyasi ve idari mekanizmaların herhangi bir taahhüdü olmadığına, kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi başlığı altında üst düzey

kamu yöneticilerinin atanmasının liyakat ilkesine göre yapılmamasının endişe oluşturmaya devam ettiğine de dikkat çekilmektedir (AB Raporu, 2015:11).

2016 Yılı AB Raporu'nda kamu yönetimi başlığı altında daha önce belirtildiği gibi Türkiye'nin kamu yönetimi reformu için kısmen hazırlıklı olduğu belirtilmiştir. 15 Temmuz 2015 yılındaki darbe girişiminden sonra insan kaynakları yönetimi ve kamu hizmeti alanında gerileme olduğu belirtilmiştir. Türkiye'de üst düzey yönetici atamalarının liyakat esasına göre yapılması gerektiği belirtilmiştir (AB Raporu, 2015:14).

2018 Yılı AB Raporu'nda daha önce belirtildiği gibi Türkiye'nin kamu yönetimi reformu için kısmen hazırlıklı olduğu ifade edilmektedir. Raporda kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi alanında gerileme yaşadığı tekrar vurgulanmış, daha önceki raporlarda olduğu gibi üst düzey yönetici atamalarının liyakate dayalı olmadığı belirtilmiştir (AB Raporu, 2018:19). Kamu yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve başlığı altında ise Türkiye'nin kamu yönetimi reformu için stratejik bir çerçevesi olmadığı vurgulanmıştır (AB Raporu, 2018:22).

2019 Yılı AB Raporu'nda da daha önceki raporlarda belirtilen hususlar yinelenmiştir. Bu bağlamda, kamu yönetimi reform ihtiyacı vurgulanmış, kamu hizmeti ve insan kaynakları alanında gerilemeler yaşanmış ve son olarak da üst düzey yönetici atamalarının liyakat esaslarına dayalı yapılması gerektiği vurgulanmıştır (AB Raporu, 2019:21).

2020 yılında hazırlanan AB Komisyonu Raporunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte kamu hizmeti sisteminde önemli değişiklikler olduğu, özellikle üst düzey yönetici atamalarının siyasi atamalarla gerçekleştirildiği vurgusu yapılmaktadır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında teknik personel alımlarında mesleki şartların azaltılmasıyla birlikte bürokraside partizanlık ve siyasileşmenin arttığına dikkat çekilmiştir. Personelin işe alım, terfi süreçlerinde liyakat esaslarına uyulmamasından kaynaklı problemlerin devam ettiği de raporda vurgulanmaktadır (AB Raporu, 2020:22). 2020 Ülke Raporunda kamu personel yönetiminde merkezi koordinasyon sağlanabilmesi için kurulan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'nin güçlendirilmesi gerektiği (AB Raporu, 2020:22), kamu yönetiminin siyasallaştığı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İKY için yeterli bir denge ve denetleme mekanizmasının olmadığı vurgulanarak, kamudaki kilit kurumların birçoğunun Cumhurbaşkanına bağlı olduğuna ve birçok kamu yöneticisi atamasının cumhurbaşkanlığı tarafından yapıldığına dikkat çekilmiştir (AB Raporu, 2020:15).

2021 yılında hazırlanan raporda Türkiye'nin kamu yönetimi alanında belirli düzeyde hazırlıklı olmasına karşın kamu hizmetinin etkin bir şekilde sunumu için bir ilerleme kaydedilmediği ve ilerleme kaydedilebilmesi için kapsamlı bir kamu yönetimi reformu

hazırlığı olmadığı belirtilmiştir. Dikkat çekilen bir diğer husus ise kamu yönetimi alanında reform sürecini yürütecek bir merkezi bir kurumun olmamasıdır (AB Raporu, 2021:4). Kamu hizmetini sağlayan kamu personeli için temel mevzuatın 1965 yılında yayımlanan Devlet Memurlar Kanunu olduğu belirtilen raporda, yeni bir mevzuatın hazırlanması gerektiği çok defa dile getirilmesine karşın bir ilerleme kaydedilmediği vurgulanmıştır. Kamu hizmetlerinde tarafsızlık, süreklilik, liyakat, terfi usullerinin yasal mevzuat ile güvence altına alınmadığı belirtilerek, kamu hizmetlerinin siyasallaştığı üzerinde durulmuş ve üst düzey yönetici atamalarının siyasi atmosferle gerçekleştirildiği ifade edilmiştir (AB Raporu, 2021:20).

2022 yılında hazırlanan raporda da önceki yıllarda belirtilen hususların tekrardan dile getirildiği söylenebilir. Türkiye kamu yönetimi reformunda belirli noktalarda hazırlıklıdır. Bir önceki yıllara göre ilerleme kaydedilmemiştir. 2015 yılından itibaren hazırlanan raporlarda belirtildiği üzere bu raporda da kamu yönetimi reformu yapılması adına herhangi bir işlem yapılmadığı ve böyle bir gündemin olmadığı belirtilmiştir. Türkiye’de insan kaynakları yönetiminin yetersiz olduğu ve iyileştirilmesi gerektiği diğer vurgulanan hususlar arasındadır. 2022 raporunda kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici pozisyonlarında kadınların temsil oranının düşük olmasına da dikkat çekilmiştir (AB Raporu, 2022:5). Daha önceki birçok raporda olduğu gibi bu raporda da kamuda insan kaynağı rejiminin 1965 yılında çıkarılan Devlet Memurlar Kanunu’na düzenlendiği belirtilerek sıkça dile getirilmesine karşın yeni yasal düzenleme konusunda henüz bir ilerleme kaydedilmediği yine dile getirilmiştir (AB Raporu, 2022:22). Kamu personel yönetiminin istenen seviye gelebilmesi için liyakat esaslarına dayalı atama ve terfi işlemlerinin yapılması gerektiği vurgulanmış (AB Raporu, 2022:21), mevcut yasal mevzuatın liyakat esaslarını güvence altına almadığı ve denetim eksikliği olduğu belirtilmiştir. Kamu kurumlarına personel alımının ilk aşamasının sınavla ve liyakat esaslarına göre yapılmakta olmasına karşın sonrasında konulan mülakat sisteminin işleyişinden kaynaklı problemler olduğuna, üst düzey yönetici atamalarının siyasi etkiye açık olduğuna dikkat çekilmiştir (AB Raporu, 2022:23).

AB Komisyonu ilerleme/ülke raporlarını genel olarak değerlendirdiğimizde raporlarda; Türkiye’de insan kaynakları yönetiminin yetersiz olduğu ve iyileştirilmesi gerektiğine, kamuda atamaların liyakate dayalı olarak yapılmadığına, üst düzey yönetici atamalarının siyasi etkiye açık olduğuna, bürokraside partizanlık ve siyasileşmenin arttığına, personelin işe alım, terfi süreçlerinde liyakat esaslarına uyulmamasından kaynaklı problemlerin devam ettiğine dikkat çekilmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İKY için yeterli bir denge ve denetleme mekanizmasının olmadığı, kamudaki kilit

kurumların birçoğunun Cumhurbaşkanına bağılı olduğı ve birçok kamu yöneticisi atamasının cumhurbaşkanlığı tarafından yapıldığı ifade edilmekte, personelin işe alım, terfi süreçlerinde liyakat esaslarına uyulmamasından kaynaklı problemlerin devam ettiğı raporlarda vurgulanmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

LİYAKAT İLKESİ

2.1. LİYAKAT İLKESİ, KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ÖZELLİKLERİ

2.1.1. Liyakat İlkesi Kavramsal Çerçevesi

Her insanın farklı kabiliyet ve yetenekleri bulunur. Kişiler, var olan bu kabiliyet ve yeteneklerle kamuda, özel sektörde veya toplumda yer alan farklı çalışma alanlarında faaliyet gösterir. İstihdam olunan alanlarda etkin ve verimli olabilmenin temel koşullarında biri kişilerin faaliyet gösterilen işe uygun ve yeterli olmalıdır. Bu kapsamda, sadece özel sektörde değil kamu hizmetinin de etkin ve verimli bir şekilde sağlanabilmesinde liyakat ilkesinin rolü çok büyüktür.

Liyakat, Arapça kökenli bir kavram olup; yeterli, uygun, layık anlamını taşımaktadır. Batı dillerinde ise bu kavram karşılık gelen terim “merit” dir (Güler, 2013:142). Liyakat kelimesi, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “Bir kimsenin, kendisine işe verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumu” olarak tanımlanmaktadır” (TDK, 2023). Weberyen bürokrasisi içinde liyakat kavramına yaklaşım ve bir anlamda tanımı şu şekilde yapılmaktadır; memurun atanması ve yükselmesi, eğitim, uzmanlık ve idari ehliyet gibi profesyonel kriterlere dayanmaktadır (Aydın, 2012:58).

Liyakat ilkesinin farklı kullanım şekilleri vardır. Bu kullanım şekillerinden biri de “Meritokrasi”dir. Meritokrasi, Latince bir kavram olup “Mereo” ve “Krotos” kelimelerinden oluşmaktadır. Mereo, kazanmak, hak etmek anlamlarında kullanılırken krotos ise iktidar anlamına gelmektedir. Merit kelimesi İngilizce bir kelime olup mereo kökünden gelmektedir. Merit kelimesi liyakat yerine kullanılmakta olup devletin üst kademlerinde yer alması gereken kişilerin zekâsı, çalışkanlığı ve diğer yetenekleri ile diğer kişilerden farklı olması gerektiğini ifade etmektedir. Genel olarak merit kelimesi, üst yöneticilerin liyakatli olması gerektiğini ifade eder (Yıldız, 2016:142).

Liyakat ilkesinin bir diğer tanımı ise yeterlilik olduğu söylenebilir (Yıldız, 2016:142). Bununla beraber verilen bir görevin başarılı bir şekilde yerine getirilmesi yeteneği olarak da tanımlanabilir. Liyakat ilkesinin temel amacı kamu hizmetinin sağlanmasıdır. Liyakat ilkesi bir anda ortaya çıkan bir kavram değildir. Mevcut sorunların giderilmesi amacıyla ortaya çıkan bir kavramdır. Liyakatin, özellikle kamu personeli sisteminde var olan sorunların ve eksikliklerin giderilmesi ile ideal bir sistem arayışı doğrultusunda ortaya çıkan bir kavram olduğu söylenebilir (Çalışır, 2019:24).

Liyakat sisteminde iki özellik aranmaktadır; birincisi, kişinin yeterli eğitime sahip olması, ikincisi ise yeterli tecrübeye sahip olmasıdır. Eğitim ve tecrübe ayrı ayrı arandığı gibi beraberinde olması istenebilmektedir (Çalışır, 2020:15). Liyakat sistemi, gerekli koşullar sağlandığında ilk aşamada kamu hizmetine girişin, bütün görevlendirmelerin ve yükselişin yurttaşların tamamına açık olduğunu; ikinci aşamada ise birinci aşamada belirtilen süreçlerde personelin yeterliliği, göreve uygunluğu ve başarı ölçütü esas alınması gerektiğini ifade etmektedir (Güler, 2013:143).

Kur'an-ı Kerim'de Nisa suresinin 58. ayetinde liyakat ilkesinin önemi ile ilgili şu hükümler bulunmaktadır: “Allah, size emanetleri mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder. Allah size ne güzel öğütler veriyor. Şüphesiz Allah her şeyi işitmekte, her şeyi görmektedir.” Burada geçen emanet kavramı içerisinde maddi ve manevi bütün değerler yatmaktadır. Kişinin geçici olarak kullanmak için aldığı bir eşya, emanet olarak değerlendirilirken, kamu hizmeti için oluşturulan bütün devlet makamları da emanet kavramı içerisine girmektedir (<https://kuran.diyaret.gov.tr/tefsir/Nisâ-suresi/551/58-ayet-tefsiri>).

Hz. Muhammed (S.A.V)'e sahabeler tarafından sorulan “Kıyamet ne zaman kopacak?” Sorusuna karşılık, “İş ehli olmayana tevdi (verildiği) zaman, kıyameti bekle” cevabını vermiştir (Buhari, 1434:120).

Mevlana'na Mesnevi eserinde liyakat ilkesine önem verildiği ölçüde ve işe layık olanların vazifelendirilmesi ile ancak toplumda barış, adalet ve huzur sağlanacağını belirtmiştir. Bununla beraber ehliyet ve liyakate bakılmadan toplumun tasarlanmasının mümkün olmayacağı üzerinde de durmuştur (Yıldız, 2016:142).

1958 yılında Michael Young tarafından yazılan “Meritoksinin Yükselişi” adlı kitapta liyakat terimi ilk defa kullanılmıştır (Gökdeniz, K., Aydemir, V & Çağan, S., 2017:202). Bu kavram toplumun en iyi ve en zekiler tarafından yönetilmesini ve personelin yetenek ve başarıya göre seçilmesini öngörmektedir (Yıldız, 2016:143). Liyakat terimi herne kadar ilk defa Michael Young tarafından kullanılsa da, tarihsel olarak bakıldığında liyakat kavramının farklı isim veya sistemlerle devlet yönetimlerinde kullanıldığı görülmektedir. Örneğin Çinli filozof Konfüçyüs tarafından geliştirilen sistemde devlet memurları sınavdan geçirilerek işe alınmaktadır (Şeker, 2019:26).

MÖ 340 civarından Platon, ideal bir devletin nasıl olması gerektiğine dair arayışlarını “Devlet” adlı eseri yazarak ortaya koymuştur. Platon'a göre devlet düzeninin olabilmesi, devlet yönetiminde kaosun oluşmaması için, devlet görevlilerinin bilgili olması gerekmektedir. Devlet adı eserde dikkat çeken bir diğer husus ise halkın yeteneklerine göre

ayrıştırılmasıdır. “Metaller Mitosu” adını verdiği sistemde Platon, insanın özünde bulunan madenlere göre uygun işlerde çalıştırılması gerektiğini ifade etmiştir. İnsan özünü üç madene ayırmıştır. Birinci maden, bronzdur. Özünde bronz madeni bulunan kişiler üretim alanında çalışmalıdır. İkinci maden, gümüşdür. Özünde gümüş madeni bulunanlar Platona göre askeri alanlarında çalıştırılmalıdır. Üçüncü maden ise altındır. Filazof, özünde altın madeni olanların devlet yönetiminde yer alması gerektiğini belirtmiştir (Şeker, 2019:26). Platon, bronz, gümüş, altın ifadeleri ile her insanın farklı yetenekleri olabileceği ve bu yeteneklerin ayrıştırılarak toplumun tasarlanması gerektiğini vurgulamıştır. Platon, yaptığı ayrıştırma ile aslında liyakat ilkesine ve bu ilkenin devlet yönetiminde önemine değinmektedir.

2.1.2. Liyakat İlkesi Temel Özellikleri

2.1.2.1. Kamu Yararı İlkesi

Kamu yararı, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde” Devletin gereksinimlerine cevap veren ve bu ihtiyaçları karşılayan, topluma yarar sağlayan değerler bütünü; amme menfaati” (TDK, 2023) olarak tanımlanmaktadır. Devletin var olma sebeplerinden biri de kamu hizmetini ve kamu yararını sağlamaktır. Bu noktada liyakat ilkesinin etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Etkin bir şekilde kullanılan liyakat ilkesi mutlaka kamu yararını beraberinde getirecektir (Çalışır, 2020:18). İdareler, çalışma alanlarına giren konularda kamu yararını gözeterek karar almak ve kamu yararına uygun bir şekilde faaliyet göstermek durumundadır. Bu noktalar göz önünde tutulduğunda kamu yararı gözetmeyen bir idarenin ehil olmayan kişilere görevler vereceği ve ehil olmayan personelin de kamu yararı sağlayamayacağı söylenebilir.

Kamu görevlilerinin hizmette girişte ve hizmet süresince görevde yükselmelerinde kamu yararının gözetilmesi gerekmektedir. Yapılan kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olması beklenir. Bu kapsamda kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için alanında uzman, bilgili ve yetenekli kamu görevlilerinin istihdam edilmesi gerekmektedir. Liyakat ilkesinin en önemli özelliklerinden biri olan kamu yararı ilkesinin uygulanabilir olması için kamu personelinin liyakatli olması ve kamu yararı ilkesini benimsemesi gerekmektedir (Şeker, 2019:43).

Kamu görevlilerinde kamu yararı bilinci veya hizmet bilincinin olması gerekmektedir. Belirttiğimiz davranışların tersi olan rüşvet ve yolsuzluk olaylarına girmemesi, zimmet suçu işlememesi ve hizmet sunduğu vatandaşa kötü davranmaması gerekmektedir. Ancak kamu yararı bilinci olan bir kamu görevlisi yukarıda belirtmiş olduğumuz davranışlardan uzak durur. Kamu görevlileri, kayırmacı uygulamalara bulaşması durumunda kamu hizmeti

sağlanamayacaktır. Bununla beraber toplumun devlete olan güveni sarsılacaktır. Özetle kamu görevlilerinde kamu bilincinin olması gerekmekte ve kamu yararını gözetlen liyakatli personelin seçilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabildiği ölçüde etkili ve verimli bir kamu hizmeti sağlanır (Çalışır, 2020:19-20).

2.1.2.2. Yarışma İlkesi

Liyakat sistemi içerisinde iyi bir eğitim ve tecrübe aranmaktadır. Kamu da istihdam edilecek personelin eğitimi ve tecrübesinin tespit edilebilmesi için kamu hizmetine girmek isteyen kişiler arasında yarışmaların düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu personeli seçme ve görevde yükselmede ehil olanın seçilebilmesi için açık yarışma sınavları uygulanmaktadır. Yapılacak açık yarışma sınavlarında uyulması gereken bazı kurallar bulunmaktadır. Uygulanması gereken başlıca kurallar şunlardır: yapılacak olan sınavların herkese duyurulması gerekmektedir (Tortop, 1985:22). Sınavların herkese duyurulması eşitlik ilkesi gereğidir. Bununla beraber temel amaç sınava katılacak olan kişi sayısını artırarak en uygun kişinin seçilmesinin sağlamaktır. Yapılacak olan sınava adayların başvuru yapabilmesi için uygun süre tanınmalıdır. Adayların başvuru yapabilmesi kolaylaştırılmalıdır. Adaylardan istenen belgeler yapılacak olan görevin tanımına uygun olmalıdır. Gereksiz belge istenerek adayların başvurudan vazgeçmesi sağlanmamalıdır (Şeker, 2019: 38-39).

Adaylar yapılacak olan sınava alındıktan sonra sınavda göstermiş olduğu başarıya göre işe alınmalıdır. Mülakat veya benzeri uygulamalarda kurum ve kuruluşlara takdir yetkisinin verilmesi kayırmacılığı doğurmaktadır. Sınav sonuçları objektif olarak değerlendirildikten sonra adaylara kısa bir süre içerisinde duyurulmalıdır. Sınav sonuçlarının geç duyurulması açık ve şeffaf olarak gerçekleştirilmesi gereken bir sınav/yarışma eylemine uygun düşmemektedir. Bu bağlamda yapılan sınavların sonuçları en kısa sürede herkese duyurulması ve herkese sınavlara itiraz hakkı tanınması gerekmektedir (Tortop, 1985:22). Adayların sınav sonuçlarına itiraz edebileceğine dair 1982 Anayasası'nın 40. Maddesinde "Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlâl edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir" şeklinde yer almaktadır. Anayasada geçen hüküm üzere, herhangi bir temel hak ve hürriyetin ihlal edilmesi durumunda vatandaşın buna itiraz etme hakkı mevcuttur. Ayrıca, 1982 Anayasası'nda "Kamu Hizmetlerine Girme" başlığı altında, 70. Maddede "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez"(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>) hükmü yer almaktadır. Anayasada geçen ifadelerle göre kamu personeli alımında sadece görevin gerektirdiği nitelikler aranmalıdır.

2.1.2.3. Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi, toplumdaki tüm bireylere kamu hizmetine girme hakkının tanınması olarak ifade edilmektedir (Tortop, 1985:18). Eşitlik kavramı yaygın olarak kullanılması, Fransa’da 1789 yılında gerçekleşen Fransız İhtilalinden sonra olmuştur. 1789 yılında yayımlanan “İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi”nde eşitlik kavramı yer almaktadır. Bildirinin 1. Maddesinde; “insanların hukuken eşit olduğu” vurgulanmış ve “insanların özgür olduğu” belirtilmiştir. 6. Madde’de ise, “bütün insanların kamu hizmetlerine girmede eşit olduğu sadece yeteneklerine göre ayırım yapılabileceği” belirtilmiştir (Tortop, 1985: 18). Daha sonraki bütün hukuksal kaynaklarda da eşitlik tanımı benzer şekilde yapılmıştır. Yani Eşitlik Kavramı; “kanun önünde eşit olmak” olarak ifade edilmiş, kimseye dini, uyruğu, dili, cinsiyeti, rengi gibi nedenlerle ayrımcılık yapılmaması olarak tanımlanmıştır (Şeker, 2019:38).

Benzer bir yaklaşım bizim Anayasamızda da vardır. 1982 Anayasasının 10. Maddesinde “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” ifadeleri ile Yasa önünde eşitlik vurgusu yapılmıştır. Eşitlik yaklaşımı genel olarak bakıldığında; vatandaşların vatandaşlarla olan ilişkisi yatay bir konuma yerleştirilmektedir. Devletin birey ile olan ilişkisi ise tanımlamaya göre dikey bir konuma yerleştirilmektedir. Vatandaşın vatandaş ile olan ilişkisi yani yatay yapılanmaya bakıldığında, bütün vatandaşlar yasa önünde ve kamu hizmetini almada eşit konumdadırlar. Birey ve devlet arasındaki dikey yapılanmaya bakıldığında ise karşılıklı bir sorumluluk ve karşılıklı bir görev yapma durumu mevcuttur. Örneğin vatandaş vergi ödeyip hukuk kurallarına uyarken devlet de kamu hizmeti sunmaktadır (Çalışır, 2020:20).

Eşitlik ilkesi liyakat ilkesi açısından değerlendirildiğinde; kamu görevine girme hakkı bütün vatandaşlara tanınan bir hak olarak tanımlanmaktadır. Kamu personeli alımında ve yapılan sınavlarda hiçbir vatandaşın bir nedenle ayırt edilmeksizin, ayrımcılık yapılmaksızın sınavlara alınması gerekmektedir. Bununla beraber kamu örgütlerince sunulan kamu hizmetinin de ayırt edilmeksizin bütün vatandaşlara sunulması gerekmektedir (Şeker, 2019:39).

2.1.2.4. Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi

Bütün kurumların etkili, verimli akılcı ve nitelikli hizmet verme sorumluluğu bulunmaktadır. Bu hizmetin sağlanması için istihdam edilen bireylerin ise fırsat eşitliğinden yararlandırılarak istihdamlarının sağlanması gerekmektedir. Kamu personelinin verimli bir

faaliyet içerisinde olabilmesi için yeterli bilgiye ve tecrübeye sahip olması gerekir. Bu açıdan bakıldığında kamu personelinin hizmet içi eğitimine önem verilmesi gerekmektedir. Kamu personelinin kendini geliştirebilmesi için yeterli seviyede eğitim verilmesi gerekmektedir. Verilen eğitim sonucunda kamu personelinin istenen seviyede verim alınamaması durumunda görevine son verilebilmesi için gerekli çalışmaların da yapılması bu durumun gerektirdiği koşulların hazırlanması gerekir. Hizmet içi eğitim, performansı düşen kamu görevlileri açısından çok önemlidir. Hizmet içi eğitim ile kamu görevlisinin performansı artırılabilir (Şeker, 2019:45).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "Devlet memurlarının yetiştirilmesi" başlığı altında hizmet içi eğitim ilkesi ile ilgili yapılması gerekenler belirlenmiştir. 214. maddede "devlet memurlarının yetiştirmelerini sağlamak, verimliliği artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmenlikler dâhilinde yürütülür" denilmektedir. 215. Maddeye göre "Her kurumda, yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmek görevli bir 'eğitim birimi kurulur" denilmektedir. Düzenleme kapsamında birden çok birim kurulan kurumlardan biri 'Merkez Eğitim Birimi' adını almaktadır.

216. Maddede; *"Kurumların kendi eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere eğitim merkezleri açabilecekleri, ayrıca kurumlar arası eğitim ihtiyaçları Cumhurbaşkanlığı kararıyla, kurumlar arası eğitim merkezleri de açabilecekleri"* hükme bağlanmıştır. Bu eğitim birimleri ya da merkezlerinin kuruluş ve işleyişleriyle ilgili esasları belirlemek üzere düzenlenecek yönetmenliklerle ilgili de kurumlar yetkili olup bu konuda, Başkanlık Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'nin görüşü alınmak zorundadır (657 sayılı DMK).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda kamu personelinin yetiştirmelerini sağlama ve performanslarını artırmak amacıyla hizmet içi eğitimin olması gerektiği kararı alınmıştır. Bununla beraber DMK'da hizmet içi eğitimin nasıl yapılacağına ve kimler tarafından yapılacağına dair usul ve esaslar da belirlenmiştir.

2.1.2.5. Güvence İlkesi

İstihdam olan bireyin başarılı olabilmesi için gelecek kaygısından uzak olması gerekmektedir. İstihdam eden kurum tarafından işten çıkarılma veya verilen haklardan kısıma gibi korkusu olan kişinin, görevini sağlıklı bir şekilde yerine getirmesi mümkün olmamaktadır. Güvence ilkesi, çalışanların verilen kurallara uyduğu müddetçe işini ve işine bağlı hakları kaybetmemesi olarak tanımlanmaktadır (Şeker, 2019:48).

Güvence ilkesinin, liyakat ve kariyer ilkesi ile doğrudan bağlantılı olduğu söylenebilir. Liyakat ilkesi, göreve en uygun kişinin getirilmesidir. Kariyer ilkesi ise yetenekli kişilerden sürekli yararlanılması ve bu kişilerin niteliklerine uygun olan görevlere yükseltilmesini amaçlamaktadır. Özetle denilebilir ki liyakat ilkesi ile işe alınır, kariyer ilkesi ile de görevde yükselmeler sağlanır. Böylece güvence ilkesi sağlanmaktadır (Şeker, 2019:49).

Güvence ilkesinin gerçekleşebilmesi için memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi çok büyük bir önem arz etmektedir. Memurluk bir meslek olarak kabul edilmesi durumunda kamu personeli olarak atanacak kişi sürekli olarak bu vazifede istihdam edilecektir. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesinin kamu personel rejimine sağladığı yararlarından biri de memurun iktidardaki siyasi parti ile ilişkisinin ve siyasi baskının azalmasıdır. İktidardaki siyasi partinin değişmesi durumunda memurlar görevlerinden çıkarılmayacak veya yerleri değiştirilmeyecektir. Kamu personelinin tarafsız olması, kamu hizmetinin sağlanması açısından önemlidir. Güvence ilkesi de bu tarafsızlığı sağlamak açısından önemlidir. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi durumunda, kamu personeli herhangi bir siyasi partiye üye olamayacak ve yansız davranabilecektir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtmiş olduğumuz bu hususlar ile ilgili düzenlemeler mevcuttur. DMK'nın 125. maddesinin 1. Fıkrasının (E) bendinde; Devlet memurluğundan çıkarma cezası, *Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmak* olarak düzenlenmiştir. Bu cezayı gerektiren fiil ve haller ise DMK'da şu şekilde düzenlenmiştir:

a) *ideolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzurunu, çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal gibi kamu hizmetlerinin sunumunu, yürütülmesini engelleyici, işi yavaşlatıcı eylemlere katılma, bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmeme, bu tarz eylemleri teşvik etmek, yardımda bulunma*

b) *yasaklanmış her türlü yayını, siyasi veya ideolojik amaçlı afiş, pankart, bildiri vb. basmak, çoğaltmak, dağıtmak, kuruma asmak veya teşhir etmek,*

c) *siyasi partiye girmek...*

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılacağı üzere ülkemizde devlet memurluğu bir meslek olarak kabul edilmektedir. Bunun sonucunda ise devlet memurlarının siyasi partilerle ilişki kurulması yasaklanmıştır.

Memurluğun bir meslek olarak görülmesinin bir diğer sonucu ise memurların haklarının ve uyacağı kuralların önceden düzenlenmesidir. Memurların özlük haklarının düzenlenmesi gerektiği de 1982 Anayasası'nın 128 maddesinde şöyle açıklanmıştır:

“Devlet, KİT (kamu iktisadî teşebbüsleri) ve diğer kamu tüzelkişilerinin idari esaslara göre yürütmekten sorumlu oldukları kamu hizmetlerine yönelik asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülür. Memurların ve kamu görevlilerinin görev ve yetkileri, nitelikleri, atanmaları, hakları ve yükümlülükleri, aylık ödenekleri ve özlük işleri yasayla düzenlenir”.

Anayasası’nın 128 maddesinde malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu ve kamuya üst kademe yöneticisi yetiştirilmeye yönelik esasların yasayla düzenlenmesi de öngörülmüştür.

2.1.2.6. Adil ve Uygun Ücret İlkesi

Adil ve uygun ücret ilkesi; kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin kariyer ve liyakat ilkeleri baz alınarak eşit ücret verilmesini tanımlamaktadır. Aynı işi yapanların farklı bir ücret almamasını da ifade etmektedir. Bu ilkenin uygulanmamasından dolayı birçok nitelikli bireyler bulundukları ülkelerden farklı ülkelere göç edebilmektedir. Bu kapsamda liyakatli bireylerin kamu sektöründe çalışmasını özendirmek, kamu sektöründe olan mevcut personelin görevlerine devam etmesini sağlamak ve motivasyonlarını yüksek düzeyde tutabilmek için kamu görevlilerinin ücret rejiminin belirli kurallara bağlanması gerekmektedir (Şeker, 2019:51-52). Bu kapsamda aynı işi yapan iki bireye eşit ücret ödenmesi ve görevlerinde başarı elde eden personele ödül verilmesi temel kurallar olarak benimsenmesi gerekmektedir.

Kamu personel sistemlerinde mesleki, mali ve sosyal haklar bakımından tatmin edici imkanlarının sunulmasına da özen gösterilmesi gerekir. Özel sektöre bakıldığında maddi ve sosyal haklarda kamu sektörüne göre daha etkin haklar tanındığı görülmektedir. Bu kapsamda bireylerin kamu personeli olarak çalışabilmesi için özel sektörde sunulan imkanlarının aynısı veya daha fazlasının kamu personeline sağlanması gerekmektedir. Beceri, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren meslekler açısından nitelikli personel bulabilmek ve mevcut kamu personelinin görevlerinde kalmasını sağlamak için ülkenin ekonomik koşulları dikkate alınarak uygun bir ücret politikası belirlenmesi gerekmektedir.

2.2. LİYAKAT İLKESİNE AYKIRI UYGULAMALAR; KAYIRMACILIK

İnsanlar yüzlerce yıldır hem bireysel hayatlarında hem de sosyal hayatlarında kayırmacı faaliyetler içerisinde bulunmuşlardır. Bu kayırmacı faaliyetler günümüzde de devam etmekte olup dünya var olduğu sürece etkisini koruyacak gibi görünmektedir. Kayırmacı faaliyetler içerisinde olan insanoğlu, kayırmacılığın bireysel ve sosyal anlamda insanların gelişimine zarar verdiğini fark edememişlerdir. Veya fark etse dahi anlık

menfaatler daha baskın olduğu için kayırmacılıktan vazgeçememişlerdir. Bireysel anlamda kayırmacılık yapan kişilerin kendini geliştiremedikleri ve sürekli birilerine muhtaç olarak yaşadıkları görülmektedir. Toplumsal anlamda ise eşitlik ve adalet duygularının yara aldığı görülmektedir (Biber, 2016:1-2).

Tarihsel sürece bakıldığında kayırma sisteminin içerisinde yer alan siyasal kayırma ve ganimet sistemi uygulamalarının çok büyük sorunlara sebep olduğu görülmektedir. 1997 yılında Asya’da büyük bir finansal kriz yaşanmıştır. Yaşanan bu krizin temel sebebinin kayırmacılık olduğu kabul edilmiştir (Özkanan & Arzu, 2014:181). Bu sıkıntıların giderilmesi amacıyla liyakat sistemi geliştirilmiştir. Bu perspektif ile bakıldığında liyakat sisteminin anlaşılabilmesi için öncelikli olarak kayırma sisteminin bütün yönleri ile incelenmesi gerekmektedir (Şeker, 2019:27).

Kayırmacılık kavramı günlük hayatta karşımıza sıkça çıkmaktadır. Günlük hayatımızdan idari yönetime kadar çok sık dile getirilmektedir. Toplumda halk arasında sıkça kullanılan bazı sözler ve deyimler kayırmacılığı halk arasında meşrulaştırıldığını göstermektedir. Bu deyimlerin bazıları; “Dayım olur”, “Adamım olur”, “Kimsen yoksa vay haline”, “Tanışın varsa işin kolay”, “Kırvem olur”, “Yakınımdır”, “Akırbam olur”, “Hemşerim olur”, “Köylüm olur”, “Köylümdür”, “Ahbabım olur”, gibi kullanımlardır (Özkanan & Erdem, 2014:81).

Kayırmacılık ile ilgili literatürde oldukça çalışmalar mevcuttur. Ancak kayırmacılığın tanımı ve alta başlıkları ile ilgili net bir çerçeve çizilmemiştir. Bu ayrımlardan bazıları şöyledir: Akırbam kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık, eş-dost kayırmacılığı, hizmet kayırmacılığı bunlardan bazılarıdır (Yıldız, 2018:63). Her bir kavramın tanımını ve uygulama alanlarını ayrı ayrı inceleyeceğiz. Ancak öncesinde genel bir perspektifle kayırmacılık sistemine bakmamız gerekmektedir.

Kayırmacılık kavramı, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “Belli bir birey, küme, düşünce ya da uygulamayı, bir başkasıyla karşılaştırıp aralarında bir seçim yapmak gerektiğinde nesnellikten uzaklaşıp yan tutma” (TDK, 2023) olarak tanımlanmaktadır

Kayırmacılık; kamu kurum ve kuruluşlarında veya herhangi bir örgütteki personelin yakınlarını yasadışı bir biçimde desteklemesi, haksız olarak kayırmasıdır (Özkanan ve Erdem, 2014:81).

Kayırmacılık, kimi zaman ganimet, yağma, himayecilik kelimeleri ile ifade edilmektedir. Kayırma sistemi, kamu personelinin hem hizmete alınmada hem de hizmette kaldıkları süre içerisinde herhangi bir siyasi partiye, bir ideolojiye, etnik kökene ve mezhebe

bağlılığı ölçütüne göre dağılımının sağlanması olarak ifade edilebilir (Güler, 2013:142). Kayırmacılık sisteminde kişiler iktidarda yer alan partiye bağlılıkları ve partiye sağladıkları katkılar derecesine göre kamu hizmetine alınmaktadırlar. Bu durum siyasal kayırmacılık veya siyasal yağmacılık olarak karşımıza çıkmaktadır (Şeker, 2019:27).

Kayırmacılık sisteminin ganimet sistemi olarak adlandırılmasının nedeni iktidar süresince alınan bütün memurların yeni bir iktidar döneminde tamamen değiştirilmesidir (Şeker, 2019:28). Memurluk partiye gönül verenlerin ödülü olarak değerlendirilebilir. İktidara gelen partinin destekçileri, vermiş oldukları desteklerinin karşılığını almak istemektedirler. Verilen desteğin karşılığı da memurluk olmaktadır. Memurluk bir ödül olmakla beraber iktidar partisi içinde oy kaybetmeme stratejisi de olmaktadır.

Kayıрма anlayışı ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan liyakatsiz memur sayıları artmaktadır. Kamu personel rejiminde liyakat ilkesi yerine siyasi partiye veya iktidardaki partiye olan sadakat daha çok ön plana çıkmaktadır. Kayırmacılık sistemi bugün dünyada birçok ülkede varlığını sürdürmektedir. Ülkeler olan sosyal ve ekonomik zararlara rağmen kayırmacılığın önüne geçilememekte veya iktidarlardan tarafından doğrudan desteklenmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014:182).

Kayırmacılık sisteminde iki taraf bulunmaktadır. Bu taraflar hiyerarşik bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Taraflardan biri olan kayıran kişi, hiyerarşinin en üst tepesinde yer alır ve diğer taraf olan kayırılan kişiyi gözetme ve kollama görevini üstlenir. Kayırmacılıkta diğer taraf ise kayırılanıdır. Kayırılan kişi, hiyerarşinin en alt tabakasında yer alır ve kayıran kişi tarafından işi kolaylaştırılan kişidir. Kayırılan kişi, kayıran kişiye karşı sadakat, rüşvet, minnettarlık gibi ücretler ödemektedir. Kayıran kişi ise iktidarını perçinleştirmek, prestij gibi ücretler almaktadır. Her iki tarafında karşılıklı menfaatler ile kayırmacılık sistemine dahil olmaktadır. Bu durumda kayırmacılığın son bulmamasına neden olmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014: 182).

Kayırmacılık sisteminin ortaya çıkması ise iki şekilde olmaktadır. Bunlardan birincisi; kamu hizmetlerine girişte, ikincisi ise kamu hizmetlerinin dağıtımındadır. Kamu hizmetlerine girişte, alınacak personelin liyakat ilkesi yerine sırf tanıdık, akraba, siyasi yakınlık gibi ilişkilerden dolayı işe alınmasıdır. Kamu hizmetlerinin dağıtımında ise iktidarın oy oranının fazla olduğu veya oy oranını artırmak istediği bölgeye hizmet götürülmesi ile kayırmacılık yapılmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014:182-183).

ABD Başkanı Jackson: “Ganimetler zaferi kazanana aittir” ifadesini kullanarak seçimi kazanan partinin kamu hizmetlerine alınacak personeli seçebileceğini söylemiştir. Eski New Work senatörü William Learned Marcy’i 1828 yılındaki bir konuşmasında Jackson’ın

konusmasını hatırlatmıştır ve şu sözler ile savunmuştur: “Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir. Ganimet savaşı kazanana aittir.” (Güran, 1980:86) Marcy’nin yaptığı bu konuşmadan sonra Yağma sistemi (Spoils system) terimi ortaya çıkmıştır (Hatipoğlu, 2019: 271). Yapılan açıklamadan da anlaşılacağı üzere seçilen siyasi parti iktidara kendi taraftarları ile gelmeli ve iktidardan düştüğü zamanda kendi taraftarları ile gitmelidir (Güran, 1980: 86). Ortaya çıkan yaklaşım ile partiye olan sadakat esas alınmış ve liyakat esasları yok sayılmıştır.

Nuri Tortop, Personel Yönetimi adlı eserinde yağma sisteminin tanımını şöyle yapmaktadır: “Kariyer ve eğitime önem vermeyen spoils system, yeni gelen hükümetlerle beraber eski memurların görevden alınarak, yeni hükümet yanlısı memurların işe alınmasını ifade etmektedir” (Tortop, 1992:23).

Gündelik yaşamda kariyer ve liyakat sistemi genellikle bir işe en uygun adamı getirme ölçütüne göre ayrılmaktadır. Kayırmacı sistemlerde bu ölçüt esas alınmaz ve esas alınmaya çalışılsa bile başarılı olunamaz. Çünkü bu sistemde iktidarda olan siyasi parti kendi yandaşlarını kamu hizmetine almaya çalışmakta ve ayrıca kendi yandaşları için iş alanı açmaktadır. “Adama göre iş” prensibini esas olmaktadır. Liyakat sisteminde ise “işe göre adam” prensibi işlemektedir. Bu prensipte, mevcut bir kamu hizmeti alanı bulunmakta ve bu alana en uygun ve yetenekli kişi istihdam edilmeye çalışılmaktadır (Güler, 2013:143).

Kayıрма sisteminde partinin üyeleri veya taraftarları, yaptıkları faaliyetler neticesinde iktidardan mesleki ödüller almaktadırlar (Güran, 1980:89-90). Sistemin en can alıcı noktalarından biri de iktidar tarafından alınan memurların siyasi faaliyetlerde özgür bırakılmasıdır. Hatta bu sistemle alınan memurların siyasi faaliyetlerde bulunmalarını zorunlu kılınmaktadır. Bu memurlar, seçim süreçlerinde aktif olarak hükümeti desteklerler ve iktidarın seçim vaatlerinin yerine getirilmesine yardımcı olurlar. Bu noktalardan bakıldığında, kayırmacılık sisteminin kamu hizmeti sunumuna vermiş olduğu en büyük zararlardan biri olan verimsiz kamu hizmeti sunumunun ortaya çıktığı görülmektedir. Şöyle ki memurlar göreve alındıklarında hiçbir şekilde niteliklerine bakılmadan, tamamen partiye üye ve sadakatle bağlı olma kriterine göre göreve alınırlar. Böylece, kayırmacılık sistemi ile alınan niteliksiz kamu personelinin etkin ve verimli bir kamu hizmeti yürütmesi de mümkün olmamaktadır (Çalışır, 2020:26).

Kayırmacılık sistemi kamu hizmetinin aksamasına neden olmaktadır. Liyakatsiz kişilerin göreve getirilmesi kamu hizmetinden beklenen verimliliği düşürmektedir. Kayırmacılık sisteminin olumsuz yanlarından biri de üst düzey yöneticilerin belirlenememesidir. Özellikle koalisyon hükümetlerinde memur ve üst düzey yöneticileri

atamak büyük çekişmelere neden olmaktadır. Koalisyon da yer alan her bir siyasi parti kendi taraftarını atamayı ister. Bu durum ülke yönetimini zayıflatmaktadır (Şeker, 2019:29).

2.2.1. Kayırmacılık Çeşitleri

Kayırmacılığın türlerinin birbirinden ayrımı ile ilgili farklı çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalara bakıldığında kayırmacılık kavramı genel olarak ikiye ayrılmıştır. Bunlardan birincisi Adam kayırmacılık, ikincisi ise Siyasi Kayırmacılıktır.

2.2.1.1. Adam Kayırmacılık

Adam kayırmacılık; kamu personel alımlarında liyakat ilkesinin uygulanmamasıdır. Liyakat ilkesi yerine akrabalık, arkadaşlık, tanışıklık gibi ilişkilerle niteliklere bakılmaksızın personel alımlarının gerçekleşmesi olarak da ifade edilebilir. Adam kayırmacılık, İltimas ve torpil kavramları ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Özkanan & Erdem, 2014:186). İltimas kelimesi TDK sözlüğünde “yasa ve kurallara aykırı bir biçimde, haksız olarak kayırma, başkalarının hakkını ve yasalarını, kurallarını çiğneyerek birine arka çıkma” olarak tanımlanmıştır (TDK, 2023). Adam kayırmacılığı akraba kayırmacılığı(nepotizm) ve Eş-dost kayırmacılığı (kronizm) olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.1.2. Nepotizm (Akraba kayırmacılığı)

Nepotizm kavramı, “nepos” kelimesinden gelmektedir. Nepos, Latince ‘de yeğen anlamına gelmektedir. Nepotizm; akrabaları korumak ve onlara her alanda öncelik tanıma anlamı taşımaktadır (Yıldız, 2018: 65). Bir kimsenin işe alınırken yetenek, başarı ve eğitim seviyeleri gibi faktörler dikkate alınmadan sadece üst düzey yönetici, bürokrat veya politikacı ile olan akrabalığı esas alınarak göreve alınması nepotizm olarak tanımlanmaktadır (Tunçbilek & Akkuş, 2017:172).

Akraba kayırmacılığında kişi kendi akrabalarını niteliklerine bakmaksızın kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmesine sağlar. Akraba kayırmacılığı, daha önce ifade ettiğimiz kamu personelinin alınmasında “işe göre adam” prensimi yerine, “adama göre iş” prensibinin uygulanması olarak da karşımıza çıktığı söylenebilir. (Özkanan ve Erdem, 2014:186).

Nepotizm çok yıkıcı etkilere sahiptir. Kamu ve sektörlerde ciddi sorunları beraberinde getirir. Liyakat ilkesine aykırı bir uygulama olup iş kaybını ve başarısızlığı beraberinde getirmektedir.

Akrabalık bağının yüksek olduğu toplumlarda nepotizm çok daha fazla görülmektedir. Akraba kayırmacılığı, aile içerisinde yer alan bütün bireyler ortalama bir refah seviyesine

ulaşıncaya kadar devam etmektedir. Akrabalık bağının zayıf olduğu toplumlarda ise nepotizmin etkisi oldukça azdır. Nepotizm de önemli olan asıl husus ise ortaya bir hak ihlalinin çıkmasıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarına atanmayı bekleyen iki adayın, sırf birinin akrabası bürokrat, bakan veya milletvekili olduğu için ataması gerçekleşiyorsa kamuda ciddi anlamda problemler oluşturur. Atanmayan diğer bireyin devlete olan güveni zedelenir ve ülkesine, toplumuna iyi bir birey olma arayışı son bulabilmekte, ülkesine düşman olabilmektedir. Nitekim Türkiye’de yaşanan birçok beyin göçünün altında bu gerçeklikler yatmaktadır. Kamusal nepotizmin verdiği en büyük sonuç; vatandaşların, devletin verdiği kararları eşitlik ve adalet açısından sorgulamaya başlamasıdır. Bu sorgulamanın başlaması o ülkede nepotizm ağır bastığını göstermektedir (Biber, 2016:26-27).

Aile şirketlerinin büyümesinin önündeki en büyük engelin nepotizm olduğu kabul görmektedir. Aile bireyleri arasında hatır-gönül ilişkisinden kaynaklı niteliksiz kişiler şirketlerde istihdam edilmektedir. Liyakat ilkesine aykırı olarak kişilerin akrabalık ilişkilerinden dolayı istihdam veya terfi edilmesine nepotizm denilmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014:187).

2.2.1.3. Kronizm (Eş-Dost Kayırmacılığı)

Kronizm, herhangi bir örgüte alınacak personelin yetenekleri veya başarıları dikkate alınmadan sadece yakın ilişkilerinden kaynaklı işe alınması olarak ifade edilmektedir (Biber, 2016:27). Kelimenin kökü, Cambridge Üniversitesi öğrencilerinin 17. Yüzyılda kendi aralarında kullandıkları “crony” kelimesinden gelmektedir. Crony, uzun sürecek olan yakın arkadaşlık anlamına gelmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014: 190).

Nepotizmden sonra gelen en büyük kayırmacılık türlerinden biri kronizmdir. Bazen birey, kendi arkadaşlarını kendi akrabalarından, ailesinden üstün tutabilmektedir. Buda farklı bir kayırmacılık türü doğurmaktadır (Biber, 2016:27).

Kronizm, “Ahbap-Çavuş ilişkisi”, “yakın kayırma”, “eş-dost kayırması” olarak da ifade edilmektedir. Kamu personelinin göreve alımında yakınlık derecesinin esas alındığı kayırmacılıktır (Yıldız, 2018:66). Kronizm, nepotizm ile karıştırılabilmektedir. Ancak nepotizmde esas alınan yakınlık derecesi soy bağı veya akrabalıktır. Kronizm hem kamu hem de özel sektörde kullanımı yaygındır.

2.2.1.4. Hemşericilik

Kayırmacılık sistemi içerisindeki bir diğer durum ise hemşericiliktir. Hemşericilik; aynı şehirli olan bireylerin dayanışması olarak tanımlanabilir. Kişi, bir kamu kamu kurumundaki işini veya sorununu çözmek için normal prosedürler uygulamak yerine

kurumdaki bir şehirlisinden destek olması örnek olarak verilebilir (Özkanan ve Erdem, 2014:191). Bu kayırmacılık sisteminin oluşabilmesi için aynı şehirli olanlarının farklı bir şehirde bir araya gelmeleri veya karşılaşmaları gerekmektedir. Öncelikle bir göç bulunmakta daha sonrasında ise gelen süreçler ile başlayan kayırma sistemidir

2.2.1.5. Siyasi Kayırmacılık (Partizanlık)

İktidara gelen siyasal partinin, kendisini destekleyenlere ayrıcalıklar tanınması olarak tanımlanmaktadır. Siyasi kayırmacılık yerine “Politik yandaşlık” ve “Partizanlık” kavramları da kullanılmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2014:192).

Siyasi kayırmacılıkta siyasi parti ve seçmen olmak üzere iki taraf mevcuttur. Seçmen ve siyasi parti arasından menfaat alışverişi ağır basmakta ve devletin varlığı ile kamu hizmeti göz ardı edilmektedir. Bu durum devletin bütün mekanizmalarının kısa süre içerisinde bozulmasına ve devletin ömrünün kısa olmasına neden olmaktadır. Siyasi kayırmacılık ile yönetilen bir devlette halkın devlete olan güveni zayıftır (Yıldız, 2018:6). İktidara gelen siyasi parti devletin çıkarları yerine sadece siyasi partinin çıkarlarını düşünmektedir. Bu da kamu hizmetinin aksamasına neden olmaktadır.

Siyasi kayırmacılıkta karşımıza çıkan bir diğer grup ise baslı guruplarıdır. Baskı gurupları siyasi partiyi iktidara getirebilmek için oy, mali destek sağlamaktadırlar. Siyasi parti iktidara gelmesi durumunda karşılığında ayrıcalıklar talep etmektedirler (Biber, 2016:29).

Siyasal Kayırmacılıkta, seçimden sonra iktidara gelen siyasi parti kendi yandaşlarının görev yerlerini ve yetkilerini değiştirmektedir. Bürokraside yer alan personelin devamlılığı ve sürekliliği önem arz etmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014:192). Devamlı ve sürekli olmayan memurlar nitelikli bir kamu hizmeti sağlayamamaktadır. Kamu personelinin yeterli eğitime ve tecrübeye sahip olabilmesi için sürekli ve devamlı olması gerekir. Kamu personelinin tarafsızlığını sağlamak amacıyla 1982 anayasasında memurlar için bazı düzenlemeler ve yasaklamalar getirilmiştir. Memurların siyasi partiye üye olması, seçim kampanyalarına katılma, memurluk dolayısıyla elden edilen bilgilerin siyasi amaçla sızdırılması, siyasi amaçla gazete çıkarmak gibi yasaklar bunlardan bazılarıdır.

2.2.1.6. Patronaj

Bir siyasi partinin elde ettiği gücü kendi yandaşlarını korumak için kullanması olarak tanımlanabilir. Bahsettiğimiz diğer kayırmacılık sistemlerinde olduğu gibi patronajda da kamu hizmeti sağlıklı bir şekilde yürütülememektedir. Patronajın verdiği en büyük zarar ise niteliksiz kişilerin yönetimin önemli noktalarında görev almasıdır (Çalışır, 2020:28).

Patronaj kavramı, siyasal kayırmacılık yerine kullanılabilir. Ancak farklı yönleri bulunmaktadır. Siyasal iktidarın üst düzey yöneticileri atamaya yönelik yaptığı faaliyetler patronaj olarak ifade edilmektedir (Yıldız, 2018:69). Siyasal partiler kendisine bağlı olmayan üst düzey yöneticileri görevden alarak kendisine bağlı olan kişileri üst düzey konuma getirmeye çalışmaktadır. Siyasal partiler, patronaj ile üst düzey yöneticileri kendi ideolojisi ve menfaati doğrultusunda yönlendirmeyi istemektedir.

Patronaj, idari mekanizmalarda birtakım aksaklıklar meydana getirmektedir. Özellikle üst düzey yöneticilerin niteliksiz kişiler arasından seçilmesi ciddi olumsuzluklar oluşturmaktadır (Çalışır, 2020:28). İdari sistemin işleyişini bilmeyen, yeterli düzeyde tecrübesi ve eğitimi olmayan kişilerin görevlendirilmesi devletin menfaatine yönelik kararlar alınmasını engellemektedir. Bunun sonucunda ise halkın devlete olan güveni sarsılmaktadır.

Patronaj yerine liyakat sisteminin yerleşebilmesi için bürokrasinin siyasetten arındırılması gerekmektedir. Bütün hükümetlerin görevlerini yapabileceği siyasi atamalara ihtiyacı vardır. Burada yapılan atamalarda danışmanlar yeterli olmaktadır. Hükümet siyasi atamalarda danışmanları ile sınırlı kalması gerekmektedir. Danışmanlar ile sınırlı kalınmaması durumunda bürokrasinin tarafsızlığı sağlanamamış olur. Bununla beraber vatandaşların hukuk devletine ve adalete olan inançlarının sarsılmış olur (Gökdeniz, K, vd., 2017:204).

Patronajın karşıtı olan Antipatronaj da ise üst düzey kamu yöneticileri liyakat esaslarına göre seçilmektedir. Antipatronaj bir sistemin uygulanabilmesi için öncelikle üst düzey yönetimde boş olan kadroların herkese duyurulacak şekilde ilan edilmesi gerekir. Herkesin başvuruda bulunabilmesi için kolaylıklar sağlanmalıdır. İşe alınacak olan yöneticilerde aranan nitelikler açıkça belirlenmelidir. Patronajın etkisinin en aza indirilebilmesi için uygulanan prosedürler daha iyi bir seviyeye getirilmesi, geliştirilmesi gerekmektedir (Özkanan ve Erdem, 2014:195).

2.2.1.7. Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal iktidarın kamu hizmetini yürütebilmesi için kendisine tahsis edilen bütçeyi, kendi yandaşlarına veya oylarını artırmak için seçim bölgelerine kullanması olarak tanımlanabilir (Ak & Sezer, 2018: 764)

Siyasal iktidar, bütçeyi tamamen kendi çıkarları doğrultusunda kullanır. Hizmet kayırmacılığında iki farklı nokta bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yukarıda belirtmiş olduğumuz gibi verilen bütçenin tamamen kamu hizmeti dışı kullanılmasıdır. İkinci nokta ise siyasal iktidar bütçeyi kamu hizmeti için kullanmaktadır. Ancak en fazla seçmenin

bulunduğu bölgeye kamu hizmetini sağlar. İhtiyaç duyulan bir bölgeye kamu hizmeti sağlanmamaktadır. Bu durumda da kamu hizmetinin dengeli dağılımı söz konusu olmamaktadır. Dengesiz bir kamu hizmeti ortaya çıkmaktadır.

2.2.2. Kayırmacılığın Örgütlere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Etkileri

Örgüte veya kamu kurum ve kuruluşlarına yerleşen kişi liyakat esaslarına göre işe alınmaması durumunda bulunduğu konumdaki vazifelerini tam anlamıyla yapmayacaktır. Buda alınan kişinin, kurumda yer alan başka bir kişi tarafında eğitilmesi demektir. Yeterli olmaması durumunda eğitim sonucunda dahi yeterli bir seviyeye gelemeyebilir. Bunun sonucunda ise örgütte maddi ve manevi zararlar verecektir (Biber, 2016:51).

Eğitim veren personel daha fazla emek harcamak zorunda kalacaktır. Çünkü eğitim veren personel hem eğitim verecek hem de alınan kişinin yapması gereken işi de yapmak zorunda kalacaktır. Buda örgüt için verim düşüklüğüne sebep olmaktadır (Biber, 2016:51).

Alınan yetersiz kişi, yeterli bir seviyeye gelene kadar örgüt için ciddi anlamda zaman kaybı yaşatacaktır (Biber, 2016:51).

Eğitim veren personelin daha fazla istihdam edilmesine neden olacaktır. Buda eğitim veren personelin sosyal hayatını kısıtlayacaktır (Biber, 2016:51).

Yetersiz personelin alınması kurumun işlerliğini azaltacaktır (Biber, 2016:51). Alınan yetersiz kişi, kamu kurum ve kuruluşlarına alınan personel ise kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yapılmasını engelleyecektir (Biber, 2016:51).

Kurumda bulunan yönetici, kayırmacılık ile işe alınan personelin verdiği zararı görmemesi durumunda, kurumda meydana gelen problemlerin sebebini diğer personele atabilecek veya bunun nedenini personel eksikliğine dayandırıp sürekli personel talebinde bulunabilecektir. Buda hem örgüt hem de kamu kurum ve kuruluşları içi fazladan kaynak harcanmasına neden olacaktır (Biber, 2016:51).

Kayırmacılık ile alınan kişiler, örgütte yer alan diğer personel tarafından sürekli sorgulanacaktır. Bununla beraber yöneticinin hukuksuz ve etik dışı davranışları da personel tarafından sorgulanacaktır. Bu sorgulamaların tamamı kurumun etkinliğini ve verimliliğini düşürmektedir. Amaç örgütün faaliyetlerini yerine getirmek iken ortaya çıkan huzursuzluk ortamı örgütü amacından saptıracaktır (Biber, 2016:52). Yöneticilere olan güven, örgütte istihdam edilen kişiler açısından sarsılacaktır (Biber, 2016:52).

Kayırmacılık, ayrımcılığı tetiklemektedir. Buda örgütte yer alan bireylerin aidiyet duygusunu sarsacaktır (Biber, 2016:52). Kayırma ile göreve gelen personele olan bakış

açısına bakıldığında örgütte yer alan diğer kişiler, kayırlan kişinin arkasında üst yöneticilerin olduğu anlayışı hâkimdir. Bu durumda da mevcut personel kendi konumu sağlama alma düşüncesi ile kayırlan kişinin veya yöneticilerin haksız fiillerine karşı susmalarına ve şikâyet mercilerine başvuruda bulunmamalarına neden olacaktır (Biber, 2016:52). Kurumda yer alan bütün bireyler arasında bir güvensizlik ortamı oluşacaktır. Örgütün çalışma ortamı verimlilik açısından çok önemlidir. Huzursuz bir ortamda çalışan kişilerin örgütün amaçlarını gerçekleştirmesi beklemez. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişiler açısından da bakıldığında kamu hizmetini yerine getirmelerinde problemler oluşacaktır (Biber, 2016:52).

2.3. TÜRKİYE’DE LİYAKAT İLKESİ VE UYGULANIŞI

Ülkemizde liyakat ilkesine yaklaşım ve uygulama konusunda, bu ilkenin geçmişten günümüze her dönemde yasal ve anayasal açıdan düzenleme konusu olduğunu söyleyebiliriz. Ancak bu ilkenin yasal olarak düzenlenmiş olması kadar önemli olan nokta ne ölçüde uygulanabildiğidir. Çünkü konuyla ilgili uzmanların da belirttiği üzere; Türk kamu personel yönetiminde uygulama olarak da mevzuat olarak da liyakat ilkesi yer almakla birlikte ilkenin uygulanması noktasında problemler mevcuttur. Bir yandan liyakat ilkesinin uygulanması için çaba sarf edilirken bir yandan da liyakat dışı uygulamalarla kayırmacılığın ön plana çıktığı uygulamalar söz konusudur (Yıldız, 2016:140; Gökdeniz, Aydemir ve Çağan, 2017:205). Bu konuyu sağlıklı değerlendirebilmek için geçmişten günümüze liyakat sistemiyle ilgili süreçlerin incelenmesi yararlı olacaktır.

2.3.1. Osmanlı Devleti’nde 17. Yüzyıla Kadarki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi

Osmanlı Devleti, Osman Bey tarafından 1299 yılında Söğüt’te kurulmuştur. Kısa süre içerisinde beylikten devlete dönüşen Osmanlı Devlet’i siyasi ve idari yapısını da oluşturmuştur. Osmanlı Devleti’nin personel yapılanması Seyfiye, ilmiye, Kalemîye ve mülkiye olmak üzere 4 gruptan oluşmaktadır. İlmiye sınıfında; din, bilim adamları ve hukukçular yer almaktadır. Seyfiye sınıfında; askeri personel yer almaktadır. Kalemîye sınıfında memurlar yer almaktadır. Mülkiye sınıfında ise üst düzey yönetici ve görevliler yer almaktadır.

Osmanlı idari teşkilatında her bir görev için özel bir bilgi, uzmanlık ve yetenek gerektiğine olan inancın yüksek olduğu görülmektedir. Devlette yer alacak her görevlinin seçimleri ve atamalarına çok dikkat edilmiştir. Devletin kurulduğu 13. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar ki geçen sürede yetiştirilen personelin tamamının padişaha sadık ve en yüksek kademelere kadar ilerleme imkanına sahip yönetici sistemi mevcuttur (Şeker, 2019:74-75).

Özellikle 17. Yüzyıla kadar alınan personelde “fılanın neslinden” olduğu için alınmamış ve üst düzey görevlere atanmamıştır (Yıldız, 2016:146).

Osmanlı Devleti’nin personel yapılanması Kul (gulam) sistemi üzerine kuruludur. Kul sistemine alınan kişiler savaş esirleri ve devşirme çocuklardan oluşmaktadır. Kul sisteminin kökeni dokuzuncu yüzyıla kadar dayanmaktadır. Osmanlı Devlet’inde yönetici sınıfının yetiştirilmesi Enderun Mektebi ile sağlanmaktaydı. Enderun Mektebi 1455 yılında II. Murat tarafından kurulmuştur. Devletin kurulduğu ilk yıllardan itibaren kul sistemi uygulanmıştır. Uygulanan kul sisteminde kişiler memuriyete erken yaşlarda girerek yeteneklerine göre devletin personel yapılanması içerisinde yerine almaktaydı. Bugün ki modern Kamu Personel Yönetimi’nde uygulanan sınıflandırma ve kariyer ilkelerine uygun bir sistem geliştirildiği söylemek mümkündür. Seçilen yöneticilerde soy bağı aranmamıştır (Şeker ,2019:74-75).

Osmanlı Devlet’inin personel yapılanmasına bakıldığında asker ve sivil bürokratların Müslüman olmayan kişiler arasından seçildiği görülür. Devşirme sistemi ile alınan gayrimüslimler Enderun’da eğitilerek devlet personel yapılanması oluşturulmuştur. Eğitilen kişilerin sadece padişaha bağlı olması amaçlanmıştır. (Yıldız, 2016:146).

Enderun Mektebi’nde yetiştirilen kişilerin idari veya askeri görevlere atanması hususu Çıkma Kanunu’nda düzenlenmiştir. Çıkma Kanunu’na göre personel yapılanması içerisinde ilerleme veya başka görevlere atanma 7 senede bir yapılmaktadır. Bununla beraber padişah değişikliklerinde de kamu görevlilerinin yeni görevlere atandığı görülmüştür. Enderun Mektebi’nde kendini ispatlamış, üstün nitelikli kişiler daha üst makamlara gelebilmesi için eğitime devam edilmiştir. Verilen eğitimler neticesinde başarılı olanlar devletin farklı kademelerinde istihdam edilirken başarısız olan kişilerde sipahi bölüklerinde istihdam edilmiştir.

Enderun’a rastgele kimse seçilmez, seçilen kişilerin niteliklerine mutlaka bakılmaktaydı. Sistem sayesinde yetenekli kişilerin tespiti yapılmış üst kademelere atanmalarına imkân sağlanmıştır. Enderun Mektebi, Osmanlı Devleti’nin insan kaynağını oluşturmaktadır. Devşirme Sistemi, bütün dünyada ilgi görmüştür. Dünyadaki diğer devletler Devşirme Sistemi’ne bakarak kendi kamu personel sistemini oluşturma çabasında olmuşlardır. Araştırmacı ve yazar Albert Home Lybyer Devşirme Sistemi ile ilgili; “*sistemin liyakati ödüllendirecek, yetenek, çaba ve yeterli donanım ile beslenen her türlü hırs ve özlemi doyuracak biçimde düzenlendiğini*” belirtmektedir. Lybyer’e göre; *liyakat, terfi ettirmek şeklinde manevi, diğeri de parasal olarak*” iki şekilde ödüllendirmektedir. Bu çerçevede Enderun’da eğitimden geçmiş içoğlanlarının sultanın tahtı dışında her makama erişebilir oldukları ve yükselmnin rastlantısal ya da otomatik olmadığı ifade edilerek, büyük bir

titizlik ve akıllılıkla yönlendirilip gerçekleştirilirdi vurgulanmaktadır. (Aktaran, Özdemir, 2001:111-112) ifadelerini kullanmıştır.

Devşirme sistemi ile Osmanlı Devleti'nde liyakat esasları uygulanmıştır. Bu sistem sayesinde soy bağı esas alınamamış ve büyük ailelerin hatırına bakılmamıştır. Osmanlı Devleti'nin 16. Yüzyıldaki durumu hakkında Busbeck, Türk Mektupları adlı eserinde; Osmanlıda “bilgisiz ve tembellerin hiçbir zaman yüksek mevkilere çıkamadıklarını, Osmanlıların başarılarının ve tüm Dünyaya hükmetmelerinin bundan kaynaklandığını” söylemekte ve “Türklerin en büyük düşmanı iltimastır” demektedir (Özdemir, 2001:111).

Bütün bu olumlu yönler ile Enderun Mektebi'nden memur ve üst düzey yönetici alımına bazı eleştirilerde yapılmıştır. Enderun Mektebi'ne Devşirme Sistemi ile sadece gayri müslimler alınmaktadır. Kamu hizmetine en uygun kişinin alınabilmesi için herkesin eşit derece yapılacak olan sınavlara ve eğitime sağlanması gerekmektedir. Devşirme Sistemi bu yönüyle liyakat ilkesine aykırı uygulama olmaktadır (Yıldız, 2016:148).

Osmanlı Devleti'nin büyümesi ile birçok kurumda bozulmalar meydana geldiği gibi liyakat esaslarından da uzaklaşmaya başladığı görülmektedir. Özellikle Kanuni Sultan Süleyman döneminde büyüyen bir bürokrasi oluşmuştur. Bürokrasinin büyümesi ile liyakatin yerini iltimas ve kayırmacılık almaya başlamıştır. Osmanlı Devleti'nin yıkılmasının en büyük nedenlerinden birinin liyakat sisteminin bozulması olduğu söylenebilir (Gökdeniz vd., 2017:205). Liyakat ilkesi işlememesinden dolayı adama göre işe, rüşvet ve iltimas artmıştır.

16. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nde önemli görevlerde bulunan tarihçi ve devlet adamı Mustafa Ali, idari teşkilattaki bozulmalara yönelik önemli tespitlerde bulunmuştur. Kariyer ve liyakat esaslarının dikkate alınmadığını ve bununla beraber rüşvet ve iltimasın arttığını belirtmiştir. (Yıldız, 2016:149-150).

Liyakat sisteminin bozulmaya başladığına dair Koçi Bey'de Koçi Bey Risalesi'nde önemli açıklamalarda bulunmuştur. Koçi Bey Risalesi 1631 yılında hazırlanarak IV. Murat'a rapor olarak sunulmuştur. Koçi Bey Risalesi'nde yapılan açıklamaların bazıları aşağıdaki gibidir:

Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara hadden aşırı mevkiler verilmeye başlandı ve eski kanun bozuldu. Kazaskerler dahi az zamanda yersiz olarak azil olunmakla işlerinde tâma sahibi ve haris olanlar bulunduğu mevkii ve fırsatı nimet bilip, memuriyetlerin çoğunu rüşvet ile ehliyetsizlere verir oldular. Yüksek makamların şunun bunun aracılığı ile verilmesi doğru değildir. En bilgilisi kim ise ona verilmek gerektir. Bir cahilin sırf eskidir diye bir bilginin

önüne geçirilmesi haksızlıktır. Bilgi ve dirayet olunca, gençte olsa zarar vermez. Yaşlı ile genç, bilgi ve marifette eşit olunca yaşlının öne geçmesi daha doğrudur. Ama bilgi ve marifetten hissesiz olunca 1000 yaşında da olsa faydası olmaz. Ve hakkı, yanlıştan ayıramaz (Özdemir, 2001:119).

2.3.2. 1876 Kanun-i Esasi Öncesinde Liyakat İlkesi ve Uygulamaları (1600-1876)

Osmanlı Devleti 17 yüzyıldan sonra gerileme dönemine girmiştir. Devlet yönetiminde ve toplumsal alanda yaşanan olaylar neticesinde devletin birçok kurumunda bozulmalar meydana gelmiştir. 18 yüzyılın önemli devlet adamlarından biri olan Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın sistemdeki bozulmalara yönelik ifadeleri ise şöyledir: “Hiç kimse yeterli olduğu rütbe için istekte bulunmak külfetine ve zahmetine ve mal, hediye ve rüşvet vermeye muhtaç değildir. Devlet sahipleri hak üzerine davranıp rütbeleri, yeterli olanlara vermekte adalet gösterirlerse rüşvet vermek lazım gelmez” (Uğural, 1990:58) ifadelerini kullanmıştır.

Bir başka ifadede de “Rütbe verilen kimseler Osmanlı Devleti'ne yararlı hizmetleri geçmiş memur olduğu işlerde tam bir gayret içinde olacağı bütün halk tarafından bilinen, tecrübeli kişiler olmalıdır. Rüşvetle ehliyetsize devlet hizmeti verilmesi büyük hatadır.” (Uğural, 1990:58) Yapılan açıklamalar ve tespitlerden yola çıkılarak denilebilir ki Enderun Mektebi işlevsiz hale gelmiş ve Osmanlı Devleti liyakat esaslarından uzaklaşmaya başlamıştır.

Liyakat ilkesi açısından ilk belge, 1789 tarihinde yayımlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'dir. Yayımlanan bildiride insanlar hukuksal olarak eşit ve özgür doğdukları ve öyle de yaşadıkları özerinde durulmuştur (Güler, 2013:151). İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 12. Maddesinde” insan ve yurttaş haklarının güvence altına alınması, bir kamu gücünü zorunlu kılar; böylece bu güç, tevdi edilen kişilerin özel çıkarına değil herkesin yararı için kurulmuştur” ifadeleri yer almaktadır (<http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/insan-ve-yurttas-haklari-bildirisi-1789.html>)

6. Madde de şu ifadeler yer almaktadır.

Yasalar, genel iradenin ifadesidir. Bütün yurttaşların bu genel iradenin oluşumuna, birey olarak ya da temsilcileri vasıtasıyla katılma hakları vardır. Tüm yurttaşlar, genel iradenin önünde birbirleriyle eşittir ve her tür kamu mevki, rütbe, iş ve görevine, erdem ve yetenekleri dışında bir fark gözetilmeden, yeteneklerine göre eşit olarak kabul edilirler (<http://dusuncetarihi.kapadokya.edu.tr/makale/insan-ve-yurttas-haklari-bil-dirisi-1789.html>)

Altıncı maddede verilen karar ile Kamu Personeli Yönetimi açısından çok önemli gelişmeler olmuştur. Verilen karara göre birincisi Kamu personeli iktidarın tekelinde olmayacaktır. Kamu personeli tam sadakat ile iktidara bağlı olmak zorunda olmayacak ve iktidarın istediği gibi çalıştırılmayacaktır. İkincisi ise kamu görevliliği için tek ölçüt yetenek yani liyakat esası olacaktır (Güler, 2013:151-152).

Osmanlı Devleti 19. Yüzyıldan sonra devleti içinde bulunduğu kötü gidişattan kurtarabilmek için attığı ilk adım Tanzimat Fermanı'nın ilan etmektir. Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonra devlet yapısında büyük değişiklikler olmuştur. Devletin kurumları yeniden düzenlenmiş, yeni bakanlıklar oluşturulmuş, kamu görevlileri maaşa bağlanmış ve kamu görevlilerinin rüşvet ve yolsuzluğa karışmaması için önlemler alınmaya çalışılmıştır (Şeker, 2019:78-79).

Osmanlı Devleti'nde eşitlik sistemine geçişin ilk aşaması Tanzimat Fermanı olarak kabul edilir (Gökdeniz, vd., 2017:206). Tanzimat Fermanı'nda eşitlik ile ilgili vurgulanan noktalar 1865 Islahat Fermanı'nın temelini oluşturmuştur. Osmanlı Devleti'nde gerileme dönemi ile liyakat ilkesinde bozulmalar meydana gelmiştir. Bozulan liyakat sisteminin tekrardan uygulanabilmesi için Tanzimat ve Islahat fermanları önemli çalışmalar olduğu söylenebilir.

Islahat Fermanı'nda Osmanlı Devleti'nde bulunan bütün halkın kabiliyet ve ehliyetlerine göre devlet memuru olabilme hakkı getirilmiştir. Osmanlı'da yaşayan halk hangi din, mezhep veya ulustan olursa olsun devlet memuru olabilmesinin önü açılmıştır (Yıldız, 2016:152). Kararın bu metni yukarda belirtmiş olduğumuz 1789 tarihli İnsan Hakları Bildirgesi'nin Osmanlı Devleti'ne yansımaları olarak kabul edilebilir (Yıldız, 2016:153).

Tanzimat dönemi içerisinde 1859 yılında Mülkiye Mektebi kurulmuştur. Mülkiye Mektebi'nin kurulması liyakat ilkesine verilen önemi ve liyakat ilkesinin uygulanması için verilen çabayı göstermektedir. Mülkiye Mektebi'nin kurulma amaçlarından biri devlet memuru olacak kişinin iyi bir eğitim ve donanımdan geçmesidir. Mülkiye Mektebi'nin açılması Türkiye kamu yönetimi öğretiminin gelişimi açısından çok önemlidir. Çünkü Türkiye kamu yönetimi öğretimi düşüncesi 1859 tarihli Mülkiye Mektebi'nin açılması ile başlamaktadır (Yıldız, 2016:153).

Mülkiye Mektebi dışında bu dönemde açılan farklı eğitim kurumları da bulunmaktadır. 1839 tarihinde Mekteb-i Ma'arif-i Adliye kurulmuştur. 1839 tarihinde Mekteb-i Ulum-ı Edebiye kurulmuştur. Açılan bu okulların temel amacı Osmanlı Devleti'nin insan kaynağını oluşturmaktır. Kamu personelinin görevden önce yeterli eğitimi almasını sağlamak ve göreve hazır personelin yetiştirilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur (Yıldız,

2016:153). Yukarıdaki belirtmiş olduğumuz gelişmelerle beraber 1846 yılında Talimat-ı Umumiye yayınlanmıştır. Talimat-ı Umumiye 'de kamu görevlilerinin görevleri ve atacak kamu görevlilerinde aranacak nitelikler düzenlenmiştir. Kamu görevlisi olabilmek için kanunlara uymak, rüşvet ve zimmet gibi suçları işlememiş olmak ve iyi ahlaklı olmak şartları getirilmiştir (Şeker, 2019:79).

2.3.3. 1924 Anayasası Öcesinde Liyakat İlkesi (1876-1924)

1876 tarihinde Kanun-i Esasi ilan edilmiştir. Kanun-i Esasi Osmanlı Devleti'nin ilk anayasasıdır. Liyakat ilkesinin en önemli esasları olan yeterlilik ve yetenek kavramları anayasada yerini almıştır (Güler, 2013:158). Kanun-i Esasi, liyakat ilkesini Anayasal kural haline getiren ilk Anayasadır. Bu Anayasasının 19 ve 39. Maddelerine göre; yasal olarak belirlenen şartları taşıyanların yeterli oldukları veya hak ettikleri görevlere atanabileceklerdir. Bu ifadeler liyakat ilkesinin atamalarda esas alınacağını ortaya koyan ifadelerdir (Günay, 2004 :91). Bu anlamda Osmanlı Devleti'nde yaşayan herkesin memur olabilmesinin siyasal hak olarak anayasada yerini aldığını söyleyebiliriz. Anayasaya göre devlet memuru olmak için tek koşul Osmanlı Devleti'nin resmi dili olan Türkçeyi bilmektir (Güler, 2013:158).

Kanun-i Esasi'nin 18. Maddesinde: “Tebaaı Osmaniye'nin, hidematı, Devlette istihdam olunmak için, devletin lisanı resmisi olan Türkçeyi bilmeleri şarttır” denilmektedir. Kanun-i Esasi'nin 19. Maddesinde ise “Devlet memuriyetinde umum tebaa, ehliyet ve kabiliyetlerine göre münasip olan memuriyetlere kabul olunurlar” hükmü yer almıştır”. Kanun-i Esasi'nin 39. Maddesinde ise; memur atamalarına yetenek ve liyakatin esas alınacağı, memurluk statüsünün tek taraflı olarak düzenleneceği, memurluktan çıkarmayı gerektiren bir durum olmadıkça memurların görevlerine son verilmeyeceği, iyi çalışan memurların, bu çalışmalarının değerlendirileceği, görevlerine son verilenlerin emeklilik maaşı alabilecekleri öngörülmüştür (Güler, 2013:159). Anayasa'da yapılan bu düzenlemelerin dönemin koşullarına göre oldukça ileri olduğu söylenebilir

1876 Anayasası'nda üst düzey yöneticiler ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. 1877 yılına gelinde memurların sicilleri tutulmaya başlanmıştır (Şeker, 2019:80). 1881 yılında Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi (Devlet Memurları İlerleme ve Emeklilik Kararnamesi) çıkarılmıştır (Heper, 1977 :88).

1881 yılında çıkarılan bu kararname 1884 yılında yeniden düzenlenmiştir. Çıkarılan kararname ile memurların atanma ve yükselme koşulları belirlenmiştir. Memurların atanma ve yükselme koşullarının belirlenmesinin yanında emeklilik sistemi de kurulmuştur. Yapılan düzenleme ile memurların atanması özel bir diplomaya veya yapılacak olan sınavda başarılı

olmasına bağı kılınmıştır (Güler, 2013:160). Kamu görevlisi olmanın genel koşulları ise şöyle belirlenmiştir: 20 yaşını doldurmuş olmak, Osmanlı tebaasından olmak, bir sene veya daha fazla hapis cezası almamış olmak ve güzel ahlak sahibi olmaktır. 1889 yılına gelindiğinde Memurini Mülkiye Komisyonu kurulmuştur. Kurulan komisyonun temel amacı kamu görevlileri hakkında inceleme ve araştırma yapmaktır. Memurini Mülkiye Komisyonu 1908 yılında II. Meşrutiyetin kurulması ile kapatılmıştır (Şeker, 2019:80)

1876 yılında ilan edilen I. Meşrutiyet ile Kanun-i Esasi ilan edilmiştir. Kanun-i Esasi’de liyakat ilkesi ile ilgili önemli düzenlemeler yer almıştır. 1909 yılında ilan edilen II. Meşrutiyet’te liyakat ilkesi ile ilgili farklı bir düzenleme yapılmamış ve Kanun-i Esasi’de yer alan düzenlemeler aynen alınmıştır (Yıldız, 2016:155). Osmanlı Devleti’nde memurluk bir meslek olarak kabul edilmemiştir. Memurların Osmanlı halkına ve devlete hizmet için var oldukları kabul edilmektedir (Şeker, 2019:80).

17 yüzyıldan sonra Osmanlı Devleti gerileme dönemine girdiğini daha önceden belirtmiştir. Bu tarihlerden sonra devletin gücü gitgide dahada zayıflamıştır. Devletin bütün mekanizmalarında oluşan zayıflamalarla beraber 1914 yılına gelindiğine I. Dünya Savaşı’na girmiştir. I. Dünya Savaşı’ndan sonra ülke toprakları işgal edilmeye başlanmıştır. Yapılan işgallere karşı Anadolu’da milli mücadele hareketi başlamıştır. Millî mücadele hareketi neticesinde 23 Nisan 1920 yılında Ankara’da Büyük Millet Meclisi açılmıştır. Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra 20 Ocak 1921 tarihinde Türkiye Devletinin ilk Anayasası yürürlüğe girmiştir. Daha sonrasında 29 Ekim 1923 tarihinde Türkiye Devleti’nde Cumhuriyet ilan edilmiştir.

1921 yılında ilan edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu 23 maddeden oluşmaktadır. İlan edilen Teşkilatı Esasiye ile 1876 yılında ilan edilen Kanuni Esasi Türkiye Devleti’nde beraber kullanılmıştır. Kanuni Esasi halen yürürlükte olan bir Anayasa olduğu için Teşkilatı Esaside temel hak ve özgürlükler ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Bununla beraber liyakat ilkesi ve kamu personeli ile ilgili teşkilatı esaside herhangi bir düzenleme yapılmamıştır (Şeker, 2019:80-81).

Genel olarak bu dönemi değerlendirdiğimizde yapılan bütün düzenlemelerin Anayasal bir hüküm olarak kaldığını ve uygulama noktasında eksiklikler olduğunu söylemek mümkündür. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti, Kamu Personel Rejimi anlamında Osmanlı Devleti’nden böyle bir miras almıştır. Osmanlı Devleti’nde 17. Yüzyıldan sonra yaygınlaşan kayırmacılık, rüşvet, iltimas gibi uygulamalar Türkiye Kamu Personel Rejimi’nde de devam etmiştir (Yıldız, 2016:155).

2.3.4. 1961 Anayasasından Önceki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi (1924-1961)

1923 yılında Cumhuriyetin ilanından sonra yeni Türkiye Devleti resmi olarak kurulmuştur. Yeni Türkiye Cumhuriyeti, birçok alanda olduğu gibi Osmanlının bürokratik mirasını da bünyesinde barındırmıştır. Son Osmanlı kabinesinde bulunan 11 Bakanlık, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk hükümetinde de aynen yer almış, kamu kuruluşlarının örgüt yapısı ve işleyişi değişikliğe uğramadan devam etmiştir (Tortop vd., 2007: 385). Ancak bu dönemde Cumhuriyet devrimlerinin cumhuriyet ilkelerine bağlı bürokratik kadrolarla gerçekleştirilebileceği inancı doğrultusunda, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, Cumhuriyetin temel ilkelerini benimsemiş yeni bir bürokratik yapıyı oluşturmak için de yoğun bir çaba sergilenmiştir (Göküş, 2000: 24). Bu anlamda bir geçiş dönemi anayasası niteliğinde 1921 Anayasası'nın aksine 1924 Anayasası yeni bir rejimin ve bu temel üzerine örgütlenmiş olan yeni bir devletin anayasasıdır. 1961 yılına kadar Türk Kamu Yönetimince yapılan görevler, bu Anayasa temelinde yürütülmüş ve erken Cumhuriyet dönemi ve Tek Parti döneminde, bürokratik yönetim sisteminin standartlaşması, yaygınlaşması ve merkezileşmesine yönelik uygulamalar yaygınlık kazanmıştır (Turan, 2003: 128-133).

1924 Anayasa'sının 92. Maddesinde” siyasi hakları olan her Türkün, yeterliliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır” hükmünü içermektedir. Bu maddeye göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yurttaşı olan ve siyasal haklar yeteneğini kullanabilen bütün kadın ve erkekler devlet memuru olabilmektedir. Ancak Anayasada dikkat çekilen bir diğer husus, devlet memurluğuna kişinin yeteneğine göre alınacağını belirtilmesidir. Bu ifadededn yola çıkarak Cumhuriyet döneminde kamu personeli alımında liyakat ilkesinin uygulanacağını kabul eden ilk belge 1924 Anayasası olmuştur (Güler, 2013:163) diyebiliriz.

1924 Anayasası'nın 93. Maddesinde ise: “Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir” hükmü yer almıştır.”

1924 Anayasa'sının 93. Maddesi uyarınca 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır. Memurin Kanunu ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temelleri atılmıştır. 1926 Memurin Kanunu'nun 4. Maddesinde memur olma şartları belirtilmiştir. Genel olarak Memurin Kanunu'nda; memurların hak ve yükümlülükleri, adaylık tarafsızlıkları, sicilleri, atanma, ceza, seçme, terfi, takdir, emeklilik, yer değiştirme, yardım sandığı, rapor, izin gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır. Eksik kalan nokta ise memurluğa giriş sınavının olmamasıdır (Yıldız, 2016:157). Ancak o günün şartlarına bakıldığında sınav konusunun düzenlenmemesinin olağan olduğu görülmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Çünkü

Ülkemiz nüfusu I. Dünya Savaşı'ndan dolayı azalmış olup mevcut nüfusun çoğunluğu askerlik yapmaktadır. Bu sebeplerden dolayı o yıllarda hemen hemen herkes belirtilen koşulları sağladıktan sonra memur olabilmektiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk yıllarında memur alımları gelişi güzel yapılmaktadır. Memur alımının gelişi güzel yapılması da liyakat ilkesinin uygulanmadığını göstermektedir. 1926 yılında ıkarılan Memurin Kanunu'nda memurun yükselmesi, kıdem ve amirinin takdiri üzerine kurulmuştur. Ykselmede eğitim de baz alınmaktadır. Ancak bu yasayla getirilen düzenlemeler açısından, kıdem ve amirin takdiri ile kıyaslandığında eğitim daha geri planda kalmıştır (Yıldız, 2016:158).

Bu dönemde 788 sayılı Memurin Kanunu'nun uygulanabilmesi için de bazı düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerden birincisi, 1927 yılında yürürlüğü giren 1108 sayılı Maaş Kanunu'dur. İkincisi ise 1929 yılında yürürlüğü giren 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadlne dair çıkarılan kanundur. Her iki kanunla da kamu personelinin maaşlarının hesaplanması için standartlar çıkarılmaya çalışılmıştır (şeker, 2019:84).

lke nüfusunun artması ile kamu yönetimine verilen önem artmıştır. Kamu yönetimine verilen önem ile çalışmalar yürütülmüştür. 1939 tarihli ve 3656 sayılı "Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadlne Dair Kanun (Barem Kanunu) yürürlüğü girmiştir. Barem Kanunu'nun birinci maddesinde memur olarak atanan kişilerin derecelerinin eğitim durumuna göre belirleneceği belirtilmiştir. Memurların nasıl terfi olunacaklarına dair usul ve esaslar diğer maddelerde belirlenmiştir. Memurların terfilerine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Temel olarak terfilerde kıdem ve ehliyetin esas alındığı görülmektedir. Diğer taraftan, Kanun'un 17. maddesinde, "*Bidayetten devlet memuriyetine alınacakların müsabaka imtihanına ve birden fazla talip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır*"denilerek, ilk defa memur olarak atanacakların yarışma sınavı ile birden fazla kişi istekli bulunmasa bile ehliyet sınavı yapılarak ve sınav sonucuna göre istihdam edileceği belirtilmektedir (Tortop, 1985:25). Kamu personelinin alımında birden fazla aday olmaması durumunda dahi kabiliyetlerinin belirlenmesi gerektiği üzerinde duran bu kanun ile kamu personel alımında liyakat ve yarışma esasları getirilmiştir.

Barem Kanunu'nun 17. Maddesinde yarışma sınavına alınmadan atanacak memurlarında listesi de yayımlanmıştır. Yayımlanan kanuna göre mesleki eğitimi bitirdikten sonra mesleği ile ilgili kuruma atananlar ve mecburi hizmeti bulunanların sınavsız olarak atanacakları belirlenmiştir (Tortop, 1985:31). Belirtilen kategoriye girenler ise şöyledir: umumi mfettişliklere, Cumhurbaşkanlığı memurluklarına, elçilik, özel kalem müdürlükleri,

hukuk müşavirliği ve valilik kadroları gibi istisnai memurluklar ile özel meslek bilgisi ve uzmanlığına ihtiyaç duyulan mesleklerde yarışma sınavı olmadan atanacakları kaydedilmiştir. Bu dönemde yarışma ve liyakat ilkesine geçilmeye çalışılsa da kayırmacı uygulamaların devam ettiği ve bunun mevzuatta da yerini aldığı görülmektedir (Şeker, 2019:85). Ancak bu kanun ile her ne kadar memuriyet alımında sınav koşulu getirilse bile o dönemde merkezi bir sınav sistemi bulunmamaktadır. Bütün kamu kurum ve kuruluşları kendi bünyelerinde sınavlar yapmaktadır. Yapılan sınavlarda soru dağılımı bugün de olduğu gibi genel kültür bilgisini ölçmeye yöneliktir.

Kamu iktisadi teşekküllerinde çalışan personele yönelik çalışmaların yapıldığı görülmektedir. 1938 yılında 3640 sayılı kanun ile KİT’lerde çalışan personel için serbest ücret rejimi uygulanmıştır. Çıkarılan kanun, bazı sıkıntıları beraberinde getirmiştir. Özellikle dengeli ücret rejiminin uygulamasının bozulması sebebi ile 1939 yılında çıkarılan 3659 sayılı kanun ile KİT’lerde serbest ücret rejimine son verilmiştir (Şeker, 2019:85-86).

1950’li yıllara kadar 788 sayılı Memurin Kanunu ile memurluk mesleği kariyer sistemi içerisinde değerlendirilmiş ve buna yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak her ne kadar mevzuatta liyakat ilkesi ile ilgili hükümler yer olsa da uygulama noktasında kariyer ve liyakat ilkelerine aykırı atamalar olduğu görülmektedir (Şeker, 2019:86).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluş yıllarında bütün dünyada olduğu gibi bizde de kamu yönetiminde yaşanan sorunlar için çözüm arayışları devam etmiştir. Bu açıdan özellikle etkin ve verimli bir kamu hizmeti için kamu personeli üzerinde durulmuş ve bu konuda pek çok çalışma yapılmıştır (Yıldız, 2016:159). Bu kapsamda Türkiye’de de 1950 yıllarda kamu yönetimi ile ilgili yabancı uzman raporları hazırlanmıştır.

Hazırlanan raporlardan birincisi 1949 yılında Alman Fritz Neumark tarafından hazırlanan rapordur. Başbakanlığın isteği üzerine Neumark tarafından hazırlanmıştır (Şeker, 2019:86). Hazırlanan raporda Türkiye’de kamu personel yönetiminin işleyişi hakkında değerlendirmeler bulunmaktadır. Neumark Raporu’nda, “Çok kere yeter ölçüde vasıflı olmayan kimselerin sırf, yanlış bir merhamet telakkisine istinaden çalıştırıldıklarına işaret etmek lazım gelir” (DPB, 1963: 35) ifadelerini kullanmıştır. Kullanılan ifadelerden de anlaşılacağı üzere memurların görevlerinin ehli değildir ve bundan dolayı kamu hizmetleri sağlıklı yapılmamaktadır (Yıldız, 2016:159). Yine aynı raporda Neumark: “İmtihanla almak usulünü bütün memurluklara teşmil etmek...” ifadesini kullanmıştır. Kullanılan bu ifadede de memurluk sınavının tüm memurluklara uygulanmadığı anlaşılmaktadır. Raporda sınavsız alınan istisnai memurluklara dikkat çekilmektedir. Neumark Raporu’nda belirtilen diğer

hususlar ise şunlardır: Memur sayısı çok fazladır, mevcut memurların ülkeye dağılımı dengesizdir. Memur maaşları ile ilgili düzenlemeler yapılmalı ve iyileştirilmelidir (DPB, 1963:36).

Tablo 3: Türkiye’de Yayımlanan Yabancı Uzman Raporları

YABANCI UZMAN RAPORLARI			
RAPOR ADI	YAZARIN ADI	YAZARIN KURUMU	YIL
Türkiye Maarifi Hakkında Rapor	Johm Dewey	Columbia Üniversitesi Profesörü	1925
Mesleki Terbiyenin İnkişafına Dair Rapor	Alfred Kühne	Alman Ticaret Bakanlığı Müşaviri	1925
Teknik Öğretim Hakkında Rapor	Ömer Buyse	Brüksel Yüksek Sanat ve GSE Müdürü	1930
Türkiye’de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezi İhraç Bankasının tesisi hakkında Mütaleaneme	Karl Müller	Alman Reichsbank Direktörü, Dr.	1930
Türkiye’de Nakit İstikrarı ve Bir Merkezi İhraç Bankasının Tesisi Hakkında Mütalaaneme	Hjalmar Schacht	Alman Reichsbank Reisi	1930
Mali Durum ve Ödemeler Dengesi Üzerine Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti’ne Rapor	Charles Rist	Fransız İktisatçı, Profesör	15 Eylül 1930
İstanbul Üniversitesi Hakkında Rapor	Albert Malche	Cenevre Ü. Psikoloji ve Pedagoji Profesörü	1932
Hines Raporu	Walker D. Hines ve Arkadaşları	ABD İktisadi Danışmanlık Kadrosu	1933- 1934
Türkiye’de ilk Tahsil Hakkında Rapor	Beryl Parker	TED Ankara Koleji’nde Amerikalı Uzman	1934
Yumurta Satışının Rasyonalizasyonu Hakkında Rapor	Fritz Baade	Türkiye Ekonomi Bakanlığı	1935
Kuru Üzüm (Ekonomimizin İnkişaf İmkanları) Hakkında Baade Raporu	Fritz Baade	Türkiye İktisat Vekaleti	1936
Neumark Raporu	Fritz Neumark	İÜ	1949
Thornburg Raporu	M. Veston	Aso Şirketi	1949-

	Thornburg, Graham Spry		1950
Milletler Arası İmar ve Kalkınma Bankası Raporu	Jamer Barker	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası	1951
Leimgruber Raporu	Prof. Leimgruber	İsviçre Eski Başbakanı	1951
Türkiye Ziraî Kredi Sistemi Hakkında Rapor	Dr. R. C. Engberg, E. B. Whitaker ve Dr. W. Gasser	AİİT (OECD) adına, Karşılıklı Güvenlik Teşkilatı Üyeleri ve FAO Uzmanı	1952
İskân ve Planlama için Yetiştirme ve Öğretme Lüzumu Hakkında Rapor	Charles Abrams	Amerikalı Uzman, BM	1954
Türkiye Devlet Muhasebesi Üzerinde Düşünceler	Prof. Dr. Abram Mey	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi	1956
Maurice Chaillooux- Dantel Raporu	Maurice Chaillooux	Fransız İdare ve Personel Uzmanı	1959
FAO Türkiye Raporu	Prof. Dr. Fritz Baade	FAO Heyeti Başkanı	1959
Türkiye’de Bölge Planlaması Hakkında Rapor	Prof. Dr. Lloyd Rodwin	Şehir ve Bölge Etüdları Merkezi Müdürü	1960
Schmölders ve Zenf Ortak Raporu	Prof. Prof. Alman, Alman	Köln Vergi Psikolojisi Okulu	1961
N. Kaldor Raporu	Prof. İngiliz	DPT	1961
Mook Raporu	H. O. Van. Mook	OECD	1962
Fisher Raporu	John. F. Fisher	AID Kamu Hizmeti Bölümü	1962
Podol Raporu	Richard Podol	AID Yönetim Danışmanı	1963
Türkiye’de Özel yabancı Sermaye Yatırım ve Teşvik Şartları	BİAC Experler Grubu	OECD Ticaret ve İstisare Komitesi	1963

Kaynakça: Avaner, T. (2020).

1950 yılında hazırlanan bir diğer rapor ise Thornburg raporudur. Hazırlanan raporda iyi yetişmiş memur ve yöneticilerin olabilmesi için liyakat ilkesinin uygulanması gerektiği üzerinde durulmuştur (Yıldız, 2016:159). Bununla beraber liyakat ilkesinin geliştirilebilmesi için ücret sisteminin düzeltilmesi üzerinde durulmuştur (Şeker, 2019:86).

Hazırlanan bir diğer yabancı uzaman raporu ise 1951 yılında hazırlatılan Barker Raporudur. Barker Raporunda; sınıflandırma ilkesinin uygulanmadığı, keyfi uygulamaların çok fazla olduğu, kamu kurumunda çalışan personel sayısının çok fazla ve dengesiz dağıldığı,

terfilerin liyakat ilkesine aykırı olarak yapıldığı ifade edilmiştir (Yıldız, 2016:159). Barker Raporunda “Terfi gösterilen liyakatten ziyade, esas itibariyle kıdeme dayanmaktadır” (DPB, 1963:63) ifadesi yer almaktadır. Yapılan açıklamadan da anlaşılacağı üzere bir memurun terfi olabilmesi için kıdemi baz alınmaktadır. Raporda geçen bir diğer önemli konu ise merkezi bir personel teşkilatının olmadığı ve bunun kurulması gerektiğidir. Merkezi bir kamu personel teşkilatından ilk defa bahsedilmiştir. Kurulacak personel teşkilatına gerekli yetkinin verilmesi ve memurların planlanmasından sorumlu olması gerektiği üzerinde durulmuştur (Şeker, 2019:86).

1951 yılında hazırlatılan bir diğer rapor ise Martin ve Cush raporudur. James V. Martin ve Frans C. E. Cush tarafından Maliye Bakanlığı için rapor hazırlanmıştır. Raporun hazırlanmasının temel amacı; Maliye Bakanlığı’nın çalışma metotları, örgütlenmesi ve personel sorunları için saptamalar ve çözümler getirmektir. Hazırlanan rapora göre; Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri ile Maliye Bakanlığı’nda çalışan personel arasında eşitlik sağlanmalıdır. Kamu görevlileri manevi olarak desteklenmelidir. Memurlara olan yaklaşım eşit ve adil olması gerekmektedir. Bütün memurlara aynı muamelede bulunulması gerekmektedir (DPB, 1963:70-72).

Diğer taraftan raporda, Tasnif Kanunu’nun hazırlanarak, her görevin tarifinin yapılması; bu görevleri icra edecek kişilerde aranması gereken şartların belirlenmesi; memuriyete alımdan önce adayların yeteneklerini ölçmek amacıyla sınav ve benzeri uygulamaların geliştirilmesi; terfi usulünün yeniden belirlenmesi, eşit ve adil bir maaş düzeninin hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Raporda, Tasnif Kanunu ile memur kadrolarının sınıflandırılması gerektiği de ifade edilmiştir. Belli kadrolara atama yapılırken, belli eğitim şartının aranması gerektiği belirtildikten sonra, aranan eğitim şartına sahip olmasa bile yetenekli ve deneyimli kişilerin yüksek makamlara atanabilmesine imkân sağlayacak bir sistemin hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, Tasnif Kanunu ile memurların ilerleme ve yükselme imkanlarının da düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

1950 yıllarından sonra Türkiye çok partili siyasal hayata geçmiştir. Çok partili siyasal hayata geçilmesi ile memur alımlarında siyasal etkilerin arttığı gözlemlenmektedir. Somut bir örnek olarak Demokrat Parti’nin kendi bürokratlarını üst düzey yönetici olarak ataması örneği verilebilir. Bir diğer yapılan uygulama ise 1954 yılında “görülen lüzum üzerine” memurların açığa alınmasıdır. Açığa alınan kamu personeli altı ay süre ile başka bir pozisyonda görevlendirilmemesi durumunda emekli edilmektedir. Öte yandan yapılan açığa alma işlemine karşın yargı yolu kapatılmıştır. Yapılan bu uygulamalar liyakat esasları ile uyuşmamakta olup kayırmacılığın yaygınlaşmasına sebebiyet vermiştir (Yıldız, 2016:160).

8 Mayıs 1952’de Türkiye Cumhuriyeti ve Birleşmiş Milletler (BM) arasında yapılan bir teknik yardım anlaşmasına dayanılarak Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi (AÜ SBF) bünyesinde kurulan TODAİE 1958 yılına kadar AÜ SBF içinde özerk bir yapı olarak faaliyet göstermiştir. Dünyanın ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında olan TODAİE’nin 7163 sayılı Yasada kuruluş amacı; “Türkiye ve yakın coğrafyasına, kamu yönetiminin çağdaş gelişimine yönelik bilimsel çalışmalar yaparak, yönetici yetiştirmek ve memurların yönetici olarak yetişmesini sağlamak, kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirmek” olarak tanımlanmıştır (Gökdeniz, K, vd., 2017:209; TODAİE 2013-2017 Stratejik Planı, 2012:6). TODAİE bu amaçları gerçekleştirebilmek için kamu yönetimi alanında araştırmalar yapmak, kamu personelinin gelişimi için eğitimler yapmak, kamu yönetimi alanında yayın yapmak gibi görevler üstlenmiştir. TODAİE’nin en fazla öne çıkan özelliği ise yönetici eğitimleri yapmak olmuş (Kurban, 2016:71), TODAİE’nin kurulması ile yöneticilerin hizmet içi eğitimi kurumsal bir kimlik kazanmıştır (Yıldız, 2016:160).

TODAİE kuruluş yaysına göre; eğitim, araştırma ve yayın hizmetlerinin yanısıra, kamu yönetimi alanına, her türlü araştırma ve burslarla destek vermek, kamu yönetimi alanında yurt içi ya da yurt dışı araştırma bursları sağlamak, yurt içi ve yurt dışı bilimsel kuruluşlarla iş birliği yapmakla da yükümlüdür. Kapatıldığı 2017 yılına kadar TODAİE’de, 5.349 kamu görevlisi yüksek lisans ve doktora programlarından mezun olmuş, kısa süreli eğitim programlarıyla 100.000’e yakın kamu görevlisine eğitim hizmeti sunulmuştur (2018-2022 Stratejik Planı, 2017:10) .

2017 Yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonrasında, Türkiye’de birçok kurumda değişiklikler olmuş ve birçok kurum kapatılmıştır. Kapatılan kurumlar arasında TODAİE’de bulunmaktadır. TODAİE kapatıldıktan sonra TODAİE’nin bünyesinde yer alan bütün araç ve gereçler, bütçe ödenekleri, bütün borç ve alacaklar ile sahip olduğu mal varlığının tamamı Yükseköğretim Kurulu’na devredilmiştir. Yükseköğretim Kurulu ise, TODAİE’nin bünyesinde yer alan bütün araç gereçler, yükümlülükler ve mal varlığı ile eğitim gören tüm öğrencileri Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi’ne devretmiştir. TODAİE’de eğitim veren hocalar ise tercih ettikleri yükseköğretim kurumlarına yerleştirilmişlerdir (Yıldırım, 2023:4). Böylece Türkiye’de kamu personeli yetiştirme işi bu alanda lisans eğitimi veren Yükseköğretim Kurulu’na bağlı üniversitelere kalmıştır. Bu üniversitelerin çoğunda, kamu yönetimi yerine Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi adı altına eğitim verilmektedir (Yıldırım, 2023:4). Bu durumda kamu yönetimi alanında lisans eğitimi veren üniversiteleri dikkate almazsak, kamu personel yönetimi ve kamu yönetimi alanında kamuya yönetici

yetiştirmek üzere eğitim veren bir kurum/kurumların olmadığını söylemek yanlış olmaz. Ancak niversiteler tarafından verilen eğitimler lisans eğitimi olup bu eğitimin kamuda yönetici olmak için yeterli düzeyde olmadığını söylemek mümkündür. Çünkü yönetici yetiştirmek üzere kurulan bir kurum ile kamu yönetimi eğitimi veren kurum arasında doğal olarak farklılıklar ve eksiklikler bulunmaktadır.

Türkiye kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişmelerden biride 1960 yılında Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasıdır. Devlet Personel Dairesi'nin görevleri arasında; memuriyete girişte açık yarışma sınavı yapmak, giriş sınavlarının kapsamını belirlemek, memurların örgütlenmesi, personelin planlanması ve personelin denetlenmesi görevleri bulunmaktadır. Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasının temel amaçlarından biri de liyakat sistemini Türkiye Kamu Personel Yönetimi'ne yerleştirmektir (Yıldız, 2016:161).

Tablo 4: Planlı Dönem ncesi Yerli Uzman Raporları

PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YERLİ UZMAN RAPORLARI				
Rapor Adı	Rapor Yazarı	Yazarın Kurumu	Yılı	İçeriği
Türkiye'de Yabancı Müesseselerin Durumu Hakkında Rapor	M. R. Seviğ, H. Timur	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi	1951	Yabancılara ait taşınmazlar ve inşaat konularındaki yorum farklılıklarını ortadan kaldırmak üzere hazırlanmıştır.
Devlet Memurları cret Rejimini Islahı Hakkında Rapor	Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu	Maliye Bakanlığı	1951	3656 sayılı Barem yasasında reform önermektedir.
Gıyas Akdeniz Raporu	Maliye Tetkik Kurulu Başkanı	Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu	1952	Devlet Memurları cret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor(cret rejimini öngörüyor)
İngiliz şehirciliği Hakkında Kısa Rapor ve Memleketimize Dair Bazı Düşünce Teklifler ve İkinci Rapor	Fehmi Yavuz	SBF Raporu	1954 ve 1955	İlk raporda İngiliz şehirciliği için hazırlanan üç rapor ve İngiltere'deki kimi gelişmeler aktarılarak Türkiye üzerinde değerlendirmeler

				yapılırken ikinci raporda Türkiye’deki İmar Faaliyetlerinin Gelişimi üzerinde durulmaktadır.
Türkiye Devlet Personeli Hakkında Rapor	TODAİE	TODAİE	1958	Kamu Personelinin mevcut durumu, sorunlar ve çözümler önerileri üzerinde durulmuştur.

Kaynakça: Avaner, T. (2020)

2.3.5. 1982 Anayasasından Önceki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi (1961-1982)

1961 yılında ilan edilen 1961 Anayasası’nın 58. Maddesinde “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” hükmü getirilmiştir. Getirilen hükümde Kamu Personel Yönetimi’nde serbestlik, eşitlik ve liyakat vurgusu yapıldığı gözlemlenmektedir (Yıldız, 2016:161). 119 maddede ise memurların siyasi partiye ve sendikalara üye olmayacaklarına dair karar yer almaktadır. Bu esaslara uymayan kamu görevlilerinin mahkeme kararı ile görevden çıkarılacakları belirtilmiştir.

1961 yılından sonra da yabancı uzman raporlarının hazırlanmıştır. Bunlardan biri 1962 yılında hazırlatılan Mook Raporudur. Hazırlanan raporda Türkiye Kamu Personel Yönetiminin gelişebilmesi için çok sayıda öneriler mevcuttur. Yapılan önerilerden biri kamu görevlilerinin sınıflandırılması ve yarışma sınavları ile nitelikli personel alınması gerektiğidir. Etkili ve verimli bir kamu hizmeti için kamu görevlilerinin eğitime dikkat çekilmiş ve hem hizmet öncesi hem de hizmet içi eğitimlerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Terfi usullerinin liyakat ilkesine göre yapılması gerektiği bu raporda da vurgulanmıştır. Bir diğer öneri ise yöneticilerde tecrübenin olması gerektiğidir (Şeker, 2019:90).

Bu dönemde hazırlanan bir diğer rapor ise 1963 yılında hazırlatılan Richard Podol raporudur. Hazırlatılan raporda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan yöneticiler için tespitler yapılmıştır. Yapılan tespitlerde; yöneticilerin yeniliğe kapalı oldukları ve pasif oldukları, iletişim açısından zayıf oldukları ve merkezci oldukları belirtilmiştir (Şeker, 2019:90).

1966 yılında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), geniş bir uzman gurubu tarafından hazırlanıp ilan edilmiştir. İlgili rapor Türk uzmanlar tarafından hazırlanmıştır (Şeker, 2019:90). Yayımlanan MEHTAP Raporu’nda “Personelin işe alınması,

ehliyeti en iyi bir şekilde belirtecek yarışma sınavları gibi usuller uygulanmak suretiyle yapılmalıdır” açıklaması yapılmıştır. Hazırlanan raporda diğer uzman raporlarında olduğu gibi personelin sınıflandırılması gerektiği belirtilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel sayısının belirlenmesi ve ücret rejiminin iyileştirilmesi gerektiği de vurgulanmıştır (Şeker, 2019:90).

Yapılan açıklama ile liyakat ilkesinin önemi bir kez daha vurgulandığı söylenebilir. Hazırlanan MEHTAP projesinde belirtilen esasların yerine getirilmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır. Ancak Türk Kamu Personel Rejimi’nde yapılması gerekenleri ortaya koyması açısından önemlidir. (Gökdeniz vd., 2017:209).

1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yayımlanmıştır. Yayımlanan kanun ile kamu personeline yönelik temel düzenlemeler getirilmiştir (Yıldız, 2016:164). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun üçüncü maddesinde bu kanunun temel ilkelerinin liyakat, sınıflandırma ve kariyer ilkeleri olduğu belirtilmiştir.

Liyakat ilkesi ile ilgili 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda şu ifadeler yer almıştır: “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içerisinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesi liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” (657 sayılı DMK).

12 Mart 1971 Muhtırasından sonra devlet yönetiminde büyük aksaklıklar meydana gelmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu, yaşanan aksaklıklara çözüm bulmak amacıyla çalışmalar yürütmüştür. Yaşanan sorunların tespiti şu şekilde belirtilmiştir: “Çağdaş personel yönetim düzenine ulaşamamıştır. Kamu yöneticilerinde bilgi, deneyim ve beceri eksikliği vardır. Kamu yönetiminde partizanlık, kayırma ve rüşvet sistemi egemendir ve çalışma disiplini yetersizdir” denilmiştir. Yapılan tespitlere bakıldığında liyakat esasının mevzuata yer almasına rağmen uygulamaya geçirilemediğini kanıtlamaktadır. (Yıldız, 2016:165).

Tablo 5: Planlı Dönem Yerli Uzman Raporları

PLANLI DÖNEM YERLİ UZMAN RAPORLARI				
Rapor Adı	Rapor Yazarı	Yazarın Kurumu	Yılı	İçeriği
İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	DPT	DPT	1961	Kamu personeli alanındaki problemlerin çözümü için diğer ülkelerde yapılan uygulamalar gözden geçirilip çözüm önerileri sunulmuştur.

MEHTAP	TODAİE	TODAİE	24 Nisan 1963	Personel rejimi, İdari teşkilat, Yönetmelik ve usullerinin düzeltilmesi ve geliştirilmesi için hazırlanan raporlardır.
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	Danışma Kurulu		1971	Raporun “ikinci Bölümü”nde merkezi idare ve taşra teşkilatının, yerel yönetimin; yer, araç, gereç, metot ve mevzuatın; kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların yeniden düzenlenmesinde uyulacak ilkeler ile KİT- idare ilişkileri incelenmekte ve önerilerde bulunmaktadır.

Kaynakça: Avaner, T. (2020).

2.3.6. 1982 Anayasasından Sonraki Tarihsel Gelişmelerin Liyakat Sistemine Etkisi (1982-2000)

Liyakat ilkesi daha önceki anayasalarda yer aldığı gibi 1982 Anayasası’nda da yer almıştır. 1982 Anayasası’nın 70. Maddesinde liyakat ilkesi ile ilgili şu ifadeler kullanılmıştır: “Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez.” hükmüne yer verilmiştir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’ne 1988 yılında başlanmıştır. 1991 yılında ise hazırlanan rapor hükümete sunulmuştur. KAYA raporu Devlet Personel Başkanlığı tarafından TODAİE’ye hazırlattırılmıştır (Şeker, 2019:93). Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporunda Kamu Personel Yönetimi ile ilgili aksaklıkların tespiti yapılmıştır. KAYA raporuna göre merkezi sınav sistemi ve kamu personelinin tek elden alınması konularına önem verilmemektedir. Kamu personelinin başarısını ölçen nesnel tespitlerin olmadığı üzerinde de durulmuştur. Yapılan tespitlerden yola çıkarak denilebilir ki o yıllarda işe alım ve yükselmede liyakat esasları dikkate alınmamaktadır (Yıldız, 2016:168).

1990-1994 yıllarında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yapılan tespitlerde KAYA raporunu desteklemektedir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda liyakate dayalı bir ücret sisteminin oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na bakıldığında performans ile ücret arasında ilişki kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise kamu personeli alımında nesnel ölçütler olması gerektiği üzerinde durulmuştur (Yıldız, 2016:168).

2000’li yıllarda ise birden çok düzenleme getirilmiştir. Üzerinde en çok durulan düzenleme ise 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı “Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olmuştur. İlgili kanun Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmed Necdet SEZER tarafından “hukukun genel ilkelerine, Anayasa kurallarına ve kamu yararına uygun düşmediği” gerekçesiyle reddedilmiştir.

Yayımlanmayan kanunda üst düzey kamu personelinin görevleri hükümetin ömrüne bağlanmıştır. Bu düzenleme süreklilik ilkesine aykırı olmuştur. Yapılan kanun düzenlemesinde devlet memurluğu kimliği yerine partizanlık anlayışı hâkim olmuştur. Anayasada düzenlenen liyakat ilkesine aykırı bir kanun düzenlenmesi olup liyakat ilkesi yerine kayırmacılık olgusu yerleştirilmeye çalışılmıştır. Üst düzey yöneticilerinin ömürlerinin iktidara bağlanması bürokrasinin siyasallaştırılmasıdır. Netice olarak da kamu hizmetinin sağlanmasına yönelik problemler oluşturmaktadır (Yıldız, 2016:170)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

2000'Lİ YILLAR SONRASI TARİHSEL GELİŞMELER LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ

3.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ ÖNCESİ TARİHSEL GELİŞMELER VE LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ

1980'li yıllardan sonra tüm dünyayı etkisi altına alan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” ülkemizdeki uygulamalarda da etkili olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, tüm dünyada olduğu gibi bizde de sadece yönetim süreçlerinde değil kamu personeline yönelik uygulamalarda, kamu personel rejimindeki değişimlerde etkili olmuştur. Bu anlamda Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kapsamında; takım çalışması, yapılan ile uygun bütçe sağlama, toplam kalite yönetimi, liyakat ilkesinin etkin kılınması, uzman personel yetiştirme, insan kaynakları planlamasının sağlanması, uzman personelin yönetimi ve katılımcı yönetim ilkeleri gibi ilkeler uygulamaya sokulmuştur.

2001 yılına gelindiğinde Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yayınlanmıştır. Yayınlanan planda öncelikli olarak Türkiye’de kamu personelin mevcut durumu ve kamu personeli sistemindeki temel aksaklıkların tespiti yapılmıştır. Mevcut sorunların çözümlerine yönelik hedefler ise şöyle belirlenmiştir; öncelikli olarak kamu personeli sistemindeki sorunların çözülmesi, daha sonra norm kadro çalışmalarının bütün kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması. Planda belirlenen hedeflerden biri de bir önceki kalkınma planlarında da hedef olarak yer alan personel rejimi reformunun tamamlanmasıdır. Daha önce yayımlanan birçok raporda olduğu gibi bu kalkınma planında da liyakat ve kariyer ilkelerine değinilmiş ve bu ilkelerin uygulanmasının zorunlu olduğu dile getirilmiştir. Ayrıca Planda; ücret karmaşasının giderilmesi ve eşit işe eşit ücret sistemine geçilmesi, kamu personelinin sendikal haklarının genişletilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi, personele hizmet içi eğitimin daha sağlıklı ve etkili bir şekilde verilmesi, performans ölçme kriterlerinin belirlenmesi de hedeflenmektedir. Ancak günümüze gelindiğinde; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı üzerinden 21 yıl geçmesine, bu plandan sonra birçok kalkınma planı yürürlüğe girmesine ve birçok çalışma yapılmasına rağmen, maalesef ülkemizde bu konularda sorunların azalmadan devam ettiği görülmektedir. Elbette yapılan çalışmalar ve bu çalışmaların mevzuatlarda yer alması çok önemlidir. Ancak asıl yapılması gereken şey; hazırlanan çalışmaların uygulama geçirilmesi için çaba sarf edilmesi, uygulamayı izlemek üzere gerekli denetim mekanizmalarının oluşturulmasıdır. Geline nokta bize, yapılan düzenlemelerin mevzuatlarda yer almaktan başka bir faydası sağlamayacağını göstermektedir.

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş 1980 yıllarda başlamıştır. Ancak Türkiye’de bunun hızlanması 2000’li yıllarından sonra olmuştur. 2002 yılında Ak Parti 365 millet vekili çıkararak tek başına iktidara geçmiştir. Cumhuriyette tarihinde iktidara gelen bütün siyasi partilerde olduğu gibi Ak Parti döneminde de kamu personel yönetiminin iyileştirilmesi adına çalışmalar yapmıştır. Bu çerçevede; liyakat, eşit işe eşit ücret, performans, verimlilik ve enflasyon ile uyumlu ücret, siyasi ahlak, yolsuzluk ile mücadele, sendikal haklar, bilgi edinme, gereksiz personel almama, kamu harcama reformu, işçi ve memur ayrımının netleştirilmesi, norm kadro gibi alanlarda çalışmalar yapılmıştır (Acar, 2019:132). Bu süreç incelendiğinde, Ak Parti’nin iktidara geldikten hemen sonra kamu yönetiminde reform yapılması gerektiğini belirterek bu amaçla 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısını hazırlattığı görülmektedir. Ancak hazırlanan kanun tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından meclisi iade edilmiş, böylece hem kamu yönetiminde hem de kamu personel yönetiminde köklü değişiklikler yapılması amaçlanan kanun tasarısı yasalaşmamıştır. Ancak bu tasarı ile amaçlanan değişikliklerin parçalı olarak daha sonra uygulanmaya çalışıldığını söylemek mümkündür (Acar, 2019:132).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK), dünyayı ekonomik ve siyasi olarak şekillendiren bazı kurumlardan ve sistemlerden etkilenecek şekilde hazırlandığını söylenebilir. Bu kurumlar arasında OECD ve Dünya Bankası’da yer almaktadır. İlgili kanun tasarısının hazırlanmasının sebepleri arasında liyakat sisteminin yetersizliği, performans dayalı olmayan ücret sistemi, personelin dengesiz dağılımı gibi nedenler de yer almaktadır (Acar, 2019:132). Hazırlanan kanun tasarısının temel amacı; saydam, hesap verebilir, katılımcı, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi oluşturmaktadır. Bununla birlikte amaçlar içinde kamu hizmetlerinin daha adil, kaliteli, etkili, süratli ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin yetkilerinin ve sorumluluklarının belirlenmesi de yer almaktadır.

2000’li yıllardan günümüze hükümet olarak ülkeyi yöneten Ak Partinin ilk yıllarında, Devlet Personel Başkanlığı tarafından bir yönetmenlik taslağı hazırlanmış olup bu taslakta da kamu personelinin görev, hedef ve yetkinlik kapsamında değerlendirileceği belirtilmiştir. 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’u yayımlanmıştır. Yayımlanan kanunun 1. Maddesinde;

Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısı ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanmasını, tüm

malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrolü düzenlemektir
(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>).

Hazırlanan kanunda önemli olan hususlardan biri kamu personelinin performansına vurgu yapmasıdır. Bir diğer husus ise kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması konusudur. Etkin ve verimli kullanılacak kaynaklar içinde kamunun insan kaynağı da yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında o dönemde insan kaynağının verimliliği ile ilgili problemler olduğunun iktidarca da kabul edildiği ve bunun iyileştirilmesi yolunda adımlar atıldığı söylenebilir.

Kamu personeli sisteminde yaşanan liyakat dışı uygulamalar ve yaşanan diğer problemlere çözüm olması amacıyla 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kanunun yayınlamasının temel gerekçesinde; kamu görevlilerinin uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararı gözetme gibi etik ilkeleri belirlemek olarak belirtilmiştir. Belirtilen ilkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında uygulandığı ölçüde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olacağı vurgulanmıştır. Anılan Kanunun 3. Maddesinde kurulun görevleri şöyle belirtilmiştir; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uyması gereken etik davranışları hazırlayacağı yönetmenlikler belirlemek, kamu görevlilerinin etik dışı davranış sergilemesi durumunda gerekli incelemeyi ve araştırmayı yaparak sonucunu ilgili makamlara bildirmek, kamu da etik kültürünün yerleşmesi için çalışmalar yapmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Hazırlanan Kanunda Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, TBMM üyeleri, TSK, yargı mensupları ve üniversitelerin Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme ve denetleme alanı dışında olduğu belirtilmiştir <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf>.

5176 sayılı Kanunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun temel işlevi, etik davranışları belirlemek ve etik davranışların kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmasını sağlamaktır. Belirlenen etik davranışlar arasında kamuda yolsuzluğun önlenmesi de mevcuttur. Ancak belirtilen esasların nasıl uygulanacağına dair detaylı bir düzenlemeye burada yer verilmemiştir. Kurulun 2020 Faaliyet Raporu incelendiğinde; Kurulun, Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında yolsuzlukla mücadele ve etik alanında yapılacak çalışmalarında etkin olmak suretiyle etik kültürün oluşması için çalıştığı belirtilmektedir (KGEK 2020 Faaliyet Raporu, 2020:5).

2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru ve Esasları Hakkında Yönetmenlik yürürlüğe girmiştir. Hazırlanan yönetmenliğin ikinci bölümünde “Etik

Davranış İlkeleri” başlığı altında şu ilkeler yer almaktadır; görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu mallarının ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, yöneticilere hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlileri ile ilişkiler, mal bildiriminde bulunma ilkeleri yer almaktadır. Belirtilen ilkelerin her biri için detaylı bilgi verilmiş olup kamu görevlilerinin etik dışı davranışlar sergilememesi gerektiği de Yönetmelikte belirtilmektedir.

2007 yılında 9. Beş yıllık Kalkınma Planı yayımlanmıştır. Yayımlanan kalkınma planında Avrupa Birliği uyum süreci ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu personel yönetimi ile ilgili yapılması gerekenler dile getirilmiştir. Kalkınma planında kamu personel yönetiminde yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla kamu personelinin ülke geneline dengesiz dağılımının önleneceği ve norm kadro uygulamasına etkin kılınacağı da belirtilmektedir. İnsan kaynakları planlaması yapılacağı, kamu personeli değerlendirme sisteminin güncelleştirileceği, kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojilerinde kendini geliştirebilmesi için ona bu alanlarda farkındalık kazandırılacağı, esnek çalışma modelleriyle uzman kamu personelinin farklı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışabilmesine olanak tanınacağı belirtilmiştir. Planda belirlenen bu hedeflerin yanısıra, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yürürlükten kaldırılarak yerine yeni bir memurlar kanunu getirilebilmesi için çalışmaların devam ettiği de belirtilmiştir.

Kamu personel sisteminde yapılan önemli değişikliklerden biri, 2011 yılında bir Torba Yasa ile yapılmıştır (Acar, 2019:133). 2011 yılında 6111 Sayılı Torba Yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın çıkarılması öncesinde, 09.06.2010 tarihinde, Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı ve 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu’nun 23 maddelik değişiklik içeren bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Hazırlanan kanun tasarısı, 13.02.2011 bazı değişiklikler yapılarak kanun halini almıştır. Hazırlanan kanunun amacı; 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu’nda güncelliğini yitiren bazı maddelerin çıkarılması, kadına ve anneye yönelik onları koruyacak düzenlemeler getirilmesi, memurların aylıksız ve aylıklı izin haklarında iyileştirmeler yapmak, kamu personelinin kamu kurum ve kuruluşları arasında geçici görevlendirmelerinin kolaylaştırılması, kamu kurum ve kuruluşlarında uzman ve uzman yardımcılarına yönelik düzenlemeler yapmak, sicil sistemini kaldırmak ve sicil sistemi yerine personelin

ödüllendirilmesine yönelik düzenlemeler yapmak olarak belirtilmiştir
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1-1.htm>.

2011 yılında çıkarılan torba yasa ile de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda bazı değişiklikler yapılmıştır. Torba yasanın 108. Maddesinde memurların aylıklı ve aylıksız izin hakları genişletilmiştir. Yapılan değişikliğe göre; doğum yapan memura verilen doğum sonrası analık izni bitiminden, eşi doğum yapan memura ise doğum tarihinden itibaren memurların istekleri üzerine 24 aya kadar aylıksız izin verilebileceği belirtilmiştir. Torba yasanın 207. Maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarında sürekli işçi kadrosunda çalışan işçilere; bakmaya mecbur olduğu veya işçi refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır kaza geçirmesi durumlarında bu hallerin raporla belgelendirmesi durumunda en çok altı aya kadar aylıksız izin verilebileceği belirtilmiştir. Aynı şartların devam etmesi durumunda bir katına kadar uzatılabileceği belirtilmiştir. Torba yasanın 100. Maddesinde ise memurun kademe ilerlemesinde olumlu sicil alması koşulu yerine son sekiz yıl içerisinde herhangi bir disiplin cezası almaması koşulu getirilmiştir. Hazırlanan torba yasa ile bazı fiiller disiplin suçu olmaktan çıkarılmış, günlük çalışma saatlerinin yeniden düzenlenmiş, engelli personel alımında merkezi sınava geçilmiştir
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1-1.htm>.

2014 yılında Devlet Planlama Teşkilatı koordinesinde hazırlanan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı yayımlanmıştır. Yayımlanan planda kamu personel sisteminin yeniden düzenlenebilmesi için bazı değişiklikler öngörülmüş ve hedef olarak belirtilmiştir. Plana göre kamu personel sisteminde işe alımdan emekliliğe kadar ki bütün süreçlerde temel amaç, kamu hizmetinin kalitesi ve personelin verimliliğini yükseltmektir. Kamu personelinin bilgi düzeyinin artması için hizmet içi eğitimlerin yaygınlaştırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin uygulanması, esnek çalışma modelinin kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaştırılması ve aktif bir performans değerlendirme sisteminin getirilmesi belirlenen hedefler arasındadır. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, “Kamuda İnsan Kaynakları” başlığı altında kamu personeline yönelik yapılması gereken düzenlemeler ve hedefler bu bağlamda detaylı olarak ele alınmıştır. Anılan planda kamu personeline toplu sözleşme hakkı tanındığı, memurların izin hakkının iyileştirildiği, sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı verildiği belirtilerek kamu personel yönetimi alanında yukarıda belirtilen konularda iyileşmeler olduğu belirtilmiştir. Ayrıca sicil sisteminin kaldırılarak yerine personel bilgi sisteminin getirilmesi gerektiği de Planda belirtilmiştir.

2000’li yıllardan sonraki gelişmelere bakıldığında; kamuda personel istihdamında yapılan değişikliklerle kamuda taşeronlaşmanın önünün açılması ve bunun yeni bir sorun

alanı oluşturması olduğu görülmektedir. Bu döneme bakıldığında belediyelerin daha fazla sözleşmeli personel çalıştırdığı ve işçi istihdamında azalışların olduğu gözlemlenmektedir. Sayılarında artış görülen bir diğer grup ise taşeron işçilerdir. Bu durumun Devlet Memurları Kanunu'nda mevcut olan bir düzenlemeden de kaynaklandığı belirtilmektedir.       DMK'da Yardımcı Hizmetler Sınıfı'nın yürüttüğü görevler geçici görev olarak kabul edilmekte ve bundan kaynaklı bu görevlere memur alımı yapılamamaktadır. Bunun yerine piyasadan taşeron işçiler alınmaktadır (Acar, 2019: 133).

Taşeronlaşmada işçiler, iş güvencesi, izin, fazla mesai, kıdem tazminatı vb. gibi çalışma haklarında sorun yaşamaktadır. Taşeronlaşmanın artması ile ortaya çıkan önemli bir husus, “eşit işe eşit ücret ilkesi”nin zedelenmesidir. Bu uygulama ile aynı kurum içerisinde aynı işe yapan farklı kişiler farklı ücretler almaktadır. Bu da ücret adaletsizliğini doğurmaktadır. Taşeron  alışanların ve kamu personelinin etkinliğine ve verimliğine bakıldığında ise; taşeronların daha fazla verimli olduğu sıkça dile getirilmektedir. Hem taşeron çalıştırmanın getirmiş olduğu adaletsiz ücret sistemi hem de siyasi partilerin ve sendikaların seçim vaatlerinin etkisiyle bu süreçte, taşeron çalışan kişilerin belirli dönemlerde kadroya alınması şeklinde bir uygulamada ortaya çıkmıştır. Bunun ilki, 2018 yılının mayıs ayında gerçekleşmiştir. Kamuda  alışan bütün taşeronlar kadroya alınmıştır. En son kadroya alım uygulaması ise, 14 Mayıs 2023 genel seçimi öncesinde kamu kurum ve kuruluşları ile belediyelerde yer alan 900 bini açan taşeron işçilerin kadroya alınması şeklinde gerçekleşmiştir. Kamu çalışanına yönelik farklı ücret sistemi açısından olumlu olan bu gelişme (Acar, 2019:133) farklı bir boyutu açısından olumsuz bir uygulamaya da ; istihdamın ihtiya a göre değil siyasi amaçlara göre yapılması; yol açmıştır.

Daha  nceki dönemlerde olduğu gibi bu dönemde de norm kadronun önemi üzerinde durulmuş ve bu konuda da çalışmalar yapılmıştır. Millî Eğitim Bakanlığı'nda norm kadro ile ilgili önemli adımlar atılmıştır. Ancak belediyeler için yapılan norm kadro planlaması işlememiştir. Bunun en büyük sebebi ise belediyelerde taşeron işçi çalıştırmanın fazla olmasıdır. Belediyeler belirlenen norm kadro çalışmasını sonuçlarının aksine geçici ve taşeron işçi almaya devam etmişlerdir. Bundan kaynaklı olarak da belediyeler için hazırlanan norm kadro planlaması işlememiştir (Acar, 2019:133).

Tablo 6: Türk Kamu Personel Yönetimi Tarihinin Önemli Aşamaları

Türk Kamu Personel Yönetimi Tarihinin Önemli Aşamaları		
II. Mehmet	Kanunname-i Al-i Osman ve Enderun Mektebinin Kurulması	29 Devlet adamı bunların yetki, görevleri ve terfileri anlatılmıştır.
1856	Islahat Fermanı	Gayri Müslimlerin devlet memuriyetine kabul edilecekleri, yeteneklerine göre herkes için geçerli olan hükümlere tabi olacakları belirtilmiştir.
1879	Kanun-i Esasi	19. maddede Osmanlı Tebaasına mensup herkesin ehliyet ve kabiliyetlerine göre memuriyete alınacağı hükmü yer almaktadır.
1883	Memurin Mülkiye Terakki Tekaut Kararnamesi	Memurluğa alınmak için gerekli şartlar belirtilmiştir.
1926	788 sayılı Memurin Kanunu	Kamu Personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi, kamu personel sisteminin oluşturulması
1927	1108 sayılı 1108 sayılı Maaş Kanunu	Memur maaşlarının hesaplanması için bir standart getirilmeye çalışılmıştır.
1929	3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid Teadülü Hakkında Kanun.	Memur maaşları ile ilgili düzenleme yapılmıştır.
1949-1991 arası yerli ve yabancı raporlar	Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Gruber Raporu (1952), Martin-Cush Raporu (1951), Fisher Raporu (1962) vd.	Yabancı ve yerli raporlar genel olarak teftiş sisteminin güçlendirilmesi, kamu personelinin dengesiz dağılımının giderilmesi, maaş sisteminin iyileştirilmesi, gereksiz külfet getiren personel harcamalarının disipline edilmesi, ortak bir personel sisteminin uygulanması, merkezi bir personel dairesinin kurulması, kamu personelinin ücret rejimi, çalışma saatleri, sınıflandırılması, hukuki statüleri hakkında önemli tavsiyelerde bulunulmuştur.
1953	TODAİE kurulmuştur.	Bürokratların bu enstitüde geliştirilmesi amaçlanmıştır.
1960	DPD'nin kurulması ve DPT'nin kalkınma planları	Kamu personelini tek elden yürüten bir kurum kurulmuş, kalkınma planlarında Kamu Personel Politikalarına yer verilmiştir.

1965	657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu	Tüm yönleriyle ancak beş yıl sonra yürürlüğe girebilmiştir. Geçte olsa kurumsallaşma başlamıştır.
1970	1327 sayılı Kanun	657 sayılı DMK'da önemli değişiklik yapılmıştır. (Bütün devlet memurları 8 büyük sınıf içerisinde toplanmıştır)
1978	Bakanlar kurulu kararı ile sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esaslar kabul edildi.	Sözleşmeli personel çalıştırılmasının önü açıldı.
1983 sonrası	KİT düzenlemeleri 60 sayılı KHK, 233 sayılı KHK, 308 sayılı KHK, 399 sayılı KHK	Birçok düzenlemenin Anayasa Mahkemesince iptali, personel sisteminin oturmaması, piyasa şartlarına ayak uyduramaması
1983	190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK	Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerin düzenlenmesi
1984	217 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığı yeniden düzenlenmiştir.	Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı adı ile yeniden düzenlenmiştir.
1999	1999 yılında Devlet Memurları sınavı konulmuş ve takibi bu başkanlıkça yapılmıştır.	1999 yılında DMS ve 2002 yılında KPSS sınav sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmiştir.
2004	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	Tasarısı yasalaşmadı ancak ilerleyen yıllar için öngörü oldu
2004-2006	Kamu Personeli Kanun Tasarısı (2004-2005), Devlet Memurları Kanun Tasarısı (2006)	Değişim hedeflenmiş ancak tasarı düzeyinde kalmıştır.
2010	Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme imzalanması alanındaki çalışmalar	Kanun ile düzenlenmesi gereken bazı haklar toplu sözleşme ile düzenlenmiştir.
2011	6111 sayılı Torba Kanun	Sicil sisteminin kaldırılması, uzman düzenlenmesi
2000-2018	Kamuda taşeronlaşma serüveni	2013 yılı yerel yönetimde sözleşmeli çalışanlara kadro verilmiş, 2018 yılında ise 696 KHK ile kamuda 850 bin taşerona kadro verilmiştir.
2018	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemin, 2 ve 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Cumhurbaşkanlığı İK Ofisinin kurulması, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığının kapatılması.

Kaynakça: Acar, O. K. (2019)

3.2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI TARİHSEL GELİŞMELERİN LİYAKAT SİSTEMİNE ETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili değişen kurumsal yapıya değinmeden önce Türkiye’de kamu personeli sisteminde aktif rol oynayan kurumlara kısaca değinilecektir. 1950’li yıllardan sonra Türk kamu personel yönetiminde etkin olan aktörler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu tarihe kadar kamu personeli ile ilgili bütün işlemleri 1920 yılında kurulan Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir. 1950’li yıllardan sonra belirginleşen temel aktörleri ise şöyle sıralamak mümkündür: Devlet Personel Başkanlığı (DPB), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’dir.

Bu aktörlerden bir olan BÜMKO 1936 yılında kurulmuştur. 1960 yılına kadar kamu personelinin idaresi Maliye Bakanlığı bünyesindeki bu yapı aracılığıyla yürütülmüştür. Bu kurumun kurulma amacı aslında, merkezi bütçenin hazırlanması ve denetlenmesidir. Ancak kurum, kamu personel bütçesini düzenleme ve denetleme işlevinin yanı sıra Türk kamu personelinin de yönetim süreçleri de fiilen yönetmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonrasında BÜMKO kapatılmıştır. Ancak kapatıldıktan bir sene sonra bu kurum farklı bir adla yeniden kurulmuştur. 07.08.2019’de yürürlüğe giren 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde “Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü” adı altında yeni bir müdürlük olarak kurulmuştur. Kurulan bu müdürlüğün görevi; “Kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izleme” tir (Albayrak, 2020:1525).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduğundan bu yana kamu personelinin daha etkin ve verimli hizmet edebilmesi için personelin eğitime önem vermiştir. Kamu personelinin eğitime verilen önem birçok devlet ve yabancı raporunda sıkça dile getirilmiştir. 1952 yılına gelindiğinde kamu personeli eğitimi kurumsal bir kimlik kazanmıştır. Kamu personelinin eğitiminin kurumsal bir kimlik kazanması 1952 yılında Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulan TODAİE ile olmuştur. TODAİE’nin ilk zamanlarında kurumsal bir kimliği bulunmamaktadır. TODAİE’nin ayrı bir kurum ve tüzel kişi olarak faaliyet göstermesi 1958 yılında yayımlanan teşkilat yasasıyla olmuştur. Yayımlanan teşkilat yasasında TODAİE’nin temel görevlerini özetle şöyle belirtilebilir: Kamu yönetimi öğretimini geliştirmek ve gerçekleştirmek, kamu personelinin modern gelişmelere ve tekniklere göre eğitiminin sağlamak veya kamu görevlilerinin kendini tekniksel anlamda

geliştirmesi için teşvik etmek, kamu yönetimini öğretecek akademik personel yetiştirmek olarak belirlenmiştir. Kamu personelinin eğitiminden birinci derece TODAİE sorumludur. İkinci derecede ise 1984-2019 yılları arasında faaliyet gösteren Devlet Personel Başkanlığı'dır (mevzuat.gov.tr).

1950'li yıllardan sonra Türkiye'de kamu yönetimi ve kamu personeline yönelik eksikliklerin saptanması ve var olan sorunların çözümü için yabancı uzman raporları hazırlanmıştır. Hazırlanan bu raporların ekserinde kamu personeli işleyişinin dağınık olduğuna vurgu yapılmıştır. Türkiye'de kamu personeli reformunun yapılması gerektiği ve yapılacak reformların düzenlenmesi ve takibinin yapılması adına merkezi bir personel Örgütünün kurulması gerektiği de birçok raporda yer almaktadır. Hazırlanan raporlar dikkate alınarak 1960 yılında Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur (Acar, 202:1027). Devlet Personel Dairesinin kurulmasında yabancı uzman raporlarının önemi büyüktür. Bununla birlikte 1960 darbesinin olması da DPD'nin kurulmasında etkili olduğu görülmektedir.

Devlet Personel Dairesi, 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. İlgili kanunda "Devlet Personel Dairesinin Vazifeleri" başlığı altında DPD'nin görevleri detaylı olarak belirtilmiştir. DPD'nin görevleri arasında: kamu hizmetlerinin sınıflandırılması ve memurların gruplandırılması, personelin liyakata göre terfi edilmesini sağlamak, ülkenin iktisadi, mali ve sosyal durumuna göre memurların maaş ve diğer özlük haklarını belirlemek, kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan memurların hizmetin gerektirdiği niteliklere sürekli sahip olmasını sağlamak yani değişen koşullarda memurun seviyesinin düşmemesi sağlamak, kamu kurumlarında yer alan ihtiyaç dışı personeli tespit etmek ve gerektiğinde farklı kamu kurumlarına tayin etmek olarak belirlenmiştir (https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300160.pdf).

1984 yılına gelindiğinde küçük bir heyet olarak görev yapan Devlet Personel Dairesi, yerini Devlet Personel Başkanlığına bırakmıştır. Bu kurumun geçmişten günümüze yaptığı çalışmalara genel olarak bakıldığında bakıldığın da kurulma amacını tam olarak yerine getiremediği gözlemlenmektedir. Kurum, kamu personel yönetiminde etkin olamamış ve Türkiye kamu personel sisteminde yaşanan sorunlara çözüm getirememiştir. İleri sunduğu çözüm önerilerine de bakıldığında uygulamaya geçirilemediği görülmektedir. DPB'nin kurulduğundan bu yana sağladığını en önemli fayda kamu personeli ile ilgili bütün işlemlerin tek bir elden koordineli olarak yürütülmesidir. Devlet Personel Başkanlığı olarak adının değiştirilmesinde de 1980 darbesinin etkili olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 1980'den sonra ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde DPB'nin kurulduğunu

söylemek de mümkündür. 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur. Bu Ofisin kurulmasında ABD Personel Yönetim Ofisi ve 15 Temmuz darbe girişimi sonrası kurulan yeni hükümet sisteminin etkili olduğunu söylemek mümkündür (Acar, 2021:1027).

Devlet Personel Başkanlığı kapatıldıktan sonra DPB'nin görevlerini üstlenecek kurumlar arasında Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetlerine bağlı Çalışma Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan İnsan Kaynakları Ofisi ve Cumhurbaşkanlığına Bağlı Personel ve Prensipler Genel müdürlüğü yer almaktadır.

Devlet Personel Dairesi ile aynı dönemde kurulan bir diğer kurum ise Devlet Planlama Teşkilatıdır (DPT). DPT'nin temel işlevi iktidara danışmanlık hizmeti yapmak ve iktidara politika geliştirmektedir. Kamu personeli yönetimini ise dolaylı olarak etkileyen bir kurumdur. Herhangi bir kamu kurumunun değişmesi veya kaldırılması gündeme geldiğinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın görüşü mutlaka alınmaktaydı. Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçtikten sonra DPT'nin bütün görevlerinin Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredildiği görülmektedir (mevzuat.gov.tr).

2017 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçene kadarki sürede ülkemizde, kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi ile ilgili bütün faaliyetler DPB, BÜMKO, DPD ve TODAİE kurumlarıyla yürütülmüştür. İlgili kurumların faaliyetlerine bakıldığında şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür; ilgili kurumlar kamu personelinin yönetimi açısından yeterli seviyede politika geliştirmemişlerdir. Kamudaki insan gücünün gelişimine ve planlamasına yeterli seviyede katkı sağlayamamışlardır. DPB 'ye bakıldığında hükümetin vermiş olduğu kararları uygulamakla yetinen bir kamu kurumu olarak öne çıktığı görülmektedir. Hâlbuki DPB'nin kurulma amaçlarından en önemlisi kamu personel yönetiminin gelişiminin sağlamak olduğu görülmektedir. BÜMKO'nun kamu personel rejimine olan temel yaklaşımı ise kaynakların tasarrufu ve harcama disiplinin sağlanmasıdır. Kamu personelinin stratejik planlamasına yeterli seviyede destek olamamıştır. Hem DPB'nin hem de BÜMKO'nun kariyer ve liyakat ilkelerinin kamu personel sistemine yeterli seviyede uygulanabilmesi için herhangi bir politika ve sistem geliştiremedikleri görülmektedir. DPB ve BÜMKO kurumları kamu personelinin yönetimini sağlayabilmiş olsalarda kamu personel rejiminin gelişmesine yönelik yeterli seviyede adım atamadıklarını da belirtmek gerekir. DPB, DPT, BÜMKO ve TODAİE'nin bütünsel olarak bakıldığında, kamu personeli açısından dünyada meydana gelen gelişmelere tam olarak ayak uyduramadıkları söylenebilir. Belki bu nedenle, bu kurumlar yeniden düzenlemek yerine kaldırılmış ve onları yeni isimlerle yeniden tasarlanmanın daha rasyonel olduğu düşünülmüştür (Albayrak, 2020:1527-1528).

Tablo 7: Kamu Personel Yönetimine Dair Görevleri Bulunan Kamu Örgütleri

Dönem	No	Adı	Kısaltma	Bağlı Olduğu “Çatı” Örgüt
CHS Öncesi	1	Çalışma Genel Müdürlüğü	ÇGM	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
	2	Devlet Personel Başkanlığı	DPB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
	3	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	BUMKO	Maliye Bakanlığı
	4	Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü	PPGM	Başbakanlık
	5	M Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü	MİGM	İçişleri Bakanlığı
CHS Sonrası	1	Çalışma Genel Müdürlüğü	ÇGM	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
	2	İnsan Kaynakları Ofisi	İKO	Cumhurbaşkanlığı
	3	Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü	PPGM	Cumhurbaşkanlığı
	4	Strateji ve Bütçe Başkanlığı	SBB	Cumhurbaşkanlığı
	5	Kamu Mali Yönetimi ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü	KMYDGM	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	6	Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü	KSKİGM	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	7	Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü	YYGM	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Kaynakça: Demirelli, L.& Aydın, R., 2020:58

2017 referandumu ile Türkiye’de parlamenter sistem kaldırılmış ve yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi getirilmiştir. Yeni sistem ile kamuda personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi rejimi uygulanmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. İnsan kaynakları yönetimi kavramı birçok resmî belgede geçmektedir. 2019 yılında yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Programında “Kamuda insan kaynakları” başlığı ile kamu personelinin mevcut durumu ile ilgili değerlendirmeler yapılmış ve kamu personel yönetiminin gelişimi ile ilgili şu hedeflere yer verilmiştir. Kamu personel yönetimindeki

sorunlar; “kamu hizmetleri ile personel sayı ve yapısının analiz edilmesi, mevcut insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması, hizmet-personel-ücret ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulması ihtiyacı kamu personeli sisteminde göze çarpan sorunlardır. Kamu personelinin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartların geliştirilmesi önem arz etmektedir” ifadeleri kullanılmıştır (2019 Cumhurbaşkanlığı Programı, s. 150).

2019 Cumhurbaşkanlığı Programında kamu personeline yönelik şu hedefler yer almaktadır;

- Kamu personeli bilgi sistemi çalışması tamamlanacak (En geç aralık sonu)
- Kamu personel sisteminde esnek çalışma modelleri geliştirilecek (En geç aralık sonu).
- Kamu sektöründe çalışanlar için yetenek ölçümü, tekrar yerleştirme ve norm kadro çalışmaları yapılacak: kamu sektörü insan kaynağının ödül ve performans sistemleri vasıtasıyla etkin yönetimi sağlanacak (En geç aralık sonu) (2019 Cumhurbaşkanlığı Programı, s. 150).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu personeline farklı bir perspektif ile bakıldığı görülmektedir. Bu kapsamda bazı hedefler belirlenmiştir. Belirlenen hedeflere bakıldığında; bunlardan biri kamu personeline ait bütün bilgilerin kayıt alınmasıdır. Bir diğer önemli hedef ise esnek çalışma modelidir. Devlet Memurları Kanunu, memurun sekiz saat çalışmasını ve bu çalışmayı kamu kurum ve kuruluşlarına ait mekanlarda yapmasını öngörmektedir. Özellikle 2019 yılında meydana gelen COVID-19 salgını ile birçok özel şirket mevcut insan kaynağını evden çalıştırmaya başlamıştır. Ayrıca gelişen teknoloji de birçok işte evden çalışmanın mümkün olduğunu ve bu personelin evden çalışılabileceği göstermiştir. Esnek çalışma modeliyle kişiler evden veya kendi belirleyecekleri mekânda çalışabilmektedirler. “Yetenek ölçümü”, “norm kadro çalışması” ve “ödül-performans sistemi” başlıkları altında ise belirlenen diğer hedefler ifade edilmiştir (Albayrak, 2020:1529).

Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmesi ile kamu yönetimi ve kamu personel yönetiminde merkeziyetçi anlayış giderek artmıştır. Bu sistemde Cumhurbaşkanının, personel yönetiminde asıl ve tek karar verici olduğu görülmektedir. Parlamenter sistemde, personel yönetiminin genel işleyişinden sorumlu kurum Devlet Personel Başkanlığı, Kadro Rejiminde ise Maliye Bakanlığına bağlı BÜMKO sorumludur. Yeni sistemde bu alanların boş bırakıldığı görülmektedir. Kamu personelinin yönetiminden artık tek bir kurum sorumlu değildir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde TODAİE’nin kapatılması ile kamu personelinin eğitiminden sorumlu merkezi bir kurum da kalmamıştır.

Kısaca genel olarak bu yapıların yokluğu ile kamu personel yönetiminden sorumlu merkezi bir yapının bulunmadığını söylemek mümkündür.

Yeni sistemde kamu personel yönetimi; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi kurumlarınca yapıldığını söylemek mümkündür. Ancak yukarıda da belirtmiş olduğumuz gibi personel yönetimi ile ilgili asıl karar verici organ yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'dır (Albayrak, 2020:1530).

10/07/2018 yılında yayımlanan 1 numaralı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Cumhurbaşkanlığına bağlı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bakanlıkları kurulmuştur. İkinci bölümünde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının örgütlenmesi düzenlenmiştir. Anılan 1 numaralı kararnamenin 67. Maddesinde Aile ve Sosyal Hizmetler bakanlığının hizmet birimleri belirtilmiştir. Bu hizmet birimleri arasında dikkat çeken kurumlardan biri ise Personel Genel Müdürlüğüdür. 1 numaralı kararnamenin 75. Maddesinde Personel Genel Müdürlüğünün görevleri şöyle belirtilmiştir;

Personel Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır: a) Bakanlığın personel politikası ve planlaması ile personel sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak, b) Bakanlık Personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek, c) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>).

Belirtilen hususlara bakıldığında kurulan Personel Genel Müdürlüğünün sadece ilgili bakanlıkla ilgili personel yönetimini gerçekleştireceği görülmektedir.

Anılan kararnamenin üçüncü bölümünde ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı örgütlenmesi düzenlenmiştir. Yapılan düzenleme ile Devlet Personel Başkanlığına ait görevlerin bazıları Çalışma Genel Müdürlüğü'n aktarıldığı görülmektedir. Anılan kararnamenin 86. Maddesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görev ve yetkileri belirlenmiştir. Belirlenen görevleri kısaca şöyle özetlenebilir: Çalışma hayatını düzenlemek, işçi ve işveren arasındaki ilişkiyi korumak ve koruyucu tedbirler almak, çalışma hayatındaki mevcut sorunlara çözümler bulmak, çalışma hayatının gelişebilmesi için çalışanları korumak ve çalışmayı teşvik edecek tedbirler almak, ekonominin gerektirdiğini insan kaynağını sağlamayabilmek için gerekli tedbirleri araştırmak ve bu tedbirlerin uygulanmasını sağlamak, istihdamı maksimum seviyeye taşımak ve çalışanların hayat seviyesinin yükselmesini sağlamak, uluslararası işgücüne ilişkin politikaların belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları

yapmak, çalışanların mesleki eğitimlerini sağlayabilmesi için tedbirler almak, iş sağlığı ve güvenliğini sağlayacak tedbirlerin uygulanabilmesi için gerekli izlemeleri yani denetimleri yapmak, çalışma hayatını denetlemek, sosyal adalet ve sosyal refahın gerçekleşebilmesi için gerekli tedbirleri almak, yaşanabilecek fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı önlem amacıyla sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak ve sosyal sigorta hizmetinin yaygınlaşması adına gerekli tedbirleri almak, yabancı ülkede çalışan Türk işçilerin çalışma hayatı ile ilgili meselelerde oluşacak sorunlarda çözüm yolları aramak olarak belirtilmiştir (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>).

Anılan kararnamenin 88. Maddesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının hizmet birimleri düzenlenmiştir. Bu hizmet birimlerinde dikkat çeken birim ise Çalışma Genel Müdürlüğüdür. 1 Numaralı kararnamenin 89. Maddesinde Çalışma Genel Müdürlüğünün görevleri belirtilmiştir. Belirtilen görevleri şöyle özetlemek mümkündür: Çalışma hayatı ile ilgili mevcut mevzuatı uygulamak, işçi ve işveren arasındaki bütün ilişkileri düzenlemek, istihdam programları hazırlamak, sendikalar, toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt ile ilgili mevzuatı uygulamak, istihdamı sürekli kılacak tedbirler almak, istihdam fazlası personelin diğer kamu kurumlarına naklini sağlamak olarak belirtilmiştir. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>

21 Nisan 2021 tarihinde yayımlanan 73. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıkları birleştirilmiştir. Yapılan çalışma sonucunda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulmuştur(<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf>).

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde yer alan Çalışma Genel Müdürlüğünün görev tanımlamaları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 89. Maddesinde şöyle belirtilmiştir:

- a. Çalışma hayatı ile ilgili mevzuat yapmak,
- b. İşçi, işveren ilişkilerini düzenlemek, çalışma başarısını sağlayacak tedbirler almak,
- c. Çalışma mevzuatı ve istihdam politikası ile ilgili taslakları ve kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alan genel politika içinde mahalli ve sektörel bazda istihdam programları hazırlamak,
- d. İstihdamdaki gelişmeleri izlemek ve istihdamı sağlayıcı tedbirler almak, üretimde emek verimliliğini yükselten politikaları geliştirmek amacıyla çalışmalar yapmak,
- e. Yüksek Hakem Kurulu ile Bakanlık arasındaki ilişkileri yürütmek,
- f. Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak,

- g.** İstihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek,
- h.** kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirler almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurumlar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşlar arasında yürütülen çalışmalara danışma, destek, koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
- i.** Görev alanına giren konularda araştırma ve incelemeler yapmak ve bunların sonuçlarını değerlendirmek, ortaya çıkabilecek sorun ve tereddütleri giderecek tedbirler almak ve uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmek,
- j.** Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>)

Çalışma Genel Müdürlüğünün bu görevlerine genel olarak bakıldığında temel görevinin çalışma hayatını düzenlemek, işçi-işveren ilişkisini ve İş Kanunu'nu uygulamak olduğu görülmektedir. Çalışma Genel Müdürlüğüne verilen görevlere bakıldığında personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçildiği ve Personel Daire Başkanlığının görevlerinin bazılarını devraldığı görülmektedir. İş yaşamı için kuralalrı koyan ve izleyen bir genel müdürlüğe bu görevin verilmesi bir anlamda devletin özel şirket gibi yönetilme anlayışını da ortaya koymaktadır.

Kamu personel yönetiminde etkili olan bir diğer kurum ise Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüdür. Anılan genel müdürlük parlamenter sistemde Başbakanlık bünyesinde faaliyetler yürütmüştür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Anılan genel müdürlük Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına bağlıdır. İdari İşler Başkanı, en yüksek devlet memuru ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının da en üst yöneticisidir. Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün faaliyet alanları ve görevleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir. Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8. Maddesinde Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün görevleri şöyle belirtilmiştir:

- a.** Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işleyebilmesi için prensipler tespit etmek, önlemler almak, koordinasyonun sağlanabilmesi için gerekli işlemleri yapmak
- b.** Cumhurbaşkanlığına vekâlet işlemleri yapmak
- c.** Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ile bakan atamalarını ile ilgili işlemleri yapmak Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve bakanların görevden alınma işlemlerini yapmak
- d.** TBMM seçimlerinin yenilenmesine yönelik işlemleri yapmak

- e. Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ve cumhurbaşkanlığınca yapılacak diğer atama işlemlerinin Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından incelemek
- f. Devletin üst kademe yöneticilerini hakkında bilgi toplamak, sicil özetleri ve biyografilerini tutmak
- g. Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimi ile ilgili işlemleri yapmak
- h. Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti içi gerekli incelemeleri ve araştırmaları yapmak ve bunların değerlendirilmesi ile ilgili gerekli çalışmaları yapmak
- i. Kamu personeli ile ilgili yapılacak mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>

21 Nisan 2021 tarihinde yayımlanan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde 8. Maddeye bazı maddeler eklenmiştir. Bu madde ile Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün görev tanımı ve alanları genişletilmiştir. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verilen diğer görevler şöyledir; Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen temel hedefler ve amaçlar çerçevesinde; memur ve kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejiminin temel ilke ve esaslarının belirlemek. Memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin mevcut mevzuatın uygulanmasını izlemek, mevzuatın uygulanabilmesi için gerekli tedbirler almak, mevzuatın uygulanabilmesi için gerekli yönlendirmeleri yapmak. Kamu personeli istihdam planlaması yapmak, personelin alım ve yerleştirilmesinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesine yönelik iş ve işlemleri yapmak. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının personeli ile kadro ve pozisyonlara ilişkin iş ve işlemleri yapmak, uygulamaları izlemek ve yönlendirmek. Kamu personelinin yurtiçinde ve yurtdışında eğitin ve yetiştirmeleri ile ilgili çalışmaları yapmak, uygulamayı izlemek, değerlendirmek ve denetlemek. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf>

Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü görevlerine bakıldığında TODAİE'nin görevleri arasında yer alan üst kademe yöneticilerinin eğitilmesi görevinin anılan genel müdürlüğe verildiği görülmektedir. Devlet Personel Başkanlığının görevleri arasında yer alan mevzuat çalışmalarının yürütülmesinde koordinasyonun sağlanması görevi de anılan genel müdürlüğe verilmiştir.

Kamu personel yönetimi ile ilgili önemli faaliyetleri olan bir diğer kurum ise Strateji ve Bütçe Başkanlığıdır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesin de Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar arasında Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. 2 sayılı Genel Kadro ve

Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığına kamu personel yönetimine ilişkin aşağıdaki görevler verilmiştir.

- a. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca hazırlanan kadro ihdas tekliflerini incelemek
 - b. Kamu istihdamına yönelik politikaların oluşturulması ve geliştirilmesi amacıyla çalışmalar ve analizler yapmak
 - c. Kamu istihdamına ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmek
 - d. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ve kapsama dahil kurumların personel istihdamına dair konularda kadro, pozisyon ve iş analizleri yapmak, standartlar belirlemek
 - e. Sürekli işçi kadrolarından ve sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılmasına izin vermek
 - f. Memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya diğer kurum ve kuruluşlardan nakil suretiyle yapılabilecek yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirleneceği Cumhurbaşkanlığı Kararına dair teklifi hazırlamak
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.2.pdf>.

Kamu personel yönetimi ile ilgili önemli işlevleri olan bir diğer kurum ise Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisidir. İnsan Kaynakları Ofisi (İKO), Cumhurbaşkanlığı merkez örgütlenmesi içinde kurulmuştur. Kurulma amacı içerisinde Türkiye'nin insan kaynağını geliştirmeye yönelik projeler üretmektedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527. Maddesinde İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri şöyle belirlenmiştir; Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkarmak, ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetleri yürütmek, Türkiye'nin hedefleri ve vizyonu doğrultusunda insan kaynağının gelişebilmesi için projeler üretmek ve yürütmek, politika kurullarının öncelik verdiği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, kamuda performansa yönetimi, kariyer yönetimi ve diğer modern insan kaynakları yönetimi modellerinin Türkiye'de uygulamaya geçirilebilmesi için projeler üretmek, kamu istihdamında liyakatin artırılması için gerekli çalışmalar ve projeler geliştirmek, kamuda verimliliğin artması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak olarak belirlenmiştir.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf>

Cumhurbaşkanlığına bağlı İnsan Kaynakları Ofisinin Kamu personeline yönelik doğrudan bir birimi şu an için bulunmamaktadır. İlerleyen süreçlerde kurumun çalışma alanı genişletilip genişletilmeyeceğine dair bir şey söylemek mümkün görünmemektedir. İnsan Kaynakları Ofisinin (İKO) hazırladığı projelerden ve İKO ile ilgili yayımlanan mevzuatlarda bakıldığında Personel Yönetiminden çok İnsan Kaynakları alanına odaklanmış bir örgüt olarak görünmektedir (Demirelli, L. & Aydın, R., 2020:59).

Tablo 8: Kamu Personel Yönetimiyle İlgili Kuruluşlar Görev Dağılımı

	Kamu Personel Yönetimi ile ilgili görevler	İnsan Kaynakları Ofisi	Personel ve Prensipler Genel Md.	Çalışma Genel Müdürlüğü
1	Kamunun insan kaynakları envanterini çıkarmak	X		
2	Yetenek yönetimi	X		
3	İK için projeler yapmak (kariyer ve performans yönetimi vb konular)	X		
4	Uluslararası insan kaynağı keşfi	X		
5	Verimliliğe yönelik İK planlama çalışması	X		
6	Liyakat ve yetkinliğin artması için proje	X		
7	Kamuda üst kademe yönetici atama		X	
8	Üst kademe yöneticiye hizmet içi eğitim		X	
9	Kamu personeli ile ilgili mevzuat		X	X
10	Cumhurbaşkanlığı merkez personel yönetimi		X	
11	Kamu personeli ile ilgili genel kadro işlemleri			X
12	Kamu personeli ile ilgili istatistiksel işlemler			X
13	Kamu görevlileri için sendikal işlemler			X
14	Kamu personeli işe alım			X
15	Kamu personeli eğitim ve gelişimi			X

16	KİT'ler ile ilgili kadro işlemleri			X
17	Kamu personeliyle ilgili araştırma/ inceleme yapmak, sorunlara yönelik önlem almak, uygulama için görüş bildirmek	X	X	X

Kaynak: Acar, 2021:1041

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan yeni kurumlara bakıldığında; bunlardan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin genel olarak kamu personeli ve insan kaynağı ile ilgili projeler üretmek, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün üst düzey yönetici atamaları, Çalışma Genel Müdürlüğünün de klasik personel yönetim işleri ile ilgili işlemleri yerine getireceğini söyleyebiliriz. Ancak genel olarak üç kurumunda ilgilendiği alanının kamu personel yönetimi olduğunu söylemek mümkündür. Kamu personeli yönetimi ile ilgili araştırmalar yapmak, incelemelerde bulunmak, personel sisteminde yaşanan sorunlara önlem almak, kamu personel yönetimi uygulamalarına yönelik görüş bildirme konularının üç kurum içinde ortak görevler olduğu görülmektedir (Acar, 2021:1041).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

10 Aralık 1948 tarihinde yayımlanan İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde "Herkes, bulunduğu ülkenin kamu hizmetlerine eşit olarak girme hakkına sahiptir" ilkesi yer almaktadır. Bu ilke doğrultusunda eşitlik ilkesi evrensellik kazanmış ve özellikle kamu hizmetlerine girme açısında tüm dünyada genel bir uygulamaya temel dayanak sağlamıştır.

Liyakat ilkesi de kamu personel rejimini düzenlemede önemli bir ilke olup Dünyada birçok ülkenin kamu personel rejimlerinde kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirmenin liyakat ilkesine göre yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak genel uygulamanın buna göre yapılması konusunda eşitlik ilkesi kadar yaygın bir uygulamayı liyakat ilkesi için söylemek mümkün değildir. Çünkü liyakatin tam tersi olan kayırmacılık politikası birçok ülkede resmi bir niteliğe sahip olup siyasi merciler tarafından oldukça rağbet görmektedir. Oysa göreve ehil olanın getirilmesi, görevin gerektirdiği nitelikler ile personelin nitelikleri arasında uyumunun sağlanması tüm dünyada ve tüm kamu kurumları için genel kabul gören ve hedeflenen kriterlerdir. Bu açıdan kamu personel yönetiminin iyi işleyebilmesi için; göreve alınacak personelin liyakat ilkesine göre alınması, göreve ilk alımdan başlayarak liyakat dışı uygulamaların önünün kesilmesi, etkili ve verimli insan kaynakları yönetimi, kamu hizmeti sunumu için bir zorunluluktur. Bu zorunluluk hem bilimsel hem de yönetsel açıdan kabul edilmekte, bunlar sağlanabildiği ölçüde kamu hizmetlerinden verim alınabileceği ifade edilmektedir.

Ülkemizde de bu anlayış paralelinde, liyakat ilkesi başta Anayasa olmak üzere ilgili bütün mevzuatlarda yerini almıştır. Bu açıdan bakıldığında ülkemizde bu bağlamda yapılacak herhangi bir uygulamanın bu ilke ile çelişmemesi olması gerektirir. Ancak uygulama açısından bakıldığında, durumun böyle olmadığı ve mevcut durumda pekçok farklı uygulamadan kaynaklı sorunlar yaşandığı görülmektedir.

Liyakat ilkesinin uygulanabilmesi için temel olarak kabul edilen ve uygulanması gereken iki ilke vardır. Bunlardan birincisi göreve uygunluk ilkesi, ikincisi ise görevde tarafsızlık ilkesidir. Göreve uygunluk ilkesi ile görevin gerektirdiği nitelikler ile kişinin niteliklerinin uygun olması ve göreve alınan kamu personelinin göreve ehil olmasını ifade etmektedir. Göreve uygunluk ilkesi için getirilen yöntem yarışma sınavlarıdır. Yapılacak yarışma sınavlarında, bütün adayların öğrenebileceği şekilde sınavın duyurusunun yapılması gerekir, bütün adayların başvurabilmesi için uygun bir süre tanınması gerekir, sonuçları herkese duyurusunun yapılması gerekmektedir. Görevde tarafsızlık ilkesinin sağlanabilmesi için de görev güvencesinin olması gerekir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişilerin

bütün siyasi veya etnik gruplara karşı liyakat dışı uygulamalarda bulunmaması için görev güvencesinin olması gerekmektedir. Ancak uygulamada, liyakat ilkesinin uygulanabilmesi için geliştirilen göreve uygunluk ilkesi ve görevde tarafsızlık ilkelerinin, teoriden uygulamaya geçildiğinde sonuca ulaşmada de yeterli olmadığı görülmektedir. Bu anlamda kamu kurum ve kuruluşlarında liyakat ilkesinin uygulanmasının önündeki en büyük engelin; denetim eksikliği ve siyasetin yönetime müdahalesinin olduğunu söylemek mümkündür. Mevzuatta yapılacak olan değişikliklerin herhangi bir fayda sağlamayacağı ülkemizin son yüz yılda yapılan değişiklikler sonrası aldığı sonuçlardan anlaşılmaktadır. Bu açıdan Türkiye’deki bütün siyasi partilerin üyelerinin olduğu bağımsız bir örgüt kurularak liyakat ilkesinin uygulanabilmesi için paryizanca yaklaşımları önleyecek bir denetim mekanizmasını kurmak, liyakat ilkesinin uygulanabilir kılınması ve kamu hizmetlerinin etkili ve verimli sunumu için yararlı olabilir ve mevcuttaki sorunlara çözüm getirebilir.

Ülkemiz yaklaşık yüz yıl parlamenter sistem ile yönetilmiştir. 2014 yılında bu sistemde ilk değişiklik yapılarak cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. 2017 yılında halk oylaması ile beraber Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi (CHS) kabul edilmiş ve 2018 yılında yapılan seçimlerle beraber parlamenter sistem tamamen ortadan kalkmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber yasama, yürütme ve yargı mercilerinin görevleri yeniden tanımlanmıştır. Burada benzer olduğu söylenen Başkanlık sisteminde olduğu gibi bu üç erk arasında sert bir ayrılık varken bizdeki uygulamada bunun olmadığını söylememiz gerekir. Parlamenter sistemde yönetimde çift başlılık mevcut iken Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde başbakanlık mercii, bakanlar kurulu ortadan kaldırılmış, bakanlar cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Yapılan yenilik ile beraber yönetimde sorun çıkardığı söylenen çift başlılık sorunu çözülmüştür. Ülkemizde uygulanan ve bize özgü uygulamalar içeren CHS’nde yürütme ve yasama tamamen halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı, Bütçe Kanunu teklifi dışında herhangi bir yasama faaliyetine katılamamaktadır. Ancak kanunla kurulan ve önceden yasama organının yetkisinde olan “kamu tüzel kişiliği yetkisi” gibi bazı yasama yetkileri Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanınca kullanılmaktadır. CHS ile getirilen önemli ve onu Parlamenter sistemden ayıran bir değişiklik ise cumhurbaşkanının artık tarafsız olmamasıdır. Cumhurbaşkanının parti üyeliği ve parti genel başkanlığı devam edebilmektedir.

Türkiye’de yeni sistem ile beraber yapılanmada, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminin yapılanmasında; politika kurulları, ofisler ve bakanlıklar olmak üzere üç yapı bulunmaktadır. Bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının statülerinde önemli değişiklikler vardır. Bu görevlere

getirilenler yasama grubu içinde kalamamaktadır. Yasama faaliyeti içinde yer alan biri bu görevlere seçilmesi durumunda istifa etmek zorundadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadırlar ve gerekli görüldüğünde görevden alınabilmektedirler. Bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları doğrudan Cumhurbaşkanına bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının kamu personeli sistemine dahil üst düzey yönetici statüsüne getirildiklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Bakanlar ve cumhurbaşkanları yardımcılarını diğer üst düzey yöneticilerden ayıran bir nokta TBMM’de yemin etmeleridir.

Parlamente sistem ile Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemini arasındaki en önemli farklardan biri de üst düzey kamu yöneticilerinin atanması noktasındaki fiili durum ve yetkilendirmedir. Parlamente sistemde üst düzey yönetici atamalarında birçok merciin onayı gerekirken, yani TBMM, Başbakan ve Cumhurbaşkanı ortak yetki kullanımı ile bu atamalar yapılırken Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi ile beraber üst düzey kamu yöneticilerinin atanması tek başına Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının tek başına üst düzey yönetici için yapmış olduğu atama sayısı 1063’tür (Öztürk, 2023). Cumhurbaşkanının görev süresi dolması durumunda birçok üst düzey yöneticinin de görev süresi dolmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile kamu personel rejiminde ve kamu yönetiminde yapısal ve yönetsel anlamda da çok büyük değişiklikler olmuştur. Öncelikli olarak kamu personel rejiminde etkili olan kurumlar kapatılmıştır. Devlet Personel Başkanlığı kapatılarak mevcut görevleri yeni kurulan diğer kurumlara dağıtılmıştır. Kamu personelinin eğitiminden, kamuya üst düzey yönetici yetiştirmekten sorumlu TODAİE kapatılmıştır. Kamu yönetimi alanında ülkeler arası kamu yöneticileri ile iletişim ağı kurarak kamu yönetiminin dışarıya açılmasını ve iyi ilişkiler kurmasını sağlayan bu kurumun yerine herhangi bir kurum kurulmamış, bütün görevleri açıkta kalmış ve Enderun’la başlayan ve tüm dünyada liyakat açısından katkısı ve önemi kabul edilen bir sistem daha iyi organize edilerek yeniden yapılandırılması gerekirken ortadan kaldırılmıştır.

Kapatılan bir diğer kurum ise Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’dür. BUMKO kapatılırken, bazı görevleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na bazı görevleri Cumhurbaşkanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında paylaşılmıştır. Kapatılan bir diğer kurum ise Devlet Planlama Teşkilatıdır. DPT önce Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüş, sonrasında bu bakanlığın bütçe yapıları Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı’na dönüştürülerek, Kalkınma Ajansları ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanarak kapatılmıştır.

Yeni kurulan sistemde yönetsel açıdan dikkat çeken bir özellik, merkez yerel ilişkisinin kurulmasında ağırlığı artan merkezileşmedir. Yıllardır kamu reformalarına sorun olarak konu olan ve çözüm beklenen merkezileşme, yeniden yapılanmada, AB uyum yasalarına, bu konuda altına imza koyduğumuz sözleşmelere ve AB ülke raporlarının saptamalarına rağmen artmıştır. Parlemonter sistemde, konumuz açısından kamu personelinin ilgilendiren bir konuda kapatılan kurumların görüşü alınarak işlem sağlamaya yönelik kararlara katılım mekanizması da bu yapısal değişimle ortadan kalkmış ve yapılan düzenlemelerle doğrudan cumhurbaşkanı tarafından kararların alındığı bir sistem uygulamaya konmuştur.

Tezime başlamadan önce oluşturmuş olduğum beş adet varsayımla ilgili olarak ise aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Varsayımlardan birincisi olan kamu personeli alımları için uygulanan sınavların liyakat ilkesine ve uygulamasına etkisinin olumlu olduğu ancak getirilen mülakat sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarında kayırmacılık olgusunun güçlendirdiği varsayımdır. Konu ile ilgili yapılan çalışmalarda ulaşılan sonuçlar bu savının geçerliliğini doğrulamıştır. Bilke, E. tarafından hazırlanan “ Kamu Görevine Girişte Sözlü Sınav” adlı çalışmada sözlü sınavların liyakat ve eşitlik ilkelerini zedelediği, Şahin, E. Tarafından hazırlanan “ Kamu Görevlisi Alımında Sözlü Sınav ve Mülakat Yöntemleri ile Yargısal Denetim Sorunu” adlı çalışmada sözlü sınavlardan kaynaklanan problemlerin yargı yoluyla çözülmediğini, Danıştay’ın mülakatlar ile ilgili denetimde eksik kaldığı ve bundan kaynaklı kamuya personel alımında liyakat ilkesinin tam olarak uygulanmadığı, Zeynep, T. Tarafından hazırlanan “ Mülakat Hataları ve Mülakat Sürecine Etkisi: Bir Alan Araştırması” adlı çalışmada mülakat uygulamasının doğru bir şekilde yapılmamasından kaynaklı alınacak olan işe yetkin olmayan kişilerin seçilmesine sebep olduğu, Çevik, A. tarafından hazırlanan “İnsan Kaynağı Seçme Sürecinde Mülakat ve Mülakat Hataları” adlı çalışmada yanlış yapılan bir mülakatın birçok olumsuzluğa sebep olduğu şeklindeki değerlendirmeleri bu varsayımı doğrulayan kanıtlar olarak sunabiliriz. Ayrıca liyakat ilkesi ve kayırmacılık ile ilgili başlıklarında bu konu ile ilgili literatür taramasındaki saptamalarda bunu doğrulamaktadır.

Varsayımlarımdan ikincisi; Kalkınma planlarında kamu personel yönetimine dair belirtilen hedeflere ulaşamadığı ve kamu kurumlarınca bu konuda yeterli düzeyde çalışma yapılmadığı varsayımdır. Bu konuda doğrulayıcı birinci kaynak kalkınma planlarıdır. Bu başlık altında planlardan aldığım verilerde önceki planda amaca, hedefe ulaşamadığı belirtilerek tekrar tekrar konulan birçok hedef mevcuttur. Ayrıca Altan, Y. “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Yönetimi” adlı çalışmasında da kalkınma planlarında belirtilen hedeflerin uygulamaya konulması konusundaki güçlüklerle değinerek, Dokuzuncu

Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun yerine yeni bir yasal düzenleme yapılacağı kararı alınmasına karşın On Birinci Kalkınma Planında bile bu hedefin gerçekleşmediğini planları dayanak alarak ortaya koymaktadır. Sevinç, İ. & Kahraman, S. tarafından hazırlanan “ Türk Kamu Yönetimi Açısından Kalkınma Planlarındaki Yönetişel Reform Hedeflerinin İncelenmesi(1963-2023)” adlı çalışmada kalkınma planlarında belirtilen hedeflerin yerini getirilebilmesi ekonomik, sosyal, siyasal ve benzeri konuların etkili olduğu belirtilerek bazı hedefler ilgili planda bazılarının sonraki planlarda ancak bazı hedeflerin ise hiç uygulamaya konulmadığını belirtilmektedir. Sonuç olarak hem kamu yönetimi hem de kamu personel yönetimi ile ilgili birçok politikaya, karara yer verilen 13 kalkınma planı bu politika ve kararlarını uygulamaya geçirme konusunda pek başarılı olamamıştır.

Varsayımlarımdan üçüncüsü; liyakat ilkesi ile ilgili olumsuzlukların mevzuat eksikliğinden değil uygulamanın mevzuata uygun yapılmamasından kaynaklandığı, uygulama noktasında ciddi problemler olduğu varsayımdır. Konu ile ilgili yapılan çalışmaların bazıları aşağıda verilmiştir. Yıldız, G. “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi” adlı çalışmada; liyakat ilkesinin Anayasa dâhil olmak üzere birçok mevzuatta yer aldığı belirtilmiştir. Ancak uygulamaya konulmadığının ve bir çok uygulamanın bu ilke ile çeliştiği belirtilmiştir.

Yıldırım, A. “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi: Uygulama Biçimleri, Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı çalışmada kamu personel yönetiminde liyakat ilkesinin Anayasaya ve ilgili mevzuatlara uygun davranılıp davranılmadığının ortaya konulması için yeterli derecede denetim mekanizması olması gerektiği belirtilmiştir.

Ün, L. Türk “Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü” adlı çalışmada birçok ülkenin liyakat ilkesi ile ilgili anayasal ve yasal kurallar koymakla beraber bu kuralları uygulayacak ve denetleyecek mekanizmaları da oluşturduğunu belirtmiştir. Liyakat ilkesin Türk kamu personel yönetiminde çok eskiden beri varlığını korumaktadır. Ancak liyakat ilkesinin uygulama aşamasının takibi sağlayacak mekanizmaların yetersiz olduğu vurgulanmıştır.

Sonuç olarak Liyakat ilkesinin doğru uygulanabilmesi adına mevzuatta, alanda yeterli düzeyde çalışma ve kanunlar bulunmaktadır. Ancak uygulamaya yansıtma konusunda gerçekçi uygulanabilir ve izlenebilir yöntemler, bulunmadığını söylemek mümkündür. Bu da kayırmacılık olgusunun güçlenmesine sebebiyet vermektedir. Liyakat ve kayırmacılık başlıkları altında yapılan literatür taraması verileri de bu varsayımı doğrulamaktadır.

Dördüncü varsayım; Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte kurulan İnsan Kaynakları Ofisi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile Çalışma Genel Müdürlüğü'nce liyakat sisteminin etkin bir biçimde uygulanabilmesi adına yeterli düzeyde çalışmalar

yapılmadığı varsayımdır. Bu konuda yapılan ve varsayımımızı doğrulayan çalışmalardan bazıları aşağıda verilmiştir.

Kemal Öztürk, N. tarafından hazırlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri” adlı çalışmada artan istisnai memurluk sayılarına dikkat çekilmiş, istisnai memurlukların sayıları ile birlikte liyakat şartı aranmadan atamaların gerçekleştirildiği vurgusu yapılmış ve bunların atanırken, atama şartları, sınavlar ve derece yükselmesindeki şartlardan muaf tutulduğu belirtilmiştir. İlkbal Kılınç, E. tarafından hazırlanan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü” adlı çalışmada da İnsan Kaynakları Ofisi, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile Çalışma Genel Müdürlüğü gibi yeni aktörlerin görev alanlarının henüz netlik kazanmadığına ve aynı alanda söz sahibi birden fazla kurum olmasından kaynaklı bu kurumlardan istenilen seviyede verim alınmadığına Akıba, eş dost ilişkisiyle yapılan atamalar konusuna basında ve AB Ülke Raporlarında da yer verilmektedir.

Beşinci varsayımın olan Kamuya orta üst düzey yönetici yetiştiren TODAİE’nin kapatılması ve TODAİE’nin yerini alacak bir kurumun kurulmamasının liyakat sistemini olumsuz etkilediği varsayımdır. Bu bağlamda Kurban, S. tarafından hazırlanan “Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi” adlı çalışmada Osmanlı Devleti’nin ilk zamanlarında Enderun Mektebi, Tanzimat Dönemi ile birlikte Mekteb-i Mülkiye, Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devletinde ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü’nün üst düzey yönetici eğitiminde önemli roller üstlendiklerine değinmektedir. Akçakaya, M. & İlhan, K. tarafından hazırlanan “Enderun Mektebi Türk Kamu Yönetimi için Bir Model Önerisi” adlı çalışmada yönetimde başarıyı sağlayabilmek için gerekli olan en önemli unsurun donanımlı ve yetenekli yöneticiler yetiştirmek olduğunu vurgulanmıştır. Bu kapsamda TODAİE’nin kapatılması ve nitelikli “Üst Düzey Yönetici” yetiştiren bir kurumun olmamasının kamu hizmetinde önemli aksaklıklara sebep olduğu söylenebilir. Ayrıca yukarıda da belirtildiği üzere TODAİE kamu yönetimi alanında sadece yönetici yetiştirme misyonu ile donatılmamış olup bu misyonun yanında araştırma yapma, yayın çıkarma ve ülkeler arası kamu yöneticileri ile iletişim ağı kurarak kamu yönetiminin dışarıya açılmasını ve iyi ilişkiler kurmasını sağlamakta da yükümlüdür. Bu kadar kapsamlı bir misyonu olan kurum çağın beklentilerin karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılması gerekirken yerine herhangi bir kurum kurulmadan, yaptığı görevler açıkta kalarak kapatılmıştır. Kamuda insan kaynakları yönetimi ile ilgili çalışmaları yapmak üzere kurulan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi’nin 2018-2023 Faaliyet Raporunda kronolojik olarak sıralanan faaliyetlerine

bakıldığında da TODAİE'nin hizmet sunduğu alanlarda yapılan faaliyetlerin yer almadığı görülebilmektedir. Bu kanıtlarla bu varsayımımız da doğrulanmıştır.

Son söz olarak; kamuya yönetimi ve kamu personeli devletin yürütmeye ilişkin faaliyetlerini yerine getiren yapısı olup, vatandaşlarca beklenen kamu hizmeti sunumun herkese; etkili, verimli, kamunun her türlü kaynakları en iyi şekilde kullanılarak eşit düzeyde ulaşabilmesi ve kamu yararının sağlanabilmesi için; kamu görevlerini yerine getiren, kamuda istihdam edilen personelin görevin gerektirdiği özelliklere haiz ve yetkin olması gerekmektedir. Bu gereklilik ise, liyakat ilkesinin amacına uygun olarak uygulanmasının sağlanmasının önemini ortaya koymaktadır. Osmanlı döneminden başlayarak Cumhuriyetin kuruluşuna ve günümüze ülkemizde de kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi ile ilgili birçok yenilik ve düzenleme yapılmıştır. Ancak getirilen düzenlemelerle uygulama örtüşmeyince amaca ulaşamamış, liyakat yerine kayırmacılığın neputizmin öne çıktığı uygulamalar ortaya çıkmıştır. Yönetimde katılımcılık, hesap verebilirlik, izlenebilirlik, şeffaflıkve liyakat gibi ilkeler anayasadan başlayarak yasalarımızda, kalkınma planlarında kısaca mevzuatımızda yer almasına karşın bu konuda ülke olarak konulan amaç ve hedeflere ulaşamamıştır. Cumhuriyetimizin 100. Yılında ülkemizde liyakate ve fırsat eşitliğine dayalı, yenilikçi, şeffaf, sürdürülebilir ve veriye dayalı izlenebilir bütüncül bir insan kaynakları yönetim sistemi kurulabilmesi için, kanımızca, ülke siyaseti ve yönetimine yön veren üst düzey yöneticilerden başlayarak, insan kaynaklarının istihdamında ayrıcalık yaratan tüm uygulamalardan uzaklaşılması ve herkese aynı şekilde uygulanabilir yaptırımları içeren bir denetim sisteminin kurulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119-146. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Akçakaya, M. & İlhan, K. (2021). *Enderun Mektebi ve Türk Kamu Yönetimi için Bir Model Önerisi*, 169-187. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gjeb/issue/62883/915942> adresinden edinilmiştir.
- Avrupa Komisyonu, (2020). 2020 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporustrateji_belgesi_2020/turkey_report_30.10.2020.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2021). 2021 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2021_turkiye_raporu_tr.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2022). 2022 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2001). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2001. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2002). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2002. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2003). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2003. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2004). Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2004. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2005). Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2006). Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2007). Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa komisyonu, (2008), Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023

- Avrupa Komisyonu, (2009). Türkiye 2009 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2010). Türkiye 2010 Yılı ilerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2011). Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2012). Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2013). Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2014). Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2015). 2015 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2016). 2016 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2018). 2018 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Avrupa Komisyonu, (2019). 2019 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden edinilmiştir. Erişim Tarihi: 31.10.2023
- Acar, O. K. (2021). Devlet Personel Başkanlığı'ndan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'ne: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(78), 1026-1046. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Ak, M. & Sezer, Ö. (2018). Kamu personel sisteminde çalışanların görevde yükselmesinde kayırmacılık sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Geybullu Ramazanoğlu özel sayı, 739-757. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Albayrak, S. O. (2020). Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal yapısı ve kamu istihdamının yeni görünümü. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 75(4), 1517-1549. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Altan, Y. (2010). "Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 423-439
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2021). T. C. Resmi Gazete, 73, 21 Nisan 2021.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf>
edinilmiştir.

adresinden

- Aslan, O.E. (2005). *Kamu personel rejimi: statü hukukundan esnekliğe*, Ankara: TODAİE yayınları.
- Aslan, O.E. (2006). *Kamu personel rejiminin anayasal ilkeleri: tarihi ve toplumsal temelleri*, Ankara: TODAİE yayınları.
- Aydın, N. (2012). Weberyen bürokrasisin de liyakat ve Türk kamu bürokrasisinden bir kesit: “Siyasetin Bürokrasi İronisi”. *Sayıştay Dergisi*, (85), 51-67. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Avaner, T. (2020). *Reformun antropolojisi: kamu yönetiminde bağımlılık sorunu*. (2. Baskı). Ankara: Gazi Kitapevi
- Altın, Ö. (2015). *Devlet Planlama Teşkilatı’nın beş yıllık kalkınma planlarında İnsan Kaynakları Yönetimi’nin gelişimi*. (Yüksek lisan tezi). Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 383712).
- Akgüner, T. (2009). *Kamu personeli yönetimi*. (3. Baskı). İstanbul: Der yayınları
- Altan, Y. (2010). Kalkınma planlarında Türk kamu personel rejimi. *Süleyman Demirel üniversitesi iktisadi ve idari bilimler dergisi*, 423-439. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Bilke, E.(2023). *Kamu Görevine Girişte Sözlü Sınav. Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,153-178. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3000011> adresinden edinilmiştir.
- Biber, M. (2016). *Kamunun Etik Çıkmazı: “Kayırmacılık”*. (1. Baskı). Ankara: Adalet basım
- Buhari, M. İ. (1434). *Sahih-i Buhari Tercemesi 1. Cilt*. Ötüken Yayınları.
- Bayraktaroğlu, S. (2015). *İnsan kaynakları yönetimi*. (5. Baskı). Sakarya: Sakarya yayıncılık.
- T. C. Resmî Gazete, (2011). Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 13 Şubat 2011. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1-1.htm> adresinden edinilmiştir.
- Can, H., Kavuncubaşı, Ş. & Yıldırım, S. (2009). *Kamu ve özel sektörde insan kaynakları yönetimi*. (6. Baskı). Ankara: Siyasal kitapevi
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü yayınları, No:260.
- Çevik, A. (2010). *İnsan kaynağı seçme sürecinde mülakat ve mülakat hataları*(Yüksek lisans tezi). Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 217030).
- Çetin, C. (2012). *Temel işletmeciliğe giriş*. İstanbul: Beta yayınları.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). T. C. Resmî Gazete, 1, 10 Temmuz 2018. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.1.pdf> adresinden edinilmiştir.

- Çalışır, C. (2020). *Kamuda liyakat ve liyakatin önemi*. (Yüksek Lisans Tezi). Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 644071)
- Çetin, C., Arslan, M. L. & Dinç, E. (2014). *İnsan kaynakları yönetimi*. (3. baskı). İstanbul: Beta yayınları
- Demirelli, L. & Aydın, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk kamu personel yönetiminin örgütlenmesi. *Yasama Dergisi*, sayı 42, 49-96
- DPT, (1965). Birinci beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 01. 03.2023)
- DPT, (1968). İkinci beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 02. 03.2023)
- DPT, (1973). Üçüncü beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 03. 03.2023)
- DPT, (1979). Dördüncü beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 04.03.2023)
- DPT, (1985). Beşinci beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 05.03.2023)
- DPT, (1990). Altıncı beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 06.03.2023)
- DPT, (1996). Yedinci beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 07.03.2023)
- DPT, (2001). Uzun vadeli strateji ve sekizinci beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 08. 03.2023)
- DPT, (2007). Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planı. <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 09.03.2023)
- Danışman, Z. (1985). Koçi Bey Risalesi, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara: Sevinç matbaası. Özdemir, H. (2001). Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları
- De Busbeco, Ogier Ghiselin, Türk mektupları. Çeviren, Yalçın, H. C. (1939). İstanbul. Sayfa 55'ten aktaran: Özdemir, H. (2001). Osmanlı Devletinde Bürokrasi. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.
- DPT, (2014). Onuncu beş yıllık kalkınma planı. T. C. Resmi Gazete, 160, 13 Aralık 1960. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300160.pdf adresinden edinilmiştir.
- Ertürk, M. (2011). *İnsan kaynakları yönetimi*. (1. Basım). İstanbul: Beta yayınları
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devleti'nde bürokratik reform*, Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol, İstanbul: İz yayıncılık, .
- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). T. C. Resmî Gazete, 2, 10 Temmuz 2018. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.2>. pdf adresinden edinilmiştir.

- Gökdeniz, K., Aydemir, V., & Çağan, S. (2017). Cumhuriyet sonrası Türk Kamu Yönetimi'nde liyakat sistemi uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 200-215 <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Güler, B. A. (2013). *Kamu personeli sistem ve yönetim*. (2. baskı). Ankara: İmge kitapevi
- Güran, S. (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemleri*. (1. Baskı). İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Günay, Ö. F. (2004). *Üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi*. (Doktora Tezi), AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir.
- Hatipoğlu, O. G. (2019). Kamu yönetiminde liyakat dışı uygulamalar: Kamu ettiği kurumlarına göre bir değerlendirme. *Akademik Hassasiyetler*, 6(12), 269-290. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Heper, M. (1977). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi yayınları,
- İş Kanunu. (2003). Resmî Gazete, 4857. 10 Temmuz 2003 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4857.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Kayar, N. (2011). *Kamu personel yönetimi*. (3. Baskı). Mersin: Ekin yayınları
- Kur'an-ı Kerim Diyanet Tefsiri, <https://kuran.diyanet.gov.tr/tefsir/Nisâ-suresi/551/58-ayet-tefsiri>. Adresinden edinilmiştir.
- Kurban, S. (2016). *Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi*, 71-81. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bseusbed/issue/27390/288757> adresinden edinilmiştir.
- Kanun-i Esasi. (1876). Memaliki Devleti Osmaniye, 7 Aralık 1876. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-kânûn-i-esâsî/> adresinden edinilmiştir.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2004). T. C. Resmî Gazete, 5176, 8 Haziran 2004. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2020 Faaliyet Raporu. (2020). <https://www.etik.gov.tr/raporlar/faaliyet-raporlari/> adresinden edinilmiştir.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmenlik. (2005). T. C. Resmî Gazete, 13 Nisan 2005 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-6.htm> adresinden edinilmiştir.
- Karatepe, S.& Kurnaz, S. (2019). Kamu yönetiminde liyakat ilkesi: İngiltere örneği üzerinden Türkiye için bir değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, XLVI, 2019/1, 77-104.
- Koroğlu, V. & Koç, M. (2017). Stratejik yönetim açısından Taylorizm prensiplerinin zamanımıza yansımaları. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1), Haziran 2017. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/696238> adresinden edinilmiştir.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). T. C. Resmî Gazete, 5018, 24 Aralık 2003. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> adresinden edinilmiştir.

- Küçük, G. (2019). *Kamu hizmetine girişte liyakat ilkesi* (Yüksek lisans tezi). Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir.
- Kılınç, E. İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü, 50-65. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod/issue/57297/739558> adresinden edinilmiştir.
- Kurban, S.(2016). Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi, 71-81. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/271940> adresinden edinilmiştir.
- Lybyer, A. H. (1987). *Kanuni Sultan Süleyman devrinde Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetimi*. İstanbul: Süreç yayınları.
- Mardin, Ş. (1966). "Opposition and control in Turkey", *Government and Opposition*, An International Journal of Comparative Politics, Vol.1, No:3.
- Mccourt, W. (2007). *The merit system and integrity in the public service, development economics and public policy*, Working Papers Series No.20.
- Memurin Kanunu. (1926). T. C. Resmi Ceride, 336, 31.03.1926. https://www5.tbbm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc_00400788.pdf adresinden edinilmiştir.
- Mihçioğlu, C. (1958), Türkiye'de memuriyete girişte liyakat prensibi, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1958, Cilt:13, Sayı:1, Ankara.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devleti'nde bürokrasi*. İstanbul: Okumuş adam yayınları.
- Özkanan, A. & Erdem, R. (2014). Yönetimde kayırmacı uygulamalar: Kavramsal bir çerçeve. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(20), 179-206. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Öztürk, S. (2023, 13 Ağustos). Bu Kararnamelerin Arkasında Ne Var? <https://www.sozcu.com.tr/2023/yazarlar/saygi-ozturk/bu-kararnamelerin-arkasinda-ne-var-7771059/> adresinden edinilmiştir.
- Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Dinamikleri. 69-87. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/assam/issue/50607/603755> adresinden edinilmiştir.
- Sabuncuoğlu, Z. (2009). *İnsan kaynakları yönetimi*. (3. Baskı). Bursa: Aktüel basım.
- Sevinç, İ. & Kahraman, S.(2020). *Türk Kamu Yönetimi açısından Kalkınma planlarındaki Yönetimsel Reform Hedeflerinin İncelenmesi(1963-2023)*, 90-112. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/pesausad/issue/56282/644808> adresinden edinilmiştir.
- Şeker, C. (2019). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na hâkim olan temel ilkeler. (Yüksek lisans tezi). Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir (Tez No: 565306).
- Şen, M. L. (2020). Türkiye'de kamu personel rejimini sistemselsel sorunları. *Stratejik kamu yönetim dergisi (Strategic public management journal)* , 70-85. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Şahin, E. (2022). *Kamu Görevlis Alımında Sözlü Sınav ve Mülakat Yöntemler ile Yargısal Denetim Sorunu*, 63-113. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/2492667> adresinden edinilmiştir.
- Tunçbilek, M. M. & Akkuş, A. (2017). Nepotizm (akraba kayırmacılığı) ve iş tatmini arasındaki ilişki ve Safranbolu konaklama işletmelerinde bir araştırma. *Yüzyüncü Yıl*

- Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 169-197.
<https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Tortop, N. (1985). *Kamu personel yönetimi*. (1. Baskı). Ankara: “S” yayınları.
- Tortop, N. (1992). *Personel yönetimi*. (1. Baskı). Ankara: DİE matbaası
- Turan, İ. (2003). Türk bürokrasisinde süreklilik ve değişim. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (Ed.), *Türkiye’de kamu yönetimi*, (içinde ss. 121-144).Ankara: Yargı yayınevi,
- Tutum, C. (1976). *Personel yönetimi*. Ankara: TODAİE no:149
- Tarhan, Z. (2006). *Mülakat Hataları ve Mülakat Sürecine Etkisi: Bir Alan Araştırması (Yüksek Lisans Tezi)*. Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 265907).
- Teşkilatı Esasiye Kanunu. (1921). T. C. 85. 20/01/1337(1921).
<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> adresinden edinilmiştir.
- Teşkilatı Esasiye Kanunu. (1924). 491. 20.04.1340(1924). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> adresinden edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961). T. C. Resmi Gazete, 334, 7 Temmuz 1961
<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> adresinden edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). T. C. Resmi Gazete, 2709, 9 kasım 1982
<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/anayasa/> adresinden edinilmiştir.
- TDK, <https://kelimeler.gen.tr/kayirmacilik-nedir-ne-demek-183646> adresinden edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı , (2019). On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.
https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2022/07/OnBirinciKal_kinmaPlani-2019-2023.pdf / adresinden edinilmiştir. (Erişim tarihi: 21.08.2023)
- TODAİE, (2013). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Stratejik Planı 2013-2017, [ZDIUi+TODAIE STRATEJİK PLANI.pdf](https://www.todaie.gov.tr/strtejik-plan/2013-2017) adresinden edinilmiştir. Erişim tarihi: 06.11.2023
- TODAİE, (2017). TODAİE’nin 2018-2022 Stratejik Planı. [TODAIE SP 2017.pdf](https://www.todaie.gov.tr/strtejik-plan/2018-2022) adresinden edinilmiştir. Erişim tarihi: 06.11.2023
- TODAİE, (2017). TODAİE 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu. [VWqwq+2197477039a7b72_ek.pdf](https://www.todaie.gov.tr/rapor/2016) adresinden edinilmiştir. Erişim tarihi: 06.11.2023
- Uğural, H. R. (1990). *Defterdar Sarı Mehmet Paşa-devlet adamına öğütler*. Kültür Bakanlığı yayınları, Yüz temel eser.
- Ün, L. (2022). *Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü*, 459-475.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/anemon/issue/69584/1056000> adresinden edinilmiştir.
- Vural, B. A. (2014). *İnsan kaynakları yönetimi etkinlikte iletişim odaklı bir yaklaşım*. (4. baskı). İzmir: Ege üniversitesi yayınları

- Yıldız, G. (2016). Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Aralık ayı özel sayısı, 140-180. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Yıldırım, A. (2023). *Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi: Uygulama Biçimleri, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, 2636-7815. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/tusbd> adresinden edinilmiştir.
- Yıldız, G. (2018). Kayırmacılık olgusunun Türk kamu yönetimine yansımaları. *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 1(2), 62-76. <https://dergipark.org.tr/tr/> adresinden edinilmiştir.
- Yılmazöz, M (2009). Türkiye’de kamu personel yönetimi sorunu, *Maliye Dergisi*, sayı 157, 293-302
- Yıldırım, A.(2023). Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitimi Üzerine Bir Çözümleme, 1-10. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/2398138> adresinden edinilmiştir.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu. (1965). T. C. Resmî Gazete, 12056. 04.07.1965 <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.657.pdf> adresinden edinilmiştir.
- 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf adresinden edinilmiştir.

ÖZ GEÇMİŞ

.... yılında doğan Mahsum YÜCEEL, lise eğitimini 2013 yılında tamamlamıştır. 2014 yılında Dicle Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde başladığı lisans eğitimini 2018 yılında bitirmiş ve mezun olmuştur. 2020 yılında Bayburt Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başlayan YÜCEEL'in eğitimi halen devam etmektedir.

