

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI**

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Süha Oğuz ALBAYRAK**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK**

Ankara – 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Süha Oğuz ALBAYRAK'a ait "Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları" adlı çalışma, jürimiz tarafından Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak 29/12/2006 tarihinde kabul edilmiştir.

Başkan Prof. Dr. Burhan AYKAÇ
Akademik unvanı, Adı soyadı

Üye Doç. Dr. Hikmet KAVRUK
Akademik Unvanı, Adı Soyadı (Danışman)

Üye Prof. Dr. Eyüp BEDİR
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

İÇİNDEKİLER

İçindekiler	i
Kısaltmalar Cetveli.....	İX
Tablo ve Şekiller Cetveli.....	X
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU HİZMETİ- KAMU YÖNETİMİ VE KAMU PERSONELİ

1. KAMU HİZMETİ	6
1.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Ayırdedici Özellikleri.....	6
1.2. Kamu Hizmetinin Kurulması ve Kaldırılması.....	8
1.3. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri.....	9
1.4. Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişmeler.....	10
2. KAMU YÖNETİMİ	13
2.1. Kamu Yönetimi Kavramı.....	13
2.2. Kamu Yönetimi – Özel Yönetim.....	14
2.3. Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişiklikler.....	15
2.4. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	19
3. KAMU PERSONELİ	21
3.1. Anayasaya Göre Kamu Personeli Kavramı.....	22
3.2. Devlet Memurları Kanununa Göre Kamu Personeli.....	22
3.2.1. Memurlar.....	23
3.2.2. Sözleşmeli Personel.....	23
3.2.3. Geçici Personel.....	25
3.2.4. İşçiler.....	25
3.3. Geniş Anlamda Kamu Personeli.....	26
3.3.1. Hizmete Alınmaları Yönünden.....	26
3.3.2. Ücretleri Yönünden.....	26
3.3.3. Hizmet Süreleri Yönünden.....	27
3.3.4. Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden.....	27
3.4. Kamu Personelinin Sayısal Görünümü.....	27

3.4.1. Kamu Personeli Sayısının Belirlenmesinde Genel Kadro Rejiminin Rolü.....	28
3.4.2. Genel Kadro Rejimi Dışındaki Unsurların Sayısal Görünüme Etkisi.....	28
3.4.3 Yıllar İtibarıyla Kamu Personelinin Sayısal Görünümü.....	29
3.4.4. Statüler İtibarıyla Kamu Personelinin Sayısal Görünümü.....	32
3.4.5. Kamu Personelinin Sınıflar ve Teşkilatlar Esasında Dağılımı.....	33
3.4.6. Dünyada Kamu Personelinin Sayısal Görünümü.....	34

İKİNCİ BÖLÜM: KAMU HİZMETLERİNDE PERSONEL İHTİYAÇLARININ BELİRLENMESİ, HİZMETE ALMA İLKE VE YÖNTEMLERİ

1. KAMU HİZMETLERİNDE PERSONEL İHTİYACININ BELİRLENMESİ.....	38
1.1. Planlama.....	38
1.1.1. İnsan Gücü Planlaması.....	38
1.1.2. Kalkınma Planlaması- İnsan Gücü Planlaması- Eğitim Planlaması İlişkisi.....	42
1.1.3. Kurumsal Stratejik Planlama.....	44
1.1.4. Ekonomik ve Siyasal Tercihler.....	45
1.2. İş Analizi.....	46
1.2.1. Görev Tanımı.....	47
1.2.2. Görev Gerekleri.....	47
1.3. Norm Kadro.....	49
2. HİZMETE ALMA İLKELERİ.....	52
2.1. Eşitlik İlkesi.....	52
2.2. Liyakat (Yeterlik) İlkesi.....	53
2.3. Geçerlilik İlkesi.....	54
2.4. Güvenilirlik İlkesi.....	55
2.5. Maliyet Etkinliği İlkesi.....	55
2.6. Nesnellik (Objektiflik) İlkesi.....	56
3. HİZMETE ALMA YÖNTEMLERİ.....	56

3.1. Hizmete Almaya Yetkili Makamlar Yönünden Hizmete Alma Yöntemleri.....	56
3.1.1. Merkezi Sistem.....	56
3.1.2. Kurumsal Sistem (Yerinden Yönetim Sistemi).....	57
3.1.3. Karma Sistem.....	58
3.2. Hizmete Alınacakların Seçim Usulleri Yönünden Hizmete Alma Yöntemleri.....	58
3.2.1. Kamu Personelinin Halk Tarafından Seçilmesi Sistemi.....	58
3.2.2. Kamu Personelinin Belirli Otoritelerce Seçilmesi Sistemi.....	59
3.2.3. Kamu Personelinin Sınav Yöntemiyle Seçilmesi Sistemi.....	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE KAMU HİZMETLERİNE ALMA POLİTİKALARININ GELİŞİM EVRELERİ

1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI.....	63
1.1. Tanzimat'a Kadar Olan Dönem.....	63
1.2. Tanzimat Dönemi (Yönetimin Modernleşmesi, Memurluk Mektepleri, Memuriyete Girişin Şarta Bağlanması).....	65
1.2.1. Genel Olarak Hizmete Alma Şartları ve Memurluk Yemini.....	66
1.2.2. Bakanlıklarda İşe Alma Esasları.....	68
1.2.3. Memurin-i Mülkiye Komisyonu.....	69
2. TEK PARTİLİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1923–1950).....	70
2.1. Cumhuriyete Devredilen Kurum ve Kadrolar.....	70
2.2. Yasal Düzenlemeler.....	74
2.2.1. Hizmete Girişin Genel Şartlara Bağlanması ve Kadınlara Kanunla Memurluk Hakkı Tanınması: Memurin Kanunu.....	75
2.2.2. Hizmete Girişin Sınav Şartına Bağlanması: Barem Kanunu.....	78
2.3. Neumark Raporu.....	79

2.4. Hükümet Programları.....	81
3. ÇOK PARTİLİ HAYATA GEÇİŞTEN PLANLI KALKINMA DÖNEMİNE KADAR HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1950–1960).....	82
3.1. Yabancı Uzman Raporları.....	83
3.1.1. Barker Misyonu Raporu.....	83
3.1.2. James W. MARTIN ve Frank CUSH Raporu.....	84
3.1.3. Maurice CHAILLOUX-DANTEL Raporu.....	85
3.1.4. LEIMGRUBER Raporu.....	86
3.2. Hükümet Programları.....	87
4. PLANLI DÖNEMİN BAŞLANGICINDAN SERBEST PİYASA DÖNEMİNE KADAR HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1960- 1980).....	88
4.1. Merkezi Personel Örgütünün (Devlet Personel Dairesi) Kurulması.....	88
4.2. Yeni Personel Rejimi Hazırlıkları.....	92
4.2.1. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor.....	92
4.2.2. MEHTAP Raporu.....	98
4.2.3. Kamu Hizmetlerine Personel Almada Uyulacak Yeni Prensipler.....	98
4.3. Başarısız Merkezi Yerleştirme Sistemi Denemesi: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.....	100
4.4. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Hizmete Alma Yaklaşımı.....	104
4.4.1. Hükümet Programları.....	104
4.4.2. Kalkınma Planları.....	106
4.5. Bütçe Kanunlarıyla Hizmete Alma Politikasının Gelişimi.....	108
4.5.1. Bütçe Kanunları İle Torba Kadro Tahsisi.....	109
4.5.2. Bütçe Kanunları İle Kamu Personel Rejimine İlişkin Hükümler Getirilmesi.....	110
5.SERBEST PİYASA EKONOMİSİ ANLAYIŞINA GEÇİŞTEN MERKEZİ YERLEŞTİRME DÖNEMİNE KADAR HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1980–2000).....	110
5.1.1982 Anayasası ve Hizmete Alma.....	111
5.2. Yasal Düzenlemeler: Merkezi Sınav Denemesi, Kamu Hizmetlerinde	

İhale Yönteminin Yaygınlaşması ve Özelleştirme Politikaları.....	111
5.2.1.İkinci Başarısız Merkezi Sınav Denemesi ve Kurumsal Sisteme Dönüş.....	111
5.2.2. Statü Hukukunun Esnekleştirilmesi: İhale Yoluyla Hizmete Alma.....	113
5.2.3. Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları.....	114
5.3. Araştırma Raporlarında Hizmete Alma Yaklaşımı.....	116
5.3.1. KAYA Raporu.....	116
5.3.2. İTO Raporu.....	117
5.4. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Hizmete Alma Yaklaşımı.....	119
5.4.1. Hükümet Programları.....	119
5.4.1.1. Devlet Teşkilatı ve Kadro Rejiminin Yeniden Düzenlenmesi Prensiplerinin Benimsenmesi.....	119
5.4.1.2. Devletin Küçültülmesi ve Kamusal İstihdamın İşsizliği Aşmak Amacıyla Kullanılmaması Prensiplerinin Benimsenmesi.....	120
5.4.1.3. Hizmete Almada Merkezi Sınava Geçilmesi Prensibinin Benimsenmesi.....	121
5.4.2. Kalkınma Planları.....	122
5.4.2.1. Kamu Yönetiminde Kadro ve Unvan Standardizasyonuna Gidilmesi Hedefi.....	122
5.4.2.2. Devletin Yeniden Tanımlanması, Atipik İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Rasyonel İstihdam Politikasının Benimsenmesi Hedefi.....	123
5.5. Bütçe Kanunlarının İkinci Personel Kanununa Dönüşmesi.....	124
5.5.1. Açıktan Atama İzni Kavramının İhdası: Hizmete Almanın Merkezi Denetimi.....	125
5.5.2. Geçici İşçi Statüsünün İhdası: Kolay Hizmete Alma.....	126
6. MERKEZİ YERLEŞTİRME SİSTEMİNE GEÇİŞTEN GÜNÜMÜZE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (2000–2006).....	127
6.1 Merkezi Yerleştirme Sistemine Geçiş.....	127
6.1.1. Kurumsal Sınav Yerine Merkezi Sınav.....	127
6.1.2. Merkezi Memur Yerleştirme Sisteminin Kurulması.....	128

6.1.3. DPB Tarafından Yapılan Merkezi Memur Yerleştirme İşlemlerinin Sayısal Görünümü.....	129
6.2. Kamu Hizmetlerine Alınacak İşçiler İçin Merkezi Sınav Koşulunun Getirilmesi.....	134
6.2.1. Sürekli İşçiler.....	134
6.2.2. Eski Hükümlü / Özürlü İşçiler.....	135
6.3. Atipik İstihdam Türlerinin Yaygınlaşmasının Hizmete Alma Politikalarına Etkisi.....	136
6.3.1. Kalkınma Planı ve Hükümet Programları ile Çizilen Çerçeve.....	136
6.3.2. Sözleşmelilik Uygulamasının Yaygınlaşması.....	138
6.3.3. Hizmet Alımı Yoluyla (Taşeron Aracılığıyla) İstihdamın Yaygınlaştırılması.....	139
6.3.4. Mahalli İdarelerin Genel Kadro Rejimi Dışına Çıkarılması.....	141

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HİZMETE ALMA

1. 657 SAYILI KANUNA TABİ MEMUR KADROLARI İÇİN HİZMETE ALMA.....	142
1.1. Merkezi Sistemin Mahiyeti ve Kapsamı.....	142
1.2. Merkezi Sistemin İstisnaları ve KPSS.....	143
1.3. Merkezi Sınava Dayalı Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma (A Grubu Kadrolar İçin Hizmete Alma).....	145
1.3.1. Duyuru ve Seçme.....	145
1.3.2. Giriş Sınavı.....	146
1.4. Merkezi Sınava Dayalı Merkezi Yerleştirme Yoluyla Hizmete Alma (B Grubu Kadrolar İçin Hizmete Alma).....	147
1.4.1. Personel Planlaması.....	147
1.4.2. Yerleştirme Programı.....	147
1.4.3. Tercihlerin Alınması ve Yerleştirme.....	148
1.4.4. Yerleştirilen Adayların Başvurusu ve Atanma.....	149

1.5. Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma.....	149
1.5.1. Polis Memurluğu İçin Hizmete Alma.....	149
1.5.2. Öğretmenlik İçin Hizmete Alma.....	151
1.6. Kura Yoluyla Hizmete Alma.....	153
1.7. Özel Sınav Yoluyla Hizmete Alma.....	154
1.7.1 Özürlü Kontenjanı İçin Hizmete Alma.....	155
1.7.2. Korunmaya Muhtaç Çocuk Kontenjanı İçin Hizmete Alma.....	157
1.8. Sınavsız Hizmete Alma.....	159
1.8.1. İstisnai Memurluklara Atama Yapmak Yoluyla Hizmete Alma.....	159
1.8.2. Mecburi Hizmet Çerçevesinde Hizmete Alma.....	160
1.8.3. İstihbarat Hizmetleri Kadrolarına Atama Yapmak Yoluyla Hizmete Alma.....	161
1.8.4. Terörle Mücadele Kapsamında Hizmete Alma.....	162
1.8.5. Naklen/Açıktan (Emeklilik, Özelleştirme, İstifa sonrası) Hizmete Alma.....	163
1.8.6. Kanun Yoluyla Hizmete Alma.....	165
1.8.7. Vekaleten Hizmete Alma.....	166
2. SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI İÇİN HİZMETE ALMA.....	167
2.1. Merkezi Sınava Dayalı Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma.....	169
2.2. Kur'a Yoluyla Hizmete Alma.....	170
3. SÖZLEŞMELİ PERSONEL, GEÇİCİ PERSONEL VE GEÇİCİ İŞÇİ POZİSYONLARI İÇİN HİZMETE ALMA.....	170
3.1. Sınavla Hizmete Alma.....	171
3.1.1. Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma.....	171
3.1.2. Merkezi Sınav Esasında Hizmete Alma (Sözleşmeli Sağlık Personeli).....	171
3.2. Sınavsız Hizmete Alma.....	173
4. KURUMLARIN ÖZEL TEŞKİLAT VE PERSONEL KANUNLARINA GÖRE HİZMETE ALMA.....	173
4.1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Kadroları İçin Hizmete Alma.....	173

4.2. TBMM Kadroları İçin Hizmete Alma	174
4.3. Akademik Kadrolar İçin Hizmete Alma	176
4.3.1. Akademik Kadrolara Atamaya Bütçe Kısıtı Getirilmesi.....	177
4.3.2. Bazı Akademik Kadrolara Atamaya “Merkezi Sınav” Koşulunun Getirilmesi.....	178
4.4. Türk Silahlı Kuvvetleri Kadroları İçin Hizmete Alma	179
4.5. Hâkimlik ve Savcılık Kadroları İçin Hizmete Alma	180
4.6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Kadroları İçin Hizmete Alma.....	182
4.6.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.....	183
4.6.2. Telekomünikasyon Kurumu.....	185
4.6.3. Sermaye Piyasası Kurulu.....	187
4.6.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu.....	187
4.6.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu.....	189
4.6.6. Kamu İhale Kurumu.....	191
4.6.7. Rekabet Kurumu.....	193
4.6.8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu.....	194
4.7. Tiyatro, Opera – Bale ve Senfoni Orkestralarına Alma.....	195
4.7.1. Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü.....	195
4.7.2. Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü.....	196
4.7.3. Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası.....	197
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	199
KAYNAKÇA.....	215
ÖZET.....	223
ABSTRACT.....	224

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m	: adı geçen makale
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AÜ	: Ankara Üniversitesi
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DMS	: Devlet Memurluğu Sınavı
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
Ed.	: Editör
GÜ	: Gazi Üniversitesi
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İş-Kur	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
KPSS	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
p.	: Page
S.	: Sayı
s.	: sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ

Tablo 1: Yıllar İtibarıyla Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu Personeli

Tablo 2: Yıllar İtibarıyla Kit Personeli

Tablo 3: Statüler İtibarıyla Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Tablo 4: Kadroların Sınıflar Esasında Dağılımı

Tablo 5: Kadroların Teşkilatlar Esasında Dağılımı

Tablo 6: Dünyada Toplam Kamu Personeli

Tablo 7: Dünyada Kamu İstihdamının Toplam İstihdam İçindeki Payı

Tablo 8: DMS’de Başarılı Olan Adaylara İlişkin Sayısal Görünüm

Tablo 9: 22/06/2000 Tarihli 1. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Tablo 10: 23/10/2000 Tarihli 2. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Tablo 11: 28/11/2000 Tarihli 3. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Tablo 12: 02/03/2001 Tarihli 4. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Tablo 13: 12/02/2002 Tarihli 5. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Tablo 14: DPB Tarafından Yapılan Memur Yerleştirmelerine İlişkin Genel Görünüm

Şekil 1 : İş Analizi ve Unsurları

GİRİŞ

Kamu hizmetlerine personel alma politikaları ve hizmete alma biçimi, hem kamu yönetim sisteminin işleyişi hem de geniş anlamda devletin yapısı (şeffaf, demokratik, hukuk devleti olma, ya da kapalı, totaliter bir devlet olma gibi) hakkında çok önemli ipuçları verir.

Demokratik devletin en temel prensiplerinden birisi de, devletin, toplumun tüm kesimlerine karşı aynı mesafede durmasıdır. Kamu yönetiminin işleyişinde de aynı kural geçerlidir. Kamu hizmetlerinde görev alma talebinde bulunan herkes eşit koşullar altında rekabet etmelidir. Devlete “vatandaşlık bağı” ile bağlı olan tüm toplum kesimleri, kamu görevini ifa edebilecek niteliklere sahipse, kamu personeli olabilmelidir.

Yakın zamana kadar İngiltere’de, kamu hizmetlerine girişte soyluluk tekeli mevcuttu ve devlet memurluğunun bir kısmı aristokrat sınıfına aitti. Aristokratlar memuriyet unvanlarını birbirinden devralıyor, hatta bazen unvanlar başkasına kiralanabiliyordu.¹ Bu duruma, 1854 Yılında hazırlanan “Northcote-Trevelyan Raporu”na dayanılarak düzenlenen kararname ile müdahale edilmiştir. Rapor, kamu görevlerinin kayırma ve satın alma yoluyla ele geçirildiğini; çözümün, yetenek ve yeterliliği ölçecek bir açık yarışma sınavıyla, kamu hizmetlerinde görev almanın tüm yurttaşlara açılmasından ve atamaların bu işle görevli bir merkezi birim eliyle yapılmasından geçtiğini ortaya koymuştu. Rapor, aynı zamanda, üst kademe görevlere üniversite mezunlarının, diğer kademelere iyi eğitim almış olanların girmesini, zihinsel çaba gerektiren işlerle, rutin işlerin birbirinden ayrılmasını ve hizmete girişin sınava bağlanmasını öngörüyordu.²

¹ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayınları, (Ankara 2006), 104.

² Birgül AYMAN GÜLER: Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, (Ankara 2005), 147.

Kamu hizmetlerine girişte eşitlik ilkesi, 1789 Fransız İnsan Hakları Beyannamesi doğrultusunda anayasal bir ilke haline gelmiştir. Beyannamenin 6 ncı maddesi bu ilkeyi şu şekilde tarif etmektedir: “Bütün vatandaşlar yeterlik ve maharetlerinden başka bir ayırım yapılmaksızın bütün kamu hizmetlerine eşit olarak kabul edilirler.”³ Bu ilke daha sonra, bu konuda yapılacak bütün düzenlemelere de örnek teşkil etmiştir. Fransa, eşitlik ilkesinin uygulama kararını her ne kadar 1789 Yılında almış ise de, II. Dünya Savaşı sonuna kadar bu ilke hayata geçirilememiştir.

A.B.D.’de de yakın zamana kadar yurttaşlar arasında ayrımcılık yapılmaktaydı. O kadar ki, kayırma sisteminin anavatanının ABD olduğu bile ileri sürülebilmekteydi.⁴ Bu ülkede, ancak 1948 Yılında Başkan Truman’ın aldığı bir kararla, memurluğa girişte renk ve ırk ayrımı gözetilmemesi ilkesinin benimsenmesi ve hizmete girişin merkezi personel örgütü aracılığıyla yapılması sağlanabilmiştir.⁵

Türkiye’de de kamu hizmetine alma politikalarının seyri analiz edildiğinde, hizmete alma politikalarıyla, devletin demokratikleşmesi arasında ciddi paralellikler bulunduğu görülmektedir. Devletin niteliğindeki dönüşüm hem kamu personel rejimini hem de kamu hizmetlerine alma politikalarını derinden etkilemiştir. 1924 Anayasası, memurluğa alınmada hiçbir şekilde kadın ve erkek ayrımı yapılamayacağını hüküm altına almıştır. Türkiye bu yönden diğer ülkelere göre yasal olarak daha ileri bir sisteme sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bile, İlimiye sınıfına giren halk çocukları, üst düzey görevlere yükselebilmek olanağını elde etmişlerdir.⁶ İşte yapılan bu çalışmada da, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar kamu yönetiminde hizmete alma politikalarının seyri analiz edilmeye, bu

³ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 104.

⁴ Emin MEMİŞ: “Mevzuatımızda ve Uygulamada Kamu Hizmetlerine Girme/ Çekilme Hakları, Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Analizleri”, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Yayını, (Eskişehir 2004), 210-211.

⁵ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 105.

⁶ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 105.

politikalarla, dönemin sosyolojik koşulları arasındaki bağlantılar irdelenmeye ve halihazırda uygulanan hizmete alma yöntemleri incelenmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmada, “hizmete alma” kavramındaki “hizmet” sözcüğü, Anayasanın 70 inci maddesinde yer alan “Her Türk, kamu hizmetine girme hakkına sahiptir.” hükmünde tanımlandığı şekliyle, “kamu kurum ve kuruluşları ” anlamında⁷ kullanılmıştır. Çalışmada, “hizmete alma” ve “atama” kavramları farklı anlamlar ifade etmektedir. “Atama” kavramı sadece bir idari işlem niteliğindeyken, “hizmete alma”, birçok idari işlemi kapsayan bir süreçtir. “Atama”, atamaya yetkili amirin, hazırlanmış bir onay belgesini imzalaması suretiyle, bir ölçüde hizmete alma sürecini tamamlayan son idari işlem; “hizmete alma” ise, insan gücü planlaması, ilan, sınav, değerlendirme ve atama gibi birçok işlemi kapsayan bir süreç anlamında kullanılmıştır.

Hizmete alınacak personelin ifade edilmesi için “memur”, “kamu görevlisi”, “kamu çalışanı”, “kamu hizmeti görevlisi”, “diğer kamu görevlisi” kavramları yerine, daha geniş kapsamlı⁸ olması nedeniyle “kamu personeli” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

Hizmete alma konusu, “ilk defa hizmete alma” anlamında ele alınmıştır. Yani her hangi bir şekilde, kamu kurum veya kuruluşunda görev almayan birisinin ilk defa bu statüye dahil olması “hizmete giriş” olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle, üst düzey yöneticilik kadrolarına atanma, yurtdışı kadrolarına atanma ve statü değişikliğini öngörmeyen kurumlar arası naklen atanma konusu “ilk defa kamu hizmetine giriş” mahiyetinde olmadığından, çalışmanın dışında tutulmuştur. Örneğin, daire başkanı olarak görev yapmakta olan memurun müsteşar kadrosuna atanması, ya da 20 yıllık bir dış ticaret uzmanının yurtdışındaki “ticaret ataşeliğine” atanması, “hizmete giriş” olarak değerlendirilmemiştir.

⁷ İsmet GİRİTLİ: Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Fakülteler Matbaası, (İstanbul 1979), 266.

⁸ Emin MEMİŞ: a.g.m., 212-216.

Hizmete giriş, “atama yoluyla hizmete alınan” personel bakımından ele alınmıştır. Bu nedenle, bakan, milletvekili, belediye başkanı, köy ve mahalle muhtarı gibi “seçilmiş” kamu görevlilerinin hizmete alınmaları ve bunların kamu yönetimi içerisindeki konumlarına değinilmemiştir.

Askerlik görevi (er, yedek subay gibi) ve köy koruculuğu; hem atama yoluyla hizmete alma kapsamında değerlendirilmemesi hem de, er ve yedek subaylar için “mecburilik” içermesi, köy korucuları için ise, kamu kurumunda görev alma ölçütüne uymaması sebebiyle kapsam dışında bırakılmıştır.

Literatürdeki çalışmalarda, “kamu hizmetlerine giriş” konusu, sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde ve memurlar açısından ele alınmışken, bu çalışmada, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel, sürekli işçi, geçici işçi, kapsam dışı personel, taşeron aracılığıyla istihdam edilen personel, akademik personel, hakim-savcı, Türk Silahlı Kuvvetleri asker ve sivil personeli, düzenleyici–denetleyici kurum personeli, Opera-Bale-Tiyatro sanatçıları açısından ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışma dört bölüm esasında kurgulanmıştır. Birinci bölüm, daha çok kavramsal çerçevenin çizilmeye çalışıldığı bölümdür. Bu bölümde kamu hizmeti, kamu yönetimi ve kamu personeli kavramlarına, tezin mahiyeti itibarıyla, açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde, kamu kurum ve kuruluşlarında hizmete alınacak personelin hangi ölçütler esasında belirlendiğine ve bunların hangi prensipler esasında hizmete alındığına açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, insan gücü planlaması, norm kadro, stratejik planlama gibi kavramlar irdelenmiş, hizmet girişte uygulanması genel olarak kabul görmüş prensipler ve hizmete alma yöntemleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de hizmete alma politikalarının gelişim evreleri, yıllar itibarıyla, analiz edilmeye çalışılmıştır. Evrelerin tasnifinde, yani analiz edilecek yılların gruplandırılmasında, Türk kamu yönetimi ve kamu

personel rejimi yazınında genel kabul görmüş ayırım ve kamu hizmetlerine alma konusunda “kilometre taşı” niteliğinde olduğu kabul edilen yıllar esas alınmıştır. Yıllar içerisinde yapılan değışiklikler tek başına düşünölmemiş, dönemin hükümet programı, kalkınma planı ve bütçe metinleri karşılaştırılmak suretiyle, toplumsal olgular, dönemin koşullarıyla birlikte analiz edilmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde, halihazırda Türk kamu yönetim sistemi içinde yürütölen tüm hizmete alma yöntemleri, tezin kapsamı itibarıyla, hukuksal kaynakları ile birlikte ele alınmış ve analiz edilmeye çalışılmıştır. Tez, sonuç ve öneriler bölümüyle sona erdirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETİ, KAMU YÖNETİMİ VE KAMU PERSONELİ

1. KAMU HİZMETİ

1.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Ayırdedici Özellikleri

Devletin, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği taşıdığı şeklindeki temel görüş XIX. Yüzyılın başlarında Fransa’da Duguit ve Jeze gibi ünlü hukukçular tarafından savunulmuş olup, bu görüş çerçevesinde halen idari işlem, kamu malı, kamu görevlisi gibi kavramların tanımlanmasında ve idarenin sorumluluğunun belirlenmesinde, “kamu hizmeti” kavramından ölçüt olarak yararlanılmaktadır.¹

Kamu hizmeti, hem idare hukukunda hem de kamu yönetiminin işleyişinde çok sık kullanılan bir kavram olmakla birlikte, bu kavramın ne anayasal ne de yasal bir tanımı bulunmamaktadır.² Bu nedenle kamu hizmeti kavramı farklı yerlerde farklı algılamalara yol açabilmekte, bazen “faaliyet, iş, uğraş” anlamında bazen de “kamu kuruluşları” manasında kullanılabilmektedir.³ Örneğin, Anayasa’nın 128 nci maddesindeki “ Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” hükmünde kamu hizmeti, “faaliyet, iş” anlamında kullanılmışken, yine Anayasa’nın 70 inci maddesinde “ Her Türk, kamu hizmetine girme hakkına

¹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: İdare Hukuku, C.1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, (Ankara 1998), 434.

² Metin GÜNDAY: İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, (Ankara 2004), 293.

³ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 433.

sahiptir.” hükmüyle kamu hizmeti, “kamu kurum ve kuruluşları ” anlamında kullanılmıştır.

İdarenin, toplumun ortak bazı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla doğrudan veya yakın gözetimi, denetimi ve sorumluluğu altında, kamusal yetki ve usuller kullanarak yürüttüğü iş ve işlemler şeklinde tanımlanan⁴ kamu hizmetinin üç temel ayırtedici özelliği bulunmaktadır.

Organik açıdan kamu hizmeti, belli bir görevi ifa etmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bütünü olarak ifade edilmiştir. Kamu hizmeti, imtiyaz usulü gibi istisnalar dışında, doğrudan idare tarafından yerine getirilmektedir. Bu özellik, kamu hizmetinin organik unsurunu teşkil etmektedir.

Maddi açıdan kamu hizmeti, bir faaliyeti yürüten teşkilatın niteliklerinden tamamen bağımsız olarak yalnızca faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanmaktadır.⁵ Ancak niteliği gereği kamu hizmeti sayılacak faaliyet türünü tam olarak tespit etmek mümkün değildir. Bu çerçevede, kamu hizmetinin, yerine getirilmesinde kamu yararı olan toplumsal bir ihtiyacı karşılayan faaliyet olarak tanımlanması, kavramın maddi unsurunu ifade eder.

Şekli açıdan kamu hizmeti, belirli bir usulü, belirli bir hukuki rejimi ifade etmektedir. Buna göre bir iş, hizmet ya da faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilebilmesi için, o faaliyetin kamu hukuku usulleriyle görülmesi, kamu hizmetleri hukuki rejimine, yani kamusal yönetim usullerine tabi tutulmuş olması gerekir.

⁴ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 293.

⁵ Tahsin Bekir BALTA: İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, (Ankara 1970), 16.

1.2. Kamu Hizmetinin Kurulması ve Kaldırılması

Kamu hizmetinin kurulması, toplumsal bir ihtiyacı yerine getirmek ve kamu yararını sağlamak amacıyla bir teşkilat ihdas edilmesi ve bu teşkilata amaçları doğrultusunda yetki ve görevler tevdi edilmesi anlamına gelmektedir.⁶ Bu aynı zamanda, hizmetin ete kemiğe bürünmesi, bunu ifa edecek teşkilat ve kadroya kavuşması olarak da ifade edilebilir.

Bir faaliyetin ilk defa ve doğrudan doğruya kamu kurumları eliyle gördürülmeye başlanması veya özel kesim eliyle gördürülmekte olan bir hizmetin kamu kesimine nakledilmesiyle kamu hizmeti ihdas edilmiş olur.⁷ Mevcut kamu hizmetinin kaldırılmasında da süreç tersine işler.

Kamu hizmetinin kurulması konusundaki en önemli husus bu kurulma işleminin takdirinin yasama organına mı yoksa idare makamlarına mı ait olduğu noktasıdır. Nitekim, A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Anayasa Mahkemesi'nin, kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde yasama organının herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis edebileceği yönündeki kararından bahisle, idarenin kamu hizmetini tespit amaçlı girişimlerinin Anayasa Mahkemesinden döndüğünü ve kamu hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçlar neticesinde ortaya çıktığını ve bunun tekelinin de yasama organına ait olduğunu ifade etmektedir.⁸

Aynı şekilde, bir kamu hizmetinin kurulması belirli bir teşkilatın da kurulmasını gerektirir. Anayasanın 123 üncü maddesindeki "...kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." hükmü, idarenin kurulmasında ve teşkilatlanmasında asıl yetkinin yasama organına ait olduğunu açıkça ifade etmektedir. Ayrıca, eğer bir kamu hizmeti, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği şeklinde

⁶ Hikmet KAVRUK: " Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler" , Türk İdare Dergisi,Yıl:65, S.399, (Haziran 1993), 152.

⁷ Metin GÜNDAY: a.g.e., 296.

⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 441.

teşkilatlanacaksa, bu kamu tüzelkişisinin de kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak bir idari işlem ile kurulması gerekmektedir.⁹

Bir kamu hizmeti, kurulmasına sebep olan toplumsal ihtiyacın ortadan kalkması halinde kaldırılır. Kamu hizmetinin kaldırılmasında usul, kamu hukukundaki yetki ve usul paralelliği ilkesi¹⁰ gereği kurulmasındaki usul ne ise odur. Yani kamu hizmeti, kurulmasındaki usullere uygun olarak kaldırılır. Dolayısıyla, bir kamu hizmetinin kaldırılmasında da asıl yetki Yasama organına aittir. Ancak uygulamada kamu hizmetinin kaldırılmasına pek rastlanmaz, kamu hizmeti genellikle yeni koşullara ve ihtiyaçlara uyarlanmak suretiyle devam ettirilir.¹¹ Değişen sosyal ve ekonomik koşulların dayattığı yeni ihtiyaçlar, mevcut kamu hizmetlerinin alacağı şekli de belirler.

1.3. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri

Kamu hizmetleri nasıl ve kimler eliyle görülürse görülsün, bu hizmetlerin ifasında esas alınan bazı temel ilkeler mevcuttur. Bu ilkeler, hiç şüphesiz, genel politik konjonktüre göre değişkenlik göstermekle birlikte, üzerinde konsensüs sağlanmış olanları, süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve uyum ilkeleri olarak sıralanabilir. Bunlar yanında son dönemdeki anlayış değişikliğine paralel olarak, “katılma”, “şeffaflık”, “basitlik”, “sorumluluk” ve “ulaşılabilirlik” gibi ilkeler de kamu hizmetinin sunumunda esas alınmaya başlanmıştır.¹²

Süreklilik ilkesi: Kamu hizmetleri, karşılanmasında kamu yararı bulunan bir ihtiyacın yerine getirilmesine yönelik faaliyetler olarak kabul edildiklerinden, bunların sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Sağlık, elektrik, su, ulaşım gibi hizmetler bu tür hizmetlerdendir. Yalnız burada önemli olan nokta, kamu hizmetinin sürekli olarak yürütülmesi demek onların mutlaka her an, günün ve gecenin her

⁹ Metin GÜNDAY: a.g.e., 297.

¹⁰ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 444.

¹¹ Metin GÜNDAY: a.g.e., 297.

¹² A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 444.

saatinde yürütülmesi gerektiği anlamına gelmez, hizmete ihtiyaç duyulduğu anda kesintisiz sunum sağlanması esastır.¹³

Değişkenlik ve uyum ilkesi: Bu ilke kamu hizmetinin değişen koşullara ve kamunun gereksinimlerine uyumlu biçimde görülmesi, teknolojik değişmelerin dikkate alınması, hizmetin nitel ve nicel olarak geliştirilmesini¹⁴ ifade etmektedir.

İdarenin takdir yetkisinin, kamu hizmetlerinin değişken olma ve uyarlanma özelliğinin hayata geçirebilmesine imkan tanıyan bir müessese olduğu söylenebilir. Kamu yoluyla hizmetlerin gördürülmesinde sık sık değişiklikler yapılması çok büyük zorluklara yol açacağından, idareye takdir yetkisi tanınmak suretiyle hizmeti, değişen ve gelişen koşullara uyarlama imkanı tanınmış olmaktadır.¹⁵ Böylelikle hizmet, en etkin kaynak kullanımıyla, en süratli şekilde sunulabilecektir.

Eşitlik ve Tarafsızlık İlkesi: Kamu hizmetleri toplumsal ihtiyaçları karşılamaya dönük hizmetler olduğundan, idare bu hizmetleri objektif ve tarafsız olarak ifa etmek zorundadır. Bu sebeple tek tek fertler de bu hizmetler karşısında hem katılma hem de yararlanma yönünden eşit durumdadırlar. Buradaki eşitlik, önceden belirlenmiş objektif koşul ve niteliklere sahip olanlar arasındaki eşitlik olup, mutlak bir eşitlik anlamına gelmez.¹⁶ Bir başka deyişle, hizmetten yararlanmada söz konusu olan “Matematiksel” bir eşitlik olmayıp, kişilerin içinde bulundukları koşulları dikkate alan bir eşitliktir.¹⁷

1.4. Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişmeler

Kamu hizmeti teorisinin kurucularından Duguit’e göre, yöneticiler tarafından yürütülmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesi zorunlu olan

¹³ Metin GÜNDAY: a.g.e., 298.

¹⁴ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 446.

¹⁵ Metin GÜNDAY: a.g.e., 299.

¹⁶ Metin GÜNDAY: a.g.e., 299

¹⁷ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 447.

“faaliyetler” kamu hizmeti niteliğindedir. Yani kamu hizmetinin belirlenmesinde esas unsur yöneticinin kararı değil, ifa edilen “faaliyetin niteliği”dir. Bu aynı zamanda objektivist bir anlayışı ifade eder.¹⁸

Bordeaux Okulundan Gaston JEZE tarafından bu tanım subjektifleştirilmiş ve kamu hizmeti, yöneticilerin kamu hizmeti olarak yerine getirmeye karar verdikleri kamusal ihtiyaç olarak tanımlanmak¹⁹ suretiyle, esas unsur hizmet değil, idare olmuştur.

Hukuksal anlamda, Fransız kamu hizmeti anlayışı, yüzyılın başında ortaya çıkışından günümüze kadar “objektif anlayış”tan, yani hangi hizmetin kamu hizmeti olduğunun tespitinde, yöneticilerin takdirini değil “faaliyetin niteliği”ni esas alan anlayıştan, “subjektif anlayış”²⁰ yani “yöneticinin takdirini-kararını” esas alan anlayışa doğru bir gelişme göstermektedir.

AB’ nin kamu hizmeti anlayışında da, kamu hizmetinin tanımı ve hukuksal rejimi açılarından esnek değişimler gözlemlenmektedir. Avrupa’da kamu hizmetleri hızlı ve genellikle plansız bir şekilde gelişmiştir. Bunun sonucu olarak ancak pek az ülkede tutarlı kamu hizmetleri sistemine sahip olunabilmiştir.²¹ AB organları, kamu hizmeti deyimine alternatif olarak getirdikleri “evrensel hizmet” kavramı ile kamu hizmetlerinin niceliğini azaltmayı ve niteliğini belirli bir standarda getirmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede “istisnasız herkese makul bir kalite ve fiyattan, sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olunan ve çağdaş bir insan için vazgeçilmesi mümkün olmayan minimum ortak ihtiyaçlar evrensel hizmete konu temel hizmetler olarak kabul edilmektedir.”²² Burada asıl karar verilmesi gereken, çağdaş bir insan için vazgeçilmez olan hizmetlerin neler olduğu konusudur.

¹⁸ Ali ULUSOY: “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, AÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, C.48, S. 1-4, (1999), 167.

¹⁹ Ali ULUSOY: a.g.m., 167.

²⁰ Ali ULUSOY: a.g.m., 167.

²¹ Brain CHAPMAN: İdare Mesleği, Çev. Cahit TUTUM, TODAİE Yayını, (Ankara 1970), 40.

²² Ali ULUSOY: a.g.m., 169.

AB'nin gelişim ve kurumsallaşma sürecinde, “evrensel hizmet” kavramı yanında, “genel yarar hizmetleri”, “minimum hizmet”, “kamusal yarar hizmetleri”, “ek hizmetler”, “kamu hizmeti zorunlulukları”, “fiyat dengelemesi” ve “pozitif ayrımcılık” gibi kavramlar da ²³ kamu hizmeti literatürüne girmiş kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

AB çatısı altında, kamu hizmetinin klasik tanımıyla birlikte, kamu hizmetlerinin temel ilkeleri hususunda da değişimler gözlenmektedir. Klasik kamu hizmeti tanımında, kamu hizmeti kavramının belirlenmesinde devletin tek başına yetkili olması söz konusu iken, AB mevzuatı ile bu konuda karar yetkisi topluluk makamlarına verilmiştir. Bu durum Devlet otoritesinin ciddi anlamda sarsılması tartışmalarına yol açmıştır.²⁴ AB' nin klasik kamu hizmeti tanımında getirdiği değişimin yanında, bu yapı ile kamu hizmetinin 3 temel ilkesi olan eşitlik, süreklilik ve uyum ilkelerinin yanında bazı yeni ilkeler de benimsenmiş olup, bu ilkeler kısaca şu şekilde sıralanabilir:²⁵

Kalite ve etkinlik ilkesi: Bu ilke, kamu hizmeti kavramında ekonomi bilimini ön planda tutan bir yaklaşım getirmiş “tüketicinin korunması” ve “hizmetin rekabet gücü” kavramlarına öncelik vermiştir.

Yurttaşlık ilkesi: Bu ilkeye “temel hizmet hakkı” adı da verilmektedir. Buna göre her vatandaş, belirli kalite ve makul fiyatlarla temel kamu hizmetlerine (su, elektrik, iletişim v.s.) ulaşma hakkına sahiptir.

Katılım ilkesi: Hizmetten yararlananlar veya tüketicilerin, sivil toplum kurumları ve sendikaların hizmete dair karar alma mekanizmalarına katılımını öngörmektedir. Kamu hizmeti alanında “katılım felsefesi”nin

²³ Ali ULUSOY: “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, AİD,31/2, (Haziran 1998), 26.

²⁴ Ali ULUSOY: “Kamu Hizmeti Anlayışında...” a.g.m., 29.

²⁵ Ali ULUSOY: “Kamu Hizmeti Anlayışında...” a.g.m., 30.

yaygınlaşmasında, Tony BLAİR döneminde İngiltere’de kurgulanan kamu hizmeti anlayışının²⁶ önemli ölçüde etkili olduğu bilinmektedir.

Avrupa Birliği’nin gelişim süreci sonucunda kamu hizmeti anlayışının, “evrensel hizmet” veya “temel hizmetler” denilen ve klasik kamu hizmetlerine göre daha sınırlı temel bazı hizmetleri içeren bir anlayış yönünde değiştiği söylenebilir. Bu bağlamda, AB oluşumunun kamu hizmetlerine ilişkin olarak ilk temel etkisi, klasik kamu hizmeti anlayışında yol açtığı değişikliktir. İkinci etkisi ise, kamu hizmeti anlayışında ekonomik yaklaşımların ön plana çıkmasıdır. Diğer taraftan, bu yeni anlayış içerisinde kamu hizmetlerine ilişkin olarak denetim ve işletme fonksiyonlarının birbirinden ayırt edilip, devletin bir işletmeciden çok aktif bir denetmen rolünü üstlenmesi yönünde eğilim baskın hale gelmektedir.²⁷ Bu eğilim ülkemizde de etkisini göstermekte ve özelleştirme uygulamaları hızla artmaktadır. Bu yolla devlet kamu işletmeciliğinden, dolayısıyla piyasadan çekilmekte, buna karşılık bağımsız idari otoriteler aracılığıyla denetim işlevine ağırlık vermeye çalışmaktadır.

2. KAMU YÖNETİMİ

2.1. Kamu Yönetimi Kavramı

Planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetim, yönetim olgusunun en temel unsurlarıdır. Bir başka deyişle yönetim, teşkilatın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için, planlama, örgütlenme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların koordine edilmesidir.²⁸

Kamu yönetimi ise, devletin amaçlarını gerçekleştirecek şekilde²⁹ kaynakların sevk ve idaresi anlamına gelmektedir.

²⁶ Hasan Engin ŞENER: “Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisinin Kamu Hizmeti Anlayışı”, AİD,37/3,(Eylül 2004), 121–144.

²⁷ Ali ULUSOY: “Kamu Hizmeti Anlayışında...” a.g.m., 39-40.

²⁸ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU: Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, (Ankara 1992), 3-4.

²⁹ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU: a.g.e., 5.

Kamu yönetiminin “işlevsel” ve “yapısal” olmak üzere³⁰ temelde iki yönü bulunmaktadır. İşlevsel anlamda kamu yönetimi, kamu politikalarının tespiti ve yürütülmesini işaret ederken, yapısal anlamda devletin teşkilat yapısının ifade etmektedir.³¹ Bu açıklamalardan yola çıkarak kamu yönetimini, devlet etkinliklerinin ifa edilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da ³² tanımlamak mümkündür.

2.2. Kamu Yönetimi-Özel Yönetim

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki ayrım hem çok ince hem de çok kalın bir çizgiye dayanmaktadır. Planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetim unsurlarının hayata geçirilmesi süreci açısından her iki yönetim için de hemen hemen paralel davranış kalıpları gözlenmektedir. Klasik anlamda sevk ve idare sürecinde yaşanan sorunlar ve bunların çözülme biçimleri açısından her iki yönetimde de benzerlikler bulunmaktadır. Kısaca söylemek gerekirse kamu ve özel yönetimlerin her ikisi de benzer amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde benzer araçlar kullanmaktadır. Bu temel benzerlikler dışında, kamu yönetimi ile özel yönetim arasında önemli farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz³³:

—Kamu yönetiminin işleyişinde çoğu kez tekellilik söz konusudur. İş ve hizmetlerin gördürülmesinde yarışmacılık ve rekabet kuralları geçerli değildir. Ancak bu durum bütün kamu hizmetlerinin tekel biçiminde sunulduğu anlamına gelmez, imtiyaz sözleşmeleri yoluyla bu hizmetin özel sektöre gördürülmesi mümkündür.

—Özel kesim, faaliyetlerinde esasen kar elde etme saikiyle hareket ederken, kamu yönetimi kardan çok kamu yararını gözetir. Kamu yönetiminde, özel yönetimden farklı olarak nicelikle değil nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışı vardır.

³⁰ Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, (İstanbul 2002), 6.

³¹ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 6-7.

³² Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU: a.g.e., 5.

³³ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU: a.g.e., 8.

—Özel yönetimde, insan kaynaklarının planlanmasında, özlük ve mali haklarının düzenlenmesinde, daha esnek bir yapı söz konusudur. İş yasası ile belirlenen çok genel bir çerçevenin içinde özel yönetim istediği gibi hareket etme serbestisine sahiptir. Kamu personel rejimi ise kolay değişmeyecek, katı kurallara sahiptir. Yönetimin bu alandaki hareket kabiliyeti sınırlıdır.

2.3. Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişiklikler

1980’li yılların başından itibaren yönetim paradigmasında³⁴ esaslı değişiklikler baş gösterdi. Dünyada meydana gelen önemli değişiklikler, kamu hizmeti ile birlikte kamu yönetimi anlayışının da değişmesine yol açtı³⁵. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı aldı. Yeni yönetim anlayışının felsefesi, devleti, klasik liberalizmde tanımlanan temel işlevlerine çekmek ve bu yolla daha etkili hale getirmek; vatandaşın, devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma imkanını geliştirmektir.³⁶ Ancak demokratik toplumlarda kamu yönetimine “pazar” paradigmasının uygulanmasının, demokratik yönetimin iki önemli unsuru olan eşitlik ve katılım prensiplerine yeterli imkan sağlayamayacağı³⁷ da önemli eleştiri noktalarından biridir.

Bu şekilde kısaca kamu yönetimi anlayışındaki değişikliğin esasını özetledikten sonra, geleneksel yönetim anlayışı ile yeni yönetim anlayışının arasındaki diğer farkları şu şekilde sıralayabiliriz.³⁸

—Yapısal anlamda geleneksel yönetim, Weber’in bürokrasi modeline dayalı aşırı kuralcı, katı bir hiyerarşi anlayışına ve merkezizetçi özelliğe sahipken, yeni yönetim, adem-i merkezizetçi, esnek örgüt yapısı içinde

³⁴ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 22.

³⁵ Burhan AYKAÇ: “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, GÜ İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı (2002), 15.

³⁶ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 22.

³⁷ Recep KIZILCIK: “21.Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, Türk İdare Dergisi, Yıl:75, S. 438, (Mart 2003), 187.

³⁸ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 24.

yumuşak bir hiyerarşiye sahip, dar merkezli, geniş-yatay örgütlenme modelini içerir.

—Kamusal alan: Geleneksel anlamda devlet, yoğun kamusal mal ve hizmet üreticisi yapısıyla hizmet devleti niteliğindeyken, yeni yönetimde hizmet sorumluluğu ile hizmet sunumu-üretiminin ayrıldığı minimal devlet niteliğindedir.

—Sistem: Geleneksel yönetimde, performansı değil mali ve hukuki mevzuatı esas alan ayrıntılı denetim; bürokrasi ve siyaset merkezli, hizmetlerde niceliğe ve bürokrat yönetici tipine öncelik veren bir anlayış varken; yeni yönetim, performans kriterleri ve hedefleri, sonuç odaklı yönetim, müşteri-vatandaş merkezli, halka karşı sorumluluk, hizmetlerde niteliğe ve işletmeci-girişimci yönetici tipine öncelik veren bir anlayış esasında kurgulanmaktadır.

—Özel sektörün mal ve hizmet sunumunda yakaladığı kalite, sunduğu alternatifler ve müşterilerine karşı takındığı tavır, kamu yönetimini de derinden etkilemiştir. Özel sektörle kamu yönetimi arasında bir karşılaştırma yapılarak, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması ihtiyacı³⁹ bu etkileşimin bir başka boyutudur. Kamu bürokrasisi ve kamu kurumları, varlıklarını haklı gerekçeye dayandırma zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Başka bir deyişle, kamu yönetiminin kurumsal varlığını, hizmetleri görme nedeni ve biçimini bir meşruluk zeminine oturtması gerekmektedir. Bu meşruluk zemini, idarenin, yurttaşların beklentilerini dikkate almasında, onları, politikaların oluşturulması ve uygulanması aşamasına ortak etmesinde yatmaktadır. İdare-vatandaş ilişkilerinde, idare artık vatandaşa iyice yaklaşmak durumundadır.⁴⁰

Kamu yönetimi alanında son dönemde yaşanan önemli değişiklikler işaret eden kavramların başında “yönetişim” kavramı gelmektedir. Süreç

³⁹ Burhan AYKAÇ: “21. Yüzyılda...”, a.g.m., 18.

⁴⁰ Veysel EREN: “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, AÜ SBF Dergisi, 58/1, (Ocak-Mart 2003), 69.

içerisinde, demokratik yapı çerçevesinde tüm toplum kesimlerinin katılımını sağlayarak karar alma mekanizmalarının azalması neticesinde, devletin eylem ve işlemlerinin bir katılıma bağlı olarak gerçekleşmesi gereksinmesi dile getirilmeye başlanmıştır. Kamu alanının içine sivil toplumun daha etkin bir çerçevede katılmasını öngören bu yeni paradigma “yönetişim” (governance) kavramı ile tanımlanmaktadır.⁴¹ Bu sistemin işleyişi için, devlet piyasaya karışmayacak ve küçülecektir. Devletin küçültülmesinden anlaşılan, özelleştirme, deregülasyon ve bu uygulamalar sonucunda sosyal devlet kurumlarının giderek tasfiye edilmesi⁴² kamu hizmetlerinden çekilmesidir. Bu çerçevede “yönetişim”, devleti, özel sektörü ve sivil toplum örgütlerini (nongovernmental organizations NGOs) içermektedir.⁴³ Devlet, kamu kurum ve kuruluşlarını ve siyasal örgütlenmeleri; özel sektör, piyasada yer alan girişimcileri; sivil toplum örgütleri de, birey ve devlet arasında yer alan organize olmuş ya da olmamış bireyler ve grupları kapsamaktadır.

Yönetişim kavramının, sadece kamu hizmetlerinin ifasında daha etkili sonuçları elde etmek için uygulanabilecek “yeni bir yönetsel araçlar seti” anlaşılmaması gerektiğinden bahisle, bu kavramın beş anahtar özelliğine dikkat çekilmektedir:

i. Yönetişim, hükümetten doğan, ancak onun da ötesinde bir kurumlar ve aktörler setine işaret eder.

ii. Yönetişim, sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar.

iii. Yönetişim, ortak eyleme taraf olan kurumlar arasındaki karşılıklı güç bağımlılığını tanımlar.

⁴¹ Gencay ŞAYLAN: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV Yayınları 18, (İstanbul 2000), 95.

⁴² Selime GÜZELSARI: “ Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, Kamu Yönetimi, Ed.(M.Kemal ÖKTEM, U. ÖMÜRGÖNÜLŞEN) İmaj Yayınevi, (Ankara 2004),124.

⁴³ Hamit PALABIYIK: “ Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar ”, AİD, 37/1, (Mart 2004), 66-67.

iv. Yönetişim, kendi kendini yöneten otonom aktörler ağına ilişkindir.

v. Yönetişim, komuta etmek ya da erk kullanmakta hükümetin gücüne dayanmayan bir işlerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul etmektedir. Hükümeti, yönetmekte ve rehberlik etmekte yeni amaçlar ve teknikler kullanmaya muktedir bir aktör olarak görmektedir.”⁴⁴

Yönetişim kavramı küreselleşme olgusuyla bütünleşmiş durumdadır. Bir başka deyişle küreselleşme süreci sonucunda ortaya çıkan gelişmeler kamu yönetimi alanında yönetim kavramını da beraberinde getirmiştir. Bu anlamda, yönetim kavramını da içeren yeni kurumsal ekonomi, devlet merkezli politikaları reddetme ve piyasa bakışına zorlama derecelerine bağlı olarak; devletin kontrolünün yeniden düzenlenmesi, uluslararası ticaret ve yatırımların serbestleşmesi, yabancı mülk sahipliğinin kolaylaştırılması, özel yatırımcılara yardım edilmesi ve özel sektörle işbirliği yapılması gibi uygulamaları⁴⁵ adeta zorunlu hale getirmiştir.

Bu cümleden olmak üzere, yönetim kavramına, sadece yönetim bilimi açısından yaklaşımı yadsımak suretiyle bu kavramın, gelişmekte olan ülkelerin, Dünya Bankası, Dış Ticaret Örgütü ve IMF gibi dünya kapitalist sisteminin egemen güçlerine daha fazla bağımlı kılınmasını gizleyecek bir terim⁴⁶ olarak kullanıldığı iddiası önemli ölçüde kabul gören bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer biçimde, “yönetişim” kavramına atıf yapmak suretiyle, yürütülen kamu yönetimi reformu ve kamu personel reformu çabalarının, “ulusal ve sosyal devleti tasfiye ederek, yerine küresel piyasaların yönetiminde, doğrudan sermaye sınıflarının yönetiminde yeni bir devlet yapılanması gerçekleştirmek”, “kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesini sürekli bir güvenceye kavuşturma sonucunu” yaratmak,

⁴⁴ Gerry STOKER: “Governance as a Theory: Five Propositions”dan naklen, H.Kutay KESİM, Ali PETEK: “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, AİD, 38/4, (Aralık 2005), 41.

⁴⁵ M.Akif ÖZER: “Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı ” Türk İdare Dergisi, Yıl;76, S.445, (Aralık 2004), 206–207.

⁴⁶ Filiz ÇULHA ZABCI: “Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, AÜ SBF Dergisi, 57/3, (Temmuz-Eylül 2002), 177.

amaçlarını taşıdığı ve bu “yeni yapıda, kamu personeli özel sektör çalışanı ile aynı konuma getirilerek, kamu karar verme sürecinin dışına itilmekte ve çalışma hakkının kullanılmasını sağlayan iş güvencesi mekanizmalarından yoksun bırakılmakta” olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁷

2.4. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri

Türk Kamu Yönetim sistemi değişik özelliklere sahiptir. Kamu yönetiminin hem dokusunu hem de çerçevesini oluşturan bu özellikleri, teşkilat yapısı, personel rejimi, idari usuller ve zihniyet başlıkları altında inceleyebiliriz.⁴⁸

Teşkilat Yapısı ve Hizmet Sunumu:

- 1- Bazı kamu hizmetleri ya hiç ifa edilmemekte ya da amacına uygun görülmemektedir.
- 2- Hizmette “bütünlük” ve “birlik” sağlanamamıştır. Hizmet sunumunda eşgüdüm mekanizması kurulamamıştır.
- 3- Sunulacak hizmetle bu hizmeti sunacak teşkilat arasında paralellik kurulamamıştır. Taşrada örgütlenmesi gereken teşkilatın merkez ağırlıklı olarak örgütlenmesi ya da hizmet gereğinden çok daha büyük bir teşkilat yapısının kurulmuş olması gibi.
- 4- Kamu hizmetlerinin sunumunda hem kaynak sıkıntısı çekilmekte, hem de kaynak savurganlığı dikkati çekmektedir.
- 5- Aynı hizmetin sunumundan sorumlu birden fazla teşkilat bulunmaktadır. “Görev ikilemeleri” büyük boyutlara ulaşmıştır.
- 6- Hizmet sunumunda faydayı azaltacak şekilde çok fazla hiyerarşik kademelendirme yoluna gidilmiştir.(müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, şube müdürü, müdür yardımcısı, şef, memur gibi)

⁴⁷ Birgül Ayman GÜLER: “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, AİD, 36/4, (Aralık 2003), 33-34.

⁴⁸ Cahit TUTUM: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, (Ankara 1994), 50-57.

- 7- İyi düzenlenmemiş bir merkeziyetçilik, israfçı ve ağır işleyen bir yapı doğurmuştur.
- 8- Kamu yönetiminin geliştirilmesinde, modern yönetim ilkelerine uyulmaması ve siyasal faktörlerin öncelikli olması, yönetimi olumsuz yönde etkilemekte ve bir kaos yaratmaktadır.⁴⁹

Personel Rejimi:

- 1- Memur artış hızı nüfus artış hızının üzerindedir. Memur artış hızını hizmet genişlemesi ve hizmet gereği ile açıklamak pek mümkün değildir.
- 2- Kamu personelinin öğrenim, mesleki gelişim, coğrafi dağılımlarını da içerecek şekilde sayısal görünümünü içeren bir kamu personeli envanteri mevcut değildir.
- 3- Ücret rejimi paramparça olmuştur. Hizmet ve kadro unvanı ile ücret arasındaki bağ kopmuştur. Ücret yapısı çok adaletsiz bir görünüm sergilemektedir.
- 4- Liyakat ve kariyer ilkeleri çok sınırlı bir alan dışında terkedilmiştir. Üst düzey kadrolara atamalarda “siyasi mensubiyet” belirleyici etken olmaktadır. Bunun sonucu olarak, personel politikası bir sistemden yoksun kalmış ve sayıca kabarık, verimsiz bir memur kadrosu oluşmuştur.⁵⁰
- 5- Memur sendikacılığı ve kolektif temsil kurumsallaşmamıştır.

İdari Usuller:

- 1- Türk kamu yönetim sisteminin belirgin özelliklerinden biri şekilciliktir. İdare, vatandaşlara tek yanlı kararlarla çeşitli

⁴⁹ Doğan CANMAN, Yücel ERTEKİN v.d.: Kamu Görevlileri El Kitabı, TODAİE Yayını, (Ankara 2002), 278.

⁵⁰ Doğan CANMAN, Yücel ERTEKİN v.d: a.g.e., 278.

formaliteler yüklemekte ve bunları tek taraflı olarak sık sık değiştirmektedir.

- 2- Bürokratik işlemler ve kurallar zaman, para, kaynak ve emek savurganlığına yol açmaktadır.
- 3- Yönetmelik usuller ve kurallar vatandaşın bilgi edinmesini engelleyecek biçimde işlemektedir.

Zihniyet:

- 1- Türk kamu bürokrasisinin pozitif özelliklerinden birisi “hizmet” ve “kamu yararı bilinci”dir. Diğer bir pozitif özellik de memuriyetten ve hizmet koşullarından kaynaklanan güçlükleri anlayışla karşılama ve bunlara katlanma duygusudur.
- 2- Dikkat çekici bir yönetsel davranış tipi de bürokratin politikacıya olan güvensizliğidir. Bu durum, bürokratin bulunduğu pozisyonu kaybetme ya da suiistimale zorlanma korkusundan kaynaklanmaktadır.
- 3- Halkın yönetime katılması seçimlerle mümkün olabilmektedir. Bundan başka yönetime katılma imkânları, yöntemleri, şekli de olsa, geliştirilmemiştir.⁵¹

3. KAMU PERSONELİ

Bir kamu görevini meslek olarak edinmiş, gelirini devlet bütçesinden elde eden, bir teşkilattaki hiyerarşik yapı içerisinde belirlenmiş yerine bağımlı olarak, çalışan kimseler “Kamu Personeli” olarak tanımlanmaktadır.⁵² Bu tanıma göre, kamu personelinin temelini, idareye statü rejimiyle bağlanmış “memurlar” ve “diğer (akademik, adli, askeri) kamu görevlileri” oluştururken, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler de kamu personelinin ikinci halkasını teşkil etmektedir.

⁵¹ Doğan CANMAN, Yücel ERTEKİN v.d.: a.g.e., 279.

⁵² Birgül Ayman GÜLER: Kamu Personeli, a.g.e., 91.

3.1. Anayasaya Göre Kamu Personeli Kavramı

Kamu personeli ya da kamu görevlisi kavramlarının tam olarak üzerinde konsensüse varılmış bir tanımı yapılmış değildir. Ancak en geniş anlamıyla, kamu yönetimi içinde bir kamu kurumuna bağlı olarak çalışanlar⁵³ kamu görevlisi olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, çeşitli kaynaklarda çeşitli tanımlar yapılmaktadır.

Anayasanın 128 inci maddesinde “Kamu hizmeti görevlileri ile ilgili hükümler” başlığı altında kamu görevlisi, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”⁵⁴ şeklinde tanımlanmış ve bu tanımla Türk kamu yönetim sistemi içinde kamu görevlileri, memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikili bir ayırımı tabi tutulmuştur. Diğer kamu görevlileri deyiimi 1982 Anayasası ile hukukumıza girmiştir.⁵⁵

3.2. Devlet Memurları Kanununa Göre Kamu Personeli

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “istihdam şekilleri” başlıklı 4 üncü maddesi, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceğini hüküm altına almıştır. Mezkur Kanundan önce kamu görevlileri “memur” ve “hizmetli “ olmak üzere iki ana gruba ayrılıyordu. Bunlardan başka işçiler, gündelikli teknik personel ve sözleşmeli personel gibi farklı statülerde istihdam da mümkün olabiliyordu.⁵⁶ Devlet Memurları Kanununu ile getirilen istihdam türleri şu şekilde tanımlanmıştır:

⁵³ Tayfun AKGÜNER: Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, (İstanbul 2001), 33.

⁵⁴ T.C. Anayasası, Anayasa Mahkemesi Yayınları, (Ankara 1997), 125.

⁵⁵ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 572.

⁵⁶ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 573.

3.2.1. Memurlar

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, ayrıca, yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da anılan Kanunun uygulanmasında memur sayılır.

Bu tanımlamadan yola çıkarak, bir personelin memur sayılabilmesi için;

a) Devlette ya da diğer kamu tüzel kişiliklerinde ya da bunların denetim ve gözetimi altında kurulan ve faaliyet gösteren bir teşebbüste çalışması,

b) Genel idare esaslarına göre görev yapması,

c) Asli ve sürekli kamu hizmetlerini görüyor olması,⁵⁷

Gerekmektedir. Buna göre memurluk bir meslektir⁵⁸ ve kariyer sistemi esasında ifa edilir.

3.2.2. Sözleşmeli personel

Sözleşmeli personel, olağan üstü hallerde, kamu hizmetleri icabı geçici ihtiyaçları karşılamak ya da teknik nitelikteki hizmetlerin gördürülmesini temin etmek üzere⁵⁹ ihdas edilmiş istihdam şeklidir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sözleşmeli personelin tanımı şu şekilde yapılmıştır: “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve

⁵⁷ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 40.

⁵⁸ Sait GÜRAN: Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, Fakülteler Matbaası, (İstanbul 1980), 91.

⁵⁹ Hikmet KAVRUK, Hasan CENGİZ: “Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel Uygulaması”, GÜ İ.İ.B.F. Dergisi, 5/1, (1989), 449.

işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.”⁶⁰

Bu tanımdan yola çıkarak, sözleşmeli personel;

1) Kalkınma planı ve yıllık programlarda yer alan önemli projelerde çalıştırılmak üzere,

2) Zorunlu durumlarda,

3) İstisna uygulama olarak,

4) Özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek duyulması üzerine,

5) Geçici olarak,

6) Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenen esaslar çerçevesinde,

istihdam edilebilecektir⁶¹. Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esas ve şartlarla tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçıların; Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları mümkündür.

⁶⁰ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, DPB Yayını, (Ankara 2002), 4.

⁶¹ Birgül AYMAN GÜLER: Kamu Personeli, a.g.e., 89.

Sözleşmeli personel işçi ya da memur değildir. Ne İş Kanununa ne de Devlet Memurları Kanununa tabi değildir. “İmzaladığı sözleşmeyle, hizmete, ‘sözleşmeli statü’ ile bağlanmaktadır.”⁶²

Sözleşmeli personelin taraf olduğu sözleşme idari hizmet sözleşmesidir. Dolayısıyla sözleşmeli personel, hem taraf olduğu idari hizmet sözleşmesi icabı hem de anayasadaki tarifiyle, “asli ve sürekli” bir kamu hizmetini gömesi (sözleşmelilik statüsü süreklilik kazanmış, sözleşmeler hep yenilenerek uzatılmıştır⁶³) sebebiyle bir kamu görevlisidir.⁶⁴ Proje esasında çalışan mühendisler, günün belirli saatinde çalışan tabip ve uzman tabipler, sanatçılar, bu statüde istihdam edilen personele örnek verilebilir.

3.2.3. Geçici personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir. Türkiye İstatistik Kurumundaki anketörler, Üniversitelerdeki canlı modeller ve milli eğitim bakanlığı bünyesindeki usta öğreticiler geçici personele örnek gösterilebilir.

3.2.4. İşçiler

Memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan kişilerdir. Bunlar hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz. Bunlar iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilirler.⁶⁵ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kuruluşlarda çok sayıda işçi görev yapmaktadır.

⁶² Hikmet KAVRUK, Hasan CENGİZ: “Kamu Kesiminde...”, a.g.m., 457.

⁶³ Tayfun AKGÜNER, a.g.e., 42.

⁶⁴ Hikmet KAVRUK, Hasan CENGİZ: “Kamu Kesiminde...”, a.g.m., 457.

⁶⁵ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 43.

3.3. Geniş Anlamda Kamu Personeli

Hukuki statüleri ve hiyerarşik durumları birbirinden farklı olsa da, kamu kesiminde çalışan tüm görevliler, geniş anlamda kamu görevlisi sayılmaktadır.⁶⁶ Önemli olan, kamu hizmetinin bir kamu kurumu aracılığıyla yürütülmesidir.

Geniş anlamda kamu görevlilerini hizmete alınmaları, ücretleri, hizmet süreleri, asli ve yardımcı hizmetlerde istihdam edilmeleri ve kendilerine uygulanan hukuk dallarına göre tasnif etmek mümkündür.⁶⁷

3.3.1. Hizmete Alınmaları Yönünden

Hizmete alınmaları yönünden kamu görevlileri iki ana gruba ayrılır; bunlardan biri kendi isteği ile hizmete alınanlar diğeri ise zorla hizmete alınanlar. Asıl olan kamu görevlilerinin kendi isteği ile hizmete alınmasıdır. Zorla hizmete alma hali istisnadır. Bu şekilde hizmete alınanlara “ödevliler” de denir. Ödevlilerin en güzel örneğini askerler oluşturur.⁶⁸ Sivil hizmetlerde de ödevliler kullanılabilir, orman yangınlarında olduğu gibi.⁶⁹ Zorla hizmete alınmış olan bu personel, bir kadro bağıyla kamu kurumlarına bağlı olmadığından, “ödevin” bitimiyle beraber kamu görevliliği sıfatı da sona erer.

3.3.2. Ücretleri Yönünden

Kamu görevlilerinin çoğunluğu belirli bir ücret karşılığı çalışırlar. Buna karşın belirli bir ücret almadan da çalışanlar vardır. Örneğin ödevliler belirli bir ücret almadan çalışırlar⁷⁰ Ücretsiz olarak, seçimle gelen ve belirli bir süre kamu hizmetlerine katılan kişilerle, genellikle bir kurul halinde çalışan fahri ajanlar⁷¹ bu gruba girerler.

⁶⁶ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 33.

⁶⁷ Metin GÜNDAY: a.g.e., 516.

⁶⁸ Metin GÜNDAY: a.g.e., 516.

⁶⁹ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN: a.g.e., 580.

⁷⁰ Metin GÜNDAY: a.g.e., 516.

⁷¹ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 37.

3.3.3. Hizmet Süreleri Yönünden

Kamu görevlilerinin büyük bir kısmı kadro ya da pozisyona bağlı olarak sürekli hizmet ifa ederler. Örneğin memurlar 65 yaşına kadar çalışabilirler. Buna karşın ödevliler ya da seçimle iş başına gelenler görev süresi ile sınırlı olarak görev yaparlar.⁷²

3.3.4. Uygulanan Hukuk Dalları Yönünden

Kamu görevlilerinin büyük bir bölümü idare hukuku kurallarına tabi olarak çalışırlar. Örneğin memurlar ve diğer kamu görevlileri bu statüdedirler. Buna karşılık, yine kamu kesiminde çalışmakla birlikte örneğin işçilere özel hukuk kuralları uygulanır. Kamu görevlilerinin böyle bir ayrıma tabi tutulmaları uyuşmazlıkların çözümleneceği yargı düzeni⁷³ yönünden önem arz eder.

3.4. Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Türk kamu personel rejiminde, kamu personelinin sayısal görünümünü tespit için gerekli verilerin elde edilmesinde çeşitli güçlükler yaşanmaktadır. Çünkü bu bilgiler genellikle dağınıktır ve sistematize edilmemiştir.⁷⁴ Bütün kamu personelinin sayısal olarak, net bir şekilde görmemize imkan verecek nitelikte yeterli veri bulunmamaktadır. Bu konudaki temel sıkıntı kadro rejiminin bütün kamu kuruluşlarını kapsayacak şekilde kurgulanmamış olmasıdır.

Kamu personelinin sayısı, genel kadro rejimi kapsamındaki kurumlar ve kamu iktisadi teşebbüsleri esasında takip edilmektedir. Yerel yönetimler, 7.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanununun 87/b maddesiyle, 190 sayılı KHK kapsamından çıkarılmış olup, bu suretle yerel yönetimler genel kadro rejiminin dışına alınmıştır.⁷⁵ Ayrıca, bu kurumların kadroları konusunda

⁷² Metin GÜNDAY: a.g.e.,517.

⁷³ Metin GÜNDAY: a.g.e.,517.

⁷⁴ Sait GÜRAN: a.g.e., 4.

⁷⁵ 24/12/2004 tarihli ve 25860 sayılı Resmi Gazete.

sağlıklı bir bilgi bulunmamaktadır. Eldeki bilgiler yaklaşıktır ve yıllar itibarıyla tutarsızlıklar göstermektedir.

3.4.1. Kamu Personelinin Sayısının Belirlenmesinde Genel Kadro Rejiminin Rolü

Türkiye’de kadro rejimi 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”⁷⁶ ile düzenlenmiştir. Bu Kararnamenin amacı, kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali, kullanılması ve takibine ait esas ve usulleri düzenlemektir.

190 sayılı KHK’ ya tabi olan kurumlar; genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan kuruluş ve teşekküller ve hizmetlerini genel veya katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşlarıdır.

Bu kapsamda, Başbakanlık ve Bakanlıklar başta olmak üzere (84) adet kamu kurumu ve Yükseköğretim Kurulu başta olmak üzere (55) adet yüksek öğretim kurumu bulunmaktadır. Kısaca, merkezi yönetim adı altında kamu kurumlarının kadro ve personel bilgileri bu kurumlardan gelen bilgiler esasında tutulmaktadır.

3.4.2. Genel Kadro Rejimi Dışındaki Unsurların Sayısal Görünüme Etkisi

Genel kadro rejimi dışında bulunan unsurlar, anılan Kanun Hükmünde Kararnamede, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, Üniversite

⁷⁶ 14/12/1983 tarihli ve 18251 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

Öğretim Elemanları ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personelinin kadroları ile milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadrolar olarak tanımlanmıştır.

Bu kapsam çerçevesinde, yukarıda sayılanlardan KİT' ler ve öğretim elemanları hariç, diğer kurumların kadro ve personel bilgileri takip edilmemektedir. Buna ilave olarak, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, TRT, Merkez Bankası gibi kurumlarda çalışanların statü ve sayısal dağılımlarına ilişkin de herhangi bir veri bulunmamaktadır.

Türk kamu personel rejiminde, kamu personeline ait sayılar, yukarıda sıralanan sınırlılıklar esasında kayıt ve takip edilebilmektedir. Kamu personelinin sayısal görünümünü ifade eden bütün rakamlara bu sınırlılıklar akılda tutularak bakılmalı ve bu sayıların bütünü yansıtmadığı dikkate alınmalıdır.

3.4.3. Yıllar İtibarıyla Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Ülkemizde yıllar itibarıyla bakıldığında memur sayısındaki artış, genel nüfus artış oranının üzerinde gerçekleşmiştir.⁷⁷ Aynı zamanda dikkat çekici bir diğer nokta, kamu personelinin hem sayısal hem de oransal açıdan toplam işgücü içindeki ağırlığının giderek artmasıdır.⁷⁸

Devlet Personel Başkanlığı kayıtları esas alınarak, 1994 yılından 2005 yılına kadar kamu görevlilerinin sayısal görünümü aşağıda sunulmuştur. Bu verilerin değerlendirilmesinde Merkezi Yönetim ve KİT'ler olmak üzere ikili bir ayırım esas alınmıştır. Merkezi yönetim kavramı, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, özel kanunlarla kurulan kuruluş ve teşekküller ve hizmetlerini genel veya katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır.

⁷⁷ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 264.

⁷⁸ Cahit TUTUM: "Kamu Personeli Sorunu", AİD, 23/3, (Eylül 1990), 33.

Merkezi yönetime dair tabloya bakıldığında, memur sayısında istikrarlı bir artış olduğu gözlenmektedir. Aslında merkezi yerleştirmeye geçilen yıl olan 1999’ dan sonra memur alım sürecinin oldukça zorlaşması nedeniyle, memur sayısında bir düşüş beklenmekte ise de, 2000 Yılından sonra hız verilen özelleştirme işlemleri (özellikle Emlak Bankası, Ziraat ve Halk Bankalarının özelleştirilmesi) sonucunda KİT’lerden istihdam fazlası olarak bildirilen personelin merkezi yönetime dahil kurumlara nakledilmesinin düşüş yerine istikrarlı bir artışa yol açtığı düşünülmektedir.

Merkezi yönetim için çarpıcı bir diğer nokta 2005 Yılında yaşanmıştır. Söz konusu yılda sözleşmeli personel sayısı iki kattan daha fazla bir artış göstermiştir. Bu durumun sebebi, “sözleşmeli öğretmen” alımı yoluna gidilmesidir. Aynı yıl bir diğer çarpıcı gelişme, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü personelinin yerel yönetimlere devredilmesiyle, sürekli işçi adedinde yarı yarıya bir azalma olmasıdır.⁷⁹

Tablo 1: Yıllar İtibarıyla Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu Personeli

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam
1994	1.447.359	16.798	119.260	160.649	1.744.066
1995	1.457.894	10.464	112.011	247.501	1.827.870
1996	1.465.419	11.138	133.198	260.158	1.869.913
1997	1.491.038	12.200	124.291	281.700	1.909.229
1998	1.554.202	13.422	101.769	299.135	1.968.528
1999	1.561.819	16.185	100.533	272.357	1.950.894
2000	1.568.112	13.953	98.020	287.854	1.967.939
2001	1.624.391	13.914	139.975	212.426	1.990.706
2002	1.636.210	17.230	133.283	254.216	2.040.939
2003	1.659.529	17.733	125.607	185.364	1.998.233
2004	1.663.883	15.397	120.136	204.886	2.004.302
2005	1.678.865	32.365	70.486	211.576	1.993.292

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı⁸⁰

⁷⁹ 13/01/2005 tarihli ve 5286 sayılı “ Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 28/01/2005 tarihli ve 25710 sayılı Resmi Gazete.

⁸⁰DPB Kamu Personeli 1994–2004 Yılları Dönemler İtibarıyla Dağılım Raporu (Ocak 2006).

Tablo 2: Yıllar İtibarıyla KİT Personeli

Yıllar	Memur	Sözleşmeli Personel	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Toplam
1994	21.666	243.967	313.133	63.221	641.987
1995	20.301	185.861	252.167	67.759	526.088
1996	20.181	219.879	221.235	71.589	532.884
1997	22.506	216.803	247.902	98.517	585.728
1998	24.648	218.954	200.276	87.914	531.792
1999	19.067	220.808	193.748	86.080	519.703
2000	18.339	166.997	190.701	79.443	455.480
2001	17.534	185.146	219.958	66.723	489.361
2002	17.159	177.950	197.318	43.817	436.244
2003	10.628	128.583	213.412	25.457	378.080
2004	8.491	109.600	218.132	31.241	367.464
2005	7.824	102.250	207.578	30.301	347.953

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı⁸¹

2000’li yıllardan itibaren uygulanan ekonomik istikrar politikaları ve hız verilen özelleştirme işlemlerinin KİT personel yapısına yansması, KİT’lerdeki personel sayısının hızla azalması biçiminde olmuştur. Yaşanan ekonomik krizler sonucunda “Günah Keçisi” ilan edilen KİT’lere personel alımına çok ciddi kısıntılar uygulanmış, bir taraftan da bu kurumlarda çalışanlar “istihdam fazlası personel” statüsünde merkezi yönetime dahil diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmişlerdir. Bu sürecin sonuçları, KİT personelinin sayısal görünümünü yansıtan tablolarda açıkça gözlenmektedir. Bu kurumlarda her statüdeki personelde istikrarlı bir azalma görülmektedir.

⁸¹ DPB Kamu Personeli 1994–2004 Yılları Dönemler İtibarıyla Dağılım Raporu (Ocak 2006).

3.4.4. Statüler İtibarıyla Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Türkiye’de bugün, personel kaydı tutulan kurumlar esasında, bütün statüler itibarıyla, (2.341.245) kamu personeli görev yapmaktadır. Bu sayının % 70’inden fazlası memurlar (1.686.689)’dır. Sözleşmeli personel sayısının ağırlığını, KİT’lerde çalışanlar oluşturmaktadır. Benzer şekilde, sürekli işçi sayısında da KİT’ler, bariz bir şekilde ağırlık taşımaktadırlar.

**Tablo 3: Statüler İtibarıyla Kamu Personelinin Sayısal Görünümü
(Ocak 2006)**

	Memur	Söz.Per	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	Kapsam Dışı Personel	Kapsam İçi Personel	Toplam
Merkezi Yönetim	1.678.865	32.365	70.486	211.576			1.993.292
KİT’ler	7.824	102.250	181.635	30.301	4.520	21.423	347.953
Genel Toplam	1.686.689	134.615	252.121	241.877	4.520	21.423	2.341.245

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı⁸²

Dikkat çekici olan, geçici işçi sayısının merkezi yönetim kurumlarındaki sayısal çoğunluğudur. Burada bir nokta önemlidir. Geçici işçi pozisyonları adam/ay esasında vizelenmektedir. Bunun anlamı şudur: 1/12 adam/ay şeklinde bir kuruma geçici işçi vizesi yapılmışsa, bu kurum (1) kişiyi 12 ay çalıştırabileceği gibi, her ay bir kişi olmak üzere yılda toplam (12) kişi de istihdam edebilir. Dolayısıyla “geçici işçi” adı altında yapılan tasnife bu açıdan yaklaşılması gerektiği düşünülmektedir. Nitekim Devlet Personel Başkanlığı geçici işçi adedine ilişkin kayıtları, tahmini olarak “toplam pozisyon/12” hesabıyla kişi sayısına dönüştürmüştür.

⁸² DPB Kamu Personeli Raporu IV. Dönem, (Ocak 2006).

3.4.5. Kamu Personelinin Sınıflar ve Teşkilatlar Esasında Dağılımı

Kamu personelinin sınıflar esasında dağılımı tablosunda yer verilen sayılar kadro bazında bir dağılımdır. Bir başka deyişle, sözleşmeli personel, geçici personel ve sürekli işçilerin sınıfları olmadığından bu personel tablodaki sayısal verilere dahil değildir.

Bu sayıyı memurlarla birlikte hakim-savcılar ve öğretim elemanları oluşturmaktadır. Öğretim elemanları ve hakim-savcılarının farklı personel kanunları olsa da, aynı kadro rejimine tabi olmaları dolayısıyla sayısal hesaplamalara dahil edilmektedirler.

Tabloya bakıldığında, kadrolar arasında en büyük payı %33 ile eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı almaktadır. Teknik hizmetler sınıfının en düşük sayıya sahip sınıflardan olması dikkat çekicidir. Genel idare hizmetleri sınıfının çok yüksek olması, diğer sınıflara girmeyen bütün unvanların bu sınıfa atılmasıyla adeta bir “torba sınıf” niteliğinde olmasıyla açıklanabilir.

Tablo 4: Kadroların Sınıflar* Esasında Dağılımı (Nisan 2006)

SINIFLAR	KADRO SAYISI	YÜZDE PAYI
Genel İdare Hiz.	320.650	19.06
Mülki İdare Amirliği	1.775	0.10
Sağlık Hizmetleri	237.843	14.14
Teknik Hizmetler	69.763	4.14
Eğitim Öğretim Hiz.	564.096	33.54
Avukatlık Hizmetleri	1.834	0.10
Emniyet Hizmetleri	174.707	10.38
Din Hizmetleri	73.676	4.38
Yardımcı Hizmetler	143.080	8.50
Hâkimlik ve Savcılık	10.121	0.60
Öğretim Elemanları	84.264	5.01
TOPLAM	1.681.809	100

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı⁸³

*Sınıf dağılımı, DMK dan bağımsız olarak, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi olma esasında yapılmıştır.

⁸³ DPB Dolu- Boş Özet Bilgiler Raporu (Nisan 2006).

Türkiye’de kamu personelinin sayısal dağılımı coğrafik bazda tutulmamaktadır. Yani, hangi ilde ne kadar öğretmen, mühendis, memur, hizmetli bulunduğu bütün kurumları kapsayacak şekilde bilinmemektedir. Sayısal dağılım ancak, merkez, taşra, yurtdışı şeklinde tutulmaktadır. Merkez teşkilatından kasıt, her kurumun, Bakanlıksa bakanlık binası, genel müdürlükse genel müdürlük binasıdır. Bunun dışında tüm teşkilatları taşradır. Yani Ankara, İstanbul şeklinde bir ayırım yoktur.

Teşkilat dağılımına bakıldığında, kamu personelinin %86’sının taşrada görev yaptığı görülmektedir. Dolayısıyla aslında personel taşrada yani hizmetin görüldüğü yerde yoğunlaşmaktadır ancak, bu dağılımın yani taşra personelinin kendi içindeki dağılımında bir dengesizlik olduğundan söz edilebilir.

Tablo 5: Kadroların Teşkilatlar Esasında Dağılımı (Nisan 2006)

TEŞKİLATLAR	KADRO SAYISI	YÜZDE PAYI
Merkez	219.808	13.06
Taşra	1.454.034	86.45
Yurtdışı	280	0.016
Döner sermaye	7.662	0.45
Fon	-	-
Kefalet sandığı	25	0.001
TOPLAM	1.681.809	100

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı⁸⁴

3.4.6. Dünyada Kamu Personelinin Sayısal Görünümü

Türk Kamu Yönetimindeki personelin sayısal görünümünün, başka ülkelerle kıyaslandığında “kamusal istihdamın şişkinliği”nden

⁸⁴ DPB Dolu- Boş Özet Bilgiler Raporu (Nisan 2006).

bahsedilemeyeceği⁸⁵ çok sık dile getirilen bir olgudur. OECD rakamlarına bakıldığında, Türkiye, kamu personelinin toplam sayısı ve toplam istihdam içindeki payı açısından, gelişmiş ülkelerden çok daha düşük bir seviyeye sahiptir.⁸⁶

Tablo 6: Dünyada Toplam Kamu Personeli

ÜLKELER	1985	1990	1997	1998	1999	2000	1990/SYO*
KANADA	2,376,562	2,662,563	2,544,322	2,537,158	2,536,519	2,548,137	-4%
ALMANYA	3,874,000	4,038,000	4,611,700	4,527,600	4,433,600	4,364,100	8%
İRLANDA	217,424	195,678	218,993	222,069	262,363	235,326	16%
KORE	670,637	818,121	935,759	888,334	875,672	868,753	6%
HOLLANDA	763,603	730,740	805,040	817,028	828,030	-	13%
FRANSA	1,208,200	1,326,400	1,220,500	-	-	-	-8%
Y.ZELLANDA	-	209,900	209,160	210,810	210,550	205,305	-2%
TÜRKİYE	1,357,024	1,535,358	1,951,302	1,974,260	2,118,648	2,197,152	43%
ABD	15,690,345	17,541,035	18,869,270	19,101,180	19,427,941	20,572,000	17%

Kaynak: <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/>, 17/052006.

*Son Yıla Oranı

Tabloya bakıldığında ilk göze çarpan, rakamların verildiği yılların düzensizliğidir. Yıllar periyodik olmayıp, istikrarsız bir şekilde sıralanmıştır. Buradan, kamusal istihdama ilişkin verilerin elde edilmesinde ciddi sıkıntılara girildiği anlaşılmaktadır. Rakamlara bakıldığında, en çok kamu personeli ABD’de istihdam edilmektedir. Avrupa ülkeleri içinde ise en çok kamu personeli Almanya’da çalışmaktadır. Eyalet sistemi esasına dayalı olarak, adem-i merkezîyetçi bir yönetim sistemine ve merkezîyetçi olmayan, federatif bir personel rejimine sahip bulunan Almanya’da, bizim kamu yönetim sistemimiz ve kamu personel rejimimiz açısından büyük benzerlik gösteren,

⁸⁵ B. Ayman GÜLER: “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, (Ankara 2003), 44.; Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ v.d: İnsan Kaynakları Yönetimi, a.g.e., 432-435.

⁸⁶ Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends, HRM Working Party Meeting, (Paris 2001), [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM\(2001\)11](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM(2001)11), 17/05/2006.

merkeziyetçi devlet anlayışına sahip Fransa'dan neredeyse 4 kat daha fazla kamu personeli bulunması hayli dikkat çekicidir.

Türkiye açısında da benzer bir durum söz konusudur. Kalkınmışlık seviyesi, nüfus ve sahip olunan kamu yönetimi teşkilatı açısından kıyaslandığında, kamu personeli sayısı ülkemiz açısından bir hayli düşük seviyede görünmektedir. Yalnız burada dikkat çekilmesi gereken bir nokta vardır ki o da; bu verilerin hangi ölçütler esasında elde edildiğidir. Acaba her ülkenin kamu personeli anlayışı aynı mıdır? Kamu personeline ne anlaşıldığı her ülke bazında ayrı ayrı analiz edilmeden, sadece rakamlar üzerinden yapılacak değerlendirmelerin yanlış sonuçlara götürebileceği değerlendirilmektedir.

Tablo 7: Dünyada Kamu İstihdamının Toplam İstihdam İçindeki Payı

ÜLKELER	1985	1990	1997	1998	1999
KANADA	20,2	20,3	18,5	17,9	17,5
FİNLANDIYA	25,3	23,2	25	24,3	-
FRANSA	20,5	20,4	21,3	-	-
ALMANYA	15,5	15,1	12,9	12,6	12,3
MACARİSTAN	-	-	22,8	22,7	21,4
KORE	4,5	4,5	4,4	4,5	-
HOLLANDA	15,1	12,9	12,6	12,4	12,2
İSPANYA	13,8	14	15,7	15,5	15,2
TÜRKİYE	7,7	7,9	9,3	9,1	-
İNGİLTERE	21,6	19,5	12,6	12,7	12,6
ABD	14,8	14,9	14,6	14,5	14,6

Kaynak: <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/>, 17/05/2006.

Kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki payı açısından Türkiye, OECD üyesi ülkeler içinde Kore'den sonra en düşük seviyeye sahip ülke konumundadır. Kanada, Finlandiya, İngiltere ve Fransa'daki oranlar, neredeyse Türkiye'den üç kat daha fazladır.

Bu tabloda yine dikkat çekici olan, toplam kamu personeli sayısı açısından çok düşük bir seviyeye sahip görünen Fransa'nın, Almanya'dan daha yüksek bir kamusal istihdama sahip olduğunun sergilenmiş olmasıdır. Bu farklılık, bir önceki tablonun açıklamasında değinildiği gibi, “kamu personeli” kavramının algılanmasında⁸⁷ yaşanan uyumsuzluktan kaynaklanmaktadır. Bu algılama farklılığı yüzünden, sahip olunan toplam kamu personeli sayısı açısından düşük seviyede görünen bir ülke, kamusal istihdamın toplam istihdama oranı açısından yüksek seviyede görünmektedir. Ama ülkemiz açısından, her iki tabloda da Türkiye, kamusal istihdam bakımından emsali ülkelere göre düşük bir istihdam seviyesine sahip görünmektedir.

⁸⁷ Birgül Ayman GÜLER: Kamu Personeli, a.g.e., 108.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNDE PERSONEL İHTİYAÇLARININ BELİRLENMESİ, HİZMETE ALMA İLKE VE YÖNTEMLERİ

1. KAMU HİZMETLERİNDE PERSONEL İHTİYACININ BELİRLENMESİ

1.1. Planlama

1.1.1. İnsan Gücü Planlaması

Kamu hizmetlerinde işe alma sürecinin başlangıç aşaması insan gücü planlamasıdır. Bir ülkenin sahip olduğu insan gücü profili tam olarak çıkarılmadan, hizmete alma konusunda ileriye dönük sağlıklı bir planlama yapılması ya da perspektif belirlenmesi söz konusu olamaz.

İnsan gücü, ekonomik açıdan aktif nüfus içinde mal ve hizmet üretimine dönük bilgi ve beceri kazanmış olan gruptur. Ekonomik açıdan aktif olan bu grup “iş gücü” olarak tanımlanmakta ve bu grubu 15–64 yaş aralığındaki¹ insanlar oluşturmaktadır.

İnsan gücü planlaması, hem kamu hem de özel sektörü kapsayacak biçimde yapılabilir. Çünkü bu sayede aktif iş gücünün envanteri çıkarılabilecektir. Bu tespit kamu yönetimi için olduğu kadar özel sektör için de önemli bir bilgidir.

Hizmete alma açısından yaklaşıldığında insan gücü planlaması, yeterli sayıda ve aranan nitelikte elemanın ihtiyaç duyulduğunda ² temin edilmesini mümkün kılan bir faaliyettir. Yeter sayıda ve nitelikte personelin gereken

¹ Doğan CANMAN: Çağdaş Personel Yönetimi, TODAİE yayını, (Ankara 1995), 64.

² Doğan CANMAN: a.g.e., 64.

zamanda sağlanabilmesi için kamu kurumunun mevcut hizmet potansiyeli, gelişim trendi ve stratejik amaçları dikkate alınarak bir planlamanın yapılması gereklidir. Bu açıdan bakıldığında, kurumun mevcut insan kaynaklarını en rasyonel biçimde kullanmayı ve gelecekteki personel gereksinimini de hem nitelik hem de nicelik yönünden karşılamayı sağlayan örgütsel faaliyetlere³ insan gücü planlaması adı verilmektedir.

İnsan gücü planlaması kavramı hakkında literatürde çok fazla tanımlama mevcuttur.⁴ Bu tanımlamanın sayısını da artırılabilir. Ancak ne kadar artırılsa da insan gücü planlaması kavramının tüm unsurlarını kapsayan bir tanıma ulaşmak zordur. Bu nedenle insan gücü planlaması tanımlarının ortak özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

“1) insangücü planlaması, doğrudan doğruya örgütün insan kaynağıyla ilgilidir.

2) İnsangücü planlaması, örgütün mevcut insangücü potansiyelinin bir envanterinin çıkarılmasının gerektirir.

3) İnsangücü planlaması, insangücü talebi, insangücü arzı, personel bilgi sistemleri, başarı değerlendirmesi, personel eğitimi ve elde edilen sonuçların değerlendirilmesi gibi konuları kapsar.

4) İnsangücü planlaması geleceğe yönelik tahminlerde bulunmayı gerektiren bir süreçtir.

5) insangücü planlaması, uzun dönemi kapsaması ve daha çok üst düzey yönetimin görevleri kapsamında yer alan faaliyetlerle ilgili olmasından dolayı, stratejik planlama biçiminde yapılması zorunluluğu vardır.”⁵ tanımında yer alan özelliklerin birlikte mütalaa edilmesi halinde görüleceği üzere, insan gücü planlaması, doğrudan doğruya teşkilatın ya da kurumun insan kaynağı

³ Burhan AYKAÇ : İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması, Nobel Yayını, (Ankara 1999), 93.

⁴ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 67.

⁵ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 71-72.

ile ilgili olduğu gibi aynı zamanda personel yönetimi sürecinin hemen tamamını kapsayan, geleceğe dönük öngörüde bulunmayı zorunlu kılan ve bu yönüyle de stratejik planlama kavramıyla iç içe olan bir süreci anlatmaktadır.

İnsan gücü planlaması, kurum ve kuruluşlardaki insan faktörüne ilişkin en önemli konularla ilgili alanlarda, önceliklerin belirlenmesinde de idareye katkı sağlamaktadır.⁶ Her kurumun kendisine göre farklı öncelikleri olabilecektir.

İnsan gücü planlaması kavramının özelliklerinden sonra, amaçları şu şekilde sıralanabilir:⁷

- 1) Geniş anlamda ülkenin, dar anlamda kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu iş gücünü sayısal olarak tespit etmek,
- 2) Sahip olunan işgücünün eğitim, yaş ve nitelik gibi unsurlar yönünden profilini çıkartmak,
- 3) Hangi tür hizmet alanlarında, hangi nitelikler haiz personele ihtiyaç duyulduğunu belirlemek,
- 4) Sahip olunan insan kaynağını niteliğine en uygun alanlarda istihdam edilmesini sağlamak,
- 5) İleriye dönük olarak, hangi alanlarda ne tür niteliklere sahip personele ihtiyaç duyulacağına ilişkin tahminlerde bulunmak,
- 6) Kamu kurum ve kuruluşlarının gelecekteki insan gücü - personel ihtiyacını nitelik ve nicelik yönünden karşılamak,

⁶ M.Kemal ÖKTEM: “Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlaması: Kavramsal Bir Çerçeve”, AİD, 23/1, (Mart 1990), 15.

⁷Doğan CANMAN: a.g.e., 67.

7) Hizmet alanlarını tanımlamak, hangi hizmetlerde hangi nitelikler sahip personele ihtiyaç duyulduğunu belirlemek, ihtiyaç duyulan personeli niteliğine uygun hizmet alımına yönlendirmek ve bu sayede istihdamın dengesiz dağılımını önlemek.

Yukarıda sıralanan amaçlar ve insan kaynağının uzun vadede rasyonel bir şekilde kullanılması ihtiyaç, kamu kesimi için de insan gücü planlamasının yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Kamu yönetimi alanında insan gücü planlaması konusunda yapılacak çalışmalarda sektörel bazda insan gücü gereksinimini karşılamak ve bu insangücünün hangi niteliklere sahip olması gerektiğini belirlemek öncelikli çalışma alanlarıdır. Çeşitli hizmet kollarına dağılan insan gücünün mesleki becerisi ve niteliği zaman içerisinde değişen ihtiyaçlara göre değişmek ve gelişmek zorundadır. Bu nedenle teknolojik yenilikler ve toplumsal gelişmelerin kamu yönetimi alanı için zorunlu kıldığı insan gücü ihtiyacının nicel ve nitel yönden⁸ kestirilmesi gerekir.

İnsan gücü planlaması, çok yakın tarihlerden itibaren personel yönetimi konusu içinde ele alınıyor olmakla birlikte, “giderek örgütlerin insan kaynaklarına verdikleri önemin artması ve insan gücünün bir maliyet unsuru olmaktan çıkarak bir kaynak biçiminde değerlendirmeye başlaması”⁹ sonucunda, bu konuda çok fazla yaklaşım ve yöntem geliştirilmiştir.

Ülkemizde, son dönemde insan gücü planlamasının önemi anlaşılmış ve bu yönde çalışmalara başlanmış olmakla birlikte henüz somut bir ilerleme kaydedilmemiştir.

⁸Doğan CANMAN: a.g.e.,68.

⁹ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 68.

1.1.2. Kalkınma Planlaması- İnsan Gücü Planlaması- Eğitim Planlaması İlişkisi

1982 Anayasasının “Planlama” başlıklı 166 ncı maddesinde kalkınma planları şu şekilde tanımlanmıştır; “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yeterli düzeyde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir.

Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir.”¹⁰ Anayasada kalkınma planı, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın rotasının belirlenmesinde en temel araç olarak tanımlanmıştır.

Bir başka tanıma göre, kalkınma planları, “ülkenin ekonomik, sosyal, doğal, mali, kültürel ve beşeri kaynaklarının bir envanterinin çıkarılarak, bu kaynakların en akılcı biçimde nasıl değerlendirilebileceği ve önceliklerin hangi sektörlerle verilmesinin daha yararlı olacağı gibi hususlarla, ülkenin gelecekte ihtiyaç duyacağı hizmet taleplerinin karşılanması için ne tür önlemler alınması gerektiğinin belirlenmesi amacıyla yönelik planlardır.”¹¹ Tanımda ifade edildiği üzere kalkınma planlarının, beşeri kaynak olarak nitelendirilen insan gücü potansiyelinin belirlenmesi, daha sonra bu potansiyelin yapılacak eğitim planlaması aracılığıyla yetiştirilmesi ve kalkınmaya ivme kazandırması planlanmış sektörlerde istihdam edilmesi en temel amaçlarından birisidir.

Beşeri kaynak olarak nitelenen insan kaynaklarının, ülke bütünü genelinde planlanması, bu planın eğitim planlamasıyla paralel hale

¹⁰ T.C. Anayasası, a.g.e., 145.

¹¹ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 68-69.

getirilerek, gereksinim duyulan alanlarda insan gücünün yetiştirilmesi¹² ve yönlendirilmesi, kalkınma planı ile eğitim planlamasının ilişkisini ifade etmektedir.

Kalkınma planı ile belirlenen perspektif doğrultusunda genel olarak ülkenin insan gücü planlaması yapılır. Mevcut işgücü analiz edilerek bir envanter çıkarılır. Bu tablo karşısında ülkenin mevcut durumu tespit edilir ve gelecekte hangi durumda olacağı sağlıklı veriler üzerinden tahmin edilir. Amaç, ülkenin ihtiyaç duyduğu alanlarda, gerekli niteliklere sahip iş gücünün yetiştirilmesini temin etmektir. İhtiyaçtan fazla insan yetiştirmek, yetiştirilen bu işgücünü, yetiştiği alanlarda çalıştırmamak kaynak israfıdır.¹³

Yapılan tüm bu analiz ve tahminler sonucunda ülkenin hangi sektörde hangi niteliklere sahip işgücüne ihtiyaç olduğu bilgisi ortaya çıkar. İşte bu bilgiye dayalı olarak eğitim planlaması yapılır. Yani işgücü eğitimi ileride ülkenin ihtiyaç olan alanlara doğru yönlendirilir. Bu sayede hem sektörlerin ihtiyacı olan nitelikli işgücü sağlanmış olur, hem de potansiyel işgücünün işsiz kalması önlenir.

Türkiye’de yapılan ulusal kalkınma planlarında, insan gücünün makro seviyede planlaması yapılmaktadır. Yapılan insan gücü planlamasıyla, eğitim planlaması ilişkilendirilmeye çalışılmakla birlikte, farklı siyasal iktidarlar tarafından yapılan kalkınma planların iktidar değişikliği nedeniyle uygulanamaması sebebiyle, bu planlara dayalı olarak yapılan insan gücü planlaması ve eğitim planlamalarının istenen hedeflere ulaşamadığı¹⁴ görülmektedir.

¹² Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 69.

¹³ Nuri TORTOP: Kamu Personel Yönetimi, (Ankara 1985), 11-12.

¹⁴ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 69.

1.1.3. Kurumsal Stratejik Planlama

Kurumsal stratejik planlama, kamu kurumlarının bulunduğu nokta ile gelecekte ulaşmayı arzu ettikleri hedef arasındaki yolu¹⁵ çizer. Stratejik planlama bu anlamda bir yol haritasıdır. Stratejik planlama, kurumların amaçlarını, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri tespit etmeyi zorunlu kılar. Aynı zamanda stratejik planlama, kuruluş bütçesinin planda ortaya konulan amaç ve hedefleri kapsayacak şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin öncelikli hedefler sırasına göre yapılmasına ve hesap verme sorumluluğuna kılavuzluk eder.¹⁶ Stratejik planlama, kurumun ana hizmetlerinden, insan kaynakları yönetimine kadar her faaliyet alanını bütünüyle kapsar.

Stratejik Planlama, bir kurumun aşağıdaki dört soruyu cevaplamasına yardımcı olur;¹⁷

- 1- NEREDEYİZ? (Durum analizi, gözden geçirme, envanter çıkarma)
- 2- NEREYE GİTMEK İSTİYORUZ? (Misyon, vizyon, ilkeler-stratejik amaç ve hedefler)
- 3- GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ? (Somut-ölçülebilir faaliyetler ve projeler)
- 4- BAŞARIMIZI NASIL İZLER VE DEĞERLENDİRİRİZ? (Performans ölçümü)

Kurumsal hizmete alma politikasının tespitinde stratejik planlama çok önemli bir işleve sahiptir. Kurum ileriye dönük faaliyet ve projelerini hazırlarken bu projeleri hangi niteliklere sahip ne kadar personel eliyle

¹⁵ Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayını, (Ankara 2003), 11.

¹⁶ Stratejik Planlama Kılavuzu, a.g.e.,11.

¹⁷ Neşe SONGÜR: “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama” AİD, 38/4, (Aralık 2005), 148.

yürüteceğini de belirler. Bu sayede önceden belirlenmiş faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan işgücünün sayısı ve nitelikleri de tespit edilmiş olur. Kurum bu strateji çerçevesinde hizmete alma politikalarını hayata geçirir.

1.1.4. Ekonomik ve Siyasal Tercihler

Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum, kriz veya refah ortamı hizmete alma politikalarının belirlenmesinde önemli bir etkindir. Genellikle ekonomik kriz dönemlerinde alınan tasarruf tedbirlerinden ilki kamu hizmetlerine personel alımının durdurulması şeklinde kendini gösterir. Nitekim 1994 Yılında çıkan ekonomik kriz sonrasında yayımlanan Başbakanlık Genelgesiyle (1994/4 sayılı Genelge), bütün atamalar ve kamu hizmetlerine alımlar durdurulmuştur.

Siyasal tercihler hizmete alma politikasını belirleyen en temel unsurdur. Hükümetlerin kamu hizmeti anlayışları ve bu hizmetlerin hangi statüdeki personel eliyle gördürülmesi gerektiği yolundaki yaklaşımları, onların hizmete alma politikalarını da belirler. Bu konu ayrıntılı olarak hükümet programları başlığı altında ele alınacağından şimdilik bu bilgi ile yetinilmektedir.

1.2. İş Analizi

İş analizi kavramının sağlıklı tanımının yapılabilmesi için öncelikle “iş” kavramını tanımlamak gereklidir. İş, örgütsel amaçların başarılabilmesi için gerçekleştirilmesi gerekli görevler bütünüdür. İş, birçok görevden oluşabileceği gibi tek bir görevden de oluşabilir.¹⁸ Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, iş görevden daha farklı, daha geniş bir kavram niteliğindedir.

¹⁸ DPB Norm Kadro El Kitabı, DPB Yayını No; 269, 82.

“İş analizi; bir işin unsurları ile onun çeşitli faktörler bakımından içinde bulunduğu durumu ve öteki işlerden farklılığını ortaya koyan bilimsel ve teknik bir çalışmadır.”¹⁹ İş analizi işin ayırt edici özelliklerinin neler olduğunu ve bu işi ifa edecek personelde ne gibi özelliklerin aranması gerektiği bilgilerini elde etmeyi sağlayan bir tekniktir.²⁰ Bu teknik, kurumların personel birimleri tarafından yürütülen birçok iş ve işlemin (adaylık, işe alma, hizmet içi eğitim, değerlendirme-sicil ve ödül gibi) sağlıklı bir şekilde ifa edilebilmesine imkân sağlayacak verilerin elde edilmesi suretiyle personel birimlerine büyük destek sağlar.²¹

Kamu kurum ve kuruluşlarının işe alma politikalarının sağlıklı bir zemin üzerinde yürütülebilmesi için iş analizi çalışmalarının mutlaka yapılması gerekir. İş analizi, hem hizmete alacak kurum açısından hem de hizmete girmek için başvuruda bulunan adaylar açısından çok önemlidir.

Hizmete alınacak adayların bulunması, bulunan adaylar arasından en iyilerinin seçilmesi ve seçilenlerin niteliklerine uygun kadrolara yerleştirilmesi gibi çeşitli işlemlerin tarafsız bir biçimde ve modern yönetim esaslarına göre yürütülebilmesi için, bu kadro görevlerinin analiz edilmesi ve yapılan analiz sonucunda her kadronun değerlendirilerek tanımlanmasına gereksinim vardır. Bu tanımlar, işe alma işlemlerinde uyulması gereken esasları göstermekte ve olması gerekeni ifade etmektedir. İş analizi, personel seçimine geçmeden hemen önceki aşamadır ve bu aşamada adaylarda aranacak minimum nitelikler belirlenir.²² Personel yöneticisi, bu tanımdaki nitelikler ve gereklerle, iş için başvuran adayın sahip olduğu nitelikleri karşılaştırarak en uygun elemanı seçebilmektedir.²³

¹⁹ Norm Kadro El Kitabı: a.g.e., 12.

²⁰ Samuel C. CERTO: Modern Management, Pearson Education International, (2003), 259.

²¹ Thomas S. BATEMAN ve Scot A. SNELL: Management, Competing in the New Era, Mcbraw-Hill Irwin, (2002), 314.

²² Donald E. KLINGNER: Public Personnel Management, Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, (New Jersey 1980), 163.

²³ Norm Kadro El Kitabı: a.g.e., 15.

İş analizinin iki temel unsuru vardır: Görev tanımı ve görev gerekleri.²⁴ Bu kavramları ayrı ayrı başlıklar halinde şu şekilde ele alabiliriz.

1.2.1. Görev Tanımı

Görev tanımı, iş analizi ile toplanan yararlanmak suretiyle, her bir görev unvanının ihtiva ettiği eylem, işlem, sorumluluk, görev ve çalışma koşullarının²⁵ tanımlanmasıdır.

Görev tanımını oluşturan nitelikler şu şekilde sıralanabilir:²⁶

- Yazılı bir rapordur,
- İşe dair görev koşullarına işaret eder,
- Görev ve sorumlulukları belirtir,
- İşin gerektirdiği yetki düzeyini gösterir,
- Kuruluşun her kademesinde bulunan personelin aralarındaki ilişkiyi tanımlar,
- İşin profilidir.

Görev tanımı, kurum ve kuruluşlarda hizmete alma dışında, personelin yetiştirilmesi, kariyer planlaması, örgütlenme ve teşkilat şemasının hazırlanması, performans değerlendirme ve ücret tespiti gibi iş ve işlemlerde de kullanılabilir.

Görev tanımı, içerdiği bilgiler itibarıyla, işin yerine getirilmesi için gerekli nitelikleri belirleyerek, görevin mahiyeti hakkında ayrıntılı bilgi sunduğu için, personelin işe alınmasında, tarafsızlığı sağlamak ve işe en uygun elemanı temin etmek açısından önemli bir fonksiyona sahiptir.²⁷

1.2.2. Görev Gerekleri

²⁴ Samuel C. CERTO: a.g.e., 259-260; S.A.SNELL, a.g.e., 314.

²⁵ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 37.

²⁶ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 37.

²⁷ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 38.

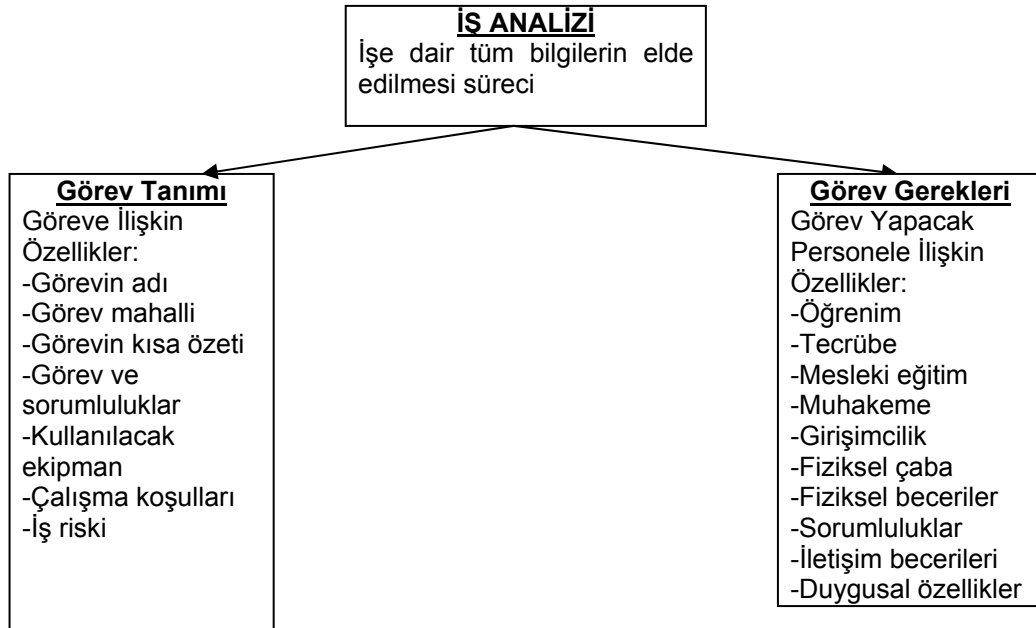
Görev gerekleri, tanımı yapılan işlerin başarı ile ifa edilip hedeflenen sonuçların elde edilebilmesi için, işi yapacak olan personelin taşıması gereken²⁸ özellikler listesidir.²⁹ Personelin sahip olması gereken öğrenim seviyesi, yabancı dil bilgisi, sertifika gibi unsurlar bu çalışmayla belirlenir.

Görev tanımıyla, yapılacak iş tüm unsurlarıyla tanımlanırken görev gereği, işi yapacak personelde aranılacak nitelikler ve özellikler üzerinde durmaktadır. Görev gerekleri, işi yapacak personelin sahip olması gereken bilgileri ihtiva ettiği için, kadrolama, iş değerlendirme, hizmete alma, eğitim ve ücretlendirme gibi iş ve işlemlerde kullanılabilmektedir.³⁰

Hizmete giriş için aday olan personel, iş analizi sonucunda elde edilen bilgilere dayalı olarak yapılan görev tanımı ve belirlenen görev gerekleri açısından ayrı ayrı, objektif olarak değerlendirilmekte ve aday bu ölçütler esasında hizmete alınmaktadır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde iş analizi ile görev tanımı ve görev gerekleri arasındaki ilişkiyi bir şekil³¹ halinde şu şekilde betimlemek mümkündür:

Şekil 1: İş Analizi ve Unsurları



²⁸ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 38.

²⁹ Samuel C. CERTO: a.g.e., 259.

³⁰ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 44.

³¹ Samuel C. CERTO: a.g.e., 260.

1.3. Norm Kadro

Norm kadro, kamu kurum ve kuruluşlarının, görevlerini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadronun nitelik ve nicelik olarak tespit edilmesini³² sağlayan bir süreçtir. Bir başka açıdan norm kadro süreci “Bir örgütte benzer nitelikteki ödevlerden oluşan görevin yürütülmesine olanak veren itibari yapının, amaca göre belli bir tip halinde kurallı duruma getirilmesi veya düzenlenmesi”³³ şeklinde, örgütün rasyonel bir yapıya kavuşmasına imkân veren bir süreç olarak tanımlanmıştır.

Kadroların nitelik esasında tespitine yönelik çalışmalarla, kurumların hizmet birimlerinde, hizmetlerin azami verimlilikle ifa edilebilmesi için gereken kadro unvanları ile bu kadrolara atanacaklarda aranacak nitelikler tespit edilmiş olur.³⁴ Kadroların sayısal tespiti ise, unvan ve niteliği belirlenmiş kadrolardan her bir hizmet birimi için³⁵ kaç adet kadroya ihtiyaç bulunduğunu tespiti yönelik bir çalışmadır.

Kamu kesiminde norm kadro uygulaması yapılmasında temel amaç, fazla istihdamı önleyici bir personel politikasıyla verimliliği artırmak, kronik hale gelmiş kamu finansman açığını personel maliyetini düşürmek suretiyle azaltmaktır.³⁶ Norm kadro uygulaması ile, kurumların modern bir yapıya kavuşturulmalarının yanında, etkili ve verimli bir biçimde hizmet sunabilmesi ve sahip olduğu insan gücünü en rasyonel şekilde istihdam edebilmesine imkan tanınır. Başka bir deyişle, norm kadro uygulaması, işlevini kaybetmiş ya da ekonomik- sosyal-teknolojik gelişmeler sonrasında önemi azalmış hizmet birimlerinin, iş ölçümlerine ve iş analizlerine dayanılarak yeniden yapılandırılmasını, tasfiye edilmesini ya da biçim değiştirmesini sağlayan; sahip olunan personelini, hem nitelik hem de nicelik anlamında teşkilatın

³² Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 3.

³³ Hayrettin KALKANDELEN: Norm Kadro ve Reorganizasyon, Önder Matbaa, (Ankara 1976), 23.

³⁴ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 3.

³⁵ Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 3.

³⁶ Hikmet TİMUR, Mustafa KILIÇ v.d.: Kamuda Norm Kadro ve Reorganizasyon Çalışmalarında Temel Sorunlar, 11. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı, (Mayıs 2003), 299.

verimliliğini en üst seviyeye taşıyacak yapıya kavuşturmada, insan kaynakları yönetimi sürecine alt yapı desteği veren bir yönetim süreci olarak görev yapar.³⁷

Hizmete alma açısından norm kadro süreci, kurumların hizmete alma politikalarının oluşturulması çalışmalarına rehberlik eder. Sağlıklı bir şekilde yapılış norm kadro çalışması sonucunda, kurumun hâlihazırda yürütmekte olduğu ve gelecekte yürüteceği hizmetlerin hangi niteliklere sahip, ne kadar personel eliyle yürütmesi gerektiği bilgisi ortaya çıkar. Kurum, bu bilgiler ışığında, belirlenen süreç esasında gerekli nitelik ve sayıdaki personeli hizmete alır.

Norm kadro uygulamasının yararlarını aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.³⁸

— İşletme ya da kamu kurumlarının kullandığı teknoloji de göz önünde bulundurularak, amacına ulaşabilmesi için gerekli personel sayısı, iş ölçümü yönteminden yararlanılarak tespit edileceğinden, fazla personel istihdamı önlenmiş ve buna bağlı olarak emek verimliliği artırılmış olur.

— Norm Kadro ile hizmet için gerekli personel sayısının belirlenmesinin yanı sıra, personelin niteliklerinin de belirlenmesi, hizmet içi eğitimin daha sağlıklı yürütülmesi ve işe yeni alınacak personelde aranılacak niteliklerin daha iyi belirlenmesine yardımcı olur.

— Norm kadro çalışması görev unvanlarına açıklık getirir. Benzer unvanları bir araya getirdiğinden, unvan fazlalığı önlenmiş olur.

— Yönetim uygulamalarının öznellikten ve siyasi baskılardan korunması sürecine zemin oluşturur.

³⁷ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ v.d.: a.g.e., 400.

³⁸ Hikmet TİMUR, Mustafa KILIÇ v.d. : a.g.m., 301.

— Personel ve teşkilatlanma giderlerinin gerçeğe en uygun biçimde şekillendirmesini sağlamak suretiyle, kurumsal stratejik plan ve bütçenin gerçekçi olarak hazırlanmasına yardımcı olur.

Türkiye’de 20/11/2000 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Esaslarla³⁹, norm kadro kavramı kısaca, kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması biçiminde tanımlanırken⁴⁰ yürütülecek norm kadro çalışmalarının çerçevesi şu şekilde çizilmiştir. “Norm kadro çalışmalarına öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda, bu amaçlara en etkin ve verimli bir biçimde ulaşılmasını sağlayacak şekilde mevcut durum üzerinden örgüt analizi yapılmak suretiyle başlanır... Yapılacak örgüt analizine bağlı olarak örgütteki her birim için iş analizi ve iş ölçümleri her kadro/pozisyon (norm kadro) sayısı tespit edilerek çalışmalar tamamlanır.” İfadeleriyle ana hatlarıyla süreç tarif edilmeye çalışılmıştır.

Bilahare, 11/07/2001 tarihinde yayımlanan bir Başbakanlık Genelgesiyle, Norm kadro çalışmalarına ilişkin takvim belirlenmiş olup söz konusu takvimle çalışmaların bütün kamu kurumları için 2003 Yılında tamamlanması planlanmıştır. Ancak bu plan gerçekleşmemiş ve bazı kamu kurumları tarafından norm kadro çalışmaları hiç yapılmazken, çalışmalarını tamamlayan kurumlardan da bu çalışmaları onaylanan ve norm kadrosu yürürlüğe giren bir kurum olmamıştır.

Norm kadro çalışmalarına başlanmış olmasının kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve personel rejiminin yeniden düzenlenmesi çalışmaları açısından önemli bir fonksiyon⁴¹ gördüğü işaret edilmekle birlikte, sürecin yönetimi konusunda önemli eleştiriler getirilmiştir.

³⁹ 20/11/2000 tarihli ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar”, 20/12/2000 tarihli ve 24266 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁰ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ vd.: a.g.e., 401.

⁴¹ Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ, vd.: a.g.e., 401.

2. HİZMETE ALMA İLKELERİ

Personelin hizmete alınması sisteminin belirli ilkeler esasında yürütülmesi, kurum yöneticileri açısından büyük önem arz eder. Çünkü bu sistemin iyi çalışması, en yüksek kaliteye sahip olan adayı hizmete almayı⁴² temin eder. Kurum yöneticileri aynı zamanda işe almada esnek bir sistemi tercih ederler. Esnek sistem sayesinde, hem boş bir pozisyon zaman kaybetmeksizin doldurulabilir, hem de, pozisyon için en uygun aday daha kolay bulunabilir.⁴³ Statü hukukuna bağlı olarak bütün işlemlerini belirli bir prosedür esasında yürüten kamu yönetiminde, hizmete almada esneklik çok önemlidir.

Personel seçim süreci, esasen iki temel başlangıç noktasına dayanır: Birincisi, niçin personel alımına gidildiğinin, seçim işleminin hangi amaçla yapıldığının (boş kadroların doldurulması, belirli bir projenin gerçekleştirilmesi v.s.) karara bağlanması. İkincisi, bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli, bilgi, beceri, yetenek ve donanımlara sahip adayı tespit için ihtiyaç duyulan temel seçim standartlarının⁴⁴ tespit edilmesidir.

Personelin hizmete alınmasında, amaçların ve bu amaçlara dönük standartların belirlenmesinden sonra fiilen seçim sürecine geçilir. Uygulanacak olan seçim yöntemlerinin beklenen etkinliği sağlayabilmesi⁴⁵ için sahip olması gereken (6) ana ölçüt vardır. Bunlar: Eşitlik, Liyakat, Geçerlilik, Güvenirlilik, Maliyet Etkinliği ve Nesnelliktir⁴⁶.

2.1. Eşitlik İlkesi

Kamu hizmetlerine girişte en temel ilke “Eşitlik” ilkesidir. Bu ilke, hizmete giriş imkânlarının bütün yurttaşlara eşit koşullarla tanınması ve eşit

⁴² Donald E.KLINGER: a.g.e., 155.

⁴³ Donald E.KLINGER: a.g.e., 155.

⁴⁴ O.Glenn STAHL: Public Personnel Administration, Harper&Row Publishers, (1976), 129.

⁴⁵ O.GLENN STAHL: a.g.e., 131.

⁴⁶ Zekai ÖZTÜRK: İşletmelerde Personel Seçim Yöntemleri ve Psikoteknik, (Ankara, 1995), 35.

koşullar içinde bulunan bütün adaylara kamu hizmetlerine giriş imkânının sağlanmasını ifade eder.⁴⁷

Eşitlik ilkesi, 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi ışığında bir anayasa ilkesi haline gelmiştir. Söz konusu Beyannamenin 6 ncı maddesinde, “Bütün vatandaşlar yeterlik ve maharetlerinden başka bir ayırım yapılmaksızın bütün kamu hizmetlerine eşit olarak kabul edilirler.” ifadesine⁴⁸ yer verilmiştir.

Ülkemizde de, Anayasanın “Hizmete Girme” başlıklı 70 inci maddesinde, “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” hükmüne yer verilmek suretiyle, kamu hizmetlerine girişte eşitlik ilkesine uyulması hususu Anayasa ile teminat⁴⁹ altına alınmıştır.

2.2. Liyakat (Yeterlik) İlkesi

Liyakat (yeterlik) ilkesi, görevi başarı ile yapabilme gücü olup, temelinde “hak etme” kavramı vardır.⁵⁰ Bu ilke, kamu hizmetlerine, gerekli nitelik ve yeteneklere sahip, en yeterli ve en ehliyetli personelin alınmasını esas alır.⁵¹

Yeterlik ilkesi, dar ve geniş anlamda olmak üzere⁵² iki farklı şekilde tanımlanabilir. Dar anlamda yeterlik ilkesi, kamu kuruluşlarının ihtiyacı olan personelin, kamu görevi almak isteyenler arasından yetenek ölçütünün esas alınarak, açık yarışma sınavı ile seçilmesidir.

Geniş anlamda yeterlik ilkesi ise, en yetenekli personelin hizmete alınmasının sağlanmasının da ötesinde, etkili ve verimli bir şekilde işleyecek personel yönetim sisteminin kurulmasına imkân tanıyacak, kurallar ve

⁴⁷ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, (Ankara 1999), 43.

⁴⁸ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 43.

⁴⁹ Burhan AYKAÇ: “Personel yönetiminde...” a.g.m., 93

⁵⁰ Doğan CANMAN: Çağdaş Personel Yönetimi, a.g.e., 16.

⁵¹ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 47.

⁵² Burhan AYKAÇ: “Personel yönetiminde...” a.g.m., 95-99.

uygulamalar bütünü ifade etmektedir. Bu anlamda yeterlik ilkesinin, “kariyer” ilkesini de içerdiği ileri sürülmektedir.⁵³ Bir başka deyişle, yeterlik ilkesi sadece hizmete girişle ilgili bir kavram olmayıp, bütün bir yönetim sisteminin iyi işlemesi iler ilgili bir kavramdır.

Bu ilke, adayların kamu hizmetlerine giriş sürecinde uygulanacak bütün işlemlerde keyfi ve kişisel takdirlerden, siyasi parti müdahalesinden uzak, sadece hizmetlerdeki niteliklerin gereklerine göre objektif usullere tabi olmasını mecburi kılar.⁵⁴ Yani hem ehliyetli personelin işe alınması için, hem de, idarenin daha verimli çalışması için zemin hazırlar.

Yeterlik ilkesinin hayata geçirilebilmesi için atılacak adımlar şu şekilde sıralanabilir.

- “1. Açık pozisyonların ilgililere duyurulması,
2. Aranılan niteliklerin makul ve yapılacak görevle ilgili olması,
3. Aranılan nitelikleri taşıyan herkese başvurma hakkının tanınması,
4. Başvuran adayların yeterlik ve yeteneklerine göre sınıflandırılmasına olanak verecek bir seçme metodunun uygulanması,
5. Sonuçların duyurulması ve itiraz hakkının tanınması.”⁵⁵

2.3. Geçerlilik İlkesi

Geçerlilik, personel seçiminde başarı tahmininin ne ölçüde yapılmış olduğunu ölçmeyi hedefler. Geçerliliğin denetimi için seçim zamanındaki ölçümler ve daha sonraki tarihe ait başarı ya da başarısızlık değerlemesi gereklidir.⁵⁶ Yapılan sınavlar geçerli olmalıdır. Yani sınavda başarılı olan

⁵³ Burhan AYKAÇ: “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, AİD, 23/4, (Aralık 1990), 99.

⁵⁴ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 47.

⁵⁵ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 48.

⁵⁶ Zeki ÖZTÜRK: a.g.e., 52.

adaylar, girdikleri işte de başarılı olmalıdırlar.⁵⁷ Bir başka deyişle, eğer sınav yapılmasında amaç, personel alınmasının hedeflendiği iş için en ideal olan adayı tespit etmek ise, sınav sonucunda en başarılı olan aday, o pozisyon için en ideal olandır ve çalışmasında da en yüksek performansı göstermesi gerekir. Eğer aday, sınavda gösterdiği başarıyı, hizmetin ifası sırasında göstermiyorsa, seçim sisteminin gözden geçirilmesi gerekir.

2.4. Güvenilirlik İlkesi:

Güvenilirlik ilkesi, bir tutarlılık, istikrar ölçüsüdür.⁵⁸ İşe almada uygulanan yöntem, adayın o günkü ruh halini ya da özelliklerini değil, genel yapısını ve karakteristik özelliklerini değerlendirmelidir. Seçim yöntemi, aynı adaylara, farklı zamanlarda uygulandığında farklı sonuçlar vermemelidir.⁵⁹

Aynı sınav yöntemi nerede ve kaç defa uygulanırsa uygulansın, aynı adaylar üzerinde benzer sonuçlar vermelidir. Aksi takdirde seçim yönteminin güvenilir olduğu söylenemez.

2.5. Maliyet Etkinliği İlkesi

Personel seçimi bir süreçtir. Bu sürecin, başlangıcından sonuna kadar işletilmesi belirli bir maliyeti gerektirir. Seçim sürecinin maliyet-fayda analizi iyi yapılmalıdır. Şüphesiz, etkili bir seçim sisteminin uygulanması yüksek maliyet gerektirir. Ancak gelişmiş seçim yöntemlerine yapılan harcamalar sonuçta yüksek niteliği haiz personeli kuruma kazandıracağından ve bu durum da, nihai anlamda hizmetin ifasına olumlu yönde katkıda bulunacağından⁶⁰ seçim yöntemi konusundaki tercihin, en güvenilir olandan yana yapılması gerekir.

⁵⁷ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 48.

⁵⁸ Zekai ÖZTÜRK: a.g.e., 37.

⁵⁹ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 53.

⁶⁰ Zekai ÖZTÜRK: a.g.e., 37.

2.6. Nesnellik (Objektiflik) İlkesi

Nesnellik ilkesi, seçim yönteminin değerlendirilmesinin kişiden kişiye değişmemesini ifade eder. Seçilen sınavın konularının tespitinde ve sonuçların değerlendirilmesinde öznel (subjektif) koşullar yerine, nesnel (objektif) koşulların⁶¹ esas alınması gereklidir.

Sınavların nesnellik ilkesine uygun olarak yapılması sonucunda, ölçme işlemini farklı kişilerin yapması halinde bile sınav sonuçları değişmeyecektir.

3. HİZMETE ALMA YÖNTEMLERİ

Kamu hizmetlerine personel alımında çeşitli yöntemler kullanılabilmektedir. Bu yöntemler, hizmete alacak makamlar yönünden ve hizmete alınacakların seçim usulleri yönünden çeşitli farklılıklar göstermektedir.

Hizmete alma yöntemleri, hizmete alacak makamlar yönünden, merkezi sistem, kurumsal sistem (yerinden yönetim sistemi) ve karma sistem başlıkları altında,⁶² hizmete alınacakların seçim usulleri yönünden ise, halk tarafından seçim, sınavsız atama ve sınavla seçim gibi bir tasnifle⁶³ incelenebilir.

3.1. Hizmete Almaya Yetkili Makamlar Yönünden Hizmete Alma Yöntemleri

3.1.1. Merkezi Sistem

Merkezi sistem, kamu hizmetlerine alınacak personelin tek bir merkezi organ ya da kurum tarafından işe alındığı sistemdir.⁶⁴ Bu sistemde kamu kurum ve kuruluşları belirli dönemler itibarıyla, ihtiyaç duydukları personele

⁶¹ Zekai ÖZTÜRK: a.g.e., 38.

⁶² Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 37-38.

⁶³ Mustafa ATEŞ: Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme, DPT yayını, (Ankara 1995), 73-81.

⁶⁴ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 37.

ait bilgileri (adet, varsa sınıf ve derece, kadro ya da pozisyonlara atanacaklarda aranılacak nitelikler gibi unsurları kapsayacak şekilde) yetkili merkezi organa bildirirler. Bu kurum, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından gelen bütün talepleri bir araya getirir, bunları daha önceden belirlenmiş ölçütler esasında değerlendirir ve yapılan sınav sonucunda, bu personeli ihtiyaç duyan kurum ve kuruluşlara ihtiyaçları ölçüsünde dağıtır.

İşe alma konusunda yetkili kılınan kurumun mahiyeti, ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde sorumluluk ve görev tek bir organa verilmişken, bazı ülkelerde birden fazla teşkilata görev verilebilmektedir. Aynı şekilde, bu konuda görev yapan kurumların statüsü de farklılık gösterebilmektedir. Personelin işe alınması dahil, personel hizmetlerinin uhdesine verildiği organ bazen bir bakanlık, bazen bir genel müdürlük, bazen de heyet şeklinde teşkilatlandırılabilir. ⁶⁵

3.1.2. Kurumsal Sistem (Yerinden Yönetim Sistemi)

Kurumsal sistemde, kamu hizmetine personel alımı ile görevli bir tek merkezi organ yoktur. ⁶⁶ Her bir kurum personel politikasını kendisi belirler. Hizmete alacağı personelde arayacağı nitelikleri kendisi tespit eder ve kendi özel mevzuatında belirlenen esas ve usullere göre yarışma sınavı ya da re'sen atama yöntemiyle mevcut boş kadro/pozisyonlarına atamayı kendisi yapar.

Türkiye’de Devlet Memurları Kanunu 1965’deki şekli ile merkezi sistem ve kurumsal sisteme birlikte yer vermişti. 1984 Yılında yayımlanan 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile her kurumda ayrı sınav komisyonları kurulması sistemi kabul edilerek, “kurumsal sistem”le personel alınmıştır. Türkiye’deki süreç, ileride ayrıntılı bir şekilde ele alınacağından şimdilik bu kısa açıklama ile yetinilmiştir.

⁶⁵ Mustafa ATEŞ: a.g.e., 64.

⁶⁶ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 38.

3.1.3. Karma Sistem

Hizmete almada, aynı anda hem kurumsal hem de merkezi sitem uygulanmasına karma sistem adı verilir.

Bütün kamu personelinin tek bir merkez tarafından atanması çeşitli güçlüklerle neden olabilir. Merkezi yerleştirme sürecinin çok uzun olması, tamamlanması gereken prosedüre bağlı olması, boş kadro ya da pozisyonlara atama yapılmasını güçleştirebilir. İhtiyaç duyulan kadrolara kısa sürede atama yapılamaması, hizmette aksamalara yol açabilir. Bu sebeple, çok önemli makamlara yapılacak atamalar merkezi bir organ tarafından gerçekleştirilirken, yüksek nitelik gerektirmeyen, düşük dereceli memurluklara atama yapılması ilgili kurum ve kuruluşlara⁶⁷ bırakılabilir.

3.2. Hizmete Alınacakların Seçim Usulleri Yönünden Hizmete Alma Yöntemleri

Hizmete alınacakların seçim usulleri yönünden hizmete alma yöntemleri üç başlık altında incelenebilmektedir: 1. Kamu personelinin halk tarafından seçilmesi sistemi 2. Kamu personelinin belirli otoritelerce seçilmesi sistemi 3. Kamu personelinin sınav yöntemiyle seçilmesi sistemi.

3.2.1. Kamu Personelinin Halk Tarafından Seçilmesi Sistemi

Kamu personelinin hizmete alınmasında, halk iradesinin ön plana çıktığı bu sistemde, kamu personeli doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Hizmete almada halkın iradesi öncelikle belirleyici olduğundan, kamu hizmetlerinde işe alma uygulamalarında bu yöntem en “demokratik” yöntem olarak tanımlanmaktadır.⁶⁸ Bu sistem sayesinde halk, hangi tür kamu hizmetlerinden öncelikle faydalanmak istiyorsa, bu hizmetlere öncelik verecek kamu personelini iş başına getirecektir. Bu sayede, hem seçilen kamu personelinin arkasında halk desteğinin bulunması hem de, seçilen

⁶⁷ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 38.

⁶⁸ Mustafa ATEŞ: a.g.e., 73.

kamu personelinin doğrudan halkın tercihleri doğrultusunda hizmet yürütme gayretine girmesi, hizmette etkinlik ve verimliliği arttırabilecektir.

Kamu personelinin seçimle işe alınması yönteminin sakıncaları da mevcuttur. Her şeyden önce, hizmete girme başka hiçbir ölçüte bakılmaksızın sadece halkın oyu ile mümkün olduğundan, seçilenler, gerçekten o işin ehli, liyakatli kişiler olmaktan çok, seçmenler tarafından sempatik bulunmuş⁶⁹ olmaktan başka vasfı olmayan kişiler olabilirler. Bu durum, liyakatsiz ve ehliyetsiz kimselerin kamu hizmetlerine alınması anlamına gelir.

Kamu hizmetlerine seçim yöntemiyle atama yapılması sistemi bazı Avrupa ülkelerinde sınırlı bir şekilde denenmektedir. Sistemin çok yaygın bir şekilde uygulamaya konulduğu ülke A.B.D.'dir. bu ülkede federe devlet ve eyalet memurları seçim yoluyla iş başına gelirler.⁷⁰ Genellikle valilik ve belediye başkanlığı gibi üst düzey memurluklar için uygulanmakta olan bu yöntem, alt hizmet gruplarına dahil kamu personeli için uygulanmamaktadır.

3.2.2. Kamu Personelinin Belirli Otoritelerce Seçilmesi Sistemi

Kamu personelinin belirli makam ya da otoritelerce seçilmesi sisteminde nihai karar, bu konuda yetkili kılınmış makamlar tarafından verilmekte ve bu makamlar, kamu hizmetlerine kimlerin alınacağı konusunda mutlak bir yetkiye sahip bulunmaktadırlar. Bu sistemin adı "Spoils" (Yağma) sistemi ya da "Patronaj" (kayıрма) sistemidir.⁷¹ Kayırma sistemi, siyasal yağmacılık olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistem, siyasi iktidarla birlikte, kamu personelinin de değiştirilmesini ifade eder. Yeni gelen iktidar, kamu hizmetlerine kendi yandaşlarını alır.⁷²

⁶⁹ Mustafa ATEŞ: a.g.e., 74.

⁷⁰ Mustafa ATEŞ: a.g.e., 74.

⁷¹ Nuri Tortop: Personel Yönetimi, a.g.e., 48.

⁷² Mustafa Lütfi ŞEN: "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemi", AİD, 28/1, (Mart 1995), 80.

Modern kamu yönetimi anlayışının gelişmediği dönemlerde, kamu personeli, yöneticilerin (Beyler, Prensler veya Hükümdarlar) kişisel isteklerine göre hizmete alınır, çıkarılır, ödüllendirilir veya cezalandırılırdı. Kamu personeli bu idarelerde, iktidarda bulunanların emrinde, mutlak bir itaat ve sadakat anlayışı içinde çalışmak zorundaydılar. Belirli bir sınıfa ya da zümreye dayanan idarelerde, siyasi iktidarın emrinde veya yanında çalışanların, o sınıfa mensup olanlardan veya o sınıfa bağlı olup, onun menfaatine hizmet edecek kişilerden seçilmesi bir vakıdır.⁷³

“Ganimetler, muzaffer olana” sloganı XIX. Yüzyıldaki Amerikan siyaset hayatını özetleyen bir slogan mahiyetindedir. İlk kez Virginyalı aristokratlar sınıfına karşı 1828’de başkanlık seçimini kazanan General Jackson tarafından ortaya atılmıştır.⁷⁴ Andrew Jackson’un iktidara gelmesiyle, ganimet sistemi denilen sistem doğmuştur. Jackson’a göre her insan kamu görevinin üstesinden gelebilir, normal zekaya sahip herkes bu görevleri yerine getirebilir. Bu felsefeye uygun olarak, Amerika’da memurluğa giriş için aranılan koşullar kaldırılmış⁷⁵ Spoils (yağma) sistemi uygulanmaya başlamıştır.

Spoils sistemiyle birlikte bütün çalışanlar arasında moral bozukluğu başladığı gibi, verimlilik de azalmıştır. Bu nedenle A.B.D.’de, ganimet sisteminin kaldırılması, liyakat sisteminin kabulü yönünde 1879 yılından itibaren güçlü bir kamuoyu baskısı oluşmaya başlamıştır. Nitekim 1883 yılında George H. PENDLETON tarafından önerilen ve PENDLETON Kanunu diye adlandırılan kamu görevlileri kanunu kabul edilmiştir. Kabul edilen bu kanunla, personel sisteminin özerk bir merkezi personel komisyonu tarafından yönetilmesi, memurların açık yarışma sınavına göre seçilmesi ilkeleri benimsenerek, kamu personelinin siyasi vaatlerde bulunmaları,

⁷³ Hasan Şükrü ADAL: Kamu Personel İdaresi, A.Sait Matbaası, (1968), 101.

⁷⁴ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 48.

⁷⁵ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 49.

amirlerine bu konuda baskı yapmaları ve yardım kabul etmeleri yasaklanmıştır.⁷⁶

3.2.3. Kamu Personelinin Sınav Yöntemiyle Seçilmesi Sistemi

Kamu personelinin sınav yöntemiyle seçilerek hizmete alınması sistemine “yarışma sistemi”, “yeterlik sistemi” veya “liyakat sistemi” gibi adlar⁷⁷ verilmektedir. Farklı şekillerde adlandırılmış olsa da, bu üç sistem, personelin hizmete objektif ölçütler esasında alınmasını öngörmektedir.

Liyakat sistemi, insanlığın gelişim süreci içerisinde, hukuk devletinin ve insan hakları anlayışındaki gelişmelerin getirdiği bir rejimdir. Bu sistemde, kamu hizmetine girmek isteyen adaylarda aranılacak nitelikler, şu veya bu kişiye, sınıfa, zümreye, siyasal partiye yakınlık veya bağlılık değil; bilgi, donanım, algılama kapasitesi ve ehliyet olacaktır. Patronaj sistemi, küçük bir azınlığın egemenliğini ve sınıf veya zümre egemenliğini perçinleyerek, hukuk devletini ve demokratik rejimi çökertir.⁷⁸ Bu açıdan bakıldığında, kamu hizmetine alma biçimiyle, ülkenin siyasal rejimi ve işleyişi arasında yakın ilişki bulunduğu söylenebilir.

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerinde görev alacak personele, bu görevlere çağrılmada, göreve alınmada, ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda, tüm hizmet koşullarında, mesleki / bilimsel kariyer ve becerilerin, ehliyetin esas alınması suretiyle, tarafsız ve adil bir biçimde, objektif hukuk kurallarının, sorumlu bir organın yönetim ve denetimi altında uygulanması rejimidir.⁷⁹ Liyakat ilkesinin personel rejimi içerisindeki uygulaması, personelin hizmete girişinden, kamu hizmetinin sona ermesine kadar devam eder.

⁷⁶ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi, a.g.e., 49-50.

⁷⁷ Mustafa ATEŞ: a.g.e., 75.

⁷⁸ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 102.

⁷⁹ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 103.

Liyakat ilkesinin uzantısı olarak kamu görevlerine sınavla personel alınması sistemi, hizmete kimin alınacağını “objektif” bir sınavla belirlenmesi sistemidir. Bu sistemde, hizmete alınacaklarda aranılacak koşullar, kişilerden bağımsız olarak, önceden yapılmış görev tanımı, iş analizi çalışmaları sonucunda belirlenmiştir. Aynı şekilde, hizmete giriş için yapılacak başvurularda, aynı niteliklere sahip herkese eşit fırsat tanınması esastır. Hizmete girmek isteyen adaylar, eşit koşullar altında yarışma ve/veya yeterlik sınavlarına girmek suretiyle, hizmete alınmaya ehil olduklarını kanıtladıkları takdirde işe alınırlar.⁸⁰

Sınav, bir “saptama”, “ölçme ve değerlendirme” aracıdır.⁸¹ Kamu yönetiminde sınav, eşitlik ve liyakat ilkelerini gerçekleştirecek etkili bir araç olarak görülür ve kullanılır. İyi bir idare ile demokrasiyi bağdaştırmanın ilk koşulu, kamu hizmetlerine girişte, hizmetin gerektirdiği nitelikleri taşıyan kimselerin seçilebilmesinin sağlanmasıdır.⁸² Bu anlamda, hizmete girişte sınav sisteminin uygulanması da devletin demokratik olmasını sağlayan bir araçtır.

⁸⁰ Mustafa ATEŞ: a.g.e., 76.

⁸¹ Cahit TUTUM: Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, (Ankara 1979), 109.

⁸² Cahit TUTUM: Personel Yönetimi, a.g.e., 109.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU HİZMETLERİNE ALMA POLİTİKALARININ GELİŞİM EVRELERİ

1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI

1.1. Tanzimat'a Kadar Olan Dönem

Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet teşkilatı, merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere ikili bir tasnif esasında ele alınabilir.¹ Merkez teşkilatını altı başlık altında incelemek mümkündür: a) Padişah ve Saray b) Divan-ı Hümayun ve ona bağlı bürolar c) Vezir-i Azam ve Bab-ı Ali d) Bab-ı Fetva ve İlmiye teşkilatı e) Defterdarlık ve Maliye teşkilatı f) Kapıkulu Ocakları ve Donanma.²

Osmanlı İmparatorluğunun taşra teşkilatındaki temel idari birimi "Sancak"tı.³ Zaman içerisinde özellikle Rumeli'de fetihlerin artması sancakların üzerinde de bir kategori tesisini zorunlu kıldı ve bu zorunluluk üzerine "Beylerbeyi" müessesesi ihdas edildi.

Sancak, tımar sisteminin uygulandığı idari birimdir ve tipik Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan meydana gelen bir bütündür. Bu anlamda sancak; askeri, idari ve mali yönden tımar sistemi içerisinde Osmanlı İmparatorluğunun taşra teşkilatının ana birimidir.⁴

¹ İlber ORTAYLI: Türkiye İdare Tarihi, TODAİE Yayını No:180, (Ankara 1979), 132-188.

² İlber ORTAYLI: a.g.e., 132.

³ İlber ORTAYLI: a.g.e., 184.

⁴ İlber ORTAYLI: a.g.e., 185-186.

Tanzimat öncesinde Osmanlı Devletinin ihtiyacı olan memurlar, “oto-didaktik”⁵ bir yöntemle yetiştirilmekteydi. Usta-çırak ilişkisi olarak da tanımlanabilecek bu sistemde, özellikle memurların ya da ileri gelenlerin çocukları 12–13 yaşlarından itibaren kamu kurumlarına “çırak” olarak gelip gitmeye başlar, 3–5 yıl sonra “mülazım” olarak memuriyete aday olur, sonra da boş olan memuriyetlere atamaları yapıldı. Üst düzey bürokrat olarak adlandırılacak idareci konumundaki memuriyetlere ise daha çok “devşirmeler” atanmıştır. “Enderun”da uzun bir eğitimden geçen bu devşirmeler liyakatlerine göre asker ve sivil yönetim kadrolarına atanmışlardır.⁶

Osmanlı İmparatorluğunda memurlar (4) hizmet sınıfına ayrılmıştır:⁷

— Mülkiye Sınıfı: Osmanlı İmparatorluğunun en yüksek sivil ve askeri yöneticilerinin oluşturduğu bir sınıftı. Sadrazam, komutanlar, vezirler, beylerbeyi, sancak beyleri, yüksek sevk ve idare hizmetlerinde bulunanlar bu sınıftaydı.

— Kalemîye sınıfı: Devletin arazisine ilişkin gerekli kayıtları tutan ve devlet haberleşmesini idare eden görevlileri içeren sınıftır. Bu sınıfta görev yapan bürokratlara “Hacegan” (hoca, kalem efendisi) adı verilirdi.

— İlmiye sınıfı: Bu sınıfta görev yapanlar sadece bilim ve eğitim hizmetlerini yürütmez, aynı zamanda yargı, yönetim ve belediye hizmetlerinde de etkindir. İlmiye sınıfının başlıca üç işlevi vardır: 1. Tedris (eğitim), 2. İfta (fetva görevi), 3. Kaza (yargı) ve yönetim görevi.⁸ Şeyhülislam, müftüler ve kadılar bu sınıfta yer almaktaydı.⁹

⁵ Hüseyin ÖZDEMİR: Osmanlı Devletinde Bürokrasi, Okumuş Adam Yay., (İstanbul 2001), 194.

⁶ Hüseyin ÖZDEMİR: a.g.e., 194.

⁷ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 10.

⁸ İlber ORTAYLI: a.g.e., 165.

⁹ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 10.

— Seyfiye sınıfı: Askerlik hizmetlerinin çeşitli sorumluluk derecelerindeki yeniçeri ve sipahi teşkilatının yönetiminden sorumlu olan memurları içeren sınıftır. Üst düzey askeri yetkililer dışında kalan yeniçeriler ve humbaracılar bu sınıfa dahildir.¹⁰

1.2. Tanzimat Dönemi (Yönetimin Modernleşmesi, Memurluk Mektepleri, Memuriyete Girişin Şarta Bağlanması)

Tanzimat'tan sonra Osmanlı yönetim yapısı modernleşme sürecine girdi. Ancak bu dönemde girilen modernleşme süreci bir tek ana hedefe yönelmişti: merkezi iktidar ve merkezi yönetim. İttihat ve Terakki iktidarı, nazırlıkları parti kontrolünde tuttuğu kadar, Sarayı bile Bab-ı Ali'nin ve dolayısıyla partinin nüfuzu altına aldı. Demiryolu, posta ve telgraf sistemi merkezi kontrolün etkinliğini artırdı. İttihat ve Terakki'nin bu temayülü, belediyeleri bile merkezi yönetimin organı haline getirmeye kadar vardı.¹¹ Cumhuriyetin kurulmasından sonra oluşturulan “yeni” devlet yapısının büyük ölçüde merkeziyetçi bir anlayışa dayanmasının temelleri buralarda aranabilir.

İmparatorluk içinde anayasa hareketlerinin başlamasıyla birlikte, yükselme döneminde iyi işlediği kabul edilen yeterlik ilkesiyle ilgili olarak yeni düzenlemeler yapılması yoluna gidildiği gözlenmektedir. Nitekim 1876 Anayasası'nda, memurluk statüsünün tek taraflı olarak düzenleneceği (statü hukukuna geçiş), atamalarda yetenek ve yeterliliğe önem verileceği ve memurluk güvencesi gibi prensiplere yer verilmek¹² suretiyle, hizmete giriş belirli kurallara ve memuriyet de statüye kavuşturulmuş olmaktadır.

Yaşanan modernleşme sürecinde en önemli sorun, yeni sistemleri uygulayacak yetişmiş, nitelikli memurlara duyulan ihtiyaçtı. Bu nedenle öncelikle memur yetiştiren okulların açılması gerekiyordu.¹³

¹⁰ Tayfun AKGÜNER: a.g.e., 10.

¹¹ İlber ORTAYLI: a.g.e., 309.

¹² Burhan AYKAÇ: “Personel Yönetiminde...”, a.g.m., 103.

¹³ Hüseyin ÖZDEMİR: a.g.e., 195.

Memurların yetiştirilmesi konusunda ilk adım Mekteb-i Maarif-i Adliye'nin açılmasıydı. Bu okul, Bab-ı Ali ve Maliye Nezaretinin ihtiyacı olan memurları yetiştirmeye yönelik olarak kurulmuştu. Buradan mezun olanlar Maliye ya da Bab-ı Ali kalemlerinden hangisine girmek istiyorlarsa ilgili kalemin şefi ve nazırın huzurunda sınav yapılarak memuriyete alınacaklar ve bu kalemlere, dışarıdan kesinlikle memur alınmayacaktı.¹⁴ Bu dönemde memur yetiştirme amacıyla açılan diğer okullar şunlardı: Mekteb-i Ulum-ı Edebiye, Mekteb-i Mülkiye, Maliye Memurları Mektebi, Rüsumat Memurları Mektebi, Polis Memurları Mektebi, Aşı Memurları Mektebi, Darülbeydi.

Kalemlerden herhangi birine memur olarak girebilmek için, mezun olanlar ilgili kaleme dilekçe ile başvuruyorlardı. Adayın dilekçesi, mezuniyete ilişkin beyanın teyidi için, Mekteb-i Rüştîye Nazırı'na havale ediliyordu. Mezuniyete dair cevap üzerine, Maliyeden gelecek "teviz" (uygun görüş, atama izni) doğrultusunda adaya Rüus-ı Hümayun (atama belgesi) verildikten sonra memuriyete atanma gerçekleşmiş oluyordu. Hizmete alınacaklarda, iyi ahlak sahibi olma, dürüstlük, sır tutma ve arkadaşlık ettiği kişilere dikkat etme gibi özellikler aranıyordu. 1847 Yılına kadar kâtip çocukları kalemlere sınavsız girebilmekteyken, bu tarihte yapılan düzenlemeyle, bunların da Mekteb-i Maarif'te öğrenim gördükten sonra hizmete alınmaları karara bağlanmıştı. Mekteb-i Rüştîye Nezareti'nin kaldırılmasından sonra, hizmete alınacakların yeteneklerinin tespiti ve işlemlerinin yürütülmesi görevi, Meclis-i Maarif-i Umumiye'ye verilmişti.¹⁵

1.2.1. Genel Olarak Hizmete Alma Şartları ve Memurluk Yemini

Tanzimat'tan sonra kamu hizmetlerine giriş şartları genel olarak şunlardı: Osmanlı Devleti tebaasından olmak, 20 yaşını ikmal etmiş olmak, iyi ahlak sahibi olmak, gireceği memuriyet için gerekli bilgilere sahip olduğunu bitirdiği okulun diploması ile veya bir encümen huzurunda sınav olmak suretiyle tevsik etmek, bir seneden fazla süre ile hapis cezası almamış

¹⁴ Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 195.

¹⁵ Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 196.

olmak, medeni haklardan mahrum bulunmamak, askerlikle ilgisi olmamak, hiçbir hastalığı bulunmamak.¹⁶ Osmanlı Devleti için getirilen memuriyete giriş koşulları, günümüzde kamu hizmetlerine girmek için aranan koşullarla (yaş, öğrenim, askerlik, sağlık ve adli sicil gibi) büyük ölçüde benzerlikler göstermektedir.

Memuriyete giriş için ilgili meslek okulu mezunu olmak, şart olmakla birlikte, uygulamada bu tam olarak gerçekleşmemiştir. Hem okuduğu meslek okulu ile ilgili alan dışında bir memuriyete girişler olmuş, hem de eski uygulamaların bir devamı olarak sınavsız memuriyete alımlar yapılmıştır.

1839 Yılında memurlara işe başlarken yemin etme zorunluluğu getirilmiştir. “1850 Yılından itibaren Bab-ı Ali’de başta sadrazam olmak üzere önemli devlet adamları padişah huzurunda, Vükela ve rical Meclis-i Vala’da, İlmiyye mensupları Meşihat’ta ve taşra memurları da idare meclisi huzurunda, Kuran-ı Kerim’e el koyarak şu yazılı yemini yapmışlardır: ‘padişahıma ve devlet-i aliyyelerine sadakatten ayrılmayacağıma ve padişahımın ruhsat-ı seniyyesiyle kabulü mecaz olan hedaya-yı resmiyeden başka memnu olan hediye-yi kabul etmeyeceğime ve emval-i miriyeden irtikap ve telef etmeyip ve hiç kimseye ettirmeyeceğime ve lüzum-ı hakiki tebeyyün etmedikçe hazine-i miriyeye masarır vukuunu tecviz eylemeyeceğime ve icab-ı sahih olmadıkça mücerred riayet-i hatıra mebni memur istihdamına lüzum göstermeyeceğime vallahi.”¹⁷ Memuriyete giriş öncesinde edilmesi öngörülen yeminin, memuriyet süresince yapılması muhtemel suiistimalleri içerdiği varsayıldığında, memuriyete hizmet icabına göre değil de “riyet-i hatıra”ya dayanılarak alım yapıldığı yönündeki şikâyet ve sorunun çok eskiye dayandığı söylenebilir.

¹⁶ Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 199.

¹⁷ M. Zeki PAKALIN: Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, MEB Yayını, C.III, (İstanbul 1954)’ten naklen, Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 201.

1.2.2. Bakanlıklarda İşe Alma Esasları

Kanun-i Esasi'de memuriyete giriş işlemlerinin bakanlıkların sorumlulukları altında yürütülmesi benimsenmiştir. Aynı zamanda, hizmete almada Türkçe bilme koşulu ilk kez 1876 Anayasası ile getirilmiştir¹⁸. Bakanlıklar da memur atamalarını gerçekleştirmek üzere özel komisyonlar kurmuştur. Bu çerçevede, Dâhiliye Nezaretinde "İmtihan-ı Memurin-i Mülkiye Komisyonu", Nafia (Bayındırlık ve İskan) Vekaletinde "Memurin Komisyonu", Hariciye Vekaletinde ise "İntihab-ı Memurin-i Hariciye Komisyonu" kurulmuştur.¹⁹

Komisyonlar eliyle yürütülen sınavlarda, sınav konuları ve soruların mahiyeti, girilecek mesleğe göre farklılık gösteriyordu. Nahiye, Maliye ve Tahrirat müdürlüğü için matematik, Türkçe ve mesleki konulardan yedi, kaymakamlık için dokuz soru sorulması öngörülmüştü. Komisyonda değerlendirilen sınav sonuçlarına "uygun" veya "uygun değil" diye yazılıp, kazananların ismi ve hizmet sınıfı kendisine bildirilecekti. Üç defa sınavı kazanamayan bir daha sınava kabul edilmeyecekti.

Maliye Nezaretinde kurulan Memurin-i Maliye İntihap Komisyonu, Nezaretin atama nizamnamesi gereğince, Bakanlığa ihtiyaç duyulan memurların alınması ile görevlendirilmişti. Komisyon, Hazine-i Celile kalemleri ile vilayet muhasebe kalemleri için en az İdadi Mektebi mezunu olmak şartıyla memur alacaktı. Vilayet ve livalarda, İdadi mektebi mezunları alınacak, talipli yoksa hariçten de memur alınabilecekti.²⁰

Vilayetlerde, mal memurları, derece-i ula, derece-i saniye ve derece-i salise olmak üzere üç dereceye ayrılacaktı. Bu derece ve sınıflardaki memuriyetlere, Mekteb-i Mülkiye ve Mekteb-i Sultani'den mezun olanlar alınacaktı. Tahsildarlıklara, sandık emirliklerine ve mal memuriyetlerine

¹⁸ Birgül Ayman GÜLER: Kamu Personeli, a.g.e., 158.

¹⁹ Hüseyin ÖZDEMİR: a.g.e., 204.

²⁰ Hüseyin ÖZDEMİR: a.g.e., 197.

Mekteb-i İdadiye ve Daruşşafaka mezunları da alınabilecekti.²¹ Memuriyetler günümüzde de olduğu gibi önem derecesine göre ayrıma tabi tutulmuş ve daha yüksek dereceli olarak tanımlanan memuriyetler için yüksek öğrenim görmüş olma koşulu aranırken, daha düşük memuriyetler için daha düşük öğrenim seviyeleri yeterli bulunmuştur.

Baş hademe ve odacılar memuriyete giriş koşullarını taşımaları kaydıyla memurin idaresince belirlenecek ve Nafia Nezaretince tayin edilecekti. Vilayetlere ait hesap ve yazı işleri ile ilgili memuriyetlere girecekler için mahalli idarelerce oluşturulacak komisyon huzurunda, görevlere ait işlerden sınav yapılacaktı. Özel ihtisas gerektiren fen memurluklarına ve teknik kadrolara talep çok ise sınavla personel alımı yapılacaktı.²² Hizmetlilerin ve teknik personelin Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca atanması uygulaması, Cumhuriyetten sonra da bir süre devam etmiştir.

Mühendislik okulundan (5) yıllık bir eğitimden sonra mezun olan mühendislerin “zorunlu hizmet” yükümlülükleri bulunuyordu. Mühendislerin, mezuniyetlerinden itibaren her yılın masrafına karşılık ikişer yıldan toplam (10) yıl süreyle Nafia Nezaretinin göstereceği yerlerde görev yapmaları zorunluydu. Bu zorunluluğu yerine getirmeyenler, hizmet edilmeyen her bir yıl için 400 kuruş iâşe masrafını Maliye Hazinesine ödemeye mecbur tutulmuştu.²³ Zorunlu hizmet uygulamasının, temininde ve istihdamında çok güçlük personel için yapıldığı düşünüldüğünde, günümüzde tabipler için duyulan ihtiyacın, o dönemde çok zor yetişen teknik personel için hissedildiği söylenebilir.

1.2.3. Memurin-i Mülkiye Komisyonu²⁴

Memurin-i Mülkiye Komisyonu, bürokrasideki bütün memur atamalarını tek bir sisteme oturtmak, merkezdeki bütün kurumlarla ve taşradaki valilerle

²¹ Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 198.

²² Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 198.

²³ Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 199.

²⁴ Hüseyin ÖZDEMİR:a.g.e., 208-211.

iletişim içinde hizmete alma, terfi, yer değiştirme iş ve işlemlerini yürütmek üzere, 1896 Yılında kurulmuştu.

Komisyon, Osmanlı Devlet Salnamelerinde Bab-ı Ali bünyesinde müstakil bir teşkilat olarak yer almaktadır. Komisyonun bir genel müdür, bir muavin, komisyon kalemi, tetkikat kalemi, tescilat kalemi, vukuat kalemi ve evrak kaleminde oluşan bir teşkilat yapısı mevcuttur. Komisyonun Başkan ve üyelerinin atanmaları ile görevden alınmaları, Sadaretin bilgisi dahilinde, Padişahın iradesiyle mümkün olabiliyordu. Komisyon bir başkan ve altı üyeden müteşekkildi ve Müslüman ve gayri Müslim karması bir ye yapısına sahipti.²⁵ yeler, Padişaha ve devlete sadakatle bağlı kalacaklar ve hatır, gönül dinlemeksizin kanunlara, nizamlara uygun hareket edeceklerdi.

Komisyon faaliyetlerini, hem merkez teşkilatıyla hem de taşrada valiliklerle iletişim ve işbirliği içinde yrtecekti. Atanmaları Padişahın iradesini gerektiren mülkiye ve maliye memurları, başvurularını Sadaret'e yapacaklar ve sonra Bab-ı Ali'den tetkik için Memurin-i Mülkiye Komisyonuna vereceklerdi. Burada incelenen başvuru, sicil-i ahval kayıtlarında da istihdamlarına engel bir hal tespit edilmediği takdirde, tekrar Sadaret'e (atama için) gönderilecekti. Bu inceleme ve araştırma süreci işletilmeksizin hiçbir atama yapılmayacaktı.

2. TEK PARTİLİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1923–1950)

2.1. Cumhuriyete Devredilen Kurumlar ve Kadrolar

Yeni kurulan Türk Devleti, Osmanlı İmparatorluğu döneminde ihdas edilmiş olan kurumlarla beraber, bu kurumlarda çalışan personeli de devraldı.

²⁵ Birgül Ayman GÜLER: Kamu Personeli, a.g.e., 161.

İmparatorluk personeline dair çok net rakamlar bulunmamakla birlikte, kurumlar ve toplam memur adedi hakkında şu rakamlar verilebilir:²⁶

Maliye Bakanlığı,

Duyun-u Umumiye İdaresi,

Divan-ı Muhasebat (Sayıştay),

Posta ve Telgraf,

Defter-i Hakani (Tapu İdaresi),

Hicaz Demiryolu,

Sadaret (Başbakanlık),

Dâhiliye (İçişleri),

Emniyet-i Umumiye (Emniyet Genel Müdürlüğü),

Şura-i Devlet (Danıştay),

Hariciye (Dışişleri),

İlmiye (Diyanet),

Adliye,

Maarif (Eğitim),

Nafia (Bayındırlık),

Ticaret ve Ziraat,

Jandarma,

²⁶ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 38.

Bahriye,

İmalat-ı Harbiye.

Sıralanan bu kurumlarda çalışan personelin 1910 Yılındaki sayısı (son üç kurumun sadece askeri kâtiplerle, subayları) Merkez’de (İstanbul’da), (9185) adet, Taşra’da (128.353) adet olmak üzere toplam (137.538) adettir.²⁷

Cumhuriyetin ilanından sonra bu personelden ne kadarının yeni yönetime devredildiğine dair açık ve net bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak İstatistik Umum Müdürlüğünün kurulmasından sonra yapılan anket sonuçları sayısal görünüm hakkında bilgi vermektedir. 1931 Yılı itibarıyla memur ve müstahdem dağılımı şu şekildedir.²⁸

1. Genel Bütçeye Dâhil Memur ve Ücretliler:

Barem içi Memurlar	42.209
Barem dışı memurlar	3.478
Ücretliler	12.431
Toplam	58.118

2. Katma Bütçeye Dâhil Memurlar ve Ücretliler:

Maaşlı	3.704
Ücretli	13.114
Toplam	16.818

3. Yevmiye ile İstihdam Edilenler: **11.218**

²⁷ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 38.

²⁸ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 39.

4. Özel İdareler:

Memur	15.572
Ücretli	8.427
Toplam	16.818

5. Belediyelerdeki Memurlar 5.180

Genel Toplam 116.333

1910 Yılında (137.538) adet olan kamu personeli sayısının, 1931 Yılına gelindiğinde (116.333) adede düşmüş olduğu gözlenmektedir.

Cumhuriyet idaresinin Osmanlı imparatorluğundan devraldığı personel dağılımından sonra, devralınan personel rejimi ve yönetim anlayışı ana hatlarıyla şu şekilde tarif edilebilir:²⁹

— İmparatorluğun personel rejimi esasen, belirli okullardan mezuniyeti müteakip atama yapılan mesleklere dayanan fakat teminatını kaybeden “kariyer sistemi” özelliğini taşıyordu.

— Memurlar, kanun, tüzük ve kararnamelerde düzenlenen bir “statü rejimi” içinde çalışıyordu.

— Her hizmet ayrı statülerle ifa edildiğinden toplu ve ahenkli bir sınıflandırma sistemi mevcut değildi.

— Hizmete almada “liyakat sistemi” benimsenmemişti. Meşrutiyet’ten sonra siyasi partiler rejimi, kayırma usulünü ve partizanlığı artırmıştı. Memuriyete girişte ayrışma sınavları rejimi yerine, bazı basit görevler için sınırlı bir ehliyet imtihanı yöntemi uygulanıyordu. Bu sınavlarda merkezi bir sistematikten uzak, düzensiz ve kontrolsüzdü.

²⁹ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 39-41.

- Memur devlete değil, Padişaha ve Halifeye sadakatle bağlıydı.
- Görevde yükselmelerde kıdem esastı.
- Memurların emeklilik hakkı vardı.
- Memurlar ticaret veya sanatla meşgul olamazlardı.
- Memurların siyasetle uğraşmaları yasaktı.
- Memurların sendika kurma ve grev hakkı bulunmuyordu.
- Memurlar işledikleri suçlardan ötürü özel bir yargılama sürecine tabidiler.
- Memurluk güvencesi mevcut değildi. Açıkta kalmak korkusu devlet memuru için kâbustu. “Kadro Tenkisi” adı altında toplu işten çıkarmalar vaki idi.

Cumhuriyet döneminde personel rejimine yönelik ilk toplu düzenleme hareketi 1926 Yılında yapıldı. 18/03/1926’da yürürlüğe konulan 788 sayılı “Memurin Kanunu”, Türk Kamu Personel rejiminin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi amacını taşıyordu.

2.2. Yasal Düzenlemeler

Kamu personelinin hizmete alınma koşulları ve nitelikleri konusunda Cumhuriyetin ilanından sonra önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1924 Anayasasının “memurlar” başlıklı 92 nci maddesinde “siyasi hakları olan her Türkün, yeterliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olmak hakkıdır.” hükmüne ve 93 üncü maddesinde de “Bütün memurların, nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla düzenlenir.”³⁰ hükmüne yer verilerek memuriyete girişte “ehliyet” ve “liyakat” unsurlarının zorunluluğu ve bunlara

³⁰ www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm, 20/05/2006.

ilişkin diğer hususların kanunla düzenleneceği temel esas olarak benimsenmiştir.

2.2.1. Hizmete Girişin Genel Şartlara Bağlanması ve Kadınlara Kanunla Memurluk Hakkı Tanınması: Memurin Kanunu

18/03/1926 tarihli ve 788 sayılı “Memurin Kanunu”³¹, Kamu personelinin hukuki, mali ve sosyal statüsünü tanımlayan ilk kanun niteliğindedir. O döneme kadar mozaik görünümü³² veren Türk kamu personel sistemi, Memurin Kanunu ile personel yönetiminde bir örneklik sağlanmasına imkân veren bir zemine kavuşmuştur.

Memurin Kanunuyla kamu personeli “memur” ve “müstahdem” şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutularak “memur”, “Kendisine Devlet hizmeti tevdi edilen ve bütçe eki kadro kütüğüne bağlı olarak, genel ya da özel bütçeden maaş alan kimse” şeklinde tanımlandıktan sonra, bu Kanunun askerler hariç tüm devlet memurları hakkında uygulanacağı belirtilmiş, memur ve müstahdem olabilmenin koşulları sayılmış, adaylık, memurların hak ve sorumlulukları, tarafsızlıkları, sicilleri ile terfi, takdir, cezalandırma, yer değiştirme, emeklilik, izin gibi konular düzenleme altına alınmıştır.³³

Memur olmanın genel şartları şunlardır:³⁴

1. Türk olmak,
2. Siyasi hakları kullanma ehliyetine sahip olmak,
3. İyi ahlak sahibinden olmak ve haysiyet ve namus kırıcı cürüm ve ağır hapis veya o derecede cezayı gerektiren bir fiil ile mahkûm bulunmamak,

³¹ Düstur 3, Cilt 7, 667.

³² M.Kemal ÖKTEM: “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, AİD, 25/2, (Haziran 1992), 89.

³³ Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923–1938), Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, (Ankara 1982), 11.

³⁴ İbrahim DEMİR: Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50 nci Yılında Devlet Memuru, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, (Ankara 1973), 28.

4. En az ortaokul mezunu olmak, (Bu şartı taşıyanlardan çok sayıda istekli bulunduğu veya adaylar arasında ortaokul mezunları bulunmadığı halde yarışma ile hizmete alınır.)

5. Eylemli askerlik hizmetini yapmış veya yedeğe alınmış olmak ya da askerlik hizmetini yapmaya elverişli olmadığı saptanmış bulunmak veya ertelenmiş olmak,

6. Bulaşıcı hastalıklara yakalanmamış olmak veya görevini sürekli olarak yapmaya engel bedeni ve akli sakatlık ve hastalık sahibi bulunmamak,

7. Yabancı uyruklu kız ve kadınlarla evli olmamak.

Söz konusu Memurin Kanununun 5 inci maddesinde ise müstahdem (hizmetli) olabilmek için gerekli genel şartlar sayılmıştır. Buna göre memurlar için öngörülen koşulların 1,3 ve 6 ncı maddelerinde sayılanlar aynen aranmış, 2 nci koşul olarak, siyasi hakları kullanma ehliyeti yerine “kamu haklarından mahrumiyet cezası ile mahkûm olmamak” şartı getirilerek, bunlardan başkaca koşul (öğrenim, sınav v.b.) aranmamıştır.

Memuriyete girişe dair genel koşullar incelendiğinde, memurluğun statü hukuku kapsamına alınması ve bu statüye giriş için belirli şartlar aranması önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.³⁵ “İyi ahlak sahibi olmak” şeklinde sübjektif değerlendirmeye açık şartlar aranması, yabancı uyrukluyla evli olmanın memuriyete engel olarak değerlendirilmesi dikkat çekicidir.

Memurin Kanununun hizmete girişte eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesi açısından en önemli özelliği, kadınlara memurluk hakkının açıkça tanınmış olmasıdır. Kanunun 6 ncı maddesinde, “Kadınların memur ve müstahdem olmaları caizdir. Ne gibi memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilecekleri her vekâletin memurlarına ait kanunlarda tesbit olunur.” hükmüne yer verilerek

³⁵ Sait GÜRAN: a.g.e., 219-220.

kanunlara memurluk ve müstahdemlik yolu açılmış ancak bunların görev alanlarına sınırlama getirilebileceği belirtilmiştir.

Memurin Kanunu, memuriyete giriş açısından genel koşullar önermiştir. Kanunun geçici 2 nci maddesinde, her bir kurumun kendi memurları için çıkaracağı özel kanunlarda ayrıca düzenleme yetkisi verilmiş olup, kurumlar bilahare çıkardıkları kanunlarla memuriyete giriş için ayrı koşullar aramışlardır.

Bu çerçevede, Memurin Kanununda aranan şartlara ilave olarak, İçişleri Bakanlığında, merkezdeki şube müdürleri ile taşradaki kaymakam, mektupçu, hukuk işleri müdürü ve emniyet müdürlerinin yüksek okul mezunları arasından atanmasını öngörülmüştür³⁶. Keza, Dışişleri Teşkilatında meslek memurluğuna kabul için, yüksek okul mezunu olmayı, belirli yabancı dilleri yazmaya ve konuşmaya yetenekli olmayı sınavla ispat etme şartı getirilmiştir³⁷. Bilahare, 23/06/1936 tarihli ve 3017 sayılı Kanunla, bu Kanunda değişiklik öngören 4258 sayılı Kanun, hekimlik, eczacılık, kimyagerlik ve ebelik gibi mesleki bilgilere ihtiyaç gösteren sanatları yapmak ve memuriyet kadrolarında bu alanda görev yapmak, mesleki yüksek öğrenim veren okullardan diploma almış olma ve bu sanatları icraya usulü dairesinde mezun bulunma şartına bağlanmıştır.

Yapılan özel düzenlemeler sadece öğrenim ve sınav gibi şartlar öngörülmemiş olup, bunlar dışında daha özel koşullar da aranabilmektedir. Örneğin, “İnhisarlar Umum Müdürlüğü Memurlar Nizamnamesi”³⁸’nin “memurluğa kabul şartlarını düzenleyen 2 nci maddesinde, Memurin Kanununda yer alan genel şartlar dışında, “fena ahlak ile dile düşmüş, kumar oynamağı ve sarhoşluğu itiyat edinmiş ve kumar oynatmış olmamak.”, “Yabancı ile evli olmamak veya nikahsız olarak karı koca gibi yaşamamak” ve “45 yaşını geçmemiş olmak” gibi şartlar aranmıştır.

³⁶ 10/06/1930 tarihli ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, Düstur C.11, s. 1795.

³⁷ 17/07/1927 tarihli ve 1154 sayılı Hariciye Vekaleti Memurin Kanunu, Düstur C. 8, s.1865.

³⁸ 16/06/1942 tarihli ve 2-18131 sayılı “İnhisarlar Umum Müdürlüğü Memurlar Nizamnamesi”, 03/07/1942 tarihli ve 5148 sayılı Resmi Gazete.

2.2.2. Hizmete Girişin Sınav Şartına Bağlanması: Barem Kanunu

Memurin Kanunu ile genel koşullar öngörülmüş ve memuriyete girişte “sınav şartı” kurumsal düzenlemelere bırakılmıştır. Memuriyete girişte “sınav” koşulunun kanunla zorunlu kılınması ilk defa Türk Kamu Personel rejimine “Barem Kanunu” adıyla girmiş olan³⁹ 30/06/1939 tarihli ve 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun”la mümkün olmuştur. Söz konusu Kanunun 17 inci maddesinde, “Mesleki tahsil görerek mesleklerine ait daire ve vazifelere intisap edenler ile bu Kanunun 6 ncı ve 13 üncü maddelerinde yazılı vazifelere alınanlar müstesna olmak üzere bidayeten memuriyete alınacakların müsabaka imtihanına ve birden fazla talip bulunmadığı takdirde ehliyet imtihanına girip kazanmaları şarttır.” Hükmü ile memuriyete “bidayeten” (açıktan, ilk defa) girişte, “müsabaka” (yarışma) ve/veya “ehliyet” (yeterlik) sınavları şartı getirilmiştir. Bir başka deyişle, boş kadro sayısından fazla aday bulunması halinde yarışma sınavı, kadro sayısı kadar veya daha az aday bulunması halinde ise yeterlik sınavı yapılması esastır.

Diğer taraftan aynı kanunla bazı görevlere yapılacak atamalar sınav şartından istisna tutulmuştur. İstisnai görevler şu şekilde sıralanabilir:

- Umumi müfettişlik,
- Riyaseticumhur Dairesi Memurlukları,
- Hususi Kalem Müdürlükleri,
- Mütercimlikler,
- Elçilikler,
- Valilikler,

³⁹ Selçuk KANTARCIOĞLU: Devlet Personel Rejimi, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını No: 34, (Ankara, 1977), 18.

— Hukuk Müşavirlikleri,

—Mesleki eğitim görerek, mesleklerine ait görevlere (tabiplik, eczacılık v.b.) atananlar,

— Özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç gösteren memuriyetler.

Kamu hizmetlerine girişte belirli koşullar aranmasının yanında, sınav şartının getirilmiş olmasıyla birlikte bu düzenleme, uygulamaya dönük olarak tüzük, yönetmelik gibi daha alt düzenlemelerle desteklenmediği için sistem tam olarak gelişmemiştir. İstisnai memuriyet kapsamının hayli geniş tutulmuş olması da sınav sisteminin tam olarak uygulanmasına engel teşkil etmiştir.⁴⁰

2.3. Neumark Raporu

1949 Yılında Başbakanlığın emriyle, devlet yönetiminde rasyonel çalışma açısından mevcut bulunan eksikliklerin tespiti konusunda incelemeler yapmak üzere, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyelerinden Prof. F. Neumark görevlendirilmiştir.

Prof. Neumark görüşlerini “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”da açıklamıştır⁴¹. Neumark, raporunda genel olarak Türk Kamu Yönetim sisteminde ve personel rejiminde yaşanan sorunları dile getirmiştir. Devlet teşkilatının baştan sona gözden geçirilmesi, bazı bakanlıkların birleştirilmesi gerektiğini belirten Neumark aynı zamanda, memur sayısının fazlalığından da şikâyet etmektedir.

⁴⁰ Hasan Şükrü ADAL: a.g.e., 44.

⁴¹ Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949–1959), Devlet Personel Dairesi Yayınları , (Ankara 1963), 3.

Neumark'ın raporunda üzerine durduğu konular şu başlıklar altında sıralanabilir:⁴²

Rasyonalizasyon önlemlerinin gerçekleştirilmesi ile bütçede azami tasarruf imkânı sağlayacak makamlar ve yetkileri,

Rasyonel çalışmayı sağlayacak teklifler,

Teftiş kurullarına dair düşünceler,

Ödeme usullerinin ıslahı,

Kanunların kodifikasyonu,

Fuzuli masrafların azaltılması,

Lüzumundan fazla memur çalıştıran kurumlarda uygulanacak reorganizasyon önlemleri,

Benzer hizmetlerin bakanlıklar arası birleştirilmesi,

Memur sayısına ve kalitesine ilişkin sorunlar,

Unvan çeşitliliğine ilişkin sorunlar,

Memur dağılımının dengesizliği,

Kamu hizmetlerine giriş açısından özellikle sınav sistemine daha fazla önem verilmesi gerektiğini vurgulayan Neumark, memuriyete girişte sınav usulünün bütün memurları kapsayacak şekilde genişletilmesini önermiştir.⁴³

⁴² Yabancı Uzman Raporları: a.g.e.,4-35.

⁴³ Yabancı Uzman Raporları: a.g.e., 36.

2.4. Hükümet Programları

Kalkınma planı ve hükümet programlarının bir ülkenin gelecek yıllar boyunca ne yapacağını ve ne yapması gerektiğini öneri ya da vaat şeklinde ortaya koyan genel amaç olarak ortaya koyarsak,⁴⁴ bu metinlerden yola çıkarak o dönemlere ilişkin olgusal tespitler yapabiliriz.

1923–1950 yılları arasındaki hükümet programları incelendiğinde, programlarda yer verilen vaatlerden yola çıkılarak, bu tarihlerde yaşanan sorunlar hakkında bilgi edinilebilmektedir. Bir başka deyişle hükümet programlarında, o dönemde ülkede ciddi bir sorun olarak görülen konular ve bunlara ilişkin çözüm önerilerine yer verildiği söylenebilir.

Bu çerçevede, söz konusu yıllar itibarıyla hükümet programları incelendiğinde, kamu yönetimi, kamu personel rejimi ve memuriyete giriş konularına değinilmediği gözlenmektedir.

1939 Yılında görev yapan I. Saydam Hükümetinin programında “Devlet bütçesinden verilen maaş ve ücretlerle Devlet sermayesiyle kurulmuş müesseselerdeki maaş ve ücretler arasında ahenk tesisi ve bu esnada bu müesseselerin salim bir surette işlemesinin de temini üzerinde ehemmiyetle tevakkuf ettiğimiz bir mevzudur.”⁴⁵ İfadesine yer verilerek, ücret dengesizliğine vurgu yapılmıştır.

1948–1949 Yıllarında görev yapan II. Saka Hükümeti Programında, “Büyük Meclis önünde açıklamak isteriz ki, yalnız genel bütçeye dahil teşkilât kadroları her yıl artışlar kaydetmek suretiyle çeşitli özlük hakları ile birlikte karşılıkları içinde bulunduğumuz yıl bütçesi gelirinin % 46’sına kadar yükselmiştir.

⁴⁴ Hikmet KAVRUK: “Kamu Yönetiminde Yönetimi Geliştirmenin Başlıca Yolları”, GÜ İİBF Dergisi, 8/1, (1992), 407.

⁴⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP11.htm>, 03/04/2006.

Hükümetimiz bu derece yükselmiş olan kadro masraflarının daha fazla artmasını önlemek kararındadır. Bu kadroyu hizmet ihtiyaçları ile mütenasip bir hale getirmek için alınmış olan kararın tedrici surette tatbikine geçilerek bütün kadroları yeni baştan düzenlemek, sayısı on yıl içinde bir misline çıkmış olan memurlarımızı, kitle halinde açıkta bırakmayacak şekilde ve mağduriyete sebep olmayacak tedbirlerle, bugün için mümkün olan asgari kadrolara varmak istiyoruz.”⁴⁶ İfadesine yer verilerek, personel sayısının fazlalığından şikâyetle, bu sayının hizmet icaplarına uygun hale getirileceği sözü verilmiştir.

Bu dönemde, henüz çok ciddi bir kriz alanı olarak algılanmayan kamu personel rejimine ilişkin tedbir ve önerilere yer verilmediği anlaşılmaktadır.

3. ÇOK PARTİLİ HAYATA GEÇİŞTEN PLANLI KALKINMA DÖNEMİNE KADAR HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1950–1960)

Çok partili hayata geçişin yaşandığı (1950–1960) yıllarını kapsayan dönem, Türk kamu personel rejimi açısından, reformlar için “hazırlık dönemi” olarak adlandırılabilir. Bu dönemde, genel olarak kamu personel rejimi açısından, özel olarak da hizmete giriş açısından, her hangi bir kapsamlı düzenleme yapılmayıp, çeşitli taslaklar hazırlanmasıyla yetinilmiştir.

Bu dönemin ikinci önemli özelliği, Türk kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin yapısı, işleyişi ve sorunları hakkında yerli ve yabancı uzmanlar tarafından çok sayıda rapor hazırlanmış olmasıdır. Hazırlanan bu raporlar daha sonra yürütülecek reform çalışmalarında önemli birer referans noktası olarak kullanılmıştır.

⁴⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP17.htm>, 07/04/2006.

3.1. Yabancı Uzman Raporları

3.1.1. Barker Misyonu Raporu

“Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası”nın Türk hükümeti ile ortaklaşa finanse ettiği proje çerçevesinde oluşturulan bir heyet, Türkiye’nin sosyal ve ekonomik kalkınması hakkındaki görüşlerini tespit edip “Barker Misyonu Raporu” adı altında 1951 Yılında hükümete sunmuştur.⁴⁷

Hazırlanan raporda ülkenin sosyal ve iktisadi kalkınmasının önündeki engeller ve çözüm önerileri, yetişmiş insan gücü ihtiyacı, kamu personelinin eğitimi ve idari yapılanmasının reorganizasyonu, tarım sektöründeki araştırma personelinin önemi, mevcut endüstri tesislerinin daha yüksek verimlilik ve kapasite ile kullanılması, millî eğitim ve sağlık alanındaki politika, idari yapı ve personele ilişkin sorunlar, gibi ana başlıklar altında genel olarak yaşanan sorunlara ilişkin tespitler yapılmış ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur.⁴⁸ Rapor, sadece kamu yönetimi alanını değil, topyekûn kalkınma perspektifini kurgular mahiyette hazırlanmıştır.

Barker Misyonda yer verilen önemli konulardan birisi de “amme idaresi” başlığıdır. Raporda bu başlık altında şu konulara yer verilmiştir.⁴⁹

— Hükümet tarafsız bir kamu yönetimi komisyonu ihdas etmelidir. Hükümetin ve halkın temsilcilerinden oluşacak bu komisyon, yerli ve yabancı uzmanların da desteğiyle, devlet teşkilatı ve idari usulleri her yönüyle etüt etmeli ve yeniden yapılandırılması için tavsiyelerde bulunmalıdır.

— Devlet yapısı aşırı merkeziyetçidir. Merkeziyetçi yapı değiştirilmeli ve büyük ölçüde yetki devri sağlanmalıdır.

— Hizmete alma, ihtiyaca dayalı olarak yapılmamaktadır. Kamu yönetiminde ihtiyaçtan fazla memur istihdam edilmektedir. Görev tanımları

⁴⁷ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 39.

⁴⁸ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 40-61.

⁴⁹ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 61-68.

yapılmamış ve mesleklerle, yürütülen hizmetler arasında koordinasyon sağlanamamıştır.

— Kamu kurumlarının personel idareleri bütünüyle gözden geçirilmeli ve “kâfi derecede yüksek bir mevkide, daimi bir merkezi personel idaresi kurulmalıdır. Kurulacak bu yeni merkezi idare, personel politikalarının ve uygulamalarının eşgüdümünü sağlayabilecek ve personel yönetimini ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara göre revize edebilecektir.

Kamu hizmetlerine personel alımının hizmet icapları esasında yapılmadığı ve kamu personel rejiminin, merkezi bir kurum tarafından koordine edilmesi gerektiği yönündeki tespitler, ilk defa söz konusu raporla gündeme getirilmiş bulunmaktadır.

3.1.2. James W. MARTIN ve Frank CUSH Raporu

13 Ağustos 1951 de Prof. James MARTIN ve Frank CUSH, Türk akademisyenler ve yüksek düzeydeki bürokratlarla işbirliği içinde “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor” hazırlamış ve hükümete sunmuşlardır.⁵⁰

Rapor her ne kadar, Maliye Bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında ise de, o dönemde ülke genelinde personel politikaları Maliye Bakanlığı bünyesinde yürütüldüğü için, söz konusu raporda devlet personel rejimi hakkında değerlendirmelere de yer verilmiştir. Raporda ele alınan konular şu başlıklarla sıralanabilir:⁵¹

—KİT’leri kapsayacak şekilde genel bir personel mevzuatı düzenlenmelidir.

— Personel işlemlerinde “adalet” ve “eşitlik” temel ilkeler olmalıdır.

⁵⁰ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 70.

⁵¹ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 73-109.

—Liyakat Sistemi” mutlaka uygulanmalı, öğrenim durumları ve görevde yüksek performansları sebebiyle, uygun memurlar kısa sürede terfi edebilmelidirler.

— Her bakanlık bünyesinde ayrı bir personel birimi ve bütün hükümeti kapsayacak şekilde de merkezi bir personel idaresi kurulmalıdır.

3.1.3. Maurice CHAILLOUX-DANTEL Raporu

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler Baş Müşaviri olarak bir süre görev yapan Maurice Chailloux-Dantel’in başkanlığında bir heyet “Türkiye’de Devlet Memuriyeti ve Reformu” ve “Devlet Personel Kanunu” konularında araştırma yapmıştır. Bu araştırmalar sonucunda hazırlanan rapor 1958–1959 tarihlerinde yayınlanmıştır.⁵²

Hazırlanan raporda tespitler ve öneriler şu başlıklar altında sıralanmıştır:⁵³

— Genel olarak kamu yönetimi reformu geciktirilmeden hayata geçirilmelidir.

— Bazı kurumlar “imtiyazlı” durumdadır. Özellikle Maliye Bakanlığı “personeline munzam ikramiyeler vermek, mühim mevkiler elde etmek, kurslar ve meslek mektepleri sayesinde daha iyi yetişmelerini sağlamak gibi hususi avantajlar” temin etmektedir.

— Türk Devlet memuriyeti, birleştirilmesine çaba harcanmasına rağmen mozaik manzarası arz etmektedir.

— Memuriyet unvanları çok çeşitlidir, sınıflandırma yapılamamıştır. “eşit işe eşit ücret” ilkesinin hayata geçirilmesi bu yapı ile mümkün değildir.

⁵² Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 111.

⁵³ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 114-137.

— Her bir kurumun kendi personel politikası dahilinde hareket etmesi genel bir denge sağlanmasını imkansızlaştırmaktadır.

— Dağınıklığı önlemek üzere merkezi bir personel idaresi kurulması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Ancak bu idare, sadece kanunun “icra bürosu” olarak kalır, ele alacağı sorunları bilimsel, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveler içinde mütalaa etmeye çalışmazsa, amacına ulaşmış sayılmayacaktır.⁵⁴

3.1.4. LEIMGRUBER Raporu:

İsviçreli Prof. Leimgruber, 1951 Yılında hükümet isteği üzerine kamu yönetimi ve personel rejimi konusunda yaptığı analizleri bir rapor haline getirmiştir.

Leimgruber raporunda genel olarak, kamu personelinin hukuki statüsü, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadro şişkinliği ve sınıflandırma sistemi hakkındaki tespitlerini sıralamıştır.⁵⁵

Leimgruber’e göre, kamu personeli, hizmetlere ihtiyaçlar esasında alınmamaktadır. Bu nedenle ciddi anlamda bir kadro şişkinliği mevcuttur. Memur kadroları derhal dondurulmalı, işe almalar bir “heyet” marifetiyle yürütülmelidir. Teşkil edilecek, temayüz etmiş “meslektaşlar heyeti”, herhangi bir memur ihtiyaç talebini objektif şekilde inceleyecek ve uygun gördüğü takdirde, bir başka kurumda mevcut ve bu görev konusunda yetenekli bulunan personeli bu kadroya atayacaktır. Buna yapılacak itirazlar kabul edilmeyecek ve bu suretle açık olan memuriyetler, işe yeni personel alınmaksızın, “takas” suretiyle doldurulacaktır.⁵⁶ Bu raporda da merkezi bir yapılanmanın önemi ve gereği vurgulanmış olup, tüm bu raporlar, daha sonra kurulacak Devlet Personel Dairesine dayanak teşkil etmiştir.

⁵⁴ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 137.

⁵⁵ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 138-168.

⁵⁶ Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., 167.

3.2. Hükümet Programları

I.Menderes Hükümeti (1950–1951) programında⁵⁷ doğrudan hizmete alma konusunda ve genel olarak kamu personel rejimi hakkında açık ifadelerle yer verilmemiş olmakla birlikte, kamu yönetiminin verimsiz çalışması ve ıslahı konusunda atılacak adımlar hakkında ayrıntılı tespitler ve önerilere yer verilmiştir.

Söz konusu programda, 1950’li yıllara gelindiğinde mevcut yönetim biçiminin, müdahaleci-kapitalist, bürokratik ve inhisarcı (tekelci) bir devlet tipini ortaya çıkardığı ifade edilmektedir.⁵⁸ Aynı şekilde, devletin kamu işletmeciliğine girişmesinin çok ağır bir faturaya yol açtığından bahisle, yeni dönemde, devletin piyasadan çekilmeye başlayacağı, kamu hizmeti karakteri taşımayan alanlarda işletmeciliğe girilmeyeceği, kamu hizmeti gören ve ağır sanayiye taalluk edenler hariç diğer kamu işletmelerinin, belirli bir plan dahilinde özel şirketlere devredileceği vaat edilmiştir.

“Devlet cihazı”nın günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek hale getirilebilmesi için kamu yönetimi reformuna (“devlet hizmetlerinin rasyonel olarak yeni baştan tanzimi”) ihtiyaç bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin işleyişi hakkında bundan sonra dört Menderes Hükümeti programında da yukarıda sıralanan tespit ve vaatlere yer verilmiştir.

Kamu personel rejimi açısından 1950–1960 arasındaki zaman dilimini daha sonra yapılacak düzenlemelere ciddi bir hazırlık dönemi olarak niteleyebiliriz. Bu dönemde, özellikle yabancı uzmanlar tarafından, hem kamu yönetim sisteminin işleyişi hem de kamu personel rejiminin sorunları hakkında ayrıntılı raporlar hazırlanıp, çözüm önerileri sıralanmış ve daha

⁵⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP19.htm>, 18/05/2006.

⁵⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP19.htm>, 18/05/2006.

sonra yapılan düzenleme çalışmalarında bu raporlardan önemli ölçüde faydalanılmıştır.

4. PLANLI DÖNEMİN BAŞLANGICINDAN SERBEST PİYASA DÖNEMİNE KADAR HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1960–1980)

4.1. Merkezi Personel Örgütünün (Devlet Personel Dairesi) Kurulması

Önceki başlıklarda da ayrıntılı bir şekilde anlatıldığı üzere, 1950’li yıllar Türk kamu personel rejimi ve kamu yönetim sistemi açısından raporlar ve hazırlık çalışmaları dönemi olarak geçirilmiştir.

Bu dönemde hazırlanan hemen hemen tüm raporlarda, merkezi personel örgütünün mutlaka kurulması gerektiği önemle ifade edilmiştir.⁵⁹ İşte tüm bu raporlar ve personel rejiminde yaşanan sorunların öncelikle bu alana özgü, kurumlar üstü statüye sahip bir kurum tarafından çözülebileceği fikri, “Devlet Personel Dairesi” nin kurulmasını gündeme getirmiştir.

Tüm ön çalışmalar 27 Mayıs 1960’da iktidara gelen Milli Birlik Komitesi tarafından incelenmiş, yabancı ülke örneklerinde olduğu üzere, kamu personel rejiminin uzmanlardan kurulu, tarafsız bir heyet marifetiyle düzenlenmesi gerekli görülmüş ve Maliye Bakanlığına “Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlatılmıştır.⁶⁰

13/08/1960 tarihinde Başbakanlığa sunulan tasarının genel gerekçesinde “Devlet Personel Dairesi”nin kurulmasını gerektiren sebepler;

“— Amme sektöründe çalışanlara ödenecek ücretin, gördüğü hizmete mütenasip olması ve objektif kıstaslara istinat ettirilmesinin temini,

⁵⁹ Cahit TUTUM: Türkiye’de Personel Rejimine İlişkin Sorunlar, TODAİE Yayını (Ankara 1971), 251–254.

⁶⁰ Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi, DPB Yayını, (1990), 2.

— Kadroların bitaraf ve selahiyetli bir merciin tetkikinden sonra tasdiğe tabi tutulması suretiyle mahiyeti bakımından yekdiğerinin aynı olan vazifeler için farklı dereceler tesbitinin önüne geçilmesi,

— Ücretlerin fiyat konjonktürünü takip etmelerini mümkün kılacak hükümlerin getirilmesi,

— Bakanlıkların, muvazene ve adalet hislerini bir tarafa bırakarak kendi mensuplarının durumunu ıslah için ilave menfaatler temini maksadı ile bozduğu ücret hiyerarşisinin düzeltilmesi”⁶¹ şeklinde sıralanmıştır.

Ayrıca DPD’nin kuruluş kanunu tasarısının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşülmesi sırasında yapılan konuşmalar o dönemdeki kamu personel rejiminde yaşana sıkıntılar ve yeni kurulacak kurumdan beklentiler hakkında da ipuçları vermektedir. Bu çerçevede, Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İNCESULU’nun konuşması özellikle kamu hizmetlerine alma ve kadro rejiminin işleyişi bakımından dikkat çekicidir.⁶²

“Devlet Personel Dairesine o kadar ihtiyaç vardır ki, bir Bakanlıkta bir daire kurulurken; kendi ihtiyaçlarının, personel kadrolarının, maaş ve ücretlerin ve bunlara bağlı diğer hakların genel prensibe müstenid olarak tespit edilmesinde büyük fayda vardır. Bu bakımdan, hissedilen boşlukları doldurmak için bu kanunun hazırlanmasına lüzum hissedildi. Yalnız bu kanun hazırlanmakla her şey halledilmiş olmayacaktır. Bu kanunla, evvela Personel Dairesi, bütün vekaletlerin teşkilat kanunlariyle onlara bağlı kadro cetvellerini gözden geçirecek, bunlara müteferri unsurların prensiplerini vaz’edecek ve bu prensip dahilinde vekaletlerin yeni teşkilat kanunlarını vaz ve tespit edecektir.

İkincisi, Devlet Dairelerine, mevcut Memurin Kanununa göre, çeşitli memuriyetler için yine çeşitli seviyelerde insanlar alınmaktadır. Bu bakımdan

⁶¹ DPB Tarihçesi, a.g.e., 2.

⁶² Selçuk KANTARCIOĞLU: a.g.e., 192-193.

Personel Dairesi memurların vasıf beraberliğine sağlamaya matuf çalışmalar yapacaktır. Tespit edilecek prensiplere göre istikbalde Devlet personelinin seviyesi bir takım kaidelere müstenit yeni kanunlar tedvin edilerek tespit edilecek, bu daire kurulduktan sonra ancak bunları ikmal edebilecektir.”

Görüldüğü üzere kamu personel rejiminin işleyişi konusunda temel sorunlar, eşgüdümün sağlanamamış olması, liyakat ilkesinin hayata geçirilemeyişi ve kadro rejiminin düzenlenememiş olması başlıkları etrafında kümelenmektedir.

Yasama görevi yapan Mili Birlik Komitesi'nin onayı üzerine, Devlet Personel Dairesi kurulmuştur.⁶³ Yeni kurulan DPD, bir başkan ve beş üyeden müteşekkil Devlet Personel Heyeti ile bir genel sekreter ve buna bağlı teknik şube ve bürolardan oluşan, Başbakanlığa bağlı bir kurumdur. Başkan, genel sekreter ve heyet üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.

Mezkûr Kanunla DPD'nin görevleri şu şekilde sıralanmıştır.⁶⁴

a) Önceden belirleyeceği esas ve ölçülere göre memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılması suretiyle kurumların aynı mahiyet ve değerdeki işleri için eşit ücret prensibini hayata geçirmek,

b) Memur ve hizmetli kadro unvanlarını standart hale getirmek,

c) Kurumlara personel alınmasına ve personelin terfii için gerekli ehliyet şartlarının tespitine dair genel esasları belirlemek,

d) Çalışma metotlarının rasyonel hale getirilmesi için uygulanması gereken usul ve esasları belirlemek,

e) Ülkenin ekonomik, sosyal ve mali durumunu gözeterek, maaş ve ücretlere gerekli değişiklikleri hazırlamak,

⁶³ 13/12/1960 tarihli ve 160 sayılı “Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun”, 17/12/1960 tarihli ve 10683 sayılı Resmî Gazete.

⁶⁴ Selçuk KANTARCIOĞLU: a.g.e., 216.

f) Kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmet icaplarına uygun seviyede tutulması için gerekli revizyonları yapmak,

g) Genel personel kayıtlarını tutmak ve kamu personelini ilgilendiren hususlarda doküman ve istatistiki bilgiler hazırlamak,

h) Memur ve hizmetlilerin görev ve sorumluluklarını belirlemek, disiplin cezası almayı gerektirecek halleri tespit etmek ve bunların bütün kurumlarda eşit şekilde uygulanmasını sağlamak.

Teşkilat kanunundaki görevlere bakıldığında, kamu hizmetlerine personel alımına ilişkin genel esasların tespit edilmesi görevi DPD'ye verilmiştir. Bir başka deyişle o zamana kadar her kurumun kendi inisiyatifi ile yürütülen “hizmete alma işlevi” bundan böyle, DPD'nin belirleyeceği usul ve esaslara göre yürütülecektir.

Daha sonra yapılan uygulamalardan da anlaşılacağı üzere, DPD, hizmete alma konusunda kendisinden beklenen performansı gösterememiştir. Kurumların personel alımına ilişkin genel esaslar tespit edilemediği gibi, objektiflik kriteri ve hizmet icapları esasında işe personel alınması da temin edilememiştir. Buna ilave olarak, kamu personel rejiminin yönlendirilmesi konusunda temel sorumluluğun Devlet Personel Dairesinden Maliye Bakanlığına kaydı ve Maliye Bakanlığının aldığı yetkilerle giderek merkezi personel örgütüne dönüştüğü⁶⁵ şeklinde eleştiriler süreç içerisinde sık sık dile getirilmiştir.

4.2. Yeni Personel Rejimi Hazırlıkları

4.2.1. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor

⁶⁵ Cahit TUTUM: “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, AİD, 6/3, (Eylül 1973), 9.

DPD'nin kurulmasının hemen arkasından 1950'li yıllardan beri dile getirilen "kamu personel reformu"nın yapılması talebi daha çok gündeme gelmeye başlamıştır. 1960 Yılında kurulmuş olan DPD, hizmete alma sürecinin düzenlenmesi konusunda ciddi adımlar atamamış olsa da, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununu hazırlamak suretiyle, kamu personel rejimi açısından çok önemli bir performans sergilemiş olarak değerlendirilebilir.

Kamu personel reformuna yönelik kanun tasarısından önce, çok önemli bir araştırma raporu hazırlanmıştır. 1962 Yılında hükümete sunulan ve "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" adını taşıyan bu raporun amacı şu cümlelerle anlatılmıştır: "Bu rapor, Sayın Başbakan İsmet İNÖNÜ'nün emirleri üzerine hazırlanmıştır. Sayın Başbakan, Türkiye'de yapılması zaruri idari reformun önemli bir safhasını teşkil edecek olan personel sistemimizin ıslahı hakkındaki Hükümet çalışmalarına başlamadan evvel, bugünkü Devlet personeli ile ilgili mevzuatın tetkik ve tahlilini ve personelin envanterinin bir rapor dâhilinde ve kısa zamanda tesbitini Ocak ayı sonunda emir buyurdular.

Bu tesbit raporu, hem Devlet Personel Dairesinin yapacağı reform çalışmalarına ışık tutacak bir kaynak vazifesi görmek hem de hükümetin personel politikasındaki siyasi, hukuki ve mali hedeflerini tayin etmek bakımından faydalı olacağını umut ettiğimiz bilgilerin toplanmasına hizmet etmek üzere hazırlanmıştır."⁶⁶ Reform çalışmasına başlamadan önce, yürütülecek reforma ışık tutacak mahiyette, kapsamlı bir analiz çalışılmasına girişilmesi, o dönemde, reform mahiyetinde yürütülen çalışmalara ne kadar büyük önem verildiğini işaret etmektedir. Bu gün en kapsamlı reform girişimleri bile, hiçbir analiz ve envanter çalışması yapılmadan başlamaktadır.

Rapor başlıca iki ana gruba ayrılmıştır. Birinci grup;

1. Devlet personelinin nakdi statüleri,

⁶⁶ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: DPD yayını No:1, (1962), 13.

2. Devlet personelinin hukuki ve idari statüleri, personelin hukuki garantileri.
3. Devlet personelinin sosyal problemleri,
4. Personelin yetiştirilmesi (Eğitim),
5. Mahalli idareler personeli
6. İktisadi devlet teşebbüsleri personeli,

Başlıklı 6 bölümden meydana gelmiştir ve kamu personeli ile ilgili mevzuat özet halinde tespit edilmektedir.

İkinci grup ise, kamu personelinin durumunu tespit ve analiz eden tablolar, bunların açıklamaları ve grafiklerden meydana gelmektedir.

1960 Yılı itibarıyla kamu personeli şu şekilde tasnif edilmiştir: “maaşlı memurlar”, “ücretli memurlar”, “müteferrik daimi hizmetliler”, “geçici hizmetliler”, “mukaveleliler” ve “yevmiyeliler”⁶⁷

Bu tasnif esasında statüler şu şekilde tanımlanmaktadır:

1. Maaşlı Memurlar:

Maaşlarını genel ve özel bütçelerden alan ve 788 sayılı Memurin Kanununa tabi olan memurlardır.

2. Ücretli Memurlar:

“Barem” ve “Emeklilik” dışında özel hukuk hükümlerine tabi olan personeldir.

3. Müteferrik Daimi Hizmetliler:

⁶⁷ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 51.

Memurin Kanununa göre, sözleşmede yer alan şartlar esasında istihdam edilen ancak, her zaman sözleşme yapılmaması suretiyle istihdam tarz ve şartları ilgili kurumların takdirlerine bırakılan ve özel hukuk hükümlerine tabi olan personeldir.

4. Geçici Hizmetliler:

Bütçe Kanunlarına bağlı (E) cetvelindeki tertiplerden alınan hizmetli kadrolarında geçici olarak çalıştırılan ve özel hukuk hükümlerine tabi olan personeldir.

5. Mukaveleliler:

Kanunlarla verilmiş yetkilere dayanılarak geçici sürelerle yapılması gereken ve daimi nitelik taşımayan hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan ve özel hukuk hükümlerine tabi olan personeldir.

6. Yevmiyeliler:

Muayyen ve geçici süreli işlerde istihdam masrafları tertibinden yevmiye ile istihdam edilen teknik elemanlardır.

Bu şekilde tasnif edilen personelden, genel ve özel bütçelerden maaş alan memurların işe alınma şartları hakkında “Memurin Kanunu”, belediye bütçelerinden maaş alan memurlar hakkında, “Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü”, iktisadi devlet teşebbüslerindeki memur ve müstahdemler hakkında ise kendi statüleri uygulanmaktadır.⁶⁸

Raporda memur olma yolları ve memurluk şartları şu şekilde tanımlanmıştır.⁶⁹

Kamu hizmetlerine:

⁶⁸ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 52.

⁶⁹ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 52-53.

— Seçim (Köy ve mahalle muhtarlıkları, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hâkimler Kurulu Başkan ve üyelikleri gibi)

— İmtihan (Mesleki tahsil görenler ve mecburi hizmeti bulunanlar hariç)

— Mesleki tahsil,

— Mecburi hizmet taahhüdü,

— Muhtelit sistem (hem imtihan, hem seçim, hem de belirli bir atama ve onay formalitesi ile, mesela akademik kariyer mensuplarında olduğu gibi),

— İstisnai memurluklara tayin,

— İhtisas mevkilerine tayin,

— Sözleşmeli yabancıların Türk tabiiyetine geçmeleri,

— Kadroları kaldırılan ücretlilerin birer derece aşağı memuriyete alınmaları,

Yolları ile personel alınmaktadır. Memurluğa girişte ilan ya da duyuru yapılmasına dair herhangi bir düzenleme bulunmamakta olup⁷⁰ bu durum kamu kurumlarının takdirinde bulunmaktadır.

Devlet memuriyetine girişte sınav asıldır. Mesleki eğitim görerek mesleklerine ait kurum ve görevlere atananlarla, istisnai memuriyetlere ve ihtisas mevkilerine atanacaklar için sınav şartı aranmamaktadır. Bu istisnalar dışında açıktan memuriyetlere atanacakların yarışma sınavına, boş kadro sayısından fazla başvuru bulunmaması halinde ise yeterlik sınavına girmeleri gerekmektedir.

⁷⁰ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 53.

Söz konusu raporda, memuriyete girmede sınavın asıl olmasıyla birlikte, bu konuda uyumlu ve sistematik bir düzenleme getirilmemesi sebebiyle kurumların sınav yapmaktan kaçındıkları ve yapılan sınavların da, adayların genel ve mesleki bilgisini ölçmekten uzak olduğu vurgulanmaktadır.⁷¹ Sınavların yapılması konusunda çekinceleri olduğunu işaret eden kamu kurumları bu durumu şu gerekçelere dayandırmaktadırlar:

- İlanların masraflı olması,
- Sınırlı sayıda alınacak memurlar için geniş katılımlı sınav düzenlenmesinin külfetli olması,
- Bir kurumda imtihana girip de kazananlardan kontenjan dışı kalanların icabında ikinci bir sınava tabi tutulmaksızın aynı kurum tarafından hizmete alınmasının mümkün olması,
- Nakil yolu ile boş kadroların doldurulabilmesi çarelerinin bulunması,
- Kurumların mesleki tahsil saydığı öğrenim dallarının çok geniş tutulması,
- Devlet memurluğunun cazibesini yitirmesi.⁷²

Raporda dikkat çeken bir başka nokta, sınav esaslarına ilişkindir. Sınavların zamanları belirlenmemiştir. Her kamu kurumu istediği zamanda ve istediği şartlarda (sınav yeri, zamanı, konusu, şekli, duyurup duyurmama v.b.) sınav yapabilmektedir. Sınavları kurumların personel birimleri yapmamaktadır. Sınav yapma yetkisinin hangi birimde olduğu konusunda bir düzenleme mevcut değildir. Duyuru ve sınav atamayı yapacak, yani hizmetin yürütüleceği birim tarafından yapılmaktadır.⁷³ Bu durum uygulamada eşgüdümü neredeyse imkânsız kılmaktadır. Ayrıca “mesleki tahsil” kavramı

⁷¹ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 53.

⁷² Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 53.

⁷³ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor: a.g.e., 54.

kurumlar tarafından çok geniş yorumlanmış ve bu yüzden sınav sistemi geniş ölçüde “takyide” uğramış yani anlamsızlaşmıştır.

1960’lı Yıllara gelindiğinde, hizmete alma sürecinin detaylı bir şekilde betimlendiği raporun “düşünceler” başlığı altında, sistemin aksaklıklarını gidermeye yönelik çözüm önerileri şu şekilde sıralanmıştır:

“1. Memur alma usullerinin yeniden tanzimi ve teşkilatlandırılması memleketimizin en hayati meselelerinden birini teşkil etmektedir.

2. Memuriyetin çeşitli sınıflara ayrılması ve her sınıf için aranılan vasıfları haiz şartların bilgi ve kabiliyet bakımlarından kifayetli olup olmadıklarını tesbite yarayacak imtihan sistemlerinin ihdası zaruridir.

3. İmtihanların merkezi bir teşekkülün (bu teşekkül Devlet Personel Dairesi olabilir) tesbit edeceği normlar dahilinde, tam ve bitaraf denetimi altında cereyanı, herkese açık bir yarışma imtihanı şeklinde olması ve yılın muayyen zamanlarında topluca, daimi komisyonlar tarafından yapılması, imtihan neticelerine vaki itirazların merkezi teşekkül tarafından incelenmesi uygun mütalaa edilmektedir.”⁷⁴

Raporda da açıkça anlatıldığı üzere 1960’lı yıllara gelindiğinde kamu personel reformu yapılması artık bir zorunluluk olarak görülmektedir. Hizmete alınma açısından, sınav şartı ve memuriyete girişte genel koşullar getirilmiş olmakla birlikte, hizmete almada objektiflik, nesnellik, tam olarak sağlanamamış ve eşitlik ilkesi uygulanamamıştır. Kurumlar arasında eşgüdüm yoktur. Hizmete alma işleminin merkezi sistem esasında yapılmasının sorunları büyük ölçüde çözeceği düşünülmektedir. Hizmete alma, rasyonel ilkeler esasında yürütülememektedir. İnsan gücü planlaması yapılamamıştır.

⁷⁴ Ön Rapor: a.g.e., 54.

4.2.2. MEHTAP Raporu

Kısaca MEHTAP Raporu olarak tanınan ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesine dayanılarak 1963 Yılında yayımlanan raporda, Türk kamu yönetim sisteminde hizmete alma konusu “personel” başlığı altında ele alınmıştır.

Raporda genel olarak, personel rejiminde dağınık bir yapının olması ve hizmete alma konusunda sistematığın bulunmaması eleştirisi getirilerek, personel bulmada kullanılacak yöntemler, merkezi kurumun yapması gereken bir “görev” olarak⁷⁵ tanımlanmıştır.

Raporda, kamu personelinin tamamı için, merkezi olarak ve genel personel alma usullerinin kabul edilmesi gerektiği, ilk girişte genel ve periyodik sınavlar yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir.⁷⁶ Ayrıca üst kademe yöneticiliği atanma konusunda da Devlet Personel Başkanlığının denetimi altında genel bir sınav usulünün ihdas edilmesi de⁷⁷ getirilen öneriler arasındadır.

Hizmete alma faaliyetinin “merkezi” olarak yürütülebilmesi için, bütün kamu kurumlarının personel mevcutlarının envanterinin çıkarılması ve bu bilgiler üzerinden elde edilecek istatistikî veriler kullanılarak, DPD tarafından bütün kurumlarda, ihtiyaç duyulacak muhtemel personel miktarının hesaplanması ve yapılacak genel sınavda başarılı olacak adayların bu ihtiyaçlar esasında nasıl dağıtılacağı⁷⁸ tespit edilmesi gerektiği de aynı raporda ifade edilmiştir.

4.2.3. Kamu Hizmetlerine Personel Almada Uyulacak Yeni Prensipler

⁷⁵ MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE Yayını, (1966), 70.

⁷⁶ MEHTAP Raporu: a.g.e., 74.

⁷⁷ MEHTAP Raporu: a.g.e., 74.

⁷⁸ MEHTAP Raporu: a.g.e., 77-78.

1950'li Yılların, personel rejiminde yapılacak esas değişikliklere hazırlık mahiyetinde çalışma ve araştırma raporlarının hazırlandığı yıllar olduğunu ifade etmiştik. 1960'lı Yılların başlarında da bu tür çalışmalar devam etmiştir.

1963 Yılına gelindiğinde, Hükümet, devlet personel sisteminde yapılması kararlaştırılan reformun ilk prensiplerini⁷⁹, Bakanlar Kurulu Kararı şeklinde, kabul ve deklare etmiştir.

08/05/1963 tarihli ve 6/1701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenen prensipler 48 madde halinde sıralanmıştır. Sınıflandırma sistemi, ücret sistemi, sosyal haklar, hizmet içi eğitim, teşkilat ve kadrolar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve mahalli idareler başlıkları altında, kamu personel rejimindeki sorunlar ele alınmış ve yürütülecek reform çalışmalarının dayanacağı temel prensipler bu başlıklar altında çerçevelenmiştir.

Hizmete alma konusunda, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararında şu ilkeler benimsenmiştir:⁸⁰

— Yeni personel rejiminde, memuriyetlere girişte açık yarışma sınavları usulünün uygulanması esastır.

— Memur seçme programının düzenlenmesi, yarışma sınavlarının kapsamının, şekil ve şartlarının, teşkilatının organizasyonu, planlanması, sevk ve idaresi ve denetimi görevleri DPD tarafından yerine getirilecektir.

— Sınavları kazananların aday olarak ve adayların, staj süresinin sonunda asli memur olarak atanması, genel hükümler gereğince yetkili icra ve idare organları tarafından yapılacaktır.

— Bütün kamu kurumları boş bulunan kadrolarını kısa süreler içinde DPD' ye bildireceklerdir.

⁷⁹ Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipier, DPB yayını No:5, (1963), 4.

⁸⁰ Yeni Personel Rejimi: a.g.e., 6.

— Personel, adaylık süresinin sonunda bir imtihana tabi tutularak memuriyet statüsüne girecektir.

— Devlet personelinin, kamu hizmeti süresince, her türlü haklarının ve hizmet şartlarının tespit ve uygulanmasında, ilke olarak, liyakat sistemi uygulanacaktır.

Tespit edilen bu ilkelerde dikkat çekici hususlar şu şekilde sıralanabilir: Daha önce hazırlanan hemen bütün raporlarda vurgulandığının aksine, hizmete almada merkezi sisteme geçilmesi öngörülmemiştir. Bunun yerine, memuriyete girişte açık yarışma sınavının yapılmasının esas alınması ve ayrıca giriş sürecine dair genel kuralların düzenlenmesi konusunda DPD'nin yetkili kılınması prensip olarak benimsenmiştir.

4.3. Başarısız Merkezi Yerleştirme Sistemi Denemesi: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylık, ödenek ve diğer özlük işlerini düzenlemek⁸¹ amacıyla yürürlüğe konulmuş bir kanundur.

Anılan Kanunun 46–53 üncü maddeleri “Devlet Memurluğuna Alınma” konusunu düzenlemektedir. Kanunun gerekçesinde, bu düzenlemenin amacının, “memurluğa alma” işlemlerini kodifiye etmek ve liyakat sisteminin uygulanmasını DPD'nin gözetimi altına alınmasını sağlamak⁸² olduğu ifade edilmektedir.

Anılan Kanuna göre, bütün kamu kurumları, 6 aylık dönemler halinde, personel atanmasına ihtiyaç duydukları boş kadroları DPD' ye bildirecektir.

⁸¹ Devlet Memurları Kanunu, Başbakanlık Devlet Matbaası, (1965), 2.

⁸² Devlet Memurları Kanunu Tasarı ve Gerekçesi, Başbakanlık Devlet Matbaası, (1964), 21.

DPD, atama yapılacak boş kadroları (sınıf ve derecelerini, bulundukları kurum ve yerleri, sayılarını, aylıklarını, genel ve özel şartları, en son başvurma tarihini ve mercilerini belirtmek suretiyle) radyo, Resmi Gazete ve uygun görülecek diğer araçlarla duyuracaktır. (madde 46-47)

Yarışma sınavlarının düzenlenmesinde ikili bir yapı benimsenmiştir. Buna göre, “kurumlar arası sınıflar” olarak adlandırılan ve bütün kurumlarda bulunması söz konusu olan müşterek sınıflardaki kadrolara alınacak personelin yarışma sınavları DPD’ de kurulacak sınav kurullarınca; “kurumsal sınıf” olarak adlandırılan ve yalnız bir kuruma ait bulunan sınıflardaki kadrolara alınacak personelin sınavları da o kurum tarafından kurulacak sınav kurullarınca yapılacaktır. (madde 50)

Hizmete alma konusunda çok önemli düzenlemeler içeren bu kanunda, 1370 sayılı Kanun⁸³ ve 23/12/1972 tarihli ve 2 sayılı KHK ile esaslı değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu KHK ile, boş kadroların DPD’ye bildirilmesi yükümlülüğüne son verilmiş, “yarışma sınavı” kavramı yerine “yarışma ve yeterlik sınavı” kavramları getirilmiş, atama yapılacak sınavların merkezi olarak duyurulması yerine, atamayı yapacak kurumun, atama yapılacak il bazında duyuru yapması kuralı benimsenmiştir. Yarışma sınavlarının DPD’nin gözetiminde ve “kurumlar arası sınıflar”, “kurumsal sınıflar” ayrımı esasında yapılmasından vazgeçilerek, DPD tarafından hazırlanacak yönetmelik çerçevesinde, atama yapılacak kurumlar tarafından yapılması ilkesi benimsenmiştir.

657 sayılı Kanunda yapılan bu değişikliklere rağmen, Kanunun 50nci maddesinde sözü edilen yönetmelikler 1974 Yılına kadar çıkarılmadığından memur seçiminde yeni hükümlerin uygulanmasına geçilememiş, eski mevzuatın uygulanmasına devam edilmiştir.⁸⁴

⁸³ 31/07/1970 tarihli 1327 sayılı Kanun, 14/08/1970 tarihli ve 13579 sayılı Resmi Gazete.

⁸⁴ Mehmet ALDAN: “Türkiye’de Memur Seçiminde Sorunlar”, AİD, 12/3, (Eylül 1979), 28.

657 sayılı Kanunla 1965 Yılında oluşturulan hizmete alma sistemi, genel ilke olarak “yarışma sınavı” esasını benimsenmiştir. Buna göre, istisnai memurluklar (Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Başbakanlık, MİT personeli, vali, büyükelçiler, özel kalem müdürleri) haricinde bütün memurlar yarışma sınavı ile alınacaktır. Ancak 1327 sayılı Kanunla yarışma ya da yeterlik (veya her ikisi de birlikte) sınavıyla personel alınması benimsenmiştir. Dolayısıyla 1327 sayılı Kanun, sınavları kurumsal düzeye çekerken aynı zamanda sınav ilkesini gevşetmiştir.⁸⁵ 1974 Yılında yürürlüğe konulan “Devlet Memurluğuna Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği”⁸⁶ ile sınav alanı daha da daraltılmıştır.⁸⁷ Söz konusu yönetmelikle teknik hizmetler, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri ile eğitim ve öğretim hizmetleri sınıflarındaki kadrolar için yönetmelikte sayılan unvanlara sahip olanlar için yeterlik sınavı yapılmaması, ancak başvuru sayısının atama yapılacak kadro sayısından fazla olması durumunda yarışma sınavı yapılması esası getirilmiştir. Bu kural, başvuru sayısının ilan edilen kadrodan az olması durumunda (İlanın sadece ilgili kurumun bünyesinde ve/veya atama yapılacak görev yeri düzeyinde verildiği düşünüldüğünde, her zaman bu sayının az olacağı tahmin edilebilir.) sınavsız hizmete alma sonucuna yol açmıştır.

Hizmete alma konusunda yaşana sorunlar çeşitli rapor ve makalelerde dile getirilmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda bu konu şu şekilde değerlendirilmektedir.

“Hizmete girişte en temel ilkelerden biri de liyakat ilkesidir. Ancak asıl önemli olan, bu ilkeyi tarafsız bir biçimde gerçekleştirecek bir mekanizmanın var oluşudur. Bugün hizmete alma, kurumların takdirine bırakılmış, gelişigüzel yürütülmekte; merkezi sistemin sağlayacağı objektiviteden yoksun bulunmaktadır. Oysa bazı ortak hizmetler için tek elden eleman alınması, ekonomik ve etkenlik yönünden tercih edilmesi gereken bir usuldür. Bugün

⁸⁵ Onur Ender ASLAN: Kamu Personel Rejimi, TODAİE Yayını No:326, (Ankara, 2005), 285.

⁸⁶ 15/01/1974 Tarihli ve 7/7734 sayılı BKK, 29/01/1974 tarihli ve 14783 sayılı Resmi Gazete.

⁸⁷ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 285.

hizmete almada sınav ilkesi gereğince uygulanmamakta ve beklenen sonuçlar alınamamaktadır. Kurumlarca aşılın sınavlar merkezi denetimden yoksundur. Uygulamada bazı kariyerler dışında, memur genel olarak isimsiz bir görev için hizmete alınmaktadır. Öte yandan, bugün gözlemlenen biçimiyle, mecburi hizmet yükümlülerinin sınavdan istisna edilmeleri, eşitlik ilkesini zedelemektedir.”⁸⁸ Bu değerlendirmelerle, hizmete almanın gelişigüzel yürütüldüğü, sınav ilkesinin etkili bir şekilde uygulanmadığı ve yapılan sınavların da yeterince denetlenmediği vurgulanmaktadır.

Söz konusu Raporla yapılan bu eleştirilerden sonra, şu çözüm önerileri sıralanmıştır:⁸⁹

a) Kurumlar için ortak nitelikte olan hizmetlere tek elden personel alımı sağlanmalıdır.

b) Hizmete almadan önce, hizmetin gerektirdiği nitelikler belirlenmeli, adayların önceden belirli bir hizmet için memuriyete alınması esası benimsenmelidir.

c) Sınavsız memuriyete girişte mecburi hizmet yükümlülüklerine ayrıcalık tanınmamalıdır.

d) Hizmete girişte, kişinin nitelikleriyle kadro gerekleri arasında kesin ilişki kurulmalıdır.

e) Her kuruluştaki organizasyon piramidi, görev ve yetkiler açısından yeniden düzenlenmelidir.

f) Kurumlar gelecek için insan gücü ihtiyaçlarını karşılayacak programlar yapmalıdırlar.

⁸⁸ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını, (Ankara 1972), 165.

⁸⁹ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler: a.g.e., 165-166.

g) İhtiyaç fazlası olan personelin ihtiyaç duyulan kurumlara nakli sağlanmalıdır.

Raporla, genel olarak ilke bazında eleştiri ve öneriler getirilirken, o dönemde yapılan hizmete alma uygulamalarında yaşanan sıkıntılar, uygulayıcı gözüyle, şu şekilde dile getirilmiştir:

“Bazı kurumlar, kendi memur ihtiyaçlarının karşılanmasıyla yetinmeyerek başka kurumlar için de sınav açan, “Başarı Belgesi” veren birer organ halinde çalışmışlardır. Bu arada bir kısım belediyeler de aynı yolu tutmuşlardır. Dahası tayin yapılacak boş kadrosu olmadığı halde sınav açan belediyelere rastlanmıştır.

Kurumlardan bazıları kendi özel yönetmeliklerine göre veya Sınav Genel Yönetmeliğine göre memur seçimini yapmakla beraber⁹⁰, diğer kurumlardan getirilen başarı belgeleri üzerine de atama yapmışlardır.

1978 Yılında yapılan soruşturmalar sonunda görevlerine son verilen bir kısım memur buldukları yeni siyasi destekler sayesinde, önce bir Belediyeye memur olmayı başarmışlar sonra da hemen, uzaklaştırıldıkları Bakanlığa naklen atanmalarını sağlamışlardır.”⁹¹

4.4. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Hizmete Alma Yaklaşımı

4.4.1. Hükümet Programları

Memur sayısındaki hızlı artış ve kamu yönetiminin büyümesine paralel olarak, kamu personel rejimi alanındaki sorunlar da büyümeye başlamıştır. Bu dönemde artık hükümetler, personel rejimi ve kamu yönetimi reformu konularında vaatlerde bulunmaya ve yapacakları çalışmaların stratejisini, yönünü ifade etmeye başlamışlardır.

⁹⁰ Cahit TUTUM: Türkiye’de Personel Rejimi, a.g.e., 61.

⁹¹ Mehmet ALDAN: a.g.m., 35-36.

IX. ve X uncu İnönü Hükümetleri (1962–1965) programında idari reform çalışmalarına hız verileceği ve kamu yönetim sistemimizin daha verimli çalışmasının sağlanacağından bahisle, devlet personel politikası hakkında şu vaatlerde bulunmaktadır. “Amme idaremizin her alanda daha verimli çalışmasını sağlayacak bir idari reformu, iktisâdi kalkınmanın da zaruri şartı sayıyoruz. Bu konuda başlamış olan çalışmaların süratle tamamlanmasına önem veriyoruz... Devlet Personel İdaresini düzenleyen mevzuatı planlı bir çalışma ile ıslah yolundayız. Devlet personel politikasında ilk prensibimiz, memurun, kanunların emrinde ve milletin hizmetinde vazife ve sorumluluk duygusu içinde çalışmasını sağlamak olacaktır. Kifayetli ve verimli bir personel sistemi kurmak hususunda kararlıyız. Anayasamızın kamu hizmetlerine alınmada ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmeyeceği esasına uyularak, bütün demokratik rejimlerde tatbik edilen açık müsabaka imtihanlarını geniş ölçüde uygulamak ve teşkilâtlandırmak hususunda Devlet Personel Dairemiz çalışmaya başlamış bulunmaktadır.”⁹² Bu tespitlerle, kamu hizmetlerine almada, herkese açık, objektif, yarışma sınavının önemine işaret edilmesi ve hizmete alma yöntemiyle, demokratik rejim arasında bağlantı kurulması dikkat çekicidir.

I. Demirel Hükümeti (1965-1969) programında memurların ve idarenin partizanlaşmasından şikayet edilerek, “tarafsız kaliteli teknisyenler”in geçmiş dönemde rağbet görmediği ifade edilmektedir. Kamu yönetimi reformuna büyük önem verildiğinin belirtildiği programda, bu mahiyette, merkeziyetçiliğin azaltılacağı, “muhtar” mahalli idarelere geniş yetkiler verileceği, kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin “kırtasiyecilikle savaş” programı kapsamında azaltılması için çaba harcanacağı vaat edilmektedir.⁹³ Söz konusu programda, “kaliteli teknisyen” vurgusuna yer verilmesinde, Başbakanın mühendis olmasının büyük etkisinin olduğu düşünülmektedir.

⁹² <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP27.htm>, 04/05/2006.

⁹³ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp30.htm>, 04/05/2006.

II. Demirel Hükümeti (1969–1970) programında yine kamu yönetimi reformu ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Bunun yanında, “Bakanların yetkileri altında bulunan teşkilatın idaresinde başlıca amir durumundaki yüksek dereceli memurları seçmek hususunda takdir yetkileri Anayasanın icabına uygun olarak kabul edilecek. Bakanın müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğu ile alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini bu derecelerdeki memurların müktesep maaş haklarını mahfuz tutma esası ile bağdaştıran bir tatbikata gidilecektir. Danıştay kararlarıyla bugün memurun muayyen memuriyette kalma teminatı haline getirilen subjektif hakları sadece müktesep hakların korunmasına inhizar edecektir.”⁹⁴ cümleleriyle, hizmete alma konusunda ise üst düzey kadrolara atama ve görevden alma konusunda statü hukukunun dışına çıkılarak, siyasi otoriteye daha geniş bir takdir yetkisinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

4.4.2 Kalkınma Planları

Kalkınma planlarında, kamu personel rejimi ve bu alana ilişkin stratejiler genellikle kamu yönetiminin iyileştirilmesi başlığı altında ele alınmıştır.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planında liyakat ilkesi, 1961 Anayasasında öngörülen düzenlemeler ve MEHTAP Raporunda belirtilen esaslar doğrultusunda ele alınmıştır.⁹⁵ Planda kamu yönetimi açısından hedef, “İdari kuruluşlarda amaç ve hedeflerin, yetki ve sorumluluk hatlarının açık olarak tesbitini, hedeflere uygun teşkilat kurulmasını ve çalışmaların planlı ve koordine şekilde yapılmasını sağlamak”⁹⁶ biçiminde belirlenirken; uygulanacak personel politikasının “iş vermek, yetiştirmek ve verimi

⁹⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp31.htm>, 04/05/2006.

⁹⁵ Burhan AYKAÇ: Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi, a.g.m., 105.

⁹⁶ Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963-1967, Başbakanlık Devlet Matbaası, (Ocak 1963), 79.

değerlendirmek⁹⁷ konularını kapsayan bir anlayış çerçevesinde oluşturulmasının hedeflendiği görülmektedir.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planında, “Kamu sektöründe yeniden düzenleme sonucu iyi işleyen bir insan gücü sistemi sağlamak için her kuruluşta organizasyon piramidinin, görev, yetki ve fonksiyon bağlarına göre düzenlenmesi, kuruluşların ilerisi için üretim ve hizmet kapasitelerini teknolojik değişiklikleri göz önünde tutarak hesaplayıp insan gücü ihtiyaçlarını karşılamaları ve yeniden düzenlemede modern işletme araçlarından ve “iş değerlemesi” tekniğinden yararlanılması sağlanacaktır”⁹⁸ denilmek suretiyle, hizmete almanın, yeniden yapılandırılmış ve fonksiyonları tanımlanmış kamu yönetim sisteminde, çok iyi yapılmış insan gücü planlamasına dayanması gerektiği vurgulanmıştır. Diğer taraftan, “Yüksek idarecilik kademelerine atanacak kimselerden belirli tahsil üstünde, mezuniyet sonrası ehliyet ve idarecilik eğitiminde başarıya ulaştığını gösteren yetenek aranacaktır.”⁹⁹ denilmek suretiyle üst kademe yöneticilerin atanmasında ayrı bir eğitim koşulu arandığı ve bu yolla yeterlik ilkesinin uygulamaya aktarılması gerektiğinin altı çizilmiştir.¹⁰⁰

III. Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yönetiminin, kamu hizmetlerini hızlı ve nitelikli bir biçimde yürütecek verimliliğe sahip olmadığı gibi, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme esnekliğinden de yoksun olduğu hususu önemle işaret edilmiştir. “Kamu yönetiminde bütünlük tam olarak sağlanamadığı gibi, kamu personeli sayısında gereksiz şekilde artışlar ve verimlilikle doğrudan ilişkisi bulunmayan ücret yükseltmeleri, kalkınmaya katkıda bulunması beklenen işgücü ve kaynakların yanlış veya israfli kullanımı anlamını taşımaktadır”¹⁰¹ ifadesiyle, kamusal istihdamın insan gücü planı ve kamu hizmetleri gereği yapılmadığı bu nedenle, kamu personeli sayısında gereksiz artış meydana geldiği, bu durumun verimlilik

⁹⁷ Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl: a.g.e., 79.

⁹⁸ Kalkınma Planı: İkinci Beş Yıl, 1968-1972, Başbakanlık Devlet Matbaası, (Kasım 1967), 157.

⁹⁹ Kalkınma Planı: İkinci Beş Yıl, a.g.e., 157.

¹⁰⁰ Burhan AYKAÇ: Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi, a.g.m., 105.

¹⁰¹ Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıl, 1973-1977, DPT yayını No: 1272, 117.

azalmasına ve israfa yol açtığı vurgulanmaktadır. Ayrıca “Yüksek yönetici kadrolarına yapılan atamaların açık, objektif ölçütlere (kriter) bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına meslek ahlakı ve yönetimin bozulmasına yol açabildiği”¹⁰² ne işaret edilerek, üst düzey kadrolar için hizmete girişte objektif kriterler getirilmemiş olmasının yaratacağı yozlaşmaya vurgu yapılmaktadır.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planındaki “kamu yönetiminin kalkınmanın gerekleri ile uyumlu etkin ve ekonomik bir işlerliğe kavuşturulmasında diğer önemli öge, çağdaş ve demokratik yöntemlerle örgütlenecek nitelikli personelin varlığına bağlıdır. Bu nedenle; personel rejimi yeniden gözden geçirilecek, gerekli düzenlemeler yapılarak nitelikli personelin kamu yönetiminde kalıcılığını özendirici önlemler, tüm kamu görevlilerinin yararlanacağı sosyal ve ekonomik tedbirler birlikte alınacaktır”¹⁰³ ifadesi ve “Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kurallar uygulanacaktır.”¹⁰⁴ ifadesi ile bir taraftan personel yönetimi alanında karşılaşılan sorunların çözümü ileriki tarihlere¹⁰⁵ havale edilirken, diğer taraftan hizmete girişte objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kurallar bulunmadığından şikayet edilmekte ve bu alanın düzenlenmesi stratejisi benimsenmektedir.

4.5. Bütçe Kanunlarıyla Hizmete Alma Politikasının Gelişimi

1970’li yıllara kadar bütçe kanunlarına, kamu personel politikasını yönlendirecek şekilde ayrıntılı düzenleyici hükümler konulmamıştır. Daha çok memurların aylık ve ödeneklerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir.

¹⁰² Yeni Strateji ve Kalkınma Planı: Üçüncü Beş Yıl, a.g.e., 917.

¹⁰³ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979–1983, DPT Yayını No: 1664 (Nisan 1979), 299.

¹⁰⁴ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: a.g.e., 299.

¹⁰⁵ Burhan AYKAÇ: Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi, a.g.m., 105.

4.5.1. Bütçe Kanunları İle Torba Kadro Tahsisi

Bütçe kanunlarında 1970’li yıllardan sonra, genel olarak kadro rejimini düzenlemeye dönük hükümlere yer verilmeye başlanmıştır. 1971 Yılı bütçe kanunuyla ilk kez “Torba Kadro” kavramı ihdas edilmiştir. Kanunda, “kamu görevlerinin yürütülmesinde kadro yetersizliği dolayısıyla aksamalar görülmesi veya bir görevin teşmili sebebiyle ihtiyaç hâsıl olması halinde kurumlara iç ve dış kuruluşları için tahsis edilmesi gereken kadrolar ekli TK Cetvelinde (Torba Kadrolar) gösterilmiştir.”¹⁰⁶ ifadesiyle torba kanun müessesesi düzenlenmiştir. Kamu kurumlarından yıl içerisinde ilave kadroya ihtiyaç duyanlara talepleri halinde, bu torba kadrolardan ihtiyaç duyulan sayı ve unvanda kadro tahsisi yapılmaktadır.

Torba kadro tahsisi yapılabilmesi için;

- a) Hizmetin görülmesinde mutlak zorunluluk bulunması ve bu hizmetin mevcut kadrolarla yürütülememesi,
- b) İhtiyaç duyulan kadroların diğer hizmetlerden yapılacak kadro aktarmaları ile karşılanamaması,
- c) Bu kadroların verilmesi konusunda Devlet Personel Dairesinin görüşünün bulunması,
- d) Maliye Bakanlığının olumlu görüşüne dayanılarak, Bakanlar Kurulunca karar verilmesi,¹⁰⁷ gerekmektedir.

Bütçe kanunları aracılığıyla hizmete alma politikaları, 1980’li yıllara kadar, kadro rejimine müdahale etmek suretiyle yönlendirilmeye çalışılmıştır.

¹⁰⁶ Genel Bütçe Kanunları, C.II, Maliye Bakanlığı BÜMKO, (1992), 633.

¹⁰⁷ Genel Bütçe Kanunları, a.g.e., 633.

4.5.2. Bütçe Kanunları İle Kamu Personel Rejimine İlişkin Hükümler Getirilmesi

1972 Yılına kadar bütçe kanunlarında “genel hükümler” başlığı altında aylık ve ödeneklere dair düzenlemelere yer verilmekteyken 1972 Yılı Bütçe Kanunundan itibaren kanunlarda “Kamu Personeli ve Kadrolara İlişkin Hükümler”¹⁰⁸ başlığı altında personel politikasını yönlendirecek mahiyette geniş hükümlere yer verilmiştir.

1973 Yılı Bütçe Kanununda “kadro cetvelleri”, “kadro değişikliği ve kadroların dağılımı”, “kadro ihdası ve iptali” başlıkları altında genel kadro rejimi düzenlenmeye çalışılarak, tarif edilen kadro rejimi çerçevesinde hizmete alma politikaları yönlendirilmeye çalışılmıştır.

Bu dönemde kadro ihdası, Devlet Personel Dairesinin görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunun yetkisine bırakılmıştır.¹⁰⁹ Bu durum 1984 Yılına kadar sürecek, bu yıldan sonra kadrolar kanunla ihdas edilebilecektir.

5. SERBEST PİYASA EKONOMİSİ ANLAYIŞINA GEÇİŞTEN MERKEZİ YERLEŞTİRME DÖNEMİNE KADAR HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (1980–2000)

1980 sonrasında Türkiye’de, serbest piyasa ekonomisi bütün kurum ve kurallarıyla yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu oluşumun başlangıcı da 24 Ocak Kararlarına dayanmaktadır. Anılan kararların belkemiği olan ihracat ve dışa açılmanın ön koşulu, Türkiye’nin dünya kapitalizmine “karşılaştırmalı üstünlüğü” çerçevesinde eklemlenmesi üzerine kurgulanmıştı. Buna göre, ulusal pazar için üretimin yerini dış pazar için üretim alacaktı. Bu durum yeni ekonomik anlayışın temel varsayımlarını da gözler önüne sermektedir: “Ücretin baskı altına alınması, emeğin istihdam koşullarının değiştirilmesi ve

¹⁰⁸ Genel Bütçe Kanunları, a.g.e., 668.

¹⁰⁹ Genel Bütçe Kanunları, a.g.e., 706.

liberalizasyon/serbestleşme”¹¹⁰; bu ana başlıklar, aynı zamanda kamu personel yönetimini, dolayısıyla kamu yönetimindeki hizmete alma politikalarını da yakından ilgilendirmektedir.

5.1. 1982 Anayasası ve Hizmete Alma

1982 anayasasında “Hizmete Girme Hakkı”, “Siyasi Haklar ve Ödevler” bölümü altında düzenlenmiştir. Anayasanın “Hizmete Girme” başlıklı 70inci maddesinde, “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümle, her Türk için kamu hizmetlerine girme hakkı korunmuş ve hizmetin gerektirdiği ölçüde, kurumsal nitelik ayrımı yapılabileceği ifade edilmiştir. Buna göre, kamu hizmetlerine alınacaklardan öğrenim, yabancı dil bilgisi, ehliyet, sertifika gibi niteliğe dair çeşitli kayıtlar konulabilecek ve bu koşullar esasında bir ayırım yapılabilecektir.

5.2. Yasal Düzenlemeler: Merkezi Sınav Denemesi, Kamu Hizmetlerinde İhale Yönteminin Yaygınlaşması ve Özelleştirme Politikaları

5.2.1. İkinci Başarısız Merkezi Sınav Denemesi ve Kurumsal Sisteme Dönüş

1980’li yıllarda, hizmete almada kayırmacılığın ulaştığı boyut¹¹¹ merkezi işe alma sisteminin hayata geçirilmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu amaçla, 2670 sayılı Kanun¹¹² yürürlüğe konulmuştur.

Yeni düzenleme ile, atama yapılacak boş kadroların, sınıf, derece, yer, nitelik ve şartlar belirtilmek suretiyle, DPD tarafından merkezi olarak

¹¹⁰ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 299.

¹¹¹ Birgül Ayman GÜLER: “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme II”, AİD, 21/2, (Haziran 1988), 67.

¹¹² 12/5/1982 tarihli 2670 sayılı Kanun, 16/05/1982 tarihli ve 17696 sayılı Resmi Gazete.

duyurulması; bu duyuru üzerine, ilgili kurumlara yapılacak başvurulardan aranan şartları taşıdığı anlaşılanların, söz konusu kurumlarca DPD'ye bildirilmesi ve DPD'nin bu adaylara sınav giriş belgesi göndermesi öngörülmüştür. Daha sonra adaylar, DPD tarafından merkezi sistemle yılda 4 defa düzenlenecek sınavlara katılacaklardır. Sınav sonuçları başarı sırasına göre Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Kurumlar, memur ihtiyaçlarını, yayımlanan sınav sonuçlarında belirlenen başarı sırasına göre atama yapmak suretiyle karşılayacaktır.

Bu şekilde kurgulanan merkezi işe alma uygulaması, daha sonra yapılan bir değişiklikle¹¹³, kurumlar tarafından atama yapılması istenen boş kadroların merkezi olarak, DPD tarafından duyurulması ilkesi korunmakla birlikte, sınavların ve işe alma işlemlerinin merkezi olarak yürütülmesi ilkesi kanundan çıkarılmıştır. Bir başka deyişle kanun açıkça işe yerleştirmeye dair sınav ve işlemlerin merkezi ya da kurumsal olarak yürütülmesinden bahsetmeksizin, uygulamanın yönetmelikle yapılmasını öngörmüş ve bilahare yönetmelikle yapılan düzenlemeyle de “kurumsal sistem” benimsenmiştir.

1986 Yılında yürürlüğe konulan “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği”¹¹⁴, kurumsal sistemin işleyişine ilişkin şu çerçeveyi çizmiştir:

— Genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları ve mahalli idareler kadroları dışında kalan memurluklar (Yüksek mahkeme meslek mensupları, sanatçılar, akademisyenler, emniyet ve silahlı kuvvetler mensupları) sınav kapsamının dışına çıkarılmıştır.

¹¹³ 27/9/1983 tarihli ve 243 sayılı KHK, 12/12/1984 tarihli ve 18603 sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁴ 06/12/1985 tarihli ve 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 30/01/1986 tarihli ve 19004 sayılı Resmi Gazete.

— Yarışma sınavı, yeterlik sınavı, sözlü sınav, mülakat ve uygulamalı sınav olmak üzere 5 adet sınav yöntemi öngörülmüştür.

— İlan edilen kadrolardan daha az sayıda veya ilan edilen kadro kadar başvuru olması halinde sadece yeterlik sınavı yapılması yeterli olup, aksi halde hem yarışma hem de yeterlik sınavı yapılması gerekmektedir.

— Sınav kurumsal seviyede yapılacak ve sınava ilişkin işlemler de ilgili kurum tarafından yürütülecektir.

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde anlatılmaya çalışıldığı şekilde, merkezi sistemle hizmete alma girişimi ikinci kez başarısızlıkla sonuçlanmış ve bu sisteme geçilmesi için 1999 Yılına kadar beklenmesi gerekmiştir.

5.2.2. Statü Hukukunun Esnekleştirilmesi: İhale Yoluyla Hizmete Alma

1980’den sonra egemen olan serbest piyasa koşullarına uygun hareket etme anlayışı, kamu yönetim sistemi ve beraberinde kamu personel rejimini de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde göze çarpan en önemli özellik, kamu personel rejiminin dayanağı olan “statü hukuku” alanının daraltılması, istihdam biçiminde esnek bir yapıya doğru geçilmiş olmasıdır. Bu dönemde “bir yandan memurluk statüsü erirken, diğer yandan da taşeronlaşmayla, metalaşma ve değer ilişkisi kamu personel rejimine içkinleşmektedir.”¹¹⁵ Ülke yönetiminde serbest piyasa anlayışının yaygınlaşmasının teşkilat ve personel yapısına ilişkin temel sonucu, tekçi, standarda ve belirli kurallara dayanan örgüt ve personel yapısı yerine; çok parçalı, standardı ve kuralı olmayan dağınık, “esnek” bir teşkilat ve personel yapılanmasına gidişin yolunun açılmış olmasıdır.

Memurluk statüsünden çözülme ve taşeronlaştırma yolundaki ilk adım 1988 yılında atılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı

¹¹⁵ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 310.

maddesindeki “Yardımcı Hizmetler Sınıfı” başlıklı fıkrasına şu yeni fıkra eklenmiştir: “Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzer nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.”¹¹⁶ Bu hükümle birlikte daha çok bedensel niteliği ağır basan hizmetlerin taşeron aracılığıyla gördürülmesi sağlanmışsa da, 2000’li yıllarda bu yaklaşım başta sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri ve teknik hizmetler sınıfı olmak üzere memurluk rejiminin büyük bir alanına yayılmıştır.¹¹⁷

Statü hukukunun bu şekilde çözülmesi, hizmete alma politikalarını da önemli ölçüde etkilemektedir. İhdası, iptali, değişikliği ve kullanımı belirli bir prosedürü gerektiren memur/sözleşmeli kadro ve pozisyonları yerine usulüne uygun olarak yapılacak bir ihale dışında hiçbir formalite gerektirmeyen “taşeron aracılığı ile işe alma” yöntemi kurumlar tarafından çok daha cazip bulunmaktadır. Herhangi bir kontrol mekanizmasına dayanmayan, personelin hizmete alınması ve çıkarılması çok kolay olan bu yöntemin, her türlü politik müdahaleye açık olması da ayrı bir cazibe unsuru oluşturmaktadır.

5.2.3. Özelleştirme Politika ve Uygulamaları

Daha önce popüler bir akım olan “devletleştirme” uygulamaları, 1980’li yıllara gelindiğinde yerini “özelleştirme” uygulamalarına terk etmiştir. Diğer bir deyişle, son yılların en geçerli sloganı “kamu yönetiminin küçültülmesi” şeklinde dile getirilmektedir.¹¹⁸

Gelişmiş ülkelerde başlayan ve “küreselleşme” sürecinin bir sonucu olarak ülkemizde de kendisini önemli ölçüde hissettiren yeni kamu yönetimi

¹¹⁶ 28/03/1988 tarihli 318 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, 31/03/1998 tarihli ve 19771 sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁷ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 321.

¹¹⁸ Burhan AYKAÇ: “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler Ve Yerel Demokrasinin Açmazları”, Kamu Yönetimi Seçme Yazılar, Ed. Burhan AYKAÇ, Hikmet KAVRUK: GÜ İ.İ.B.F Vakfı İşletmesi Yayını, (2003), 5.

anlayışının yol açtığı en önemli olgu özelleştirme uygulamalarıdır. Özelleştirme, “verimli-etkili-hızlı” kamu yönetimi anlayışının sonucu olarak ortaya çıkan, kamu kesiminin küçültülmesi, devletin rol ve işlevinin yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etkin bir yapıya kavuşturulması¹¹⁹ ilkeleriyle kendisini gösteren değişim sürecinin en önemli uygulama araçlarından birisidir.

Geniş anlamda özelleştirme, devletin sahip olduğu mal varlıklarının devlet mülkiyetinden ayrılarak satılması biçiminde tanımlanırken; dar anlamda, KİT’lerin özel sektöre devriyle devlet tekellerinin kaldırılması, kamu hizmetlerinin finansmanında verginin yerini harç ve fiyatın alması ve bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi¹²⁰ biçiminde tanımlanabilmektedir.

Türkiye’de özelleştirme uygulamaları, genel olarak, “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”¹²¹ gereğince yürütülmektedir. Söz konusu Kanunun 22 nci maddesi özelleştirme uygulamaları sonucunda istihdam fazlası personel konumuna gelen personelin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına hangi esaslar dâhilinde nakledileceğini düzenlemektedir.

Özelleştirme programına alınmış kurumlarda memur, sözleşmeli personel ya da kapsam dışı personel statüsünde görev yapanlar diğer kamu kurum ve kuruluşlarına “memur” statüsünde nakledilmekte ve bunlardan memur olmayanların daha önce farklı statüde geçen hizmet süreleri, sanki memurlukta geçmiş gibi değerlendirilmek suretiyle, bu personel memur statüsünü ihraz etmiş olmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarının kamu personel rejimine ve dolayısıyla hizmete alma politikalarına da önemli etkileri olmuştur. Kamu personel rejimi, özellikle istihdam türleri açısından etkilenecek, sözleşmeli istihdam

¹¹⁹ Hüseyin YAYMAN: “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, GÜ İ.İ.B.F. Dergisi, C.2, (3/2000), 135.

¹²⁰ Hüseyin YAYMAN: a.g.m., 137.

¹²¹ 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun, 27/11/1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmi Gazete.

yaygınlaşmaya başlamıştır. Zorunlu ve istisnai hallere münhasır olarak, ihtiyaç duyulan geçici işlerde çalıştırılan sözleşmeli personelin pozisyon sayıları artırılıp, çalışma alanları genişletilerek, sürekli ve yaygın bir istihdam şekline dönüştürülmüş, KİT'lerde memur ve işçi kadroları azaltılarak¹²² sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaştırılmıştır.

5.3. Araştırma Raporlarında Hizmete Alma Yaklaşımı

5.3.1. KAYA Raporu

Yönetim sistemimizi geliştirmek üzere yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulama durumları ile var olan sorunların saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koyma amacıyla TODAİE tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimini Araştırma Raporu” 1991 Yılında yayımlanmıştır.

Raporun “Personel Rejimi” başlıklı bölümünde kamu personel rejimimizde yaşanan genel sorunlara dikkat çekilerek, çözüm önerileri sıralanmaktadır. Rapora göre, kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları somut olarak ortaya konulmamış, iş analizi, iş gerekleri, ve iş değerlemesi gibi yöntemlerle kadrolar ve görev unvanları tam olarak analiz edilmemiş ve ihtiyaç duyulan kadrolarla bu kadrolarda çalışacaklarda aranılacak nitelikler önceden belirlenmemiş olduğundan kamu kesiminde “yerinde istihdam” gerçekleştirilememektedir.¹²³

Rapora göre, kamu kesiminde istihdam gerçek ihtiyaçlara göre oluşturulmamakta, bu durum, kamu personelinin dağılımında ve istihdamında dengesizliklere ve rasyonel olmayan uygulamalara yol açmaktadır.¹²⁴ Bu olgu, ulusal ölçekte yapılmış kalkınma planları ve insan gücü planına paralel olarak kurumsal ölçekte yapılan analiz ve planlar doğrultusunda personel

¹²² Hüseyin YAYMAN: a.g.m., 152-153.

¹²³ Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor: TODAİE Yayını, (Ankara 1991), 200.

¹²⁴ KAYA Raporu: a.g.e., 200.

ihtiyaçlarının belirlenmesi yerine, daha çok, politik etkilere açık bir süreç çerçevesinde ihtiyaçların belirlenmesinin bir sonucu olarak yorumlanabilir.

Raporda, “kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere”¹²⁵ ihdas edilmiş olan Devlet Personel Başkanlığı da eleştirilmekte, bu kurumun üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir konumda bulunduğu tespit edilmektedir.

Hizmete alma konusunda esasen yeniden merkezi sınav sistemi önerilmektedir.¹²⁶ Bu yöntem tüm kadro unvanları için önerilmemekte, sadece “belirli ortak görev unvanlı”¹²⁷ olup, kurumlar arası nitelik taşıyan kadrolara yapılacak ilk defa atamaların merkezi sınav esasında gerçekleştirilmesi önerilmektedir. Ayrıca, yürüttükleri hizmetler bakımından halkla doğrudan irtibat halinde olan personelin işe alınmasında oluşturulacak komisyonlarda “psikolog” bulundurulması¹²⁸ uygulamasının hayata geçirilmesi de getirilen önerilerdendir.

5.3.2. İTO Raporu

Raporda genel olarak Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dönük öneriler sıralanmakta ve devlet teşkilatının,”karar alma süreçlerinin etkinleştirilmesi, hızlandırılması, saydamlık, sorumluluk ve hesap verilebilirlik ilkelerinin yerleştirilmesi, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulabilir hale getirilmesi ile doğrudan demokrasi çerçevesinde katılımcılığın sağlanması hedeflerine yönelik olarak yeniden yapılandırılması”¹²⁹ gerektiği vurgulanmaktadır.

¹²⁵ KAYA raporu, a.g.e., 202.

¹²⁶ KAYA raporu, a.g.e., 202.

¹²⁷ KAYA raporu, a.g.e., 202.

¹²⁸ KAYA raporu, a.g.e., 202.

¹²⁹ Can Fuat GÜRLESEL vd: Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması Raporu, İTO Yayını No:2002-8, (İstanbul 2002), 80.

Hizmete alma konusunda, üst düzey kadrolar için hükümetin hareket (atama ve görevden alma) kabiliyetini artıracak nitelikte sözleşmelilik uygulamasının getirilmesi gerektiği¹³⁰ savunulmaktadır. Devlet memurlarının, vatandaşa hizmet götürmekle görevli profesyonel kişiler¹³¹ olarak tanımlandığı raporda, üst düzey memurların atanması konusunda görevli “Yüksek Memurları Atama Komitesi” kurulması önerilmektedir.

Rapora göre, kamusal karar alma sürecinde teknik sorumluluk ilgili hizmet biriminin en üst amiri tarafından yüklenilmektedir. Bu nedenle idari sorumluluğun performans ölçütleri çerçevesinde değerlendirilmesi ve yeterli performans sergilemeyenlerin sözleşmesinin sona erdirilmesi uygun olacaktır. Bunu sağlamak üzere, en üst amirler (müsteşar, genel müdür, başkan vb.) sözleşmeyle ve teknik sorumluluk çerçevesinde atanmalıdırlar. Bu atamaların sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için “Yüksek Memur Atama Komitesi” kurulmalı, Başbakan tarafından uygun görülen bir bakan, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Personel Başkanı tarafından oluşturulacak bu komite, kabinenin bildirdiği adaylar hakkında inceleme yaparak uygun gördüklerini kabineye bildireceklerdir. Bu şekilde uygun görülerek süreli sözleşme ile atananlar, dönemsel olarak başarılı bulunmaları halinde yeni sözleşmeler yapılarak görevlerine devam edebileceklerdir.¹³² Kamu sektörünün de tıpkı özel sektör gibi mutlak verimlilik ve profesyonellik anlayışı çerçevesinde yönetilmesi gerektiği yönündeki temel anlayıştan hareketle kurgulanan bu model, aynı zamanda bütün kamu hizmetlerinin “sözleşmelilik” ya da “geçicilik” esaslarında görülebileceğini savunan serbest piyasa ekonomisi anlayışı ile de paralellik göstermektedir.

¹³⁰ Can Fuat GÜRLESEL vd: a.g.e., 110.

¹³¹ Can Fuat GÜRLESEL vd: a.g.e., 110.

¹³² Can Fuat GÜRLESEL vd: a.g.e., 110

5.4. Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Hizmete Alma Yaklaşımı

5.4.1. Hükümet Programları

5.4.1.1. Devlet Teşkilatı ve Kadro Rejiminin Yeniden Düzenlenmesi Prensiplerinin Benimsenmesi

Ulus Hükümeti (1980–1983) programında her şeyden önce, memurun tarafsızlık anlayışı içinde görev yapmasının sağlanacağı belirtildikten sonra, Türk kamu yönetimi teşkilatının bütünüyle gözden geçirilerek yeniden yapılanmaya gidileceği, “devlet kadrolarındaki aşırı şişkinliklerin” giderileceği ve gereksiz personel istihdamına gidilmeyeceği vurgulanarak, Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuatın yeniden düzenleneceği vaat edilmektedir.¹³³ Programda, kamu personel sayısının fazla bulunması ve kamusal istihdamın “rasyonel” ölçütler esasında yürütülmediğinden şikâyetle, bunun önüne geçilmesinin bir personel politikası olarak benimsenmesi dikkat çekicidir.

I.Özal Hükümeti (1983–1987) programında, kamu yönetiminin gereksiz yere büyüdüğünden, birbirlerine benzer mahiyette görev ifa etmekle birlikte farklı teşkilatlar altında örgütlenmeye gidildiğinden, bu durumun vatandaşlara hizmet sunulmasında verimsizliğe ve memnuniyetsizliğe yol açtığından bahisle, hizmet birimlerinin aşırı çoğaldığı ve personel rejiminin olumsuz etkisiyle, fonksiyonlar yerine unvanların hâkim olduğu tespit edilmektedir.¹³⁴

II. Özal Hükümeti (1987–1989) programında, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çerçevesinde atılan adımlara dikkat çekilmektedir. Bakanlıkların teşkilatlanmasını düzenleyen 3046 sayılı kanuna atıfla, kamu idaresinde değişik hizmet birimleri tarafından aynı amaca dönük olarak

¹³³ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp44.htm>, 09/05/2006.

¹³⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp45.htm>, 09/05/2006.

yürütülen hizmetlerin bir araya toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklılıktan kurtarılarak ve teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi sağlanarak bir idari reform yapıldığı ifade edilmektedir.¹³⁵

Ayrıca genel kadro rejimini düzenleyen 190 sayılı KHK kastedilerek, devlet kadrolarının tespit edilmesi suretiyle kanuna bağlandığı, kadro unvan standardizasyonunun gerçekleştirilerek 8000'den fazla olan kadro unvanının 900'e indirildiği, kadro tespit ve taleplerinin iş analizi ve ölçümlerine dayandırıldığı, bu sayede "keyfi kadrolaşmaya" son verildiği ve kadroların kanunla ihdas edilmesi esasının getirildiği¹³⁶ ifade edilmiştir.

5.4.1.2. Devletin Küçültülmesi ve Kamusal İstihdamın İşsizliği Aşmak Amacıyla Kullanılmaması Prensiplerinin Benimsenmesi

VII. Demirel Hükümeti (1991–1993) programında, kamu yönetiminde temel yaklaşımın, kamu kesimini küçülterek daha rasyonel ve etkin hale getirilmesi olduğu ifade edilerek, bu amaçla, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi yoluna gidileceği beyan edilmektedir. Önceki hükümetlerden farklı olarak bu programda, kamu personel reformu bir başlık altında ele alınmıştır. Programda, devlet personel rejiminde yapılacak reformun, kamu personelinin istihdam şekillerini, işe alınmalarını, hizmet içi eğitimlerini, yükselmelerini, hak, ödev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen personel rejimini, aylık ve diğer özlük haklarını düzenleyen ücret rejimini kapsayacağı ifade edilmektedir.¹³⁷

I.Çiller Hükümeti (1993–1995) programında, personel reformu çalışmasının hızla hayata geçirileceği, personel reformu kapsamında, "kamu personelinin sayısı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyinin sağlıklı bir envanteri

¹³⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp46.htm>, 09/05/2006.

¹³⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp46.htm>, 09/05/2006.

¹³⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp49.htm>, 09/05/2006.

yapılacaktır”¹³⁸ ifadesine yer verilerek, reform ve kamu personelinin envanterinin çıkarılması ihtiyacı vurgulanmıştır.

I.Çiller Hükümeti programında yer alan şu ifadeler tez konusu açısından çok önemlidir: “Devletin asli görevleri dışındaki alanlarda işsizlik sorununu aşmak amacıyla personel istihdam edilmesi yolu engellenecek, mevcut birim ve işletmelerde bu nitelikteki kadro fazlalığını eritecek ilkeleri belirlenecektir. Memur ve işçilerin görev alanları ayrı ayrı kesin olarak tespit edilecek, aynı işin farklı statüdeki personelce yürütülmesi ve bunlara farklı ücret ödenmesi önleneyecektir. Kamu personel reformu tamamlanıp yürürlüğe girinceye kadar acil ve zorunlu durumlar dışında personel rejimini daha da yozlaştırmamak amacıyla münferit düzenlemeler yapılmayacaktır. Kamu personel rejimi hazırlanırken Devletin yeniden yapılanması ve küçültülmesi önceliği temel ilke olarak kabul edilecektir.”¹³⁹ Daha önceki programlardan farklı olarak kamusal istihdamın, “işsizlik sorununu aşmak” amacıyla kullanılmış olduğu ve artık bu uygulamaya son verileceği açıkça ifade edilmiştir. Aynı şekilde personel rejiminin, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde düzenleneceğinin beyan edilmesi de, statü hukukunun esnekleşmesine dönük adımların ilk ipuçlarından biri olarak yorumlanabilir.

5.4.1.3. Hizmete Almada Merkezi Sınava Geçilmesi Prensibinin Benimsenmesi

V. Ecevit Hükümeti (1999–2002) programında hizmete alma konusuna hassasiyetle yaklaşmıştır. Programda, “Kamuda işe alınmada yeterlilik, görevlerde yükseltilmelerde ehliyet ve liyâkat esas alınacak, kayırmacılık önleneyecektir. Kamu personelinin atama ve yükseltilmelerinde ehliyet ve liyâkat şartları nesnel ölçülere ve sınav esasına dayandırılacaktır. Kamu görevlerine giriş sınavlarının merkezî sistemle gerçekleştirilmesi uygulamasının yerleşmesi sağlanacaktır.”¹⁴⁰ ifadelerine yer verilerek, hizmete

¹³⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp50.htm>, 09/05/2006.

¹³⁹ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp50.htm>, 09/05/2006.

¹⁴⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp50.htm>, 09/05/2006.

almada merkezi yerleştirme uygulamasına geçileceği belirtilmiş ve bu beyan 1999 Yılında gerçekleştirilmiştir

5.4.2. Kalkınma Planları

5.4.2.1. Kamu Yönetiminde Kadro ve Unvan Standardizasyonuna Gidilmesi Hedefi

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, “kamu yönetiminin iyileştirilmesi” başlığı altında personel rejimine ilişkin de öngörülerde bulunulmuş ve “kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insangücü planlaması yapılacak ve buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirilecektir”¹⁴¹ denilmek suretiyle hizmete alma politikalarının insangücü planlaması çerçevesinde düzenlenmesi gerektiği hususu vurgulanmıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, “kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacak, dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir”¹⁴² denilmek suretiyle, personel politikasının rasyonel olmadığına işaret edilmektedir. Diğer taraftan, “Maliye Politikası” başlığı altında hizmete alma prensibine yer verilerek, “kamu kurum ve kuruluşları görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu insangücü planlaması yaparak personel alımlarında buna uyacak ve tasarrufa azami ölçüde riayet ederek cari giderlerini azaltmaya özen göstereceklerdir”¹⁴³ ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkenin maliye politikası başlığı altına alınması, hizmete almanın artık ciddi bir mali külfet olarak algılanmaya başladığı ve yavaş yavaş memur istihdamının azaltılması yoluna gidileceğinin ipuçlarını vermektedir.

¹⁴¹ Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: (1985 -1989), Yayın No: DPT:1974, 173.

¹⁴² Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: (1990-1994), Yayın No. DPT: 2174, 326.

¹⁴³ Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: (1990-1994), Yayın No. DPT: 2174, 33.

5.4.2.2. Devletin Yeniden Tanımlanması, Atipik İstihdamın Yaygınlaştırılması ve Rasyonel İstihdam Politikasının Benimsenmesi Hedefi

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kamu personel rejiminin perspektifi konusunda önemli açılımlar içermektedir. Planda “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi Ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında yer verilen önemli tespit ve önerileri şu şekilde sıralayabiliriz:¹⁴⁴

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.

Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşları üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulacaktır.

¹⁴⁴ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: (1996-2000), 98-100.

Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insangücü planlaması yapılacak ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insangücü envanteri çıkarılacaktır.

Devletin standart dışı (atipik) çalışma biçimlerini kullanmasına imkan tanınacak, bunun hangi alanlarda ve hangi ölçülerde mümkün olacağı belirlenecektir.” Bu ifadelerde de görüldüğü gibi, temel olarak, kamu yönetiminin sorgulanması ve hangi hizmetleri devlet, hangi hizmetlerin özel sektör eliyle yürütüleceğine karar verilmesinin zorunluluk olduğuna işaret edilerek, devletin piyasadan çekilmesi ve küçültülmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Kamuda istihdamın norm kadro ve insangücü planlaması esasında “rasyonel” ölçütlere bağlanması hedeflenirken, diğer taraftan, devletin “atipik” çalışma biçimlerini kullanmasına imkan tanınmasıyla, statü hukukundan kopuş ve esnekliğe doğru gidişin işareti uzun vadeli ulusal planla verilmiş olmaktadır.

5.5. Bütçe Kanunlarının İkinci Personel Kanununa Dönüşmesi

Bütçe kanunlarında kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler yıllar itibarıyla sürekli artmıştır.¹⁴⁵ Başlangıçta sadece bir ya da iki fıkra halinde, o da maaşlara ilişkin olarak hükümlere yer verilirken, zamanla bu hükümler çok fazla genişlemeye başlamış ve bu eğilim 1980’li yıllar boyunca da artarak devam etmiştir.

¹⁴⁵ Cahit TUTUM: Kamu Personeli Sorunu, a.g.e., 36-37.

1980 Yılı Bütçe Kanununda “Kamu Personeline İlişkin Hükümler” bir “kısım” olarak ele alınmıştır. İki bölümden oluşan bu kısmın “Aylıklar ve Kadrolara İlişkin Hükümler” başlıklı birinci bölümünde, katsayı, kadrolara ilişkin genel hükümler, kadro değişikliği, kadro ihdas ve iptali, kamu iktisadi teşebbüslerinin kadroları, öğretim üye ve yardımcılarının kadroları, işçi kadroları ve sözleşmeli personel başlıklarına yer verilirken; “Sosyal Yardımlar, Yan Ödemeler ve Diğer Ödemeler” başlıklı ikinci bölümde, aile yardımı, doğum yardımı, tedavi yardımı, iaşe, fazla çalışma ücreti, ikramiye ve ödüller gibi başlıklara yer verilerek¹⁴⁶, bütçe kanunları adete ikinci bir personel kanunu hüviyetine büründürülmüştür.

5.5.1. Açıktan Atama İzni Kavramının İhdası: Hizmete Almanın Merkezi Denetimi

Türk Kamu yönetiminde hizmete alma politikalarının seyrinin takibi açısından önemli bir mihenk taşı da “açıktan atama izni” müessesesidir. Bu müessese ile boş kadro ya da pozisyonlara tek başına atama yapma yetkisi ilgili kamu kurumlarının elinden alınmakta ve izin mekanizmasına bağlanmaktadır. Bir başka deyişle, izin mekanizmasıyla, hizmete alma süreci merkezi olarak kontrol edilmektedir. İşte bu mekanizma, Türk kamu personel rejimi mevzuatına ilk kez 1982 Yılında girmiştir.

1982 Mali Yılı Bütçe Kanununun 27 nci maddesinin (a) fıkrasında, “Ancak, kuruluşların mevcut kadrolarından 28/02/1982 tarihi itibarıyla boş olanlar ile bu tarihten sonra herhangi bir nedenle boşalanların, açıktan atama amacıyla kullanılması Başbakanlığın iznine tabidir.”¹⁴⁷ hükmü getirilerek, kurumların boş kadrolarına atama yapabilmeleri için Başbakanlıktan atama izni almaları zorunlu kılınmıştır.

1985 Yılına gelindiğinde açıktan atama izni sürecine Maliye Bakanlığı da dahil edilmiştir. Aynı yıl Bütçe Kanununun “Kadroların Kullanımı” başlıklı

¹⁴⁶ Bütçe Kanunları: a.g.e., 937-949.

¹⁴⁷ Bütçe Kanunları: a.g.e., 1012.

26 ncı maddesinin (a) fıkrasına “...serbest kadrolardan 31/12/1984 tarihi itibarıyla boş olanlar ile bu tarihten sonra her hangi bir sebeple boşalanların açıktan atama amacıyla kullanılması Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü üzerine Başbakanlığın iznine tabidir.”¹⁴⁸ hükmü eklenerek, hizmete alma prosedürüne Maliye Bakanlığı ağırlığını koymuş ve bu alanda yürütülen politikaların tespitinde oldukça etkili olmuştur.

5.5.2. Geçici İşçi Statüsünün İhdası: Kolay Hizmete Alma

1979 Yılı Bütçe Kanununda, “...devamlı işçi kadroları ile 1 Mart 1979 tarihinden itibaren 30 iş gününden fazla süre ile çalıştıracakları diğer işçi pozisyonlarını”¹⁴⁹ cümlesine yer verilerek, kamu kurumlarında 30 iş gününden fazla süre ile çalışan ancak sürekli işçi niteliğinde olmayan istihdam türü yani geçici işçilik statüsü oluşturulmuştur.

1985 Yılı Bütçe Kanununda “Geçici İşçi Kadroları” başlığına yer verilmek¹⁵⁰ suretiyle “geçici işçilik” statüsü kamu personel rejimi literatürüne girmiş bulunmaktadır.

Sürekli işçi kadrolarına göre oluşturulması ve atama yapılması çok daha kolay olan bu statü, hizmete alma politikalarının seyri açısından da büyük önem taşımaktadır. Kadro esasında takip edilemediği için, geçici işçilik statüsü, ne kadar personel istihdam edildiği sorusunun cevabının bulunmasını bir hayli güçleştirmektedir. Hizmete alma prosedürünün de çok basit olması sebebiyle, “kamu hizmetine alma” yöntemlerinin, rasyonel, objektif ve herkese açık kılınmasına dönük girişimleri sekteye uğratmaktadır.

¹⁴⁸ Bütçe Kanunları: a.g.e., 1119.

¹⁴⁹ Bütçe Kanunları: a.g.e., 901.

¹⁵⁰ Bütçe Kanunları: a.g.e., 1120.

6. MERKEZİ YERLEŞTİRME SİSTEMİNE GEÇİŞTEN GÜNÜMÜZE HİZMETE ALMA POLİTİKALARI (2000–2006)

V. Ecevit Hükümeti programında, kamu yönetiminde hizmete almada yeterlilik ve liyakatin esas alınacağı ve işe almanın, nesnel ölçütlere dayalı merkezi sınav ve merkezi yerleştirme ile gerçekleştirileceğı beyan edilmiş olup, bu beyana dayalı olarak, 1999 Yılında yapılan bir yönetmelik değışikliği ile kamu yönetiminde kısmen de olsa merkezi sınav ve yerleştirme dönemine geçilmiş bulunmaktadır.

6.1. Merkezi Yerleştirme Sistemine Geçiş

6.1.1. Kurumsal Sınav Yerine Merkezi Sınav

1982 Yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değışiklikle, merkezi yerleştirme girişiminde bulunulduğı, daha sonra uygulamanın yönetmeliğe bırakıldığı, yönetmelikle de kurumsal sisteme yeniden dönüş yapıldığı bundan önceki bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştı.

1999 Yılında, “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğı”ne eklenen bir “ek madde”¹⁵¹ ile hizmete almada merkezi sisteme geçişin ilk adımı atılmıştır.

Yapılan değışiklik gereğince, kamu kurum ve kuruluşlarında devlet memuru olarak çalışmak isteyenlerin “yazılı sınavları” yılda iki defadan fazla olmamak üzere “ülke çapında” ve “merkezi” olarak Devlet Personel Başkanlığı tarafından Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi’ne yaptırılacaktır. Merkezi sınav hizmeti, sınıflar veya memuriyet unvanları itibarıyla aynı sınavda ayrı bölümler halinde yapılabilecektir. Sınavda 100

¹⁵¹ 02/02/1999 tarihli ve 99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 22/02/1999 tarihli ve 23619 sayılı mükerrer Resmi Gazete.

puan üzerinden 70 ve üzeri puan alanlar başarılı sayılacaklardır. Başarılı olanlara ilişkin liste 15 gün içinde DPB tarafından duyurulacaktır.

Yapılan merkezi sınavda başarılı olacaklar için bu başarı tek başına hak teşkil etmeyip, adaylar kamu kurumları tarafından yapılacak sözlü sınavlara katılma hakkını elde etmiş olacaklardır.

Kurumlar, merkezi sınavdaki başarı sırasına göre, atama yapacakları boş kadrolardan açıktan atama izni alınmış kadro sayısının iki katını geçmeyecek sayıda adayı sözlü sınava çağıracaklar ve bu adaylar arasından sözlü sınav sonunda başarılı olanları durumlarına uygun kadrolara atayacaklardır.

Merkezi memur yerleştirmesine ilişkin atılan ilk adımda, sadece kurumlar tarafından yapılan “yazılı sınav”ın yerini, ÖSYM tarafından yapılan “merkezi sınav” almış, diğer taraftan, “merkezi sınavda başarılı” olan adaylar arasından seçim yapma yetkisi “sözlü sınav” aracılığıyla kurumlara bırakılmıştır.

6.1.2. Merkezi Memur Yerleştirme Sisteminin Kurulması

İlk defa memur kadrolarına atanmayı düzenleyen genel yönetmelikte yapılan değişiklikle¹⁵², kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına atanmada, kurumların sözlü sınav yapma yetkisi kaldırılarak, merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme sistemine geçilmiştir.

Kamu kurumları, merkezi sınav sonucuna göre atama yapılacak boş kadroların sayısını, unvanını, sınıf ve derecesini ve atanacaklarda aranacak koşulları DPB’ye bildirecekler, DPB bu kadroları ülke genelinde duyuracak, duyuruda yer alan kadrolar için öngörülen koşulları taşıyan ve yapılan merkezi sınavda başarılı olmuş adaylar, atanmak istedikleri kurumun adını ve kadronun unvanını belirtmek suretiyle DPB’ye başvuracaklar, DPB, kurum ve

¹⁵² 11/10/1999 tarihli ve 99/13781 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, 29/12/1999 tarihli ve 23921 sayılı Resmi Gazete.

unvan tercihleri ile kurumların aradıkları nitelikleri de dikkate alarak başvuranlardan, merkezi sınav başarı sırasına göre atanma hakkını elde edenleri tespit ederek, ilgili kurumlara ve adaya bildirecektir.

Kamu kurumlarında oluşturulacak sınav komisyonları, DPB tarafından gönderilen adayları sadece ilanda öngörülen nitelikler açısından değerlendirerek, herhangi bir sınav (sözlü, uygulamalı vb.) yapmaksızın, nitelikleri uygun olan adayın atamasını yapacak, uygun olmayan adayın ise atamasını yapmayarak DPB'ye bildirecektir. Boş Kalan kadroya puan sırasına göre sıradaki aday gönderilecektir.

1999 Yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait genel Yatırım ve Finansman Programına ilişkin Kararnamede değişiklik yapılması suretiyle KİT'ler de merkezi yerleştirme kapsamına alınmıştır. Böylece konsolide bütçeye dahil kurumlarla (bakanlıklar, genel müdürlükler, başkanlıklar, idari kadrolarıyla üniversiteler) mahalli idarelerin memur kadrolarına ve KİT'lerin memur kadrolarıyla, sözleşmeli personel pozisyonlarına atama yapılması merkezi yerleştirme esası kapsamına alınmıştır.

6.1.3. DPB Tarafından Yapılan Merkezi Memur Yerleştirme İşlemlerinin Sayısal Görünümü

Merkezi yerleştirme sistemine geçilmesinden sonra, memur kadrolarına atanacak adayları belirlemek üzere, 17/10/1999 tarihinde (12/12/1999'da 17 Ağustos Depreminde mağdur olanlara yönelik bir sınav daha yapılmıştır.) kısa adı DMS olan, İlk Defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Seçme Sınavı yapılmıştır. Sınavı kazanan adaylara ilişkin bilgiler şu şekildedir.

Tablo 8: DMS’de Başarılı Olan Adaylara İlişkin Sayısal Görünüm

Öğrenim Durumu	Sınavı Kazanan Aday Sayısı
İlköğretim	59.871
Lise ve Dengi Okul	264.151
Ön Lisans	34.153
Lisans	34.364
Toplam	392.539

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵³

Tabloda ifade edildiği üzere, yapılan merkezi sınavda toplam 392.539 kişi (70) ve üzerinde puan almak suretiyle başarılı sayılmış ve memur yerleştirmelerine dönük olarak yapılacak ilanlarda tercihte bulunma hakkı elde etmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı tarafından toplam 5 defa yerleştirme işlemi yapılmıştır. Yapılan yerleştirme işlemlerinde kontenjanlar, başvurular ve yerleşme durumuna ilişkin sayısal görünüm şu şekildedir.

Tablo 9: 22/06/2000 Tarihli 1. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Öğrenim Durumu	Başvuran Aday Sayısı	Kontenjan	Yerleşen Aday Sayısı	Boş Kalan Kontenjan
İlköğretim	52.833	2.075	2.057	18
Lise ve Dengi Okul	221.214	9.938	9.782	156
Ön Lisans	28.998	3.626	3.624	2
Lisans	19.044	4.144	3.569	575
Toplam	322.089	19.783	19.032	751

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵⁴

¹⁵³ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

¹⁵⁴ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

Tablo 10: 23/10/2000 Tarihli 2. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Öğrenim Durumu	Başvuran Aday Sayısı	Kontenjan	Yerleşen Aday Sayısı	Boş Kalan Kontenjan
İlköğretim	15.290	2.865	2.805	60
Lise ve Dengi Okul	52.194	1.600	1.553	47
Ön Lisans	953	450	446	4
Lisans	18	50	8	42
Toplam	68.455	4.965	4.812	153

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵⁵

Tablo 11: 28/11/2000 Tarihli 3. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Öğrenim Durumu	Başvuran Aday Sayısı	Kontenjan	Yerleşen Aday Sayısı	Boş Kalan Kontenjan
İlköğretim	41.610	4.536	4.517	19
Lise ve Dengi Okul	187.282	24.336	22.371	1.965
Ön Lisans	22.917	5.507	4.088	1.419
Lisans	11.569	5.467	2.432	3.035
Toplam	263.378	39.846	33.408	6.438

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵⁶

¹⁵⁵ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

¹⁵⁶ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

Tablo 12: 02/03/2001 Tarihli 4. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Öğrenim Durumu	Başvuran Aday Sayısı	Kontenjan	Yerleşen Aday Sayısı	Boş Kalan Kontenjan
İlköğretim	28.665	883	881	2
Lise ve Dengi Okul	124.493	6.449	5.357	1.092
Ön Lisans	12.563	3.172	1.837	1.335
Lisans	5.671	4.171	899	3.272
Toplam	171.392	14.675	8.974	5.701

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵⁷

Tablo 13: 12/02/2002 Tarihli 5. Memur Yerleştirme İşleminin Sayısal Görünümü

Öğrenim Durumu	Başvuran Aday Sayısı	Kontenjan	Yerleşen Aday Sayısı	Boş Kalan Kontenjan
İlköğretim	0	0	0	0
Lise ve Dengi Okul	17.948	7.019	5.551	1.468
Ön Lisans	4.188	1.194	411	783
Lisans	3.126	1.396	546	850
Toplam	25.262	9.609	6.508	3.101

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵⁸

¹⁵⁷ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

¹⁵⁸ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

Tablo 14: DPB Tarafından Yapılan Memur Yerleştirmelerine İlişkin Genel Görünüm

Öğrenim Durumu	Başvuran Aday Sayısı	Kontenjan	Yerleşen Aday Sayısı	Boş Kalan Kontenjan
İlköğretim	138.398	10.359	10.260	99
Lise ve Dengi Okul	603.131	49.342	44.614	4.728
Ön Lisans	69.619	13.949	10.406	3.543
Lisans	39.428	15.228	7.454	7.774
Toplam	850.576	88.878	72.734	16.144

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı¹⁵⁹

Yapılan beş ayrı yerleştirme işleminin sonucunda toplam (72.734) aday memur ya da sözleşmeli personel olarak atanma hakkını elde etmiştir. Bütün yerleştirmelere başvuran aday sayısının (850.576), sınavda başarılı olan aday sayısından (392.539) daha fazla olmasının sebebi, bir adayın birden fazla kez müracaatta bulunabilmesidir.

Toplam (88.878) adet kadroya yerleştirme yapılmak üzere ilana çıkılmakla birlikte bunun (16.144) adedi boş kalmıştır. Yerleştirme işlemi adayın beyanı üzerinden yapılmakta ve yerleştirilen aday, atama yapılacak kuruma giderek, belgelerini ibraz etmektedir. Yapılan incelemede gerekli şartları taşımayanların ataması yapılmayarak kadrolar boş bırakılmaktadır. Kontenjanların bir kısmı bu sebeple boş kalmaktadır.

¹⁵⁹ DPB Merkezi Memur Yerleştirme Verileri, Haziran 2006.

6.2. Kamu Hizmetlerine Alınacak İşçiler İçin Merkezi Sınav Koşulunun Getirilmesi

6.2.1. Sürekli İşçiler

Memur kadrolarına yapılacak atamaların merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme sistemine bağlanmasından sonra, kamu kurumlarında istihdam edilecek sürekli işçiler için de hizmete alım merkezi sınav koşuluna bağlanmıştır. Memurluktan farklı olarak, işçiler için merkezi yerleştirme söz konusu olmayıp, merkezi sınavda aldıkları puan esasında adayların ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak uygulamalı/sözlü sınavı müteakip hizmete alınmaları söz konusudur. Sistemin işleyişi bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağından burada sadece kronolojik bilgi verilmele yetinilecektir.

1999 Yılında, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği”nde değişiklik yapılarak¹⁶⁰ merkezi sınav koşulu getirilmiştir.

Yapılan değişiklik şu şekildedir. “Bu Yönetmelik kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına daimi işçi olarak alınacaklarda, Devlet Personel Başkanlığınca Devlet memurluğu için yaptırılan merkezi sınavla aynı veya farklı tarihlerde ve iki yılda bir olmak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünün koordinatörlüğünde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına yaptırılacak merkezi yazılı sınava katılarak başarılı olduklarına dair belgeye sahip olmaları şartı aranır. Merkezi sınava İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne iş için başvurmuş olanlar katılabilir. Sınav sonuçları sınavın yapıldığı yıl ve izleyen iki takvim yılı için geçerlidir. Merkezi sınavda başarılı olmak, daimi işçi kadrosuna alınmada tek başına bir hak

¹⁶⁰ 02/02/1999 tarihli ve 99/12378 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 04/03/1999 tarihli ve 23629 sayılı Resmi Gazete.

teşkil etmez.”¹⁶¹ Bu hüküm ile, kamu kurumlarında sürekli işçi olmak isteyenler için merkezi sınav koşulu getirilmiştir.

Aynı maddede hizmete alma süreci de şöyle tarif edilmiştir: Kamu kurum ve kuruluşlarının yürürlükteki mevzuata uygun olarak atama iznini almalarını müteakip daimi kadrolarına ilk defa alacakları işçilerin sayı ve niteliklerini İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne bildirmeleri üzerine İş-Kur, talebe uygun olanlardan başarı sırasına göre talep miktarının iki katına kadar adayın isimlerini ve adreslerini içeren listeyi, sınava çağrılmaları için ilgili kamu kurum ve kuruluşuna gönderir. İlgili kamu kurum ve kuruluşu, sınavda başarılı olup atamaları yapılanlar ve yapılmayanlar ile başarısız olanların listesini İş-Kur’a iletir. Görüldüğü üzere, sürekli işçilerin hizmete alınmasında merkezi sınav ön koşul niteliğindedir. Bu şartı taşıyanlar arasından sınav yaparak personeli seçme yetkisi, ihtiyaç bildiren kamu kurumundadır.

6.2.2. Eski Hükümlü / Özürlü İşçiler

Kamu kurum ve kuruluşlarında özürlü ya da eski hükümlü kontenjanından istihdam edilecek sürekli işçilerin merkezi sınava dayalı olarak hizmete alınması uygulaması 2004 Yılında hayata geçirilmiştir. Çalışma Bakanlığı tarafından düzenlenen, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” ve “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği”¹⁶² ile “özürlü” ve “eski hükümlü” tanımları yapılarak, bu statüde işe alınacakların, ÖSYM tarafından merkezi sınava dayalı olarak, atama yapacak kurum tarafından yapılacak “sözlü” sınav sonucuna göre hizmete alınmaları öngörülmüştür.

¹⁶¹ 02/02/1999 tarihli ve 99/12378 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 04/03/1999 tarihli ve 23629 sayılı Resmi Gazete.

¹⁶² 18/03/2004 tarihli ve 25406 sayılı Resmi Gazete.

Memurlarla başlayan merkezi sınava dayalı hizmete alma yöntemi, sürekli işçilerle genişleyerek devam etmiştir. Kapsam, statü anlamında genişlemekle birlikte, sayısal olarak, hizmete alınan personelin ne kadarının merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme yöntemiyle ya da merkezi sınava dayalı sözlü sınavı yöntemiyle alındığı konusunda somut bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak esnek istihdam türlerinin yaygınlaşmasının, (sözleşmelilik, taşeronlaşma) ki bu istihdam türlerinin tamamı merkezi sınav kapsamı dışındadır, merkezi sınava dayalı olarak hizmete alınanların, toplam hizmete alınanlar içindeki oranını sürekli düşüreceği ileri sürülebilir.

6.3. Atipik İstihdam Türlerinin Yaygınlaşmasının Hizmete Alma Politikalarına Etkisi

6.3.1. Kalkınma Planı ve Hükümet Programları İle Çizilen Çerçeve

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005), 2000’li yıllarda nasıl bir kamu yönetimi ve kamu personel rejimi beklentisinin bulunduğu yönünde çok önemli ipuçları vermektedir. Planın “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlıklı bölümünde bu beklenti şu şekilde çerçevelendirilmiştir:

“Demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimi, sosyal devlet, değişim ve gelişimi gözetken bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması, kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre, esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi temel amaçtır.”¹⁶³ Bu şekilde sıralanan temel prensiplerden de anlaşılacağı üzere, temel hedef değişime hızla ayak uydurabilecek, esnek ve hızlı bir işleyişe kavuşturulmuş kamu yönetimi yapısı oluşturulması öngörülmektedir.

Personel rejimi konusunda da, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas

¹⁶³ Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2000), 191-194.

alınması, kurum farklılığı gözetilmeksizin bütün kurumların kadrolarının norma bağlanması ve hepsinin kanunla ihdasının sağlanması, bu sayede gereksiz istihdamın engellenmesi ve kadroların bölgesel dağılımındaki dengesizliğin giderilmesi hedeflenmektedir.

Anayasanın 128 inci maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilmesi ve memur, kamu görevlisi, işçi kavramlarının yeniden tanımlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında faydalanılması ve böylece kamu yönetiminde toplam yönetim kalitesinin artırılmasının sağlanması hedeflenmektedir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da “Atipik” istihdam biçimlerinin kullanılmasına imkân tanınması gerektiğinden bahisle, hem kamu yönetimi hem de kamu personel rejimi anlayışının esaslı bir şekilde değişmesi öngörülmüştü ki, son iki kalkınma planındaki bu yaklaşımlar hizmete alma politikasının 2000’li yıllardan sonraki gelişim çizgisini özetlemektedir.

2000’li yılların hemen başında iktidar olan GÜL ve ERDOĞAN Hükümetlerinin programlarından da, kamusal istihdamda, esnek bir yapıya doğru yönelim olduğu anlaşılmaktadır.

Gül Hükümeti (18/11/2002–14/03/2003) Programında şu tanımlamalara yer verilmektedir. “Örgütsel büyüme ve hantallığın giderilmesi bakımından;

—Kamu personeli eğitilecek, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımı önlenecektir.

—Kuruluş içi, kuruluşlar arası ve bölgeler arası personel dağılımı yeniden düzenlenerek, vatandaşa doğrudan hizmet verilen noktalardaki personel açığı giderilecektir.

—Kamuda yöneticiler ile çalışanlar arasında yapılacak sözleşmelerle performans yönetimi geliştirilecek, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir.

Kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi bakımından;

— Personel alımında objektif kriterler getirilecek, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliği esas alınacaktır.”¹⁶⁴

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşıldığı gibi, çalışanlar için sözleşmeye dayalı performans yönetiminin geliştirileceği ve geçici olup, nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alınmayacağı yönündeki ilkeler, istihdam anlayışında esnek yapıya doğru yönelişi işaret etmektedir. Diğer taraftan, Gül Hükümeti programının, kamu hizmetlerine personel alımı konusunda, objektif personel alımının temin edileceği ve liyakat ilkesinin hayata geçirileceği yönünde ayrıntılı ifadelere yer veren nadir hükümet programlarından birisi oluşu dikkat çekicidir.

ERDOĞAN Hükümeti (2003-...) Programında da¹⁶⁵, personel rejimi ve kamu yönetimi konularında, GÜL Hükümeti programıyla bire bir aynı ifadelere yer verilmiştir.

6.3.2. Sözleşmelilik Uygulamasının Yaygınlaşması

Sözleşmeli personel statüsü, esnek kamu personel rejiminin ana istihdam biçimi olma niteliği taşımaktadır. 2000’li yıllardan sonra sözleşmeli personel 657 sayılı DMK’da tanımını bulan “sınırlı” ve “istisnai” mahiyette bir istihdam kategorisi olmanın ötesine geçerek, “sürekli” ve “çok çeşitli” bir istihdam biçimine¹⁶⁶ dönüşmüştür. Nitekim 1982 Yılında KİT’ler hariç, toplam

¹⁶⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp58.htm>, 09/05/2006.

¹⁶⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/hp59.htm>, 09/05/2006.

¹⁶⁶ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 334.

sözleşmeli personel sayısı (4.416) iken¹⁶⁷ 2004 Yılı itibarıyla bu sayı (32.365) rakamına ulaşmıştır.

Sözleşmeli personel istihdamının bir başka özelliği de merkezi yönetim yapısı içinde karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁸ 1960'lı yıllarda yalnızca DPT için geçerli olan, “teşkilat kanunlarına göre sözleşmeli çalıştırma” usulü, merkezi yönetimdeki diğer kurumları da, özellikle Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarını kapsayacak şekilde yaygınlaşmaya başlamıştır. Üst kurullarda da “idari hizmet sözleşmesi” olarak tanımlanan bir statü ile personel istihdamına geçilmesi sözleşmelilik statüsünün yaygınlaşmasına bir örnek olarak verilebilir.

Sözleşmeli personel statüsünde bir diğer farklı tür Sağlık Bakanlığı uygulamasında karşımıza çıkmaktadır. 2003 Yılında, kanun¹⁶⁹ değişikliği ile, hizmet bakanlığı niteliğinde olan Sağlık Bakanlığında, asli ve sürekli hizmetlerin bütünüyle sözleşmeli personele devredilmesi esası benimsenmiştir. Anılan Kanunla (22.000) adet sözleşmeli personel pozisyonu ihdas edilmiş ve bu pozisyonların (15.000) adedi 2004 Yılında doldurulmuştur.¹⁷⁰

Sözleşmeli personelin hizmete alma politikaları yönünden en önemli özelliği bu statünün “kadro” ya göre hem ihdasının hem de bu statüde personel istihdamının daha kolay nitelikte olmasıdır. Bu yöntemle kamu personeli görelisi olarak, “statü hukuku”nun dışına çıkarılmaktadır.

6.3.3. Hizmet Alımı Yoluyla (Taşeron Aracılığıyla) İstihdamın Yaygınlaştırılması

Sağlık Bakanlığında yürütülen asli hizmetlerin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesine imkân tanıyan 4924 sayılı Kanunun bir diğer özelliği de

¹⁶⁷ Oya ÇİTÇİ, “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü”, AİD, 21/3, (1988), 40.

¹⁶⁸ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 335.

¹⁶⁹ 10/07/2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanun, 24/07/2003 tarihli ve 25178 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷⁰ Onur Ender ASLAN: a.g.e., 336.

sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfındaki görevleri bütünüyle taşeronlaşmaya açmış olmasıdır.¹⁷¹ Kanunla, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri” başlıklı bendine “bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir.” (md. 11) fıkrası eklenmek suretiyle, Sağlık Bakanlığının asli ve sürekli hizmetlerinin, “statü hukuku” dışındaki taşeron firmaların personeline hizmet alımı yoluyla gördürülmesinin yasal zemini oluşturulmuştur. Sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla nasıl yerine getirileceğine ilişkin süreç ikincil mevzuatla¹⁷² belirlenmiştir.

2004 Yılında TBMM’de kabul edilen ancak bazı maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından, yeniden görüşülmek üzere, TBMM’ye geri gönderilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, taşeronlaşmayı kamu kurumlarının bütün hizmetlerine açmak suretiyle, daha da ileriye taşımaktadır.¹⁷³ Söz konusu Kanunla, bütün kamu kurumları, herhangi bir sınırlandırmaya tabi olmaksızın, bütün hizmetlerini özel sektöre gördürmek yetkisine haiz kılınmak istenmiştir.

“Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar”la¹⁷⁴ da mahalli idarelerde “taşeronlaşma”nın bütün mahalli idare hizmetlerini kapsayacak şekilde yaygınlaşmasının önü açılmıştır. Söz konusu Esasların “hizmet satın alma” başlıklı 17 nci maddesinde, “memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin, hizmet satın alma yoluyla karşılanması esastır. Hizmetlerin yürütülmesinde; kaynakların etkili ve verimli kullanılması, hizmet kalitesi ve miktarından ödün verilmeden maliyetlerin

¹⁷¹ Onur Ender ASLAN:a.g.e., 370.

¹⁷² “Sağlık ve Yardımcı Sağlık Personeli Tarafından Yerine Getirilmesi Gereken Hizmetlerin Satın Alma Yoluyla Gördürülmesine İlişkin Esas ve Usuller”, 05/05/2004 tarihli ve 25453 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷³ Onur Ender ASLAN:a.g.e., 392

¹⁷⁴ 29/11/2005 tarihli ve 2005/9809 sayılı BKK, 22/04/2006 tarihli ve 26147 sayılı Resmi Gazete.

düşürülmesi, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ile hizmetlerin vatandaş odaklı sunulması ilkesine uyulur.” hükmüne yer verilerek, belediye yönetimine “memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesini zorunlu” olarak değerlendirmedeği bütün kamu hizmetlerini taşeron aracılığıyla yerine getirme yetkisi tanınmıştır.

Belediyelerdeki bütün kamu personelinin genel kamu personel rejimi kapsamında olduğu düşünüldüğünde, hizmet alımı yoluyla, belediye hizmetlerinin artık kamu personeli yerine şirket personeli eliyle yürütülmesi mümkün olacak, bu da belediye personelinin fiilen genel kamu personel rejimi, aynı zamanda da, hizmete alma politikası dışına taşınacağı anlamına gelecektir.

6.3.4. Mahalli İdarelerin Genel Kadro Rejimi Dışına Çıkarılması

Bütün mahalli idareler, genel kamu personel rejimine (657 sayılı DMK) dahil olmakla birlikte, aynı zamanda genel kadro rejiminin de içinde bulunmaktaydılar. Bu sayede mahalli idareleri “kadro rejimi”ne ve “statü hukukuna” bağlama, hizmete alma ve istihdam koşullarının da bu statü içinde izlenmesi, “kontrol” edilmesi hedeflenmekteydi.

2000’li Yıllardan sonra kamu yönetimi anlayışındaki “yerelleşme” ve yerel yönetimlere daha fazla “özerklik” verilmesi anlayışına paralel olarak, Türkiye’de de mahalli idarelere ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Hizmete alma politikalarının değerlendirilmesi açısından bundan da önemlisi, mahalli idarelerin genel kadro rejimi kapsamı dışına alınmış olmasıdır.

07/12/2004 tarihli ve 5272 sayılı Mülga Belediye Kanununun¹⁷⁵ 87 nci maddesinin (b) fıkrasıyla 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Mahalli idarelerin kadrolarını düzenleyen hükümleri kaldırılmış ve böylelikle mahalli idareler, genel kadro rejiminin dışına çıkarılmıştır.

¹⁷⁵ 24/12/2004 tarihli ve 25860 sayılı Resmi Gazete. (03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunuyla, 5272 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HİZMETE ALMA VE ATAMA SİSTEMİ

1. 657 SAYILI KANUNA TABİ MEMUR KADROLARI İÇİN HİZMETE ALMA

1.1. Merkezi Sistemin Mahiyeti ve Kapsamı

1999 yılında, memurların hizmete alınmasında merkezi yerleştirme uygulamasına geçilmişti. Ancak bu yöntem, “kariyer meslek” olarak da adlandırılan, uzman yardımcılığı, müfettiş yardımcılığı, stajyer kontrolörlük gibi mesleklere girişte uygulanmıyordu. Bu tür mesleklere giriş, her bir kurumun kendi mevzuatı çerçevesinde yaptığı ya da Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezine yaptırdığı sınavlara dayanılarak gerçekleştiriliyordu.

2001 yılında, kısaca kariyer meslek olarak adlandırılan mesleklere giriş, bütün kurumlar için geçerli olacak merkezi sınav koşuluna bağlandı.¹ Bu bir eleme sınavı olacaktı. Kurumlar, kendi mevzuatlarına göre yapacakları yazılı ve/veya sözlü giriş sınavlarına, merkezi olarak yapılacak eleme sınavında başarılı olanlar arasından aday çağırabileceklerdi.

Bu ikili yapı 2002 yılında yapılan yeni bir düzenlemeyle, farklı bir zemin üzerinde devam ettirildi.² Yeni bir Yönetmelikle, hem kariyer mesleklere hem de bunun dışında kalan bütün memuriyet kadrolarına (istisnai kadrolar hariç) ilk defa yapılacak atamalara ilişkin prosedür düzenlendi.

¹ 17/01/2001 tarihli ve 2001/2031 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan “Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik” (13/03/2001 tarihli ve 24341 sayılı Resmi Gazete)

² 18/03/2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” (03/05/2002 tarihli ve 24744 sayılı Resmi Gazete)

Yapılan düzenlemede kadrolar, (A) grubu ve (B) grubu olmak üzere ikiye ayrıldı:

(A) grubu kadrolar; Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklerle (il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurulları dahil) ilişkin kadro ve görevlerdir.

(B) grubu kadrolar; Kadroları 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki listelerde yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlar ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, il özel idareleri ve belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında (A) grubu kadro olarak ifade edilen meslekler dışında kalan kadro ve görevlerdir.

1.2. Merkezi Sistemin İstisnaları ve KPSS

Merkezi sistemin dışında olan kurumlar ve unvanlar şunlardır:

- Adalet Bakanlığı
- Milli Savunma Bakanlığı
- Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
- İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulları
- Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları
- Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri

— Hâkimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde

—Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı yardımcıları

—Üniversitelerin, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları

— Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri

— Genelkurmay Mehteran Bölüğü sanatkârları

— Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuar ve orkestralarının sanatkâr memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri

— Subay, Astsubay, Uzman Çavuş ve Uzman Jandarma

— Emniyet Teşkilatı mensupları

— Devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korusu sanatçıları bu düzenlemenin dışındadır.

(A) veya (B) grubu kadrolara atanabilmek için Kamu Personel Seçme Sınavına (KPSS) katılım zorunludur. KPSS, (A) grubu kadrolara atanacaklar için, kurumların kendi mevzuatlarına göre düzenleyecekleri 'giriş sınavı'na girecekleri belirlemek³; (B) grubu kadrolara atanacaklar için ise, yapılacak yerleştirmeye esas olacak puanları sağlayan merkezi sınavdır.

³ Kamil Ufuk BİLGİN: Kamu Performans Yönetimi, TODAİE Yayını, (Ankara 2004), 253-254.

KPSS, kariyer meslek adayları için bir ön eleme sınavı niteliğindedir, bunun dışındaki meslekler için yapılacak yerleştirme işleminde kullanılan yegâne sınavdır. Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılır.

KPSS kılavuzu'nda; personel alımı, başvuru, genel sınav, alan sınavları ve değerlendirme işlemlerine ilişkin gerekli bilgi ve kurallar ile atama yapılmak istenen kadro ya da pozisyonlarına usulüne uygun açıktan atama izni alınmış veya bir yıl içinde personel alınması planlanmış olan kamu kurum ve kuruluşlarının adları, kadro/pozisyon sayıları, adaylarda aranan nitelikler ile adayların sınav öncesi bilmesinde yararlı olabilecek diğer bilgiler yer alır. KPSS sonuçları iki yıl süreyle geçerlidir. Ancak, bu süre içinde yeni bir sınavın yapılamaması durumunda, sınav sonuçları, bir sonraki sınava kadar geçerli olmaya devam eder.

1.3. Merkezi Sınava Dayalı Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma (A Grubu Kadrolar İçin Hizmete Alma)

1.3.1. Duyuru ve Seçme

Kamu kurumları, uzman yardımcısı, müfettiş yardımcısı, stajyer kontrolör, aday kaymakam gibi A Grubu kadrolar arasında sayılan unvanlara atanacak personeli, esas olarak kendi mevzuatlarına göre yapacakları giriş sınavları ile seçerler. Ancak KPSS puanları kurumların kendi yapacakları yazılı sınav yerine de kullanılabilir.

A Grubu kadrolara atama için kamu kurum ve kuruluşları, yürürlükteki mevzuata göre açıktan atama izni alınmış kadro ve pozisyonları Resmi Gazetede ve Türkiye genelinde yayınlanan tirajı en yüksek ilk beş gazetenin en az birinde ilan vermek suretiyle adaylara duyururlar.

Yapılacak duyuruda şu hususlara yer verilmesi zorunludur.

- Atama yapılacak kadroların adedi

- Atama yapılacak kadroların sınıf, unvan ve dereceleri
- Genel ve varsa kurumsal mevzuatla belirlenen koşullar ve KPSS puanı
- Yapılacak giriş sınavının yeri, zamanı, içeriği ve değerlendirme yöntemi

1.3.2. Giriş Sınavı

Adayların, herhangi bir kurumun A grubu kadrosu için açacağı giriş sınavına müracaat edebilmeleri için, KPSS'ye girmeleri ve ilgili kamu kurum veya kuruluşunun belirleyeceği bir taban puan üzerinde KPSS puanı almış olmaları şarttır.

Kamu kurumlarının (A) grubu kadrolar için yapacağı ilan üzerine adaylar, KPSS sınav sonuç belgesiyle başvuruda bulunurlar. Yapılacak giriş sınavına, atama yapılacak kadro ya da pozisyon sayısının (20) katından fazla olmamak üzere (bu sayı başlangıçta (4) kat olarak düzenlenmişti, 2002 Yılında yapılan düzenlemeyle – kurumların daha fazla aday arasından seçme yapabilmelerine imkân tanımak amacıyla- (20) katına çıkarıldı.⁴ kamu kurum veya kuruluşu tarafından belirlenen sayıda aday çağrılır.

Yapılan giriş sınavının sonucunda başarı sırasına göre boş kadrolara atama yapılır.

⁴ 09/08/2002 tarihli ve 2002/4773 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (23/10/2002 tarihli ve 24915 sayılı Resmi Gazete)

1.4. Merkezi Sınava Dayalı Merkezi Yerleştirme Yoluyla Hizmete Alma (B Grubu Kadrolar İçin Hizmete Alma)

1.4.1. Personel planlaması

Kamu kurum ve kuruluşları, her yılın bütçe imkanları, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar, kurumsal stratejik planları ve hizmet icaplarını da dikkate alarak personel planlaması yaparlar.

Kurumlar yaptıkları personel planlaması sonucunda belirledikleri açıktan atama yapacakları (B) grubu kadrolar için yetkili makamlardan (Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı) gerekli izinleri aldıktan sonra, bu kadrolara atanacak personele dair koşulların belirlenmesi amacıyla; yükseköğretim kurumları ile yükseköğretim üst kuruluşları, Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığına; mahalli idareler, İçişleri Bakanlığına; bunların dışında kalan diğer kamu kurum ve kuruluşları da, Devlet Personel Başkanlığı'na başvururlar.

1.4.2. Yerleştirme Programı

Kamu kurumları boş kadrolara atanacak adaylarda aranılacak nitelikleri, Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanmış olan “Nitelik-Kod Kılavuzu” esasında belirlerler.

Nitelik-Kod Kılavuzu⁵, adaylarda aranılan niteliklerde eşgüdüm sağlanması, eşitlik ilkesini zedeleyecek şekilde niteliklere (kişiye özel tarifler –sınavdan 72.003 puan almış olmak, şu beldede ya da şu ilçede ikamet ediyor olmak-gibi) yer verilmemesi amacıyla hazırlanmış bir kılavuzdur. Kılavuzda, askerlik, öğrenim, cinsiyet, sahip olunan sertifika, yabancı dil, sağlık koşulları, boy, kilo, yaş gibi ayırt edici nitelikler tek tek kodlanmıştır.

Kamu kurumları ihtiyaç duydukları personelde arayacakları nitelikleri söz konusu kılavuzdan seçerek belirlerler. Örneğin, “daktilograf” kadrosu için,

⁵ <http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/NITELIK-SON.xls/>, 21/08/2006.

1.En az lise mezunu olmak 2. Sınav tarihi itibarıyla 30 yaşından gün almamış olmak 3. Erkek adaylar için askerlik hizmetini yapmış olmak 4. On parmak daktilo kullanma sertifikasına sahip olmak şeklinde nitelikler (her bir niteliğin (6680 gibi) ayrı bir kodu vardır) aranabilir.

İhtiyaç duyulan kadrolar ve bu kadrolara atanacaklarda aranılacak nitelikler belirlendikten sonra, tercih kılavuzunun hazırlanması, tercihlerin alınması, genel ve ek yerleştirmenin yapılması ile yerleştirme sonuçlarının bildirilmesi işlemlerinde göz önünde tutulacak “işlem-süre” takvimini kapsayan bir yerleştirme programı hazırlanır.

1.4.3. Tercihlerin Alınması ve Yerleştirme

Kamu kurum ve kuruluşlarının usulüne uygun olarak açıktan atama izni alınmış ve bu kadrolara atanacaklarda aranılacak koşulları belirlenmiş (B) grubu boş kadro ya da pozisyonlar DPB adına ÖSYM tarafından ilan edilir⁶.

Yapılan ilanda atama yapılacak kadro ya da pozisyonların sınıfı, unvanı derecesi, adedi, görev yapılacak il ve bu kadrolara atanacaklarda aranılacak niteliklere yer verilir.

Adaylar tercih kılavuzunu kendi sahip oldukları nitelikler esasında inceler ve hem çalışmak istedikleri hem de birebir aranılan koşulları taşıdıkları kadro ya da pozisyonları tercih formuna yazarak kodlarlar ve ÖSYM'nin yetkili bürolarına teslim ederler.

Adaylar, (B) grubu kadrolara ÖSYM tarafından, KPSS puanları, tercihleri, kadro/pozisyon sayıları ve sahip oldukları nitelikler esasında yerleştirilirler. Yerleştirme işleminde, diğer koşullar saklı kalmak kaydıyla en yüksek KPSS puanına sahip olan aday yerleştirilir. Aynı puanı alan adaylar arasından diploma tarihi itibarıyla önce mezun olana, bunun da aynı olması

⁶ Kamil Ufuk BİLGİN: a.g.e., 252.

halinde yaşı büyük olana, yaşlarının da aynı olması halinde, sınav sonucu yeni açıklanan adaya öncelik tanınır.

1.4.4. Yerleştirilen Adayların Başvurusu ve Atanma

ÖSYM tarafından bir kamu kurumuna yerleştirildiği bildirilen aday, tercih kılavuzunda yer alan belgeler ve KPSS sonuç belgesiyle birlikte, kendisine bildirilen süre içerisinde ilgili kamu kurumuna başvurur.

Yerleştirme yapılan kamu kurumunun adayları herhangi bir şekilde yazılı ya da sözlü sınava tabi tutması söz konusu değildir.

Kamu kurumları, atamaya yetkili amirin (Bakan, Genel Müdür, Belediye Başkanı gibi) onayı ile beş kişiden oluşan bir değerlendirme komisyonu kurar. Komisyon, kendisine ÖSYM tarafından atanmak üzere bildirilmiş adayları, aranan nitelikler yönünden inceleyerek, adayların tercih kılavuzunda yer verilen koşulları taşıyıp taşımadıkları yönünden inceler. Kılavuzda yer alan niteliklerden herhangi birini taşımayan adayların ataması yapılmaz ve ismi ÖSYM'ye iade edilir. Kurum, kılavuzda yer alan koşullara ilave bir koşul öne süremez, adaylar sadece kılavuzda yer verilen koşulları taşımakla yükümlüdür.

ÖSYM tarafından yerleştirilen ve kılavuzda yer verilen tüm koşulları taşıdığını belgeleyen adaylar, başka bir sınav yapılmaksızın, ilan edilmiş kadrolara atanırlar.

1.5. Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma

1.5.1. Polis Memurluğu İçin Hizmete Alma

Polis memurlarının hizmete alınması “kurumsal sınav” esasında yapılmaktadır. Daha önce de işaret edildiği üzere, emniyet hizmetleri sınıfına yapılacak atama, merkezi sınav ve merkezi yerleştirme sisteminin dışında bulunmaktadır.

Emniyet teşkilatına polis memuru yerleştirmek üzere, 2001 Yılında, Polis Akademisine bağlı, ön lisans seviyesinde eğitim öğretim veren “Polis Meslek Yüksek Okulları” kurulmuştur.⁷

İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan “Polis Meslek Yüksek Okulları Giriş Yönetmeliği”⁸, aday polis memurlarının hizmete alınmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.

Polis memuru adaylarında aranılan şartlar şu şekilde sıralanabilir:⁹

1. T.C. vatandaşı olmak,
2. En az lise mezunu olmak,
3. 18 yaşını tamamlamış olmak. Bayan ve askerliğini yapmamış erkek adaylar için 23 yaşından, askerliğini yapmış erkek adaylar için 25 yaşından gün almamış olmak,
4. Üniversiteye giriş sınavından belirli bir puanı tutturmuş olmak,
5. Bayanlar için 1.65 cm, erkekler için 1.67 cm’den kısa boylu olmamak ve boy ölçüsünün santimetre olarak son iki rakamı ile kilosu arasında 15 kg eksik veya fazla fark bulunmamak,
6. Kendisi ya da eşinin polis memurluğuna engel mahiyette suç işlememiş olması,
7. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
8. Müracaat tarihinde herhangi bir siyasi partiye veya parti kollarına üye olmamak, daha önceden üyeliği varsa ayrıldığını belgelemek,

⁷ 25/04/2001 tarihli ve 4652 sayılı “Polis Yüksek Öğretim Kanunu” (09/05/2001 tarihli ve 24397 sayılı Resmi Gazete)

⁸ 29/08/2001 tarihli ve 24508 sayılı Resmi Gazete.

⁹ <http://www.egm.gov.tr/polisolma.polismyo.asp>, 29/05/2006.

9. Alkol, uyuşturucu ve psikotrop maddeler ile kumar alışkanlığı bulunmamak,

10. Herhangi bir nedenle, Polis Meslek Yüksek Okulundan çıkmış ya da çıkarılmış olmamak,

11. Sağlık yönünden polis memurluğuna atanmaya elverişli olmak.

Polis memuru olmak isteyen adaylardan yukarıda yer verilen şartları taşıyanların başvuruları kabul edilir. Başvuruları kabul edilen adaylar iki aşamalı sınava tabi tutulur. Birinci aşama: “aday değerlendirme ve seçme (mülakat)”, ikinci aşama: “yazılı sınav”.

“Aday değerlendirme ve seçme” aşamasında adaylar, sınav kurulu tarafından bizzat görülerek, fiziki görünüşü, bedensel kabiliyeti ve dayanıklılığı, konuşma düzgünlüğü, kendine güven derecesi, temsil yeteneği, anlama ve ifade kabiliyeti ile sağlık kriterleri açısından değerlendirilir. Değerlendirme sonucunda, “PMYO öğrenci adayı olur” ya da “PYMO adayı olamaz kararı verilir. (md.9)

Hakkında öğrenci adayı olur kararı verilen adaylar, yazılı sınava alınırlar. Yazılı sınavlar test olarak, yeterlik ve yarışma sınavı niteliğinde yapılır. Başarı sırasına göre aday listesi oluşturulur.(md.12) Hizmete alınacakların %10'unun bayan olması zorunludur. (md.14)

1.5.2. Öğretmenlik İçin Hizmete Alma

Milli Eğitim Bakanlığının öğretmen kadrolarına yapılacak atamalar, Bakanlığa özel atama yönetmeliği¹⁰ çerçevesinde yürütülmektedir.

¹⁰ “Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenlerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği” (04/03/2006 tarihli ve 26098 sayılı Resmi Gazete)

Söz konusu yönetmeliğe göre öğretmenliğe atanmak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan genel şartlara ilave olarak şu şartlar aranmaktadır.(md.6)

1. Mezun olduğu yüksek öğrenim programının, Talim ve Terbiye Kurulunun öğretmenliğe atanacakların tespitine ilişkin kararlarına göre, atanacağı alana uygun olmak.

2. Milli Eğitim Bakanlığı veya MEB ile YÖK işbirliği çerçevesinde açılan Orta Öğretim Alan Öğretmenliği Tezsiz Yüksek Lisans, Pedagojik Formasyon, İlköğretim Sınıf Öğretmenliği Sertifikası ve İngilizce öğretmenliği için İngilizce Öğretmenliği Sertifikası programlarından birini başarıyla tamamlamış olmak,

3. Yurtdışındaki yüksek öğretim programlarından mezun olanlar için, yurt içinden denklik belgesi almış olmak,

4. Sağlık durumunun Türkiye'nin her bölge ve iklim şartlarında öğretmenlik görevini yapmasına engeli bulunmamak; bedensel engelli adaylar bakımından, öğretmenlik görevini yürütmesine engel bulunmadığına "Bedensel Engeli Değerlendirme Komisyonu"nce karar verilmiş olmak,

5. İlk defa öğretmen olarak atanacaklar bakımından, başvuru tarihi itibarıyla, 40 yaşından gün almamış olmak,

6. İlk defa öğretmen olarak atanacakların öğrenimleri süresince, en az üç kredilik bilgisayar eğitimi almış olmak veya MEB onaylı bilgisayar kullanım belgesine sahip olmak,

7. KPSS'den, atanacağı alan için MEB tarafından belirlenen taban puan ve üstünde puan almış olmak,

8. Aday memurken görevine son verilenlerin, başvuru tarihine göre üç yılını doldurmuş olmak,

9. Öğretmenlik mesleğinden çıkarılmayı gerektiren tür ve derecede bir ceza almamış olmak.

Bu şartları taşıyanlar arasından öğretmenliğe ilk defa atamalar, sahip olunan KPSS puanı en yüksek olandan başlamak suretiyle yapılır. Ancak müracaat tarihi itibarıyla ya da daha önce her hangi bir kamu kurumunda memur statüsünde görev yapanlar KPSS şartından muaftır.

1.6. Kura Yoluyla Hizmete Alma

Memur kadroları için kura yoluyla hizmete alma uygulaması, sağlık hizmetleri sınıfında görev yapan bazı sağlık personeli için uygulanmaktadır.¹¹

Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen bir ek madde ile kamu kurum ve kuruluşlarının uzman (Tababet Uzmanlık Tüzüğüne göre uzman olanlar), uzman tabip, tabip, diş tabibi ve eczacı kadrolarına yapılacak açıktan atamaların, açıktan atama izni alınmaksızın, sınavsız ve kura ile yapılması öngörülmüştür.

Söz konusu hüküm gereğince sadece Sağlık Bakanlığı bünyesinde değil, bütün kamu kurum ve kuruluşlarındaki aynı kadrolara, Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülecek kura işlemine göre atama yapılabilecektir. Bir dönem mahalli idarelerdeki bütün teknik personelin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından atanması gibi, burada da bir hizmet bakanlığı, merkezi personel yerleştirme örgütü kimliğine bürünmektedir.

Kura ile memur atama işleminin yürütülmesine ilişkin esas ve usuller, yönetmelikle¹² düzenlenmiştir. Buna göre kura yoluyla atama sürecinin işleyişi şu şekilde sıralanabilir.

¹¹ 10/07/2003 tarihli ve 4924 sayılı “Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (24/07/2003 tarihli ve 25178 sayılı Resmi Gazete)’un 10 uncu maddesiyle, 07/05/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa “Bazı Sağlık Personelinin Atanması” başlıklı bir ek madde eklenmiştir.

1. Yılda en fazla 6 defa kura düzenlenebilir.
2. Kura ile ilan edilecek kadrolar, kurum ve kuruluşların kura dönemindeki personel ihtiyacına ve hizmet gereklerine göre belirlenecektir.
3. Kamu kurum ve kuruluşları, ihtiyaç duydukları boş kadroları, unvan sayı ve görev yerlerini gösteren listelerle Sağlık Bakanlığına bildirirler.
4. Kuraya dahil kadrolar, gerekli diğer bilgilerle birlikte, kura tarihinden en az 15 gün önce, Resmi Gazetede, tirajı yüksek bir gazetede ve Bakanlığın İnternet sitesinde duyurulur.
5. Duyuruda belirtilen süre içerisinde, koşulları uyan adaylar başvuruda bulunur,
6. Adaylar en fazla 5 yer tercih edebilir. Kura çekiminde tercih sıralaması dikkate alınır. Tercih edilen yerlerde, birde fazla istekli olması halinde bu kişiler arasında kura çekilir. Tercihlerine yerleştirelemeyen adaylar, istekleri halinde tercih edilmeyen veya boş kalan yerlere genel kura ile yerleştirilirler.

Sağlık Bakanlığının, kamu kurum ve kuruluşlarına memur ataması yapmak suretiyle adeta merkezi personel örgütü gibi görev yapması dikkat çekicidir.

1.7. Özel Sınav Yoluyla Hizmete Alma

Sosyal devlet olma ilkesinin bir sonucu olarak özürlülerin ve çocuk yurtlarında yetiştiren çocukların kamu hizmetlerine alınmasında mutlak anlamda “İyikat siteminin” dışında bir istisna yaratılmaktadır. Türkiye’de uygulanmamakla birlikte, kadın kotası ya da etnik-dinsel azınlık kotası

¹² “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Açıktan Kura İle Atanacak Bazı Sağlık Personelinin Atama Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik” (15/02/2004 tarihli ve 25374 sayılı Resmi Gazete)

uygulamaları, kamu yönetim sistemi içinde liyakat ilkesi dışına çıkışın başka örnekleri olarak değerlendirilmektedir.¹³

Türkiye’de memurluğa almada özürllüer ve yetiştirme yurtlarında büyümuş çocuklar için kota ve özel sınav uygulaması yapılmaktadır. Bu sürecin işleyişi aşağıdaki şekilde irdelenebilir.

1.7.1. Özürllü Kontenjanı İçin Hizmete Alma

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 53 üncü maddesinin birinci fıkrasında “mevzuata uygun olmak kaydıyla; özürllülerin mesleklerine uygun münhal kadrolara atanması, mesleklerini icra veya infaza yardımcı araç ve gerecin kurumlarınca temin edilmesi esastır.” hükmü ve ikinci fıkrasında da, “Kurum ve kuruluşlar bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında özürllü çalıştırmak zorundadır. % 3’ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (taşra teşkilatı dahil) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır.” hükmüne yer verilerek, bütün kamu kurumlarına belirli oranda özürllü memur istihdam etme zorunlu kılınmıştır.

Özürllü kontenjanından memurluk kadrosuyla kamu hizmetine alınacak personel kamu kurumları tarafından yapılan özel sınav yoluyla belirlenmektedir.¹⁴

Özürllü kontenjanından memur olabilmek için, her şeyden önce özürllülük oranının belirlenmesi gerekmektedir. Doğuştan veya sonradan herhangi bir nedenle bedensel, zihinsel, ruhsal, duygusal ve sosyal yetenekleri bakımından özür durumuna göre, tüm vücut fonksiyon kaybı yüzde kırk ve üzerinde olduğunu, önceden belirlenmiş sağlık kuruluşlarınca verilecek sağlık kurulu raporu ile belgeleyenler kamu hizmetlerine almada özürllü olarak kabul edilirler. (madde 4/c)

¹³ Birgül Ayman GÜLER: Kamu Personeli, a.g.e., 154.

¹⁴ “Özürllülerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları İle Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik” (16/09/2004 tarihli ve 25585 sayılı Resmi Gazete)

Özürlü alımında yapılacak kurumsal sınavın yürütülmesinde uyulacak esas ve usuller şunlardır. (madde 6)

a) Sınavlar çoktan seçmeli test şeklinde yapılır.

b) Sınavlar, atamayı yapacak kamu kurumu tarafından yapılır ve bu sınavlar, 657 sayılı DMK'da tespit edilmiş olan hizmet sınıfları ve bu sınıflara atanacaklarda aranılacak nitelikler dikkate alınarak gerçekleştirilir. Burada "657 sayılı DMK'da tespit edilmiş olan hizmet sınıflarına" vurgu yapılmasının temel sebebi, kurumların genellikle özürlü kontenjanını "yardımcı hizmet sınıfları" için kullanmak isteyip, diğer sınıflar için özürlü kontenjanından memur alımına sıcak bakmamalarıdır. Bu vurgu ile kurumlara bütün sınıfla için bu yolla personel almaları gerektiği satır arasında ifade edilmiştir.

c) Sınavlarda gizlilik esastır.

d) Sınav sırasında özür grubuna göre, refakatçi bulundurulmasına izin verilir. Sınavların özür grupları dikkate alınarak hazırlanması ve değerlendirilmesi için özel sınav kurulu oluşturulur.

e) Sınavlar özür grupları ve adayların ulaşım olanakları dikkate alınarak uygun ortamlarda yapılır.

Kamu kurumlarının özürlülere yönelik sınavları, her yılın Nisan-Mayıs, Temmuz-Ağustos, Ekim-Kasım dönemleri itibarıyla Devlet Personel Başkanlığı tarafından¹⁵ ülke genelinde duyurulur.

Duyuruda sınava atama yapılacak kadroların, sınıfı, unvanı, derecesi, adaylarda aranılacak genel ve özel şartlar, başvuru yeri, tarihi, sınav yeri ve tarihi ile diğer bilgilere yer verilir.

Kamu kurumları işin niteliği gerektirmedikçe özür grupları arasında bir ayırım yapamazlar (sadece ortopedik özürlülerin alınması, görme ya da

¹⁵ <http://www.dpb.gov.tr/ozurulan.doc>, 30/072006.

zihinsel özürülerin hiç alınmaması gibi), özürülük oranına üst sınır getiremezler.

Yapılan merkezi ilan üzerine adaylar ilgili kamu kurumuna başvuracaklar, kurumlar, usulüne uygun olarak yapacakları sınav sonucunda, ilanda belirtilen boş kadro sayısı kadar adayı, en yüksek puana sahip adaydan başlamak suretiyle atayacaklardır.

1.7.2. Korunmaya Muhtaç Çocuk Kontenjanı İçin Hizmete Alma

Kamu yönetim sistemimizde memur kadrolarına atama yapılmak üzere hizmete alma yöntemlerinden birisi de, korunmaya muhtaç çocuklar arasından yapılan alımlardır.

Kamu kurum ve kuruluşları, reşit olana kadar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından bakılan ve korunan çocuklar için, her yılbaşındaki, aynı statüde olursa olsun, serbest kadro mevcutlarının binde biri oranındaki kısmını ayırarak, bu çocuklar arasında yapılacak giriş sınavlarında başarılı olanlar arasından atama yapmak zorundadırlar.¹⁶ Bu haktan yararlanmak isteyenler, 18 yaşını tamamladıkları tarihten itibaren, kamu kurum ve kuruluşlarına; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü aracılığıyla baş vururlar.

Söz konusu hükümle getirilen istihdam zorunluluğunun yerine getirilmesine ilişkin usul ve esaslar bir tüzükle¹⁷ belirlenmiştir.

Kamu kurumları her yıl, hangi statüde olursa olsun mevcut serbest kadrolarının binde biri oranında alacakları korunmaya muhtaç çocuk sayısını,

¹⁶ 24/05/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununa (27/05/1983 tarihli ve 18059 sayılı Resmi Gazete) 25/02/1988 tarihli ve 3413 sayılı Kanunla eklenen “ek madde 1”.

¹⁷ 10/02/1995 tarihli ve 95/6542 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan “Korunmaya Muhtaç Çocukların İşe Yerleştirilmesine İlişkin Tüzük” (02/03/1995 tarihli ve 22218 sayılı Resmi Gazete)

adaylarda aranan nitelikleri, yapılacak sınavın yeri ve tarihini SHÇEK'e bildirirler. SHÇEK tarafından gönderilen çocuklar arasında, talepte bulunan kamu kuruluşunca yapılacak giriş sınavında başarılı olanlar arasından kontenjan kadar kadroya atama yapılır.

Talepte bulunan kamu kurumu tarafından ihtiyaç duyulan kadrolar için tespit edilmiş olan niteliklere uygun, korunmaya muhtaç çocuk bulunmaması, kamu kurumlarını atama yapma zorunluluğundan kurtarmaz.

SHÇEK, kamu kurumlarına gönderdiği isim listelerini düzenlerken, korunmaya muhtaç çocuğun muhtaçlığının belirlenmesinde, şu öncelik sırasını gözetir.

a) Korunmaya muhtaç çocukların işe yerleştirilmesine dair Tüzük hükümlerinden daha önce yaralanmamış olması,

b) Ailesinin olmaması,

c) Evli veya çocuklu olması,

d) Diğer adaylara göre yaşça büyük olması,

e) Herhangi bir işte çalışmıyor olması,

f) Halen bir sosyal hizmet kuruluşunda kalıyor olması.

Yukarıda sıralanan öncelikli muhtaçlık ölçütleri çerçevesinde belirlene adaylar talepte bulunan kamu kurumlarına gönderilir. Kamu kurumlarının bizzat yaptıkları sınav sonucunda başarılı olan adaylar memuriyet kadrolarına atanırlar.

1.8. Sınavsız Hizmete Alma

1.8.1. İstisnai Memurluklara Atama Yapmak Yoluyla Hizmete Alma

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memur kadrolarına sınavla atama yapılması genel kuraldır. Ancak bazı unvanlar için bu genel kurala istisna getirilmiş ve bu kadrolara yapılacak atamalar sınav koşulundan muaf tutulmuştur. (md.59)

Herhangi bir sınava tabi olmaksızın atama yapılabilecek kadrolar şunlardır.

1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği memurlukları
2. TBMM memurlukları
3. Başbakan Başmüşaviri, Başbakan Müşaviri, Başbakanlık Müşaviri, Başbakanlık Basın Müşaviri
4. Savunma Sanayi Müsteşarlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman)
5. Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri
6. Bakanlık Müşaviri ve Bakanlık Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri, Türkiye İstatistik Kurumu ve Gelir İdaresi Başkanlıkları Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirlikleri
7. Bakanlar Kurulu Sekreterliği

8. Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya kadro açıklamaları bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine

9. Özel Kalem Müdürlükleri

10. Vali, Büyükelçi, Elçi, Daimi Temsilci, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları

11. Din İşleri Yüksek Kurulu üyelikleri

12. Milli İstihbarat Teşkilatı memurlukları

13. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirlikleri, Hukuk Müşavirliği ve Genel Sekreter Sekreterliği

14. Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri

15. Devlet Konservatuarında görevlendirmek üzere, uluslar arası ün yapmış, üstün yeteneklere sahip Devlet Sanatçıları arasından yapılacak atamalarda

16. Olimpiyat şampiyonluğu veya olimpik spor dallarından birinde, büyükler kategorisinde birden fazla dünya şampiyonluğu kazananlar arasından yapılmak koşuluyla, Spor Müşavirliklerine yapılacak atamalarda

17. Devlet Tiyatroları Genel Müdürü

18. Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürü

1.8.2. Mecburi Hizmet Çerçevesinde Hizmete Alma

657 sayılı DMK'nın "mecburi hizmet" başlıklı 224 üncü maddesinde, devlet tarafından, yurt içinde devlet hesabına okutulan öğrencilerin öğrenim süreleri kadar, yurtdışında okutulan öğrencilerin ise öğrenim sürelerinin iki katı kadar mecburi hizmetle yükümlü olacakları öngörülmüştür.

Mecburi hizmetle yükümlü olanlar, yetiştirme , eğitim veya staj süresinin bitiminden itibaren en fazla iki ay içinde kurumlarına başvurmak zorundadırlar. Başvurma tarihinden itibaren en geç (3 ay) içinde göreve atanmayanların mecburi hizmet yükümlülükleri sona erer.

Bu şekilde mecburi hizmet yükümlülüğü dolayısıyla atamalar için her hangi bir sınav yapılmaz. Bu personel, eğitim gördüğü alan itibarıyla durumuna uygun kadroya atanır.

Mecburi hizmet yükümlülüğü konusundaki en çarpıcı uygulama Sağlık Bakanlığı bünyesindeki tabip istihdamında kendisini göstermektedir. Kanun¹⁸ değişikliği ile tabiplere zorunlu hizmet yükü getirilmiştir.

Buna göre, yurt içinde veya yurt dışında öğrenimlerini tamamlayarak, tabip, uzman tabip veya yan dal uzmanlık eğitimini tamamlayarak uzman tabip unvanını kazananlar, her eğitimleri için ayrı ayrı olmak üzere, DPT tarafından hazırlanan ve ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında yer alan yerleşim birimlerinde, 350 gün ile 600 gün arasında, devlet memuru veya sözleşmeli sağlık personeli olarak “devlet hizmeti” yapmakla yükümlüdürler.

Bu şekilde mecburi hizmetle yükümlü olanlar, her hangi bir sınava tabi tutulmadan, çektikleri kura esasında, atandıkları yerleşim (hizmet) birimi itibarıyla kamu hizmetine alınmış olurlar.

1.8.3. İstihbarat Hizmetleri Kadrolarına Atama Yapmak Yoluyla Hizmete Alma

İstihbarat hizmetleri sınıfında istihdam edilecek personel Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığında çalışmaktadır. MİT kadroları, 657 Sayılı DMK’da “istisnai kadrolar” arasında sayılmıştır. Dolayısıyla bu kurumun kadrolarına yapılacak atamaların “ sınavsız” yapılması genel kuraldır. Aynı zamanda MİT

¹⁸ 07/05/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa (15/05/1987 tarihli ve 19461 sayılı Resmi Gazete), 21/06/2005 tarihli ve 5371 sayılı Kanunla eklenen Ek 3 üncü madde.

KPSS merkezi sınav ve merkezi yerleştirme sisteminin de dışında tutulmuştur. MİT, personel ihtiyacını tamamen kendi belirlediği politika ve esaslar çerçevesinde gizli olarak yürütmektedir.

Genel kural dışında son dönemde MİT'in yeniden yapılandırılması ve daha açık bir şekilde hizmet yürütmesi anlayışına paralel olarak MİT ilan ve açık sınav yoluyla da personel alımına başlamıştır.¹⁹

1.8.4. Terörle Mücadele Kapsamında Hizmete Alma

Teröre karşı mücadele sürecinin bir parçası olarak, bu mücadelede şehit olanların yakınlarına ya da çalışabilecek ölçüde malul olanların kendilerine kamu kurum ve kuruluşlarında “sınavsız” istihdam edilebilme hakkı tanınmıştır.

Bu kapsamda “sınavsız” ve “zorunlu” istihdama ilişkin düzenleme, 1991 Yılında yapılmıştır.²⁰ ile yapılmıştır. Buna göre, Genel yönetim kapsamındaki (eski genel, katma ve özel bütçeli kurumlar) kurumlarla, mahalli idareler ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan her türlü teşebbüs veya bağlı ortaklıklar; 657 sayılı DMK'na tabi memur kadroları ile sözleşmeli personel pozisyonlarının ve sürekli işçi kadrolarının %0.5'ini bu haktan yararlanacak personeli atamak üzere ayırmak zorundadırlar.

Terörle mücadele kapsamında, sınavsız kamu hizmetlerine alınabilecek olanlar:

a) Terör eylemleri nedeni ve etkisiyle, şehit olan veya çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri ile er ve erbaşların varsa eşleri, yoksa çocuklarından birisi, çocukları da yoksa kardeşlerinden birisi,

b) Terör eylemleri nedeni ve etkisiyle, malul olup da çalışabilir durumda olanlar.

¹⁹ <http://www.mit.gov.tr/pers-ihtiyaci.html>, 07/06/2006.

²⁰ 12/04/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu (12/04/1991 tarihli ve 20843 sayılı Mükerrer Resmi Gazete).

Terörle mücadele kapsamında hizmete alınacakların, iş ve işlemlerini yürütmekten sorumlu olan kuruluş İçişleri Bakanlığıdır. Anılan Bakanlık, bu kapsama giren kişileri tespit eder, bunlardan kamu kurum ve kuruluşlarında görev almak isteyenlerin niteliklerini ve iş gereklerini göz önünde bulundurmak suretiyle, atamalarının yapılması amacıyla, durumlarına uygun kadrosu olan kamu kurumlarına bildirir.

Bu mahiyette yapılacak atamalarda, açıktan atama izni alınmasına ve sınav yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Ancak adayların atama yapılacak kadronun gerektirdiği nitelikleri, genel ve özel koşulları taşımaları zorunludur.

Atama sürecine ilişkin usul ve esaslar, bir yönetmelikle²¹ düzenlenmiştir. Buna göre, terörle mücadele çerçevesinde kamu kurumlarında istihdam hakkına sahip olan adaylar, ikamet ettikleri veya şehitlik ya da malullüğün meydana geldiği yerin valilik ya da kaymakamlığına başvururlar. Başvurular, “hak sahibi tespit komisyonu “ tarafından incelenir ve aday hakkında “durum belgesi” düzenlenerek İçişleri Bakanlığına gönderilir. Haktan faydalanmak için baş vuru süresi şehitlik ya da malullük olayının meydana geldiği tarihten itibaren 10 yıldır.

Adayların başvuru dilekçelerinde tercih ettiği iller dikkate alınarak, boş kadro ve pozisyonlarla, ataması yapılacakların nitelikleri İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tarafından kararlaştırılır ve atama yapılacak kadrolar tespit edilir. Ataması yapılacak adaylar bu bildirim üzerine herhangi bir sınav, değerlendirme vs. yapmaksızın adayların atamasını yaparlar.

1.8.5. Naklen/Açıktan (Emeklilik, Özelleştirme, İstifa Sonrası) Hizmete Alma

Kamu hizmetlerine sınavsız hizmete alınmanın bir diğer yöntemi de, daha önce memuriyeti bulunanların yeniden hizmete alınmasıdır. 657 sayılı

²¹ “Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit veya Malul Olanların Yakınlarının ve Çalışabilecek Durumdaki Malullerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdamı Hakkında Yönetmelik” (29/03/1993 tarihli ve 22595 sayılı Resmi Gazete)

DMK'nın 92 inci maddesinde istifa sonrası sınavsız memuriyete dönüş konusu düzenlenmiştir.

Daha önce memuriyet yapmış fakat istifa etmiş olanların tekrar sınavsız bir şekilde memuriyete dönmeleri şu şartlara bağlıdır.

1. İki defadan fazla istifa etmemiş olmak,
2. Boş kadro bulunmak,
3. Atanacağı sınıfın niteliklerini taşımak.

Memuriyetten emekli olanlar da yukarıda sayılan koşullardan (2) ve (3) üncü koşulları taşımaları kaydıyla sınavsız biçimde yeniden memuriyete dönebilirler.

Özelleştirme işlemleri sonunda istihdam fazlası konumuna gelen sözleşmeli ve kapsam dışı personel diğer kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına naklen atanabilir.

KİT'lerde 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi olarak II sayılı cetvelde görev yapan "sözleşmeli personel" ve yine KİT'lerde işçi statüsünde görev yapan "kapsam dışı personel", 4046 sayılı Kanunun 22 inci maddesi çerçevesinde sınavsız bir şekilde, istihdam fazlası personel olarak, Devlet Personel Başkanlığı aracılığıyla, kamu kurumlarına memur statüsünde nakledilebilirler.

Bu süreç sonucunda, memur statüsünde bulunmayan ve özelleştirme işlemi dolayısıyla istihdam fazlası konumuna gelen personel, kamu kurumlarına sınavsız olarak, memur statüsünde atanmakta ve daha önce farklı statüde geçen hizmet süreleri memuriyette geçmiş gibi değerlendirilmektedir.

1.8.6. Kanun Yoluyla Hizmete Alma

Daha önceki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde dile getirildiği üzere, kamu kurumlarında memurluk dışında farklı statülerde (sözleşmeli personel, geçici personel, geçi işçi, işçi) personel çalıştırılmaktadır. Bu statüdeki personelden özellikle sözleşmeli ve geçici personelin memurluk kadrolarına, geçici işçilerin de sürekli işçi kadrolarına sınavsız geçme talepleri bulunmaktadır.

Çeşitli ihtiyaçlar dolayısıyla kamu kurumlarının teşkilat kanunlarında değişiklik yapılması gündeme geldiğinde, mevcut statülerinde memur olmayan personel, baskı grubu oluşturarak harekete geçmekte ve etkili olmaları halinde söz konusu teşkilat kanunlarına geçici maddeler eklenmek suretiyle bu personelin “sınavsız” ve “kanun yoluyla” memurluk statüsüne geçmeleri sağlanmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumunda sözleşmeli olarak çalışan personel 2003 yılında kanun değişikliği²² ile memur kadrolarına sınavsız olarak atanmış ve daha önce sözleşmeli statüde geçen bütün hizmetleri de memurlukta geçmiş gibi değerlendirilmiştir.

Benzer şekilde, Diyanet İşleri Başkanlığının teşkilat kanununa eklenen bir madde²³ ile, “imam-hatip kadrolarına vekaleten atananlardan bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte görevli olanlar veya askerlik hizmeti nedeniyle söz konusu görevden ayrılmış olanlar Devlet Personel Başkanlığı tarafından açılan Kamu Personeli Seçme Sınavlarının herhangi birinden, Diyanet İşleri Başkanlığınca belirlenecek yeterli puanı almış olmaları kaydıyla, aynı göreve aday imam-hatip olarak atanmış sayılırlar. Bu kişilerden asaleti tasdik edilenlerin vekil imam hatiplikte geçen hizmet süreleri, kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilir.” hükmü getirilmiştir.

²² 29/07/2003 tarihli ve 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun (06/08/2003 tarihli ve 25191 sayılı Resmi Gazete) geçici 1 inci maddesinin (E) fıkrası.

²³ 27/04/2005 tarihli ve 5338 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (03/05/2005 tarihli ve 25804 sayılı Resmi Gazete) un 1 inci maddesi.

Bu hükümle, merkezi yerleştirme sisteminden muaf tutulmak suretiyle, sadece müftülüklerin belirlediği ölçütler çerçevesinde “vekil imam” statüsünde hizmete alınmış olan personelin “kanun yoluyla” memurluk statüsüne geçirilmesi sağlanmıştır.

1.8.7. Vekâleten Hizmete Alma

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 86 ncı maddesi belirli unvanlardaki boş memur kadrolarına “açıktan vekil” statüsü ile atama yapılabilmesine olanak tanınmıştır.

Bu statüde atananlar tıpkı memurlar gibi görev yaparlar yani bir kamu hizmeti ifa ederler ancak memur sayılmazlar. Hizmete alınmalarında merkezi sınav ya da merkezi yerleştirme söz konusu değildir. Sadece atamaya yetkili amirin onayı ile “vekil” statüsünde memur kadrolarına atama yapılabilir.

Açıktan vekil olarak atama yapılabilecek unvanlar şunlardır.

1. İlkokul öğretmenliği
2. Tabiplik
3. Diş tabipliği
4. Eczacılık
5. Mühendis ve Mimarlık
6. Veterinerlik
7. Köy ve kasaba imamlığı

2. SÜREKLİ İŞÇİ KADROLARI İÇİN HİZMETE ALMA

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki sürekli işçi kadrolarına yapılacak atamalara ilişkin usul ve esaslar, memurluğa benzer biçimde yönetmelikle²⁴ ile düzenlenmiştir.

Bu düzenleme kapsamında olan kamu kurum ve kurum ve kuruluşları şunlardır. Genel yönetim kapsamındaki kurumlar, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik müessese ve işletmeler, özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, özel bütçeli kuruluşlar, özel kanuna veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı işyerleridir.

Sürekli işçi statüsünde hizmete alma sınav koşuluna bağlıdır. Sınavın yazılı ve sözlü /uygulamalı olmak üzere iki aşaması vardır. Sınava katılacak adayların Türkiye İş Kurumu tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmesi bir zorunluluktur.

Hizmete alınacak işçilerde aranılan genel koşullar şunlardır:

1. Türk vatandaşı olmak,
2. 18 yaşını tamamlamış olmak,
3. Sınava girecekler için en az ortaöğretim kurumlarından mezun olmak,
4. Kamu haklarından mahrum bulunmamak,
5. Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile, devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet,

²⁴ 18/05/1983 tarihli ve 83/6750 sayılı BKK ile yürürlüğe konulan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Atanacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği” 20/07/1983 tarihli ve 18110 sayılı Resmi Gazete.

ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal veya istihlak kaçakçılığı hariç, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü olmamak,

6. Kuruluşunca hakkında güvenlik soruşturması yapılmış olmak,

7. Sağlık durumunun çalıştırılacağı işe uygun olduğuna dair rapor almış olmak,

8. Askerlik görevini yapmış olmak veya yapmış sayılmak veya tecilli olmak,

9. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi disiplin mevzuatı uyarınca görevinden veya meslekten ihraç edilmemiş olmak,

Sürekli işçi kadrolarına atanmak üzere hizmete alınmada, sınavla işe alınmanın istisnaları şunlardır:

1. Askerlik veya kanuni bir görev nedeniyle işten ayrılan işçilerden, bu görevin sona ermesinden başlayarak iki ay içinde işe girmek için başvuruların hizmete alınmasında,

2. Kamu kurum ve kuruluşlarınca İş Kanununa göre işten çıkarma tarihinden itibaren (6) ay içinde işe almalarda,

3. Kamu kurum ve kuruluşlarına mecburi hizmetle yükümlü bulunanların hizmete alınmasında,

4. İş-Kur aracılığıyla işe alınmış olup da hizmet akitleri askıya alınmış olan ve aynı kapsam ve statüde işe başlatılacak olan mevsimlik işçiler, geçici ve muayyen işlerde çalışan işçilerin hizmete alınmasında.

Sürekli işçiler için hizmete almada öngörülen genel koşulların memurlarinkinden daha fazla olması dikkat çekicidir.

2.1. Merkezi Sınava Dayalı Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma

1999 Yılına kadar kamu kurum ve kuruluşlarına sürekli işçi statüsünde personel alımı, kurumsal sınav esasında yürütülmekteyken, 1999 Yılında yapılan bir yönetmelik değişikliği²⁵ ile sürekli işçi kadrolarına yapılacak atamalarda, ÖSYM'ye yaptırılacak merkezi sınava katılarak başarılı olma zorunluluğu getirilmiştir.

(B) grubu memur kadroları için hizmete alma ile sürekli işçi statüsünde hizmete alma arasında ortak olan nokta, her ikisinin de merkezi sınava dayalı yapılmasıdır. İşçi statüsü için temel fark: Burada merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme söz konusu olmayıp, vasıflı işçiler için merkezi sınava dayalı kurumsal sınav uygulamasının yapılıyor olmasıdır.

Kamu kurumlarının sürekli işçi kadrolarına atama işlemi şu süreç içerisinde gerçekleştirilmektedir. Kurumlar atama yapmak istedikleri işçi kadroları için nitelik tespit etmektedirler. Nitelik tespiti, hizmete alımın yöntemi açısından (sınavlı ya da sınavsız) çok önemlidir. Çünkü orta öğrenimden daha düşük bir öğrenim seviyesinin talep edilmesi halinde merkezi sınav zorunlu olmamakta bunun yerine kura usulü ile işçi alımı yapılmaktadır. Bu tür işçiler vasıfsız işçi olarak adlandırılmaktadır. Orta öğrenim seviyesinden daha yüksek bir öğrenim seviyesinin şart koşulması halinde, açık kadroların adedi ile diğer nitelikleri içeren talep cetveli hazırlanarak İş-Kur'a gönderilmektedir. İş-Kur bu kadroları usulü çerçevesinde Türkiye genelinde duyurarak başvuruları kabul eder. Başvuru süresi sonunda, adayları en yüksek puanı olandan başlayarak sıralar ve boş kadro sayısının iki katı kadar adayı tespit ederek talepte bulunan kamu kurumuna gönderir. Kamu kurumu,

²⁵ 04/03/1999 tarihli ve 23629 sayılı Resmi Gazete.

bu adayları yazılı ve/veya sözlü (uygulamalı) sınava tabi tutar ve başarılı olanları başarı sırasına göre atar.²⁶

2.2. Kura Yoluyla Hizmete Alma

Sürekli İşçi Kadrolarına atanmada en az orta öğretim kurumlarından mezun olanlar için yapılacak merkezi sınava girmek zorunludur. Orta öğrenimden daha düşük öğrenim gerektiren yada hiçbir öğrenim gerektirmeyen hizmetler için sınav zorunlu değildir.

Öğrenim gerektirmeyen ve vasıfsız işçilik olarak adlandırılan kadrolar için hizmete alma noter huzurunda yapılan kura sonucuna göre gerçekleştirilir. Bu kadrolara atanmada başvurular yine Türkiye İş Kurumuna yapılır. İş Kurumu, boş kadroların iki katı kadar adayı talepte bulunan kamu kurumuna gönderir, kurum, bu adaylar arasından noter huzurunda kura çekimi yaptırır ve kurada çıkan adayların ataması yapılır.

3. SÖZLEŞMELİ PERSONEL, GEÇİCİ PERSONEL VE GEÇİCİ İŞÇİ POZİSYONLARI İÇİN HİZMETE ALMA

Sözleşmeli personel (KİT'lerde görev yapanlar hariç), geçici personel ve geçici işçilerin kamu kurum ve kuruluşlarında hizmete alınmaları hususunda usul ve esaslar düzenlenmiş değildir. Bu statüdeki personelin hangi yöntemle hizmete alınacağı konusu, tamamen hizmete alacak kamu kurumunun takdir alanında bulunmaktadır. Bu konuda kararı kamu kurumları vermektedir.

Uygulamanın her bir kamu kurumuna bırakılmış olması çok farklı yöntemlerin uygulanması sonucunu doğurmuştur.

²⁶ “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar İçin Yapılacak Merkezi Sınava Girecekler ile Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Merkezi Sınav Dışında Kalanlar ve Bunların İşe Yerleştirilmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ”, 11/04/2006 tarihli ve 26136 sayılı Resmi Gazete.

3.1. Sınavla Hizmete Alma

3.1.1. Kurumsal Sınav Yoluyla Hizmete Alma

Kamu kurum ve kuruluşları sözleşmeli personel, geçici personel ve geçici işçi statüsünde hizmete almak istedikleri personel için sınav yapabilmektedirler. Bu alan herhangi bir hukuksal düzenleme ile esas ve usule bağlanmadığı için, süreç tamamen kurumlar tarafından belirlenmektedir.

Sınav yapılıp yapılamayacağı kurumların takdirine bırakıldığı için, sınav yapılması halinde bunun şekli de her bir kuruma göre farklılık göstermektedir. Bazı kurumlar hem yazılı hem sözlü sınav yaparken bazıları sadece yazılı veya sadece sözlü yapabilmektedirler.

Kamu kurumlarının daha çok yüksek nitelik gerektiren, bulunması için Türkiye genelinde duyuru yapılması elzem olan pozisyonlar için sınav yapılması yoluna gittikleri; çok fazla nitelik gerektirmeyen, sadece belirli öğrenim diplomasının yeterli olduğu, dolayısıyla, kolaylıkla aday bulunabilen pozisyonlar için sınav yapmak yerine, atama yapmaya yetkili amirin referansı üzerine sınavsız hizmete almayı tercih ettikleri düşünülmektedir.

3.1.2. Merkezi Sınav Esasında Hizmete Alma (Sözleşmeli Sağlık Personeli)

Kamu iktisadi teşebbüslerinde görev yapan sözleşmeli personelin hizmete alınması memur statüsündeki personelin hizmete alınması gibi merkezi yerleştirme usulüyle yürütülmekteyken, sözleşmeli sağlık personeli, sadece bu personele özgü olarak yapılan merkezi sınav sonuçları esasında hizmete alınmaktadır.

Sözleşmeli sağlık personeli, 10/07/2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanunla kamu personel rejimine dahil olmuş bir statüdür. Anılan Kanunla bu personel, eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında, sağlık

hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesini temin etmek üzere, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen ve işçi sayılmayan sağlık personeli olarak tanımlanmaktadır.

Sözleşmeli personel pozisyonlarından uzman tabip, tabip, diş tabibi ve eczacı unvanlı pozisyonlara kura ile; veteriner, biyolog, psikolog, sosyal çalışmacı, diyetisyen, fizyoterapist, çocuk gelişimcisi, odyolog, tıbbi teknolog, sağlık teknikeri, hemşire, ebe, sağlık memuru unvanlarına merkezi sınavla atama yapılır.

Sözleşmeli sağlık personelinin hizmete alınması süreci yönetmelikle²⁷ düzenlenmiştir.

Sözleşmeli sağlık personeli olarak hizmete alınacaklar için önce merkezi olarak bir sınav yapılmakta ve tüm adaylar bu sınavdan belirli bir puan almaktadır. Bu sınav ilk olarak 13/12/2003 tarihinde “Sağlık Bakanlığı Sözleşmeli Sağlık Personeli Seçme ve Yerleştirme Sınavı” adı altında yapılmıştır.²⁸

Sağlık Bakanlığı, belirli dönemlerle hizmetine ihtiyaç duyduğu sağlık personeli için unvan, adet, nitelik ve puan barajı belirterek ilana çıkmaktadır. Duyuru üzerine yapılan başvurular arasından en yüksek puanı olan adaydan başlanarak boş pozisyonlara adaylar yerleştirilmektedir. Memur yerleştirmesinden farklı olarak yerleştirme işlemleri ÖSYM yerine, “Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü, Ölçme Değerlendirme ve Açıköğretim Kurumları Daire Başkanlığı” tarafından yapılmaktadır.

²⁷ “Sözleşmeli Sağlık Personeli Atama ve Nakil Yönetmeliği”, 02/09/2003 tarihli ve 25217 sayılı Resmi Gazete.

²⁸ <http://www.memurlar.net/printnews.aspx?id=18354>, 29/03/2005.

3.2. Sınavsız Hizmete Alma

Geçici personel, geçici işçi, kurumların kendi teşkilat kanunlarına göre çalıştırılan sözleşmeli personel ve 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine göre çalışan sözleşmeli personelin sınavla hizmete alınması zorunlu değildir.

Bu statüdeki personel, kurumların atamaya yetkili amirlerinin (bakan, müsteşar, genel müdür, belediye başkanı) onayı ile hizmete alınabilmektedir. Sınav yapılmadığı için bu pozisyonlara alma konusunda herhangi bir ölçüt mevcut olmayıp, tamamen kurumların inisiyatifleri çerçevesinde hizmete alma gerçekleştirilmektedir.

4. KURUMLARIN ÖZEL TEŞKİLAT VE PERSONEL KANUNLARINA GÖRE HİZMETE ALMA

4.1. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Kadroları İçin Hizmete Alma

Anayasanın 107 nci maddesinde “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm gereğince, personelin hizmete alınma şekli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmektedir.

Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun²⁹ “Personele ilişkin hükümler” başlıklı 4 üncü maddesinde;

“Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı memurları hakkında, istisnai memurluklarla ilgili hükümler uygulanır.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı kadrolarında; esas ve usulleri Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatına ilişkin

²⁹ 17/08/1983 tarihli ve 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu 19/08/1983 tarihli ve 18140 sayılı Resmi Gazete.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen sözleşmeli personel ile Cumhurbaşkanının tasvibi üzerine kamu kurum ve kuruluşlarında görevli sivil ve asker personel ve adli, idari, askeri yargı mensupları da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin talebi ile süreli veya geçici olarak görevlendirilebilirler.” hükmüne yer verilerek, atama işlemlerine ilişkin genel çerçeve çizilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kadrolarına yapılacak atamalar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 uncu maddesiyle “istisnai memuriyet” kapsamında sayılmıştır. Dolayısıyla bu kadrolara yapılacak atamalarda merkezi sınav ve/veya merkezi yerleştirme söz konusu olmayıp, ihtiyaç duyulan hizmet birimine alınacak personelin; sınavsız, kurumsal sınavla ya da diğer kamu kurumlarından naklen alınması konusunda yetki, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine aittir.

4.2. TBMM Kadroları İçin Hizmete Alma

Türkiye Büyük Millet Meclisinde mevcut bulunan memur kadroları da tıpkı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kadroları gibi istisnai mahiyettedir. Meclis personelinin statüsüne dair genel çerçeve kanunla³⁰ belirlenmiştir.

Söz konusu Kanunun “Personel Hükümleri” başlıklı maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilatının kadroları ekli cetvellerde gösterilmiştir. Bu kadrolarda çalışan personel hakkında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun istisnai memurluklarla ilgili hükümleri uygulanır.

Yasama faaliyetiyle ilgili idari hizmetleri yürüten uzman, uzman yardımcısı ve raportörlerle stenograflar, yükseköğrenim görmüş kişiler arasından özel yarışma sınavı ile alınırlar. Bunlarda aranacak nitelikler, hizmete alınmaları, yetiştirilmeleri, yeterliliklerinin tespiti ve meslek içi ilerlemeleri ile istisnai memurluklara atanacaklarda aranacak özel şartlar ve

³⁰ 13/10/1983 tarihli ve 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Teşkilat Kanunu, 18/10/1983 tarihli ve 18195 sayılı Resmi Gazete.

atamalarda uygulanacak esaslar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. “ hükümlerine yer verilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve mezkûr Kanunda belirtildiği gibi TBMM kadrolarına atama yapılması, merkezi sınav ve merkezi yerleştirme koşulundan muaftır. Bu konuda TBMM Genel Sekreterliğinin çok geniş bir yetkisi vardır.

Yalnız, TBMM’de yasama faaliyetleri ile ilgili idari işleri yürüten uzman, uzman yardımcısı, raportörler ve stenograflar için özel bir düzenleme yapılarak, bu hizmetleri yürüteceklerin, yükseköğrenim görmüş olanlar arasından özel yarışma sınavı ile alınması ilkesi benimsenmiştir.

Bu düzenleme, yüksek nitelik gerektirdiği varsayılan unvanlar için öğrenim ve yarışma sınavı koşulu getirilmek suretiyle, bu mahiyetteki görevlere atanacakların objektif ve nesnel ölçütler esasında seçilmesi ilkesinin benimsendiği şeklinde yorumlanabilir.

TBMM’de kadro ile çalışan memurlar dışında sözleşmeli personel ve geçici personel de çalışmaktadır. Her iki statüde görev yapacak personelin hizmete alınmaları ve çalışma usul ve esasları TBMM Başkanlık Divanı tarafından kararlaştırılan esaslar çerçevesinde yürütülmektedir.

TBMM Başkanlık Divanının 28/03/2003 tarihli ve 11 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan “TBMM Genel Sekreterliğinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4üncü Maddesinin (C) Fıkrasına Göre Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”la,³¹ TBMM Genel Sekreterliği Teşkilatında bakım, onarım, temizlik, bahçe, kafeterya, lokanta, ulaştırma, matbaa, çay ocakları ve büro hizmetleri ile ihtiyaç duyulan diğer hizmetler için Merkez Teşkilatında 515 kişi, Milli Saraylar Daire Başkanlığında 485 kişi olmak üzere azami 1000 kişi her yıl 12 aydan az olmak üzere TBMM Başkanlığınca belirlenecek sürelerde 657

³¹ <http://www.tbmm.gov.tr/genser/e7.htm>, 20/06/2006.

sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 4. maddesinin (C) fıkrasına göre geçici personel olarak çalıştırılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Geçici personel statüsünde hizmete alınacaklar için her hangi bir sınav şartı öngörülmemiştir. Hizmette alınacakların taşıması gereken nitelikler konusunda ise, 657 sayılı Kanunda yer verilen genel şartlardan öğrenim ve yaş şartı dışında kalan şartların taşınmasının yeterli olduğu kabul edilmiştir.

TBMM’de sözleşmeli statüde çalışacak personelin istihdamına ilişkin usul ve esaslar, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde 2919 Sayılı Kanunun Ek 1inci Maddesinin 2 nci Fıkrasına Göre alıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları”³² ile belirlenmiştir. Bu Esaslarda sözleşmeli personel, TBMM’nin yasama faaliyeti ile ilgili özel bilgi ve ihtisas gerektiren konularda, kadro aranmaksızın ve diğer Kanunların Sözleşmeli Personel alıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın çalıştırılan personeli olarak tanımlanmıştır.

Sözleşmeli statüde çalışacakların, ihtisaslarıyla ilgili en az dört yıllık yükseköğrenim görmüş ve askerlik hizmetini yapmış olmaları kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 nci maddesindeki diğer şartları taşımaları ve mesleki tecrübe ve hizmetleriyle tanınmış olmaları şart koşulmuştur. Bu şartlar dışında her hangi bir sınav şartı aranmamış olup bütün yetki TBMM Genel Sekreterliğine bırakılmıştır.

4.3. Akademik Kadrolar İçin Hizmet Alma

Yükseköğretim kurumlarında görev yapan akademik kadrolara atama yapılmasına ilişkin koşullar, 04/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda (06/11/1981 tarihli ve 17506 sayılı Resmi Gazete) ve düzenlenmiştir. Akademik personel, “ğretim elemanları” genel başlığı altında, ğretim yeleri (Profesör, Doçent ve Yardımcı Doçent), ğretim görevlileri, okutmanlar ve ğretim yardımcıları (araştırma görevlileri,

³² <http://www.tbmm.gov.tr/genser/e6.html>, 20/06/2006.

uzmanlar, çeviriciler ve eğitim - öğretim planlamacıları) şeklinde sınıflandırılabilir.

Akademik kadrolardan, öğretim üyesi grubunda sayılan unvanlara yapılacak atamalarda, aranacak koşullar, sınav, ilan ve atama usulü 2547 sayılı Kanunda ayrıntılı bir biçimde tanımlanmıştır. Yapılacak atama işlemlerinde üniversiteler yetkili olup merkezi sınav ve merkezi yerleştirme söz konusu değildir.

4.3.1. Akademik Kadrolara Atamaya Bütçe Kısıtı Getirilmesi

Hizmete alma politikaları açısından akademik personel kadrolarına yapılacak atamalar konusunda son yıllarda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Üniversitelerin genel yönetim bütçesi ve genel kadro rejimi kapsamında olması sebebiyle, hizmete alma politikası açısından özerk kurumlar gibi bir özerklikleri söz konusu olmayıp, personel ihtiyaçları, genel “kamusal istihdam politikası” mahiyetinde değerlendirilmekte, çoğu zaman bu kapsamda alınan tasarruf önlemlerine takılmaktadır.

Nitekim, yapılan düzenleme ile serbest kadroların kullanımı konusunda önemli kısıtlamalar getirilmiştir.³³ Yapılan değişiklik, “Öğretim üyeleri hariç, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (1) sayılı cetvelde yer alan boş öğretim elemanı kadrolarına yapılabilecek açıktan atama sayıları ve diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından yapılabilecek nakil sayıları toplamı, her yıl merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir. Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen sayının yükseköğretim kurumları itibarıyla dağılımı ve kullanımı ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Öğretim

³³ 01/07/2006 tarihli ve 5538 sayılı Kanunla, 02/09/1983 tarihli ve 78 sayılı “Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin (16/09/1983 tarihli ve 18167 sayılı Resmi Gazete) 5 inci maddesinde yapılan değişiklik. (12/07/2006 tarihli ve 26226 sayılı Resmi Gazete) .

elemanı kadrolarına Yükseköğretim Kurulunun izni olmadıkça atama yapılamaz.” hükmü getirilmiştir.

Bu hükümle, bir taraftan üniversitelerin serbest kadrolarının kullanılmasına bütçe kanunuyla sınırlandırma getirilmesi benimsendiği gibi, bütçe kanunuyla verilecek kontenjanın yükseköğretim kurumları itibarıyla dağılımı yetkisi de, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Yükseköğretim Kuruluna verilmiştir.

4.3.2. Bazı Akademik Kadrolara Atamaya “Merkezi Sınav” Koşulunun Getirilmesi

Yükseköğretim kuruluşlarının hizmete alma politikalarını esaslı bir şekilde etkileyecek bir diğer önemli değişiklikte, Öğretim üyesi dışında kalan akademik personel için “merkezi sınav” koşulunun getirilmiş olmasıdır.

78 sayılı KHK’ ya, 5538 sayılı Kanunla eklenen hükümle, (Ek Madde 8) öğretim görevlisi, okutman, araştırma görevlisi, uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacısı kadrolarına; açıktan veya öğretim elemanı dışındaki kadrolardan naklen atanabilmek için Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılacak merkezî sınavda 100 puan üzerinden en az 70 puan almak ve bu sınavı müteakip yükseköğretim kurumlarınca yapılacak giriş sınavında başarılı olmak şartı getirilmiştir. Doktorasını tamamlamış bulunanlar merkezi sınavdan, Tıpta Uzmanlık Tüzüğü hükümlerine göre uzmanlık eğitimine alınanlar da merkezi sınav ve giriş sınavlarına katılma şartından muaf tutulmuştur.

Akademik kadrolara atama zaten yükseköğretim kurumları tarafından yapılan yarışma sınavlarıyla olmaktadır. Ancak, bu sınavdan önce bir merkezi sınav koşulunun getirilmesi, akademik özgürlük ve özerklik kavramlarına “merkezi” müdahale olarak değerlendirilebilir.

4.4. Türk Silahlı Kuvvetleri Kadroları İçin Hizmete Alma

Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarına yapılacak atamalar, genel istihdam politikasının dışında tutulmuştur. Yapısı gereği Türk kamu yönetim sistemi içerisinde ayrı bir konuma sahip olan Türk Silahlı Kuvvetleri, personel rejimi açısından da genel personel ve kadro rejiminin dışındadır.

Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde görev yapan personel; muvazzaf subaylar, muvazzaf astsubaylar, uzman erbaş ve uzman jandarmalarla sivil personelden oluşmaktadır.

Muvazzaf subay ve muvazzaf astsubayların hizmete alınmalarından emekliliklerine kadar bütün özlük hakları 27/07/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda düzenlenmiştir.

Muvazzaf subaylar; harp okulları, fakülte ve yüksek okul mezunları arasından, 926 sayılı Kanunda ayrıntılı şekilde belirlenmiş olan eğitim ve sınav şartlarının yerine getirilmesiyle hizmete alınmaktadır.

Muvazzaf astsubaylar; astsubay meslek yüksek okulları, fakülte, yüksek okul veya meslek yüksek okulu mezunları arasından yine eğitim ve sınav şartlarının yerine getirilmesi suretiyle hizmete alınmaktadırlar.

Uzman erbaşlar, Uzman Erbaş Kanunu³⁴ çerçevesinde hizmete alınmaktadırlar. Kanun, uzman erbaşlar için en az lise veya dengi okul mezunu olmak (ihtiyaç bulunması halinde ilköğretim mezunu olanlar da alınabilecektir), muvazzaf askerlik hizmetini yapmış olmak ve 26 yaşını geçmemiş olmak şartlarını aramıştır.

Silahlı Kuvvetlerin asker personeli dışında sivil personeli de bulunmaktadır. Bu personel hakkında 657 sayılı Devlet Memurları kanunu uygulanmaktadır. Ancak bu personel, merkezi sınav ve merkezi yerleştirme

³⁴ 18/03/1986 tarihli ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 25/03/1986 tarihli ve 19058 sayılı Resmi Gazete.

koşulundan muaftır. Milli Savunma Bakanlığı ya da ilgili kuvvet komutanlığından personele ihtiyaç duyan birim hangisi ise hizmete alınacaklarda aranılacak nitelikleri ve hizmete alma yöntemini (sınavsız, yazılı/sözlü sınavla) o birim kararlaştırmaktadır.

Türk Silahlı Kuvvetleri genel kamu istihdam politikasının dışında tutulmuştur. Ancak bu personelin aylık ve özlük giderlerinin genel bütçeden yani kamu gelirlerinden karşılandığı bilinmektedir. Kamu personeli envanter çalışmasına dair hiçbir çalışmada Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapan, sivil-asker personelin adedi, bu personelin toplam kamu istihdamı içindeki payı ve yıllar itibarıyla bu sayıların seyri konusu ele alınmamıştır.

Bu veriler ışığında, hizmete alma politikaları açısından, Türk Silahlı Kuvvetlerinin söz konusu politikaların dışında tutulduğu ve ülkenin siyasi ve ekonomik konjonktürü ne olursa olsun, Silahlı Kuvvetlerin kendi personel politikasını bu koşullardan bağımsız olarak kendisinin belirlediği söylenebilir.

4.5. Hâkimlik ve Savcılık Kadroları İçin Hizmete Alma

Hakim ve savcılar da akademik personel gibi, genel personel rejiminden ayrı farklı bir personel kanununa tabi olmakla birlikte; genel istihdam politikasının içinde mütalaa edilmektedirler. Ekonomik ve sosyal koşullar, genel istihdam politikası, hakimlik ve savcılık meslekleri için alımı etkilemektedir. Bütçe kanunu veya tasarruf genelgeleriyle getirilen açıktan atama izni kısıtlamaları bu meslekler için de geçerli olmaktadır.

Hakim ve savcıların hizmete giriş koşulları kanunla³⁵ düzenlenmiştir. (madde 8) Bu mesleğe gireceklerde aranacak koşullar şunlardır:

a)Türk vatandaşı olmak,

³⁵ 24/02/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu (26/02/1983 tarihli ve 17971 sayılı Resmi Gazete).

b) Giriş sınavının yapıldığı yılın Ocak ayının son günü itibariyle, lisans ve lisansüstü (Master) öğrenimi yapmış olanlar için otuz, doktora öğrenimini tamamlamış olanlar için otuzbeş yaşını bitirmemiş olmak.

c) Adli yargı adayları için; hukuk fakültesinden mezun olmak veya yabancı bir hukuk fakültesini bitirip de Türkiye'deki hukuk fakülteleri programlarına göre eksik kalan derslerden sınava girip başarı belgesi almış bulunmak,

İdarî yargı adayları için; hukuk fakültesinden mezun olmak veya yabancı bir hukuk fakültesini bitirip de Türkiye'de hukuk fakülteleri programlarına göre eksik kalan derslerden sınava girip başarı belgesi almış bulunmak, hukuk fakültesinden mezun olanlar dışından alınacak adaylar bakımından, her dönemde ihtiyaç oranında, hukuk veya hukuk bilgisine programlarında yeterince yer veren siyasal bilgiler, idarî bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az dört yıllık yüksek öğrenim yapmış veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak,

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak,

e) Askerlik durumu itibariyle askerlikle ilgisi bulunmamak veya muvazzaflık hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedeğe geçirilmiş olmak,

f) Hâkimlik ve savcılık görevlerini sürekli olarak yurdun her yerinde yapmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı veya sakatlığı, alışılmışın dışında çevrenin yadırgayacağı şekilde konuşma ve organlarının hareketini kontrol zorluğu çekmek gibi özürlü durumları bulunmamak,

g) Taksirli suçlar hariç olmak üzere, (1) üç aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı bir suçtan veya kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak veya bu suçlardan

veya taksirli suçlar hariç olmak üzere üç aydan fazla hürriyeti bağlayıcı cezayı gerektiren bir fiilden dolayı soruşturma veya kovuşturma altında olmamak.

h) Yazılı yarışma sınavı ile mülakatta başarı göstermek,

ı) Hâkimlik ve savcılık mesleğine yakışmayacak tutum ve davranışlarda bulunmamış olmak.

Sıralanan koşulları taşıyan adaylar arasından yapılan yazılı ve sözlü sınav sonucunda başarılı olan adaylar mesleğe alınırlar.

Hâkimlik ve savcılık mesleklerine giriş merkezi sınav ve merkezi yerleştirme koşullarından muaftır.

4.6. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Kadroları İçin Hizmete Alma

Piyasa ekonomisine geçişle birlikte hızlanan özelleştirme süreci, devlet tekeline bulunan alanların özel sektöre devredilmesini ve daha sonra, bu alanlarda özel tekellerin ortaya çıkması tehlikesini beraberinde getirmiştir.

Bu tehlike dolayısıyla, hem tekel tehlikesi bulunan sektörde faaliyette bulunan işletmelerin, hem de tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması için ilgili piyasanın düzenlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Söz konusu ihtiyaçlar sonucunda Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki III sayılı cetvelde, Türkiye’deki düzenleyici ve denetleyici kurumlar şu şekilde sıralanmaktadır:

1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

2) Telekomünikasyon Kurumu

3) Sermaye Piyasası Kurulu

4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

6) Kamu İhale Kurumu

7) Rekabet Kurumu

8)Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

Söz konusu kurulların ortaklaşa tabi oldukları bir mevzuat bulunmamakta olup, her biri kendi personel politikasını kendi özel kanununda verilen düzenleme yetkisiyle kendisi belirlemektedir. İstihdam edilen personelin statüsü, özlük hakları, hizmete alınmaları gibi personel yönetimi alanına giren bütün konular her bir kuruma göre farklılık göstermektedir.

4.6.1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, kuruluş kanununda³⁶, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olarak tarif edilmiştir. (Madde 5)

Kanunun 15 inci maddesinde üst kurul personelinin özlük hakları, çalışma usul ve esasları ile personelle ilgili diğer hususların Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu personel rejimine tabi olduğu, üst kurulun çalışma usul ve esasları ile teşkilâtı ve atama usulleri, üst kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Daha sonra yayımlanan “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Personel Yönetmeliği”³⁷ ile kurum hizmetlerinin “memurlar” eliyle gördürüleceği hükme bağlanmış ve personeli hizmete giriş şartları şu şekilde düzenlenmiştir:

³⁶ 13/04/1994 tarihli ve 3984 sayılı “Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun”, 20/4/1994 tarihli ve 21911 sayılı Resmi Gazete.

a) Genel şartlar:

1) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak,

2) Kamu haklarından mahrum bulunmamak,

3) 18 yaşını tamamlamış olmak (ancak, bir meslek veya sanat okulunu bitirenler en az 15 yaşını doldurmuş olmak ve Türk Medeni Kanununa göre kazai rüşt kararı almak şartıyla meslekleri ile ilgili görevlere atanabilir.)

4) En az lise mezunu olmak,

5) Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devletin sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

6) Sakat personel çalıştırılması ile ilgili yönetmelik hükümleri saklı kalmak şartıyla, görevini devamlı şekilde yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

7) Askerlikle ilişkisi bulunmamak,

8) Diğer Kamu kurum ve kuruluşlarına karşı mecburi hizmetle yükümlü bulunmamak.

b) Özel şartlar:

Herhangi bir kadroya atanacak kişide, genel şartlardan ayrı olarak Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Hizmetlerinin Tanımı, Bu Hizmetlere

³⁷ 08/11/2000 tarihli ve 24930 sayılı Resmi Gazete

Atanacaklarda Aranacak Özel Nitelikler ve Atama Şartları Yönetmeliği'nde belirtilen özel şartları taşımak.

Söz konusu şartları taşıyanlar arasından yapılacak giriş sınavında başarılı olanlar kurum kadroların atanmaya hak kazanırlar.

Kurum kadrolarına atanabilmek için, merkezi yerleştirme ve merkezi sınav söz konusu olmayıp, kurumsal sınav yeterlidir. Ancak, Kurumun yardımcılık statüsünde hizmete alınan personelinin (Uzman Yardımcısı, vb.) KPSS A grubu kadrolara yapılan atama prosedürüne uygun olarak özel yarışma ve yeterlik sınavına tabii tutulması esastır.

4.6.2. Telekomünikasyon Kurumu

Telekomünikasyon Kurumu, kuruluş kanununda³⁸, kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli kurum olarak tanımlanmıştır. (madde 5)

Kurum personeli hakkında teşkilat kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmaktadır. Kurum personelinin hizmete alınma koşulları Telekomünikasyon Kurumu Personel Yönetmeliği³⁹ ile belirlenmiştir. Yönetmelikle hizmete alınacaklarda aranılacak koşullar şu şekilde belirlenmiştir.

Genel Şartlar:

a) Türk vatandaşı olmak,

b) Kamu haklarından yasaklı olmamak,

c) Taksirli suçlar ve aşağıda sayılı suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış

³⁸ Telekomünikasyon Kurumu, 05/04/1983 tarihli ve 2813 sayılı Telsiz Kanununda (07/04/1983 tarihli ve 18011 sayılı Resmi Gazete) 27/01/2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle kurulmuştur.

³⁹ 27/01/2001 Tarih ve 24300 Sayılı Resmi Gazete

olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenmiş suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçtan veya istimal veya istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

d) 18 yaşını bitirmiş bulunmak,

e) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 53 üncü madde hükmü saklı kalmak kaydıyla devamlı olarak görev yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı ve/veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

f) Askerlik durumu itibariyle; askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfına geçirilmiş olmak.

Özel Şartlar:

a) Giriş sınavını kazanmış olmak,

b) Öğrenim derecesi, eğitim, tecrübe, yaş haddi ve hizmet görecekleri kadroların iş özelliklerinin gerektirdiği özel şartları taşımak.

Söz konusu şartları taşıyanlar arasından yapılacak giriş sınavında başarılı olanlar kurum kadroların atanmaya hak kazanırlar.

Kurum kadrolarına atanabilmek için, merkezi yerleştirme ve merkezi sınav söz konusu olmayıp, kurumsal sınav yeterlidir. Ancak, Kurumun yardımcılık statüsünde hizmete alınan personelinin (Uzman Yardımcısı, vb.) KPSS A grubu kadrolara yapılan atama prosedürüne uygun olarak özel yarışma ve yeterlik sınavına tabii tutulması esastır.

4.6.3. Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye Piyasası Kanunu⁴⁰ ile kurulmuştur.

Kurum teşkilat kanununda, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak tanımlanmıştır. (madde 17)

Kurumun hizmetlerinin memurlar eliyle gördürüleceği hüküm altın alınmıştır.

Kurum personelinin hizmete alınmasında merkezi sınav koşulu ve merkezi yerleştirme söz konusu değildir. Ancak, Kurumun yardımcılık statüsünde hizmete alınan personelinin (Uzman Yardımcısı vb.) KPSS A grubu kadrolara yapılan atama prosedürüne uygun olarak özel yarışma ve yeterlik sınavına tabii tutulması esastır.

4.6.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bankalar Kanunu⁴¹ ile kurulmuştur. Kanunda BDDK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kurum olarak tanımlanmıştır. (madde 3)

Kurum personelinin hizmete alınma prosedürü ve aranan koşullar yönetmelikle⁴² düzenlenmiştir. Söz konusu yönetmelikte, Meslek personeli (4389 sayılı Bankalar Kanunuyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna verilen görevlerin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetleri yürüten bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları ile bankacılık uzmanları ve uzman yardımcıları) ve Diğer personel (Kurumun asli ve sürekli hizmetlerini ifa ile görevlendirilen meslek personeli dışında kalan uzman personel,

⁴⁰ 28/7/1981 tarihli ve 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (30/07/1981 tarihli ve 17416 sayılı Resmi Gazete)

⁴¹ 18/06/1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu 23/06/1999 tarihli ve 23734 sayılı Resmi Gazete.

⁴² Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, 31/08/2000 tarihli ve 24156 sayılı Resmi Gazete.

sözleşmeli personel, geçici personel ve kısmi zamanlı personel) biçiminde olmak üzere ikili bir ayırım yapılmıştır.

Meslek personeli, diğer kurumlardaki yardımcılık statüsü bulunan meslek personeli gibi kendi özel mevzuatı çerçevesinde “özel yarışma ve yeterlik sınavı” çerçevesinde hizmete alınmaktadır.

Diğer personelin hizmete alınmasında aranan koşullar şunlardır:

Genel şartlar;

1- Türk vatandaşı olmak,

2- Kamu haklarından yasaklı olmamak,

3- 18 yaşını bitirmiş olmak,

4- Devamlı olarak görev yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

5- Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affedilmiş olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, karapara aklama, Devlet sırlarını açığa vurma, vergi kaçakçılığı veya vergi kaçakçılığına teşebbüs ya da iştirak suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

6- Askerlikle ilişkisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak veya askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

b) Özel şartlar;

1- Yapılacak sınavı kazanmış olmak,

2- İlgili pozisyon için öngörülen “öğrenim durumu” ile “tecrübe” şartlarını taşımak.

Şartları taşıyanlar arasından yapılacak sınavı müteakip personel hizmete alınır. Ancak, Kurul, Yönetici Personel Grubu, İhtisas Personel (meslek personeli ile kurum uzman yardımcılığı hariç) Grubu ve Müdürler Grubunda yer alan pozisyonlara ve çok sınırlı sayıda personel ihtiyacının karşılanması için atanacak olanların seçiminin mülakatla yapılmasına karar verebilecektir.

4.6.5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Elektrik Piyasası Kanunu⁴³ ile kurulmuştur. Kurum teşkilat kanununda kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak tanımlanmıştır. (madde 5)

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. (madde9)

Kurum Personelinin hizmete alınmasında, hizmete almaya ilişkin şartlar Yönetmelikle⁴⁴ düzenlenmiştir.

Hizmete alınacaklarda aranılacak koşullar:

Genel şartlar:

a)Türk vatandaşı olmak,

⁴³ 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 3/3/2001 tarih ve 24335 Sayılı Resmi Gazete.

⁴⁴ “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği”nde (12/02/2002 tarihli ve 24669 sayılı Resmi Gazete)

b) Kamu haklarından yasaklı bulunmamak,

c) Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

d) Askerlikle ilgisi bulunmamak; askerlik çağına gelmemiş olmak veya askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut erteletmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak,

e) 18 yaşını tamamlamış olmak,

f) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak (resmi tabip raporuyla, hizmet yönünden özellik arzeden unvanlar için ise sağlık kurulu raporuyla belgelendirilir).

Özel şartlar

Kurumda istihdam edilecek personelde, genel şartlar dışında aşağıda belirtilen özel şartlar da aranır:

a) İlk defa Devlet kamu hizmetine Kurum bünyesinde atanacaklar için; giriş sınavında başarılı olmak,

b) Meslek personeli için; ilgili düzenlemelerde öngörülen şartları taşımak,

c) Kurumda görev yapılacak kadro unvan ve derecesi için bu Yönetmelikte öngörülen şartları taşımak.

Kurum personelinin hizmete alınmasında merkezi sınav koşulu ve merkezi yerleştirme söz konusu değildir. Ancak, Kurumun yardımcılık statüsünde hizmete alınan personelinin (Uzman Yardımcısı vb.) KPSS A grubu kadrolara yapılan atama prosedürüne uygun olarak özel yarışma ve yeterlik sınavına tabi tutulması esastır.

4.6.6. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Kanunu⁴⁵ ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip nitelikte bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. (Madde 53)

Kurum personelinin statüsü, teşkilat Kanununda öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi olmak şeklinde tanımlanmıştır. (Madde 53)

Kurumda görevli, kamu ihale uzmanı ve kamu ihale uzman yardımcıları meslek personeli olarak tanımlanmış olup, bu personelin, KPSS A grubu kadrolara yapılan atama prosedürüne uygun olarak özel yarışma ve yeterlik sınavına tabii tutulmak suretiyle hizmete alınması esastır.

Kurumun meslek personeli dışındaki kadrolarına ilk defa atanacaklar, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığınca yapılan Kamu Personel Seçme Sınavından Kurumca saptanan asgari puanı alanların katılabileceği yazılı ve/veya sözlü sınavı sonucuna göre hizmete alınacaklardır.⁴⁶ Kurum personelinde aranacak şartlar şunlardır:

Genel şartlar:

a) Türk vatandaşı olmak,

⁴⁵ 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22/1/2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete

⁴⁶ Kamu İhale Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, 19/12/2002 tarihli ve 24968 sayılı Resmi Gazete.

b) Kamu haklarından yasaklı bulunmamak,

c) Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş mahkumiyet kararları hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

d) Askerlikle ilişkisi bulunmamak; askerlik çağına gelmemiş veya askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut erteletmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak veya sağlık nedenleri dışında muaf olmak,

e) 18 yaşını tamamlamış olmak,

f) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak.

Genel şartlara ilave olarak aranılacak özel şartlar:

a) İlk defa Devlet kamu hizmetine Kurum bünyesinde atanacaklar için, Kurumun yapacağı giriş sınavında başarılı olmak,

b) Meslek personeli için, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesinde ve buna dayanılarak çıkarılan meslek personeli ile ilgili Yönetmelikte öngörülen şartları taşımak,

c) Kurumda görev yapmak üzere atama yapılacak kadro unvan ve derecesi için bu Yönetmelikte öngörülen şartları taşımak.

4.6.7. Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun⁴⁷ ile kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip nitelikte bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. (Md.20)

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, idarî hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanırken, istihdam edilecek personel, uzman meslek personeli ve kariyer dışı ihtisas personeli olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. (Md.34)

Kurum personeli, ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır.

Kurumda görevli, rekabet uzmanı ve rekabet uzman yardımcıları meslek personeli olarak tanımlanmış olup, bu personelin, KPSS A grubu kadrolara yapılan atama prosedürüne uygun olarak özel yarışma ve yeterlik sınavına tabii tutulmak suretiyle hizmete alınması esastır.

Kurum personelinin hizmete alınmasında aranacak şartlar şunlardır:

Genel Şartlar:

a)Türk vatandaşı olmak,

b) Görevin gerektirdiği ahlak ve karakter niteliklerini taşımak,

c) Kamu haklarından yasaklı olmamak,

d) Taksirli suçlar ve aşağıda sayılı suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış

⁴⁷ 7/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, 13/12/1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmi Gazete

olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenmiş suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal veya istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak,

e) 18 yaşını bitirmiş bulunmak,

f) Devamlı olarak görev yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı ve/veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,

g) Askerlik durumu itibarıyla; askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfına geçirilmiş olmak.

Genel şartlara ilave olarak aranılacak özel şartlar:

a) Giriş sınavını kazanmış olmak,

b) Öğrenim derecesi, eğitim, tecrübe, yaş haddi ve hizmet görecekları kadroların iş özelliklerinin gerektirdiği özel şartları taşımak.

4.6.8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu⁴⁸, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip nitelikte bir kamu kurumu olarak kurulmuştur.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin, idarî hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği

⁴⁸ 03/01/2002 tarihli ve 4733 sayılı “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 09/01/2002 tarihli ve 24635 sayılı Resmi Gazete.

hükme bağlanırken, Kurum personelinin, ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olması benimsenmiştir. (madde 4)

Kurum personelinin hizmete alınması ve taşınması gereken koşullar konusunda özel bir düzenleme yapılmamış ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda öngörülen genel şartların taşınması yeterli sayılmıştır.

4.7. Tiyatro, Opera-Bale ve Senfoni Orkestralarına Alma

Devlet Tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi ve Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası, sanatçıları kendi teşkilat kanunlarında yer verilen özel hükümler çerçevesinde hizmete almaktadır.

Devlet Tiyatroları ve Devlet Opera ve Balesinde, sanatçılar dışında kalan personelin ilk defa hizmete alınmasında, genel personel rejimindeki kurallar (merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme) uygulanmaktadır.

Merkezi yerleştirme usulü dışında hizmete alma açısından söz konusu üç kurum şu şekilde incelenebilir.

4.7.1. Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü

Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, kendi kuruluş kanunu⁴⁹ hükümleri çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir.

Devlet Tiyatrolarında;

Genel Müdür, Kültür ve Turizm Bakanının teklifi üzerine, yükseköğretim kurumlarının birinden mezun, özel veya kamu kuruluşlarında veya bunların her ikisinde en az 15 yıl hizmet görmüş; sahne hayatında başarılarıyla tanınmış sanatçılar, tiyatro yazarları, eleştirmenleri, temayüz etmiş tiyatro yönetmenleri ile üniversitelerde tiyatro sanatı dalında görev yapan öğretim

⁴⁹ 10/6/1949 tarihli ve 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanun, 16/6/1949 tarihli ve 7234 sayılı Resmi Gazete

elemanları arasından, müşterek kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesi hükmüne göre,

Başrejisör, Genel Müdür yardımcıları ve yabancı uzmanlar Genel Müdürün teklifi üzerine Kültür ve Turizm Bakanı tarafından,

Edebi Heyetin sanat ve edebiyat alanında tanınmış 3 üyesi Kültür ve Turizm Bakanı tarafından, sanatkar üyesi ise Devlet Tiyatrosu sanatkarları arasından Genel Müdür tarafından,

Devlet Tiyatroları kadrosunda bulunan diğer her çeşit görevliler Genel Müdür tarafından, hizmete alınırlar. (madde 4)

Devlet Tiyatrolarına ilk defa idari sözleşme ile girecek sanatkârlar, uygulatıcı uzman memurlar ve uzman memurlar sanat ve yönetim kurulu tarafından sınava tabi tutulurlar. Sınav sonunda başarı gösterenler yeteneklerine göre derecelendirilirler.

Ülkenin sahne hayatında öteden beri yüksek başarılarıyla tanınmış olanlar, sanat ve yönetim kurulu kararıyla sınavsız olarak Devlet Tiyatroları sanatkârlığına alınabilirler. (madde 7)

4.7.2. Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, kendi kuruluş kanunu⁵⁰ hükümleri çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir.

Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünde;

Genel Müdür, Kültür ve Turizm Bakanının teklifi üzerine, yükseköğretim kurumlarının birinden mezun, özel veya kamu kuruluşlarında veya bunların her ikisinde en az 15 yıl hizmet görmüş; opera, bale, müzik alanlarından birinde başarılarıyla tanınmış sanatçılar, bu alanlarda eserler veren besteci

⁵⁰ 14/7/1970 tarihli ve 1309 sayılı “Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun”, 23/7/1970 tarihli ve 13557 sayılı Resmi Gazete.

veya yazarlar, temayüz etmiş opera veya bale yönetmenleri ile üniversitelerde bu sanat dallarının birinde görev yapan öğretim elemanları arasından, müşterek kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesi hükmüne göre,

b) Genel Müdür Yardımcısı, Genel Müdürün teklifi üzerine Kültür ve Turizm Bakanı; diğer memur ve hizmetliler de Genel Müdür tarafından,

c) Yabancı uzmanlar Genel Müdürün teklifi üzerine Kültür ve Turizm Bakanı tarafından sözleşmeyle,

d) Yerli ve yabancı misafir sanatkarlar, geçici süreli sözleşme ile genel müdür tarafından hizmete alınırlar.

4.7.3. Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası

Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası da kendi teşkilat kanununa⁵¹ göre faaliyet göstermektedir. hükümleri çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir.

Orkestra “Şef” tarafından sevk ve idare edilmektedir. Şefi; her hangi bir konservatuarda ihtisas yaptıktan sonra ülke içinde veya dışında tanınmış bir senfoni orkestrasının şefinin yanında en az iki yıl başarı ile orkestra şefliği yapmış adaylar arasından, Kültür ve Turizm Bakanlığı Güzel Sanatlar Genel Müdürü, Devlet Konservatuvarı Müdürü, Devlet Konservatuvarı öğretim üyeleri arasından Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından seçilecek bir üye, Senfoni Orkestrası birinci konsertmaisteri, Senfoni Orkestrası Yönetim Kurulunun kendi arasından seçeceği iki üyeden oluşan uzman komisyon tarafından seçilir. Orkestra şefi müşterek kararname ile atanır.

⁵¹ 25/3/1957 tarihli ve 6940 sayılı “Riyaseticumhur Senfoni Orkestrası Kuruluşu Hakkında Kanun”, 29/3/1957 tarihli ve 9572 sayılı Resmi Gazete.

Orkestranın diğ er  yelikleri hizmete alma, pozisyonun önemine göre oluşturulan komisyon üyelerinin seçimi ve teklifi  zerine Orkestra şefi tarafından yapılır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

GENEL DEĞERLENDİRME

Türk kamu yönetim sisteminde kamu hizmetlerine personel alımı politikaları analiz edildiğinde karşılaşılan ilk sonuç, kamusal istihdamın çok uzun bir süre işsizliği önleme aracı olarak kullanıldığı olmuştur. Kamu kurumları için hizmete alma topyekûn bir insan kaynakları politikasının unsuru olarak ele alınmamıştır. Cumhuriyetten günümüze, ülkenin insan kaynakları envanteri çıkarılmamış ve buna bağlı olarak insan kaynakları politikası oluşturulamamıştır.

1960 Yılından itibaren ulusal kalkınma planları yapılmaya başlanmış ancak kalkınma planı ile genel eğitim planı arasında gereken bağ kurulamamıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının geleceğe dönük olarak, nasıl bir istihdam stratejisi benimsedikleri çizilmiş değildir.

Merkezi personel alımı uygulamasına geçilinceye kadar kamu kurum ve kuruluşlarının personel gereksinimi, kariyer meslekler olarak adlandırılan müfettiş yardımcılığı, uzman yardımcılığı gibi çok sınırlı bir alan dışında, büyük ölçüde siyasi mülahazalarla ve hizmet icaplarından bağımsız olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, hem kurumsal seviyede hem de ulusal anlamda bir kamusal istihdam stratejisi geliştirilememiştir.

Merkezi personel yerleştirmesi uygulamasına geçilmesinden sonra, kamu kurumları hizmet icabı olmaksızın sadece siyasi telkinler doğrultusunda personel alımı yapamamaya başladıklarında, personel alımını belirli bir strateji esasında yapma ihtiyacını hissetmişlerdir. Bir başka deyişle, kamu hizmetlerine personel alımının objektif koşullara bağlanması, insan kaynaklarının stratejik planlamasının da zeminini oluşturmuştur. Ancak henüz ulusal kalkınma planı ile eğitim planı arasında gereken eşgüdüm sağlanamamıştır. Eğitim ve öğretim kurumları, kamu kurumlarının personel

ihtiyacından bağımsız olarak insan yetiştirmekte ve yetişmiş iş gücü ile kamusal istihdam talebi arasında gereken bağlantı kurulamamaktadır.

Türk kamu yönetim sisteminde, kamu hizmetlerine personel alım politikalarıyla ilgili olarak, cumhuriyetten günümüze kadar gelişmeler ve yaşanan sorunlar aşağıda başlıklar halinde sıralanmıştır:

Türk kamu yönetiminde hizmete alma geçmişten günümüze önemli bir sorun alanı olarak taşınmıştır.

Türkiye’de kamu hizmetlerine personel alma konusunda, geçmişten beri çok ciddi sıkıntılar yaşanmıştır. Tanzimat’la birlikte memuriyete girişte edilmesi zorunlu kılınan memurluk yeminindeki “icab-ı sahih olmadıkça, mücerred riayet-i hatıra mebni memur istihdamına lüzum göstermeyeceğime vallahi” ifadesi, bize o dönemde de, hizmet icabına göre değil de, hatır-gönül ilişkisi çerçevesinde, kamuya personel alımı yapıldığını göstermektedir.

Cumhuriyet’ten önce de, kamu hizmetlerine personel alınmasında, liyakat ilkesinden uzaklaşan uygulamalara yer verilmiş ve bu durumdan şikâyetle, çözüm üretme yönünde çareler aranmıştır. Kısaca, kamu hizmetlerine personel alınması konusunda yaşanan sorunlar sadece günümüze özgü olmayıp geçmişten bugüne kadar devam eden bir sürecin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türk kamu yönetiminde personel istihdamı işsizlik sorununu aşmak amacıyla kullanılmıştır.

Türk kamu personel rejiminin gelişim evreleri süresince, kamusal istihdam, kamu hizmeti icabı olmaktan çok, kısa vadeli siyasi tercihler esasında belirlenmiştir. Devlet tarafından yürütülmesi zorunlu olan kamu hizmetlerinin analizi suretiyle, bu hizmetlerin gerektirdiği adet ve nitelikteki kamu personelinin istihdam edilmesi yoluna gidilmemiştir.

Bir dönem ulusal kalkınma planlarında “eğitim” sektöründeki perspektifler başlığı altında, ileriye dönük olarak ülkenin yetişmiş işgücü

ihtiyacına dönük projeksiyonlar geliştirilmeye çalışıldıysa da, bu projeksiyonlarla kamu yönetiminin ihtiyacı olan işgücü arasında gereken bağlantı kurulamamıştır. Ya da tersinden ifade edilecek olursa, kamusal istihdam, yüksek işsizlik oranları karşısında hükümetlerin elinde her zaman kullanabileceği bir “imdat freni” niteliği taşıdığı için, bu alanın rasyonel esaslar dâhilinde düzenlenmesi, dolayısıyla “imdat freninin” kullanılamaz hale gelmesi tercih edilmemiştir.

Bu çerçevede, yaşanan büyük ekonomik krizler ve kamu yönetimi anlayışındaki köklü değişimler, kamusal istihdamın işsizliği önleme aracı olarak kullanılmasını imkânsız kılmış ve bu gelişmelerden sonra, kamu hizmetlerine personel alma politikalarının gözden geçirilip, objektif ve rasyonel kurallar dâhilinde yeniden düzenlenmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu bağlamda, kamu hizmetlerine girişin merkezi sınav ve merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme esasına bağlanmasının söz konusu zorunluluğun bir sonucu olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu hizmetlerine girişle ilgili ilk genel düzenleme “Memurin Kanunu” ile yapılmıştır.

Memurin Kanunu, yeni kurulan Türk Cumhuriyetinin personel rejimini düzenleyen ilk kanundur. 1926 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla, kamu personel rejiminin çerçevesi çizilmiş ve memur olmak için gereken şartlar sayılmıştır. Hizmete giriş, sınav şartına bağlanmadıysa da, giriş için genel koşullar öngörülmek suretiyle liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi için ilk adımlar atılmıştır.

Kamu hizmetlerine girişte sınav ilkesi ilk kez Barem Kanunu ile benimsenmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra, yeni kurulan devlet, bütün kurum ve kültürüyle birlikte, Osmanlı bürokrasisini devralmıştır. Bu dönemde hizmete alma açısından atılan en önemli adım, bütün yurttaşların hizmete girişte eşit

haklara sahip olduğu ilkesinin benimsenmesi ve hizmete girişin sınırlı da olsa, sınav şartına bağlanmasıdır. 1939 Yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” memuriyete girişi sınav koşuluna bağlamıştır.

Yeni personel rejimi kurma çabaları Devlet Personel Dairesini beraberinde getirmiştir.

1950’li yıllar, hazırlanan yerli ve yabancı uzman raporlarıyla, yeni yapılacak personel reformuna hazırlık dönemi olarak geçirilmiştir. Bu dönemde kamu personel rejiminin işleyişinde ve hizmete almada dağınıklık yaşandığı, kurumlar arasında uygulama birliği ve eşgüdüm sağlanamadığı, şikayet ve eleştirileri sık sık dile getirilmiştir. Bu eleştiriler doğrultusunda, tüm bu sorunlara çözüm olması ve yeni personel reformunu gerçekleştirmesi amacıyla Devlet Personel Dairesi kurulmuştur.

Kamu hizmetlerine girişin “merkezi sınav”a bağlanması girişimi ilk kez 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile gündeme gelmiştir.

Nihayet 1965 Yılında, personel reformunu gerçekleştirmek iddiasıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yayımlanmış ancak yürürlüğe konulamamış ve yapılan büyük tadillerden sonra 1970 yılından sonra uygulanabilmiştir. Kanunun uygulanamayan hükümlerinden birisi de hizmete almada “merkezi sınav” şartını öngören hükmüdür.

Bu dönemden sonra kamu hizmetlerine personel alımında, hizmet icaplarına uygun hareket edilmediği, personel alımının, insan gücü planlaması ve iş analizlerine dayalı olarak belirlenmiş objektif ölçütler esasında yapılmadığı eleştirileri sürüp gelmiştir.

Serbest piyasa ekonomisine geçiş, sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırmış ve statü hukukunu gevşetmeye başlamıştır.

1980'li yıllarda yeniden bir merkezi sınav uygulamasına geçişe teşebbüs edilmiş fakat bu girişim de başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu dönemin çarpıcı bir diğer özelliği, merkezi sınav girişimine paralel olarak, liberal ekonomiye geçişle birlikte, memuriyette statü hukukunun gevşetilmeye başlanmış olmasıdır. Memuriyet rejimine alternatif olarak sözleşmelilik statüsü ve hizmet alımı aracılığıyla kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi uygulaması bu dönemde yaygınlaştırılmıştır.

1990'lı yıllarda yaşanan ciddi ekonomik krizlerin sonrasında, hükümet seviyesinde ilk kez, kamu istihdamının işsizliği önleme aracı olarak kullanıldığı dile getirilmiş ve devletin küçültülmesi ile birlikte kamusal istihdamın daraltılacağı ifade edilmiştir.

Hükümet programları, hizmete alma politikalarındaki değişime işaret etmektedir.

Kamu personel rejimi ve kamu yönetim sistemindeki aksaklıklar konusunda, 1980'li yıllara kadar hükümet programlarında önemli beyanlara rastlanmamaktadır. Ancak, kamu hizmetlerine alma yöntemiyle, demokratik devlet olma arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu hususu ilk defa IX. ve X. uncu İnönü Hükümetleri programlarında vurgulanmıştır. Bu dönemde, II. Demirel Hükümeti Programındaki, kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst düzey kadrolara yapılacak atamaların statü hukukunun dışına çıkarılması önerisi dikkat çekicidir.

1980'li yıllardan sonra, hemen hemen bütün hükümet programlarında, kamu yönetim sistemi ve kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması yönünde önerilere yer verilmesi, artık sistemin tıkanıdığına ve derhal çözüm üretilmesi gerektiğine işaret etmektedir. İlk kez I. Çiller Hükümeti programında, kamusal istihdamın “işsizlik sorununu aşmak” amacıyla kullanıldığından şikâyet edilerek bu duruma son verileceği belirtilmiştir. Ayrıca ilk kez V. Ecevit Hükümeti Programında, kamu hizmetlerine personel alımında merkezi sınav sistemine geçilmesi, bir hedef olarak öngörülmüştür.

Kalkınma planlarının hizmete alma politikaları üzerindeki etkisi.

Kalkınma planlarında, kamu personel rejimi konusundaki sorunlara ve bunların çözüm yöntemlerine ilişkin hususlara geniş ölçüde yer verilmiştir. Hizmete alma politikaları açısından en çarpıcı olan, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır. Bu Planla, devletin ve kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve bu sayede hangi hizmetlerin devlet eliyle yürütüleceğinin bütünüyle gözden geçirilmesi gerektiği vurgulanmış; atipik istihdamın yaygınlaştırılması ve rasyonel istihdam politikasının belirlenmesi ilkeleri benimsenmiştir.

Bütçe kanunlarının hizmete alma politikaları üzerindeki etkisi.

Bütçe kanunları, 1980'li Yıllara kadar, kamu personel rejimi üzerinde, büyük ölçüde makro planda ve mali yük açısından etkili olmuş, rejimin işleyişine çok fazla müdahil olmamıştır. Ancak 1980'li Yıllardan sonra, bütçe kanunları adeta ikinci bir kamu personel kanunu haline dönüşmüştür. İlk kez "açıktan atama izni" kavramı 1982 Yılı Bütçe Kanunu ile literatürümüze girmiştir. Benzer şekilde, kamu kurumlarında geçici işçi istihdam edilmesinin önu ilk kez İş Kanunu ya da Devlet Memurları Kanunu ile değil 1979 Yılında Bütçe Kanunu ile açılmış ve 1985 Yılı Bütçe Kanununda "Geçici İşçi Kadroları" başlığına yer verilerek, "Geçici İşçi" kavramı kamu personel rejimi literatürümüze girmiştir.

Kamu kurumlarında hizmete alma, 1999 Yılında "Merkezi Sistem" esasına bağlanmıştır.

Devletin çok büyük ve hantal olduğu, kamunun ekonomideki ağırlığı ile piyasanın dengesini bozduğu, ihtiyacından fazla personele sahip devletin verimlilik kurallarına uygun olarak hizmet görmesinin mümkün olmadığı gibi eleştirilerin dile getirildiği 1999 Yılıının kriz ortamı, merkezi sınav uygulamasına geçiş için gösterilen direnci kırmış ve bir yönetmelik değişikliği ile geçiş gerçekleştirilmiştir.

Kamu hizmetlerine personel almada merkezi sistem uygulamasının olumlu yönleri.

Anayasada tarifini bulan, “Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete almada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka ayırım gözetilemez” ilkesine büyük ölçüde işlerlik kazandırılmıştır. Kurumsal sınav uygulaması sisteminde, kamu hizmetlerine girmek isteyenler açısından fırsat eşitliğinin sağlanması pek mümkün olmazken, merkezi yerleştirme sistemi sayesinde aynı koşullar altında hizmete girmek isteyen tüm adaylara eşit fırsat tanınmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına ÖSYM aracılığıyla tek elden personel alınması, hizmete almanın etkili, verimli ve ekonomik olmasını sağlamıştır.

Kamu hizmetlerine giriş, bütün adaylara açık olarak yapılan merkezi sınavdan alınan puan ve sahip olunan nitelikler esasında objektif ölçülere bağlanmıştır.

Türk kamu yönetiminde en önemli sorunlardan birisi de, insanların eğitim gördükleri alanlara uygun görevlerde istihdam edilmelerinin sağlanamamış olmasıdır. Merkezi yerleştirme sistemiyle, kamu kurum ve kuruluşlarında ihtiyaç duyulan kadro ve pozisyonlarla, bunlarda görev alabilmek için gerekli nitelikler, tek elden ve toplu olarak ilan edildiğinden, adaylara sahip oldukları formasyona en uygun kadro/pozisyon tercihini yapma imkanı tanınmıştır

Kurumsal sistemde, aynı unvan için farklı tarihlerde farklı nitelikler aranırken, merkezi sistemle, unvanlarla niteliklerde standartlaşma sağlanmıştır.

Kamu hizmetlerine girişte açıklık ve şeffaflık sağlanmıştır.

Kamu hizmetlerine girişin objektif koşullara bağlanmasıyla, bu hizmetlere girmek isteyenlerin, siyasilerin ya da patronaj türü ilişkilerin

peşinden koşmak yerine, kendisini geliştirmek ve niteliklerini artırmak yönünde uğraş vermesinin zemini hazırlanmıştır.

Başta Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere, kurumların mesleki sertifikasyon sistemlerine işlerlik kazandırılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları kadro/pozisyonlar için belirleyecekleri nitelikler (bilgisayar işletmenliği, daktilo sertifikası, yabancı dil, ateşçilik, fotoğrafçılık belgesi vb), Devlet Personel Başkanlığı tarafından düzenlenen “Nitelik-Kod Kılavuzu” ile standarda bağlanmış, bu sertifikalara sahip olunmasının zorunlu kılınması da mesleki sertifikasyon sisteminin işlerlik kazanmasının yolunu açmıştır.

Kamu hizmetlerine girişin objektif koşullara bağlanması, kamu kurumlarına, patronaj türü telkinlerden uzak bir biçimde, yalnızca hizmet icapları çerçevesinde objektif olarak istihdam politikalarını belirleme imkanı sağlamıştır. Bir başka deyişle, “adama göre iş” yerine “işe göre adam” prensibinin hayata geçirilmesinin önü açılmıştır.

Kamu hizmetlerine personel almada merkezi sistem uygulamasının olumsuz yönleri.

Merkezi sınavın tek oturumda ve test usulü yapılması, adayların kişisel yetenek ve becerilerini ölçme imkânı vermemektedir.

Bütün hizmet alanları için (Aşçılık, Mühendislik, Memurluk, Şoförlük, Hizmetlilik, Teknisyenlik, Avukatlık vb) aynı sınavın ölçüm aracı olarak kullanılması, kadro için aranan özelliklere sahip personelin bulunmasını güçleştirmektedir.

Sınav ve yerleştirme sisteminin çok yavaş işlemesi, her ihtiyaç duyulduğunda personel alınmasına imkân tanımadığından hizmette verimlilik sağlanması güçleşmektedir.

Sınav yapılırken, hangi kadro unvanları için sınav yapılacağı belirlenmemiş olduğundan, kamu hizmetlerine girmek isteyen tüm adaylar bu sınava girmektedir. Her sınav döneminde, sınava girenlerin 1/20'si kadar kadro ilan edilmekte olup, ilan edilen kadrolar sınava girenlerden çok azına hitap ettiği için büyük bir kitlede hayal kırıklığı yaşanmaktadır.

Kamu personeli kavramının tanımı net değildir.

Türk kamu personel rejiminde çok ciddi kavramsal bir kaos yaşanmaktadır. Bu kaos, öncelikle kendini kamu personeli tanımı konusunda göstermektedir. Anayasa, Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Kamu Görevlileri Sendika Kanunu, Kurumların kendi teşkilat kanunları farklı tanımlamalar getirmiştir. Memur, kamu görevlisi, diğer kamu görevlisi, kamu hizmeti görevlisi, kamu çalışanı, kamu personeli bu alanda kullanılan kavramlardan bazılarıdır.

Yaşanan kavramsal kaos en önemli etkisini kamu personeli sayısı üzerinde göstermektedir. Bugün, kamu personelinin sayısal görünümüne ilişkin olarak elde bulunan verilerin hiç birisi “tam” değildir. Çünkü sayılacak kamu personelinin tam olarak kim olduğu belli değildir. Elde bulunan sayılar, genel kadro rejimine tabi olan kurumlar esasında tutulan sayılardan ibarettir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Merkez Bankası, TRT, TÜBİTAK, TMSF, ne kadar personel istihdam ettiği bilinmeyen kurumlara örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca hemen hemen bütün kamu kurumlarında çalıştırılmaya başlanan “taşeron personeli”nin sayısı hakkında ise hiçbir veri bulunmamaktadır.

Kamu personelinin pozisyon ya da kadro unvanlarının görev tanımı yapılmamıştır.

Kamu personelinin pozisyon ya da kadro unvanlarının görev tanımı yapılmamıştır. Hizmete girecek aday, talip olduğu unvanın görev ve sorumlulukları hakkında hiçbir bilgi sahibi değildir. Atanacağı unvanın hizmet

hiyerarşisindeki yeri, ücreti, terfi edilecek üst görevler, hizmet içi eğitim koşulları belirlenmemiştir.

Kalkınma Planı, Eğitim Planı, İnsan Kaynaklarının Stratejik Planı, Kurumsal Stratejik Plan ilişkisi kurulamamıştır.

Kamu hizmetlerine alma, merkezi olarak kurgulanmış insan gücü planlamasına dayalı olarak yapılmamaktadır. Kalkınma planı, stratejik insan gücü planlaması ve eğitim planlaması arasında bağ kurulamamıştır. İleriye dönük olarak, hangi hizmetler için, hangi niteliklere sahip, ne kadar personele ihtiyaç bulunduğu dair projeksiyonlar mevcut değildir.

Kamu hizmetlerine personel alımı, büyük ölçüde, insan gücü planlamasına ve iş analizlerine dayalı olarak hizmet icapları esasında değil, politik kararlar doğrultusunda yapılmıştır.

Kamu personel rejiminin düzenlenmesi, insan kaynakları politikası yerine, maliye politikasının bir unsuru olarak ele alınmıştır.

Genel olarak kamusal istihdam ve kamu personel rejiminin düzenlenmesi olgusu, makro anlamda bir insan kaynakları politikasının parçası olmaktan çok, ekonomik ağırlığıyla ve bütçeye getirdiği yük esasında ele alınmıştır. Bunun sonucu olarak, merkezi personel örgütü konumunda bulunan Devlet Personel Başkanlığı, etkisiz, günlük mutad işlerle uğraşan hizmet birimine dönüştürülerek, bu alan büyük ölçüde, Maliye Bakanlığının kontrolüne bırakılmıştır.

Kamu hizmetlerine alma politikaları açısından, Devlet Personel Başkanlığının etkisiz bırakılması ve Maliye Bakanlığının soruna “bütçe imkanları” boyutuyla yaklaşması, kamu kurumlarını kendi başlarının çaresine bakma yoluna sevk etmiş ve bu durum, eş güdümden ve planlamadan yoksun, ücret ve sayısal dağılım açısından dengesiz, farklı istihdam türleriyle ve aralarında uçurum olan ücretlerle aynı hizmetlerin gördürülmeye çalışıldığı bir kamu yönetimi ve kamusal istihdam yapısını ortaya çıkarmıştır.

Kamu hizmetlerine personel alımı konusunda çok parçalı bir yapı söz konusudur.

Kamu hizmetlerine personel alımı, çok sayıda kurum aracılığıyla yürütülmektedir. Korunmaya muhtaç çocuklar SHÇEK tarafından, terör mağdurları İçişleri Bakanlığı tarafından, sağlık personeli Sağlık Bakanlığı tarafından, adalet hizmetlerinde görev alacak personel Adalet Bakanlığı tarafından, özürlü personel her bir kurumun kendisi tarafından, işçiler İş-Kur tarafından Türk Silahlı Kuvvetlerindeki sivil memurlar her bir kuvvet komutanlığı tarafından ve bunlar dışında kalan memurlar da ÖSYM tarafından hizmete alınmaktadır. Bunlardan, ÖSYM'nin yaptığı hizmete alma dışındaki hiçbir hizmete alma işlemi, merkezi bir koordinasyon ve planlamaya dayanmamaktadır.

Hizmete almadan sorumlu kuruluşlar açısından olduğu gibi, hizmete alma yöntemleri açısından da çok parçalı bir yapı söz konusudur. Merkezi sınava dayalı kurumsal sınavla, merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme yoluyla, sadece merkezi sınava dayalı olarak, sadece kurumsal sınavla, sınava dayalı olmayan merkezi yerleştirme yoluyla, kura yoluyla, sınavsız olarak, nakil yoluyla, kanun aracılığıyla olmak üzere, dokuz ayrı yöntemle kamu hizmetlerine personel alınabilmektedir. Bu kadar parçalı bir yapıda, kamu personelinin kurumlar arasında dengeli dağılımının mümkün olmasından söz edilemez.

Kamu hizmetlerine personel alımında, sınavsız personel alımı uygulamasının kapsamı çok geniştir.

Sınavsız olarak hizmete personel alınmasını sağlayan “istisnai memuriyet” uygulamasının kapsamı çok geniş tutulmuştur. Başlangıçta sadece istisnai mahiyette olduğu düşünülen ve tedarikinde sıkıntı bulunan unvanlarla sınırlı olan bu uygulama çok genişletilmiş ve bazı kurumların bütün personelinin kapsayacak niteliğe dönüştürülmüştür. Bu uygulama,

merkezi planlama ve koordinasyonu güçleştirdiği gibi, liyakat ilkesini de esaslı biçimde zedelemektedir.

SONUÇ

Günümüzde büyük ölçüde kabul gören yönetim anlayışında, kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramları büyük ölçüde değişiklik göstermiştir. Kamu yönetimi, özel yönetime yaklaştırılmış ve kamu kurumlarının da özel şirketler gibi yönetilmesi gerektiği görüşü yaygın kabul görmüştür.

Kamu hizmetlerinin niteliği ve kim tarafından yerine getirilmesi gerektiği soruları, “devlet”in yeniden tanımlanması ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Devletin ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ihtiyacı, hangi hizmeti “kamu”nun, hangi hizmeti “özel kesim”in yürütmesi gerektiği ayrımının yapılması ve kamu yönetimi ile özel yönetim arasında yeni bir görev dağılımı yapılması sonucuna yol açmıştır. Buna paralel olarak, kamu yönetiminin yeni görev dağılımı çerçevesinde yeniden şekillenmesi, “kamu yönetimi reformu” çalışmaları adı altında ortaya konmuştur.

Kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramlarının algılanmasındaki esaslı değişiklikler, kamu personelinin statüsü ve hizmete alınma biçimini de derinden etkilemiştir. Statü hukukuna dayalı, iptal, ihdas ya da değişikliği zor ve kompleks bir nitelikte olan kadro rejimini esas alan, “katı” bir personel rejiminden; esnek istihdama dayalı, daha basit nitelikteki pozisyon rejimini esas alan, daha az kompleks “esnek” bir kamu personel rejimine yönelişin işaretleri verilmiştir.

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki yakınlaşma, kamu personel rejimi açısından, “personel yönetiminden”, “insan kaynakları yönetimine” geçiş olarak özetlenmektedir. Yeni personel rejimi anlayışı, kurumların personel birimlerini, sadece kurum personelinin, maaş, özlük, sicil, disiplin, terfi gibi mutlak işlemlerini yürüten yardımcı hizmet birimi olmanın ötesinde, bir bütün olarak kurumun verimliliğini en üst seviyeye çıkaracak personel ve

örgütlenme yapısını kurgulayacak bir birim olarak tasarlanmaktadır. Bu birim ayrıca, söz konusu yapının sürekli ve sağlıklı bir biçimde işlemesini temin edecek, insan gücü planlaması, görev tanımı, iş analizi, stratejik planlama, hizmet içi eğitim, norm kadro gibi temel yönetim işlevlerini de yerine getirecek bir hizmet birimi olarak düşünülmektedir.

Kamu hizmetlerine personel alınması konusu da kamu yönetimi anlayışındaki değişikliklere paralel bir seyir göstermektedir. Kamu yönetiminin demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yapıya bürünmesine paralel olarak, hizmete alma, eşitlikçi, hizmet icaplarına dayanan ve hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım yapılmamasını benimseyen bir anlayışa yönelmiştir.

Türkiye’de kamu hizmetlerine personel alımı sürecinin çok rasyonel ölçütlere bağlanması ile birlikte bu alanda yaşanan en büyük eksiklik, sürecin makro ve mikro düzeylerde yapılan planlarla belirlenmemiş olmasıdır.

Ulusal ölçekte hazırlanan planlarla genel olarak, hem özel sektör hem de kamu sektörü için geçerli olacak makro istihdam politikaları ve hedefleri belirlenmeli, daha sonra bu hedeflere paralel biçimde kurgulanmış makro eğitim planı hazırlanmalıdır. Ulusal planda kamu sektörü için belirlenecek hedefler için en önemli kaynak, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi hedeflerini geliştirdikleri kurumsal stratejik planlardır. Kamu kurum ve kuruluşları kendi stratejik planlarında kurumsal insan kaynakları stratejilerini belirlerler. İleriye dönük olarak hangi hizmetleri hangi ölçekte yürütmek istediklerini ve bu hizmetlerin etkili ve verimli bir biçimde yürütülebilmesi için hangi nitelik ve nicelikte personele gereksinim duyduklarını ortaya koyarlar.

Ulusal kalkınma planı, eğitim planı ve kurumsal stratejik planlarla belirlenen hedefler sonrasında, bu hedeflere paralel olarak ulusal insan kaynakları stratejik planı hazırlanmalıdır. Hazırlanan bu plan, belirli bir süreç içerisinde yürütülecek kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel profilini ortaya

koyacak ve kamusal istihdamın rasyonel ölçütler esasında yürütölmesine olarak tanıyacaktır.

Türk kamu yönetim sisteminde, hizmete alma politika ve yöntemleri açısından, yukarıda “genel değeriendirme” başlığı altında yapılan değeriendirmelere ve sayılan sorunlara ilişkin olarak sunulan çözüm önerileri aşağıda sıralanmıştır:

Her şeyden önce, genel personel ve kadro rejimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın, bütün kamu kurumlarının hangi statüde olursa olsun, sahip olduğu personelin envanteri çıkarılmalıdır. Türkiye’de, maaşını doğrudan veya dolaylı olarak (taşeron aracılığıyla istihdam edilenler, özerk kamu kurumlarında çalışanlar) devlet bütçesinden alan kaç adet çalışan olduğu tespit edilmelidir. Daha sonra bu sayısal yapının, teşkilat, bölge, il ve ilçe bazında dağılımı ortaya konmalıdır.

Kamu personeli açık ve anlaşılır bir şekilde yeniden tanımlanmalıdır. Yapılan bu tanım esasında, bütün kamu personelinin unvan bazında, iş analizlerine dayalı olarak, görev tanımları yapılmalıdır. Her bir görevin gerektirdiği nitelikler, bu göreve atanacakların taşınması gereken şartlar ve özellikler ayrı ayrı belirlenmelidir.

Envanteri çıkarılmış mevcut kamu personelinin profili ortaya konmalıdır. Bütün kamu personelinin görmüş olduğu mesleki ya da hizmet içi eğitim, bildiği yabancı dil, varsa akademik çalışmaları, daha önce görev aldığı unvanlar kayıt altına alınmalıdır.

Yapılan geniş kapsamlı tespit çalışması sonucunda elde edilen veriler karşılaştırılmalıdır. Bu karşılaştırma sonucunda, Türk kamu yönetim sisteminin hangi hizmet birimi ya da idari teşkilat bazında hangi nitelikte personele sahip bulunduğı ve hizmetlerini optimum faydayı sağlayacak biçimde yürütebilmesi için ne tür bir personele gereksinim duyduğu tespit edilmelidir. Bu analiz çalışması esasında genel bir insan gücü planlaması

yapılmalıdır. Ülke genelinde, kalkınma planı, insan gücü planı ve eğitim planı eşgüdümü sağlanmalıdır.

Kamu hizmetlerine personel alımı işsizliği önleme aracı olarak görülmemeli, insan gücü planlamasına dayalı olarak, hizmet icabı esasında ve objektif yöntemle personel alınması sağlanmalıdır.

Bütün kamu personelinin tek bir yöntemle (merkezi sınav ya da merkezi yerleştirme) hizmete alınmasının yüksek verimlilik sağlayacağı söylenemez. İhtiyaç duyulan kamu personelinin belirlenmesinden sonra hangi tür personelin hangi yöntemle seçilmesinin daha faydalı olacağına karar verilmeli ve personel o yöntem kullanılarak hizmete alınmalıdır. Hizmet almaya yetkili kurumlar açısından çok başlılık ortadan kaldırılmalı, bu konuda koordinasyonu, merkezi personel örgütü konumunda olan Devlet Personel Başkanlığının yapması sağlanmalıdır.

Merkezi sınav ve yerleştirme esasında, bütün adayların talip oldukları görevlere dair bilgilere sahip olmaları sağlanmalıdır. Aday, yürüteceği hizmet karşılığında ne kadar maaş alacağını, yükselebileceği pozisyonları, yapacağı görevin gereklerinin neler olduğunu bilmelidir.

İstisnai memuriyet uygulaması sınırlandırılmalıdır. Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Toplu Konut İdaresi ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı kurumlarında olduğu gibi, bütün personeli istisnai memur sayılan kurum uygulamasına son verilmeli, istisnai memuriyet çok sınırlı sayıda unvan için uygulanmalıdır.

Bütün kamu kurumlarının, hem personel donanımı hem de örgütlenme modeli açısından yeniden yapılanmalarını sağlayacak şekilde, norm kadro çalışmalarını tamamlamaları gerekmektedir. Bu sayede, kamu kurumlarının, yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini en yüksek verimlilikle yürütecekleri örgütlenme modeli ve bu model içerisinde görev alacak personel profili belirlenmiş olur. Personelin hizmete alınması da bu profil

esasinda yapilir ve hizmet için en uygun olan sayı ve nitelikte personelin işe alınması sağlanır.

Genel olarak kamu personel rejimi ve özelde de kamu hizmetlerine personel alma olgusu, ekonomik boyutunun ötesinde ülkenin insan kaynakları politikasının bir parçası olarak ele alınmalıdır. Bu anlayış çerçevesinde, Maliye Bakanlığının personel rejimi üzerindeki etkisi, makro planda, bütçe ile sınırlanmalıdır. Bütçe kanununa, bütün kamu personel rejimini etkileyecek, ikinci bir personel mevzuatına dönüştürecek mahiyette hükümler konulmamalıdır. Maliye Bakanlığının personel rejimine etkisi, sadece ödenek tahsisi ile sınırlandırılmalı, personel rejimi alanında atılacak her adımın sadece “bütçe imkânı” ve “ekonomik olup olmama” kriteri çerçevesinde değerlendirilmesi önlenmelidir. Bütçe imkânı kısıtlı olduğu için, bütün talepleri, modern insan kaynakları yönetimi anlayışı, kamu yönetimi ve kamu personel rejimindeki güncel gelişmeler ve yeni trendler açısından analiz etmeksizin “uygun görme” ya da “reddetme” şeklindeki yaklaşım, uzun vadede, kamu hizmetlerinin sunumunda, tekdüzeliğe ve dolayısıyla verimliliğin düşmesine yol açmaktadır.

Merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme uygulaması yaygınlaştırılarak devam etmelidir. Bu işlemin yürütülmesi, öğrencileri ölçmek ve değerlendirmekten sorumlu olan ÖSYM yerine, Devlet Personel Başkanlığı tarafından yerine getirilmelidir.

Kamu personel rejiminin işleyişinde ve hizmete alma politikalarının yönlendirilmesinde Maliye Bakanlığının etkisinin azaltılmasına paralel olarak, bu alanda merkezi personel örgütü olarak görev yapması öngörülmüş Devlet Personel Başkanlığının merkezi denetim ve koordinasyon kurumu olarak, yeniden kurgulanması ve etkinliğinin artırılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ADAL, Hasan Şükrü. Kamu Personel İdaresi. Ahmet Sait Matbaası. İstanbul, 1968.

AKGÜNER, Tayfun. Kamu Personel Yönetimi. Der Yayınları. İstanbul, 2001.

ALDAN, Mehmet. “Türkiye’de Memur Seçiminde Sorunlar”, AİD, 12/3, (Eylül 1979), 23–38.

ASLAN, Onur Ender. Kamu Personel Rejimi. TODAİE Yayını No:326, Ankara, 2005.

Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923–1938), Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını No: 44, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

ATEŞ, Mustafa. Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme. DPT Yayını No: 2383, 1995.

AYKAÇ, Burhan. İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması. Nobel Yayınları, Ankara, 1999.

----- . “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, AİD, 23/4, (Aralık 1990), 91–109.

----- . “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları”, Kamu Yönetimi Seçme Yazılar (Ed. Burhan AYKAÇ, Hikmet KAVRUK), G.Ü. İ.İ.B.F. Geliştirme Vakfı Yayını, Ankara, 2003. 5–20.

----- . “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayısı, 2002, 15–23.

BALTA, Tahsin Bekir. İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1970.

BATEMAN, Thomas S., **SNELL**, Scott A., Management, Competing in The New Era, McGraw- Hill Irwin, 2002.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Norm Kadro El Kitabı, DPB Yayını No: 269, Yayın yılı yok.

Başbakanlık DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 1963.

Başbakanlık DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 1967.

Başbakanlık DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

Başbakanlık DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara 1979.

Başbakanlık DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

Başbakanlık DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

Başbakanlık DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.

Başbakanlık DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2000.

BİLGİN, Kamil UFUK. Kamu Performans Yönetimi, TODAİE yayını, Ankara 2004.

CANMAN, Doğan. Çağdaş Personel Yönetimi. TODAİE yayını No: 260, Ankara, 1995.

CANMAN, Doğan, **ERTEKİN**, Yücel vd. Kamu Görevlileri El Kitabı, TODAİE Yayını No: 308, Ankara 2002.

CERTO, Samuel C. Modern Management, Pearson Education International, 2003.

CHAPMAN, Brain. İdare Mesleği, Çev. Cahit TUTUM, TODAİE Yayını No: 114, Ankara, 1970.

ÇİTCİ, Oya. “Türkiye’de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü”, AİD, 21/3, (Eylül 1988), 39–59.

DEMİR, İbrahim. Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50 nci Yılında Devlet Memuru, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları, 1973.

Devlet Memurları Kanunu, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara 1965.

Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara 1964.

Devlet Personel Başkanlığı Tarihçesi, Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara, 1990.

Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, Devlet Personel Dairesi yayını No:1, Ankara, 1962.

EREN, Veysel. “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, A.Ü. S.B.F. Dergisi, 58/1, (Ocak-Mart 2003), 55–70.

ERGUN, Turgay, **POLATOĞLU**, Aykut. Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını No: 241, 1992.

ERYILMAZ, Bilal. Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul 2002.

Genel Bütçe Kanunları, Cilt I (1924–1970), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara 1992.

Genel Bütçe Kanunları, Cilt II (1971–1991), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara 1992.

GİRİTLİ, İsmet. Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1979.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **TAN**, Turgut. İdare Hukuku, Cilt I Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara 1998.

GÜLER, Birgül Ayman. Kamu Personeli, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

----- . “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, TÜHİS Yayını, (Şubat 2003), 43–55.

----- . “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, AİD, 36/4, (Aralık 2003), 17–34.

----- . “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, AİD, 21/2, (Haziran 1988), 68–83.

GÜNDAY, Metin. İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2004.

GÜRAN, Sait. Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980.

GÜRLESEL, Can Fuat v.d.: Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması Raporu, İTO Yayını, 2002.

GÜZELSARI, Selime. “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, Kamu Yönetimi, Ed.(M.Kemal ÖKTEM, U. ÖMÜRGÖNÜLŞEN) İmaj Yayınevi, (Ankara 2004), 85–137.

HAQUE, M.Shamsul. “Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı”, Çev. M. Akif ÖZER, Türk İdare Dergisi, Yıl:76, Sayı:445, (Aralık 2004), 204–217.

Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara 1966.

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını No: 123, Ankara 1972.

KALKANDELEN, Hayrettin. İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon, Önder Matbaası, Ankara 1976.

Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT yayını, Ankara 2003.

KANTARCIOĞLU, Selçuk. Devlet Personel Rejimi, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1977.

KAVRUK, Hikmet, **CENGİZ** Hasan. “Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel Uygulaması”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 5/1, (1989), 447- 485.

KAVRUK, Hikmet. “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Yıl:65, Sayı:399, (Haziran 1993), 139–161.

-----, “Kamu Yönetiminde Yönetimi Geliştirmenin Başlıca Yolları”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 8/1, (1992), 381–409.

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Genel Raporu, TODAİE Yayını No: 238, 1991.

KESİM, H.Kutay, **PETEK**, Ali. “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, AİD, 38/4, (Aralık 2005), 39–58.

KIZILCIK, Recep. “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, Türk İdare Dergisi, Yıl:75, Sayı:438, (Mart 2003), 181–193.

KLINGER, E. Donald. Public Personnel Management, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1980.

MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, TODAİE yayını, 1966.

MEMİŞ, Emin. “Mevzuatımızda ve Uygulamada Kamu Hizmetlerine Girme/ Çekilme Hakları, Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Analizleri”, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Yayını, (Eskişehir 2004), 209–272.

Norm Kadro El Kitabı, Devlet Personel Başkanlığı Yayını No: 269, Yayın yılı yok.

ORTAYLI, İlber. Türkiye İdare Tarihi, TODAİE Yayını No.180, Ankara 1979.

ÖKTEM, M. Kemal. “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, AİD, 25/2, (Haziran 1992), 85–105.

----- . “Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlaması: Kavramsal Bir Çerçeve”, AİD, 23/1, (Mart 1990), 13–38.

ÖZDEMİR, Hüseyin. Osmanlı Devletinde Bürokrasi, Okumuş Adam Yayınları No:6, İstanbul 2001.

ÖZTÜRK, Zekai. İşletmelerde Personel Seçim Yöntemleri ve Psikoteknik, Ankara, 1995.

PALABIYIK, Hamit. “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, AİD, 37/1, (Mart 2004), 63–65.

SONGÜR, Neşe. “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, AİD, 38/4, (Aralık 2005), 145–155.

STHALL, O Glenn. Public Personnel Administration, Harper and Row Publishers, 1976.

ŞAYLAN, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, TESEV Yayınları No: 18, İstanbul 2000.

ŞEN, Mustafa Lütfi. “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, AİD, 28/1, (Mart 1995), 77–92.

ŞENER, Hasan Engin. “Postmodern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisinin Kamu Hizmeti Anlayışı”, AİD; 37/3, (Eylül 2004), 121–146.

TİMUR, Hikmet, KILIÇ Mustafa v.d. “Kamuda Norm Kadro ve Reorganizasyon Çalışmalarında Temel Sorunlar”, 11 Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı, Ed. M. Kemalettin ÇONKAR, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayını No: 53, (Mayıs 2003), 299–308.

TORTOP, Nuri, **AYKAÇ** Burhan v.d. İnsan Kaynakları Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

TORTOP, Nuri, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara 1999.

-----, Nuri. Kamu Personel Yönetimi, Ankara, 1985.

TUTUM, Cahit. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, No:3, 1994.

-----, “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, AİD, 6/3, (Eylül 1973), 3–26.

-----, “Kamu Personeli Sorunu”, AİD, 23/3, (Eylül 1990), 31–45.

-----, Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara 1979.

----- . Türkiye’de Personel Rejimine İlişkin Sorunlar, TODAİE Yayını, Ankara 1971.

ULUSOY, Ali. “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, AİD, 31/2, (Haziran 1998), 21–40.

----- . “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışının Türk Hukukuna Etkisi”, A.Ü. H.F. Dergisi 48/1–4, (1999), 165–176.

YAYMAN, Hüseyin. “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri” G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:2, (Mart 2000), 135–156.

Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler, Devlet Personel Dairesi Yayını No: 5, 1963.

ZABCI, Filiz Çulha. “Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, A.Ü. S.B.F. Dergisi, 57/3, (Temmuz-Eylül 2002), 151–179.

ÖZET

Bu çalışmada, Türk kamu yönetim sistemi içinde kamu hizmetlerine personel alma politikalarının gelişimi analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla öncelikle kamu hizmeti, kamu yönetimi ve kamu personeli kavramları incelenmiş ve aralarındaki ilişki vurgulanmak istenmiştir. Bundan sonra, yıllar içinde Türkiye’de hizmet alma politikalarının gelişim evreleri ele alınmış ve şu anda uygulanmakta olan hizmete alma yöntemleri anlatılmıştır.

Analiz çalışmalarına göre, Türkiye’de uzun yıllar, kamusal istihdam işsizliği önleme aracı olarak kullanılmıştır. Ancak son dönemde yaşanan ekonomik krizlerin ve kamu yönetimi anlayışındaki gelişmelerin de etkisiyle, sistemin değişmeye başladığı, hizmete almanın liyakat ilkeleri çerçevesinde yürütülmesinin önemli ölçüde benimsendiği değerlendirilmektedir.

ABSTRACT

This research paper analyzes the development of personnel recruitment policies of the employees in the civil service within the Turkish Administrative system. In this respect, priority is given to the examination of the issues which are related to the civil service, public administration and public personnel where the relation between those is mainly emphasized. Along with this, the progressive phases of employment policies in Turkey are established together with the current employment methods.

Analyses point out that, for many years public employment is used as a tool to undermine unemployment in Turkey. However, the economic crises and diversifications in the public administration perspective began to cause a systematic change which resulted with the adoption of the merit principle in the execution of employment methodologies.