

MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

TÜRKİYE
AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ
İNGİLTERE
JAPONYA

TODAİE Yayın No: 396
ISBN 978-975-8918-74-4
© 1. Basım, Aralık 2016

Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi

Onur Ender Aslan, Hikmet Kavruk, Mete Yıldız, Yılmaz Üstüner
İpek Özkal Sayan, Hasan Engin Şener, Vahide Feyza Urhan

© 2016, TODAİE

Bu kitabın bütün hakları Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne aittir. Yayınevinin yazılı izni olmaksızın, kitabın tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik veya fotokopi yoluyla basımı, yayımı, çoğaltma ve dağıtımını yapılamaz.

Kapak Tasarımı ve Dizgi
Hermes Ofset Baskı Hiz. Ltd.

Baskı ve Cilt
Hermes Ofset Baskı Hiz. Ltd.
Büyük Sanayi 1. Cadde. No:105
Altındağ-İskitler - Ankara • Tel: 0 312 384 34 32

Kütüphane Bilgi Kartı

Aslan, Onur Ender - Kavruk, Hikmet - Yıldız, Mete - Üstüner Yılmaz -
Özkal Sayan, İpek - Şener, Hasan Engin - Urhan, Vahide Feyza
978-975-8918-74-4

1. Baskı

ISBN : 978-975-8918-74-4

1. Kamu Personel Rejimi 2. Reform 3. Kamu Yönetimi



Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
85. Cadde (Eski 1. Cadde), No: 8, Yüce-tepe 06100 ANKARA
Tel: 0 312 231 73 60 Faks: 0 312 231 38 81
e-posta: todaie@todaie.edu.tr URL: www.todaie.edu.tr

İÇİNDEKİLER

TABLolar DİZİNİ.....	IX
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	XI
GRAFİKLER DİZİNİ.....	XIII
KISALTMALAR DİZİNİ	XV
ÖZET	XVII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

A. 1923-1960 DÖNEMİ MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ	5
ÖRGÜTLENMESİ	
1. CUMHURİYET ÖNCESİ PERSONEL HİZMETLERİ	7
1.1. <i>Klasik Dönem Geleneksel Osmanlı Bürokrasisi İçinde</i>	7
<i>Personel Hizmetleri</i>	
1.2. <i>Tanzimat Sonrası Osmanlı Bürokrasisi İçinde Personel</i>	9
<i>Hizmetleri</i>	
2. PERSONEL HİZMETLERİNİN MERKEZİLEŞTİRİLMESİ.....	17
2.1. <i>1923 Koşulları ve Bürokrasinin Yeni Baştan Kurulması</i>	17
2.1.1. <i>1923 Koşullarının Personel Hizmetlerine Etkileri</i>	17
2.1.2. <i>Bürokrasinin Yeni Baştan Kurulması</i>	19
2.2. <i>Tüm Personelin Aynı Personel Kanununa Tabi Kılınması:</i>	20
<i>788 Sayılı Me'mûrîn Kanunu</i>	
2.3. <i>Tüm Personelin Maaşının Tek Sisteme Dayandırılması</i>	23
2.3.1. <i>1108 sayılı Maaş Kanunu</i>	23
2.3.2. <i>1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit</i>	23
<i>ve Teadülüne Dair Kanun</i>	

2.3.3. 1453 sayılı Zabitan ve Askeri Memurların Maaşatı.....	24
Hakkında Kanun	
2.3.4. 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve	24
Teadülü Hakkında Kanun	
2.3.5. 1940'lı Yıllarda Sivil ve Askeri Memurlar ve	26
Memuriyetleriyle İlgili Düzenlemeler	
3. MERKEZİ PERSONEL SİSTEMİNİN TEMEL İLKELERİ VE	27
UYGULAMALARI	
4. MERKEZİ PERSONEL ÖRGÜTÜ KURMA ÖNERİ VE	36
GİRİŞİMLERİ	
4.1. Yabancı Uzman Raporları ve Önerileri.....	36
4.2. TODAİE'nin Kuruluşu ve Yerli Uzman Raporları.....	41
DEĞERLENDİRME.....	43
B. 1960-1980 DÖNEMİNDE MERKEZİ PERSONEL.....	44
HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ	
1. DEVLET PERSONEL DAİRESİ'NİN KURULUŞU	44
2. MALİYE BAKANLIĞI'NIN YENİDEN KAMU PERSONEL	47
REJİMİNDE ESAS AKTÖR OLMASI	
C. 1980 SONRASI MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ.....	48
ÖRGÜTLENMESİ	
1. TÜRKİYE'DE MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ	48
ÖRGÜTLENMESİ	
1.1. Bakanlar Kurulu.....	48
1.2. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO).....	49
1.3. Devlet Personel Başkanlığı (DPB)	51
1.4. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü	55
1.5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	55
1.6. Hazine Müsteşarlığı	56
1.7. Kamu İhale Kurumu.....	56
1.8. Kurumsal Yapılar	58

2. BÜTÇE SİSTEMİ	58
2.1. Kadro: Merkezi Yönetim ve Kadro:	59
Kadro İhdası/Kadro Değişikliği/Kadro İptali	
3. YEREL YÖNETİMLER ve NORM KADRO	63
3.1. Yerel Yönetimlerde Norm Kadro	65
4. KİT'LER	69
5. MAAŞ.....	71
5.1. Yerel Yönetimlerde Maaş	75
5.2. KİT'lerde Maaş (399 sayılı KHK)	77
6. HİZMETE ALMA-ATAMA-YÜKSELME.....	79
6.1. Hizmete Alma	79
6.1.1. Sınav Sistemi	80
6.2. Atama	82
6.2.1. Yerel Yönetimlerde Atama.....	87
6.2.2. KİT'lerde Atama	88
6.3. Görevde Yükselme	88
7. SINIFLANDIRMA.....	94
8. SENDİKA.....	95

İKİNCİ BÖLÜM:

ÜLKE ÖRNEKLERİ:

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ - İNGİLTERE - JAPONYA

A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD) MERKEZİ	101
PERSONEL HİZMETLERİ SİSTEMİ	
1. GENEL ÇERÇEVE VE ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN	101
TARİHSEL GELİŞİMİ	
2. ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN YAPISI.....	107
3. ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ	114
3.1. ABD Kamu Personel Sisteminin Amaçları.....	114

3.2. Kurumsal Yapı ile Görev ve Yetki Dağılımı.....	115
3.2.1. Liyakat Sistemi Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board)	116
3.2.2. Özel Müşavir (Special Counsel)	117
3.2.3. Federal İş İlişkileri Kurumu	118
(Federal Labor Relations Authority)	
3.2.4. Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu.....	118
(Equal Employment Opportunity Commission)	
3.2.5. Genel Hesapverebilirlik Dairesi.....	119
(General Accountability Office, GAO)	
3.2.6. İdare ve Bütçe Dairesi.....	119
(Office of Management and Budget, OMB)	
3.2.7. İdari Etik Dairesi	120
(The U.S. Office of Government Ethics, OGE)	
3.3. Merkezîyetçilik/Adem-i Merkezîyetçilik.....	120
3.4. Merkezi Personel Kanunu	122
3.5. Merkezi Personel İdaresi: Federal Personel Yönetimi Dairesi	123
3.6. Üst Düzey Yönetici Grubu: Üst Düzey Yönetici Hizmeti	124
3.7. Örgütlenme Hakları	126
3.8. Kadrolar, Hizmete Seçme, Hizmete Alma ve Hizmetten Çıkarma.....	128
DEĞERLENDİRME.....	131

B. İNGİLİZ MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ SİSTEMİ133

1. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	133
1.1. Tarihsel Süreçte Reformlar	133
1.2. Merkezi Personel Biriminin Tarihçesi.....	138
2. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN YAPISI VE MEVCUT.....	141
DURUM ANALİZİ	
2.1. Kamu Görevlileri ve Memurlar	141
2.1.1. Memurlar.....	141

2.1.2. Parlamento Tarafından İstihdam Edilenler	142
2.1.3. Diğer Kamu Görevlileri	142
2.2. Betimleyici Analiz ve Sayısal Görünüm	143
2.3. Anahtar Kişi ve Kurumlar	147
2.3.1. Kamu Hizmeti Bakanı ve Kabine İşleri Bakanı	147
2.3.2. Üst Düzey Memurlar: Memuriyet Başkanı	149
(Head of the Civil Service), Kabine Sekreteri, Kabine Ofisi	
Müsteşarı ve Müsteşarlar	
2.3.3. Hazine'nin Rolü	151
3. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ.....	152
3.1. Merkezi Personel Kanunu	152
3.2. Merkezi Personel İdaresi.....	153
3.3. Maaş, Hizmete Alma, Yükselme, Sınıflandırma ve Fonksiyonlar	158
DEĞERLENDİRME.....	162
C. JAPONYA MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ SİSTEMİ.....	164
1. KAMU ÇALIŞANLARI.....	166
1.1. Genel Görünüm	166
2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ YAPILANMASI.....	170
2.1. Yasal Çerçeve	170
2.2. Ulusal Personel Otoritesi	172
2.3. Genel Sekreter Siyasa Danışma ve Destek Ofisi	175
2.4. Çalışanların Refahı Birimi.....	175
2.5. İnsan Kaynakları Birimi	176
2.6. Maaşlandırma Birimi	176
2.7. Hakkaniyet ve Soruşturmalar Birimi	177
3. JAPONYA KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SÜREÇ VE	178
UYGULAMALARI	
DEĞERLENDİRME	191

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:**TÜRKİYE İÇİN BİR MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ****ÖRGÜTLENMESİ MODELİ****“KAMU PERSONEL KURUMU”**

EK 1. ÜLKE KARŞILAŞTIRMA TABLOSU.....	206
EK 2. KAMU PERSONEL ÖRGÜTLENMESİNİN ÜLKE KARŞILAŞTIRMASI	208
EK 3. TÜRKİYE KAMU PERSONEL ÖRGÜTLENMESİ..... YETKİ-GÖREV ÇAKIŞMASI (Düzenleyici (D) - Uygulayıcı (U))	209
EK 4. TÜRKİYE KAMU PERSONEL ÖRGÜTLENMESİ..... YETKİ-GÖREV ÇAKIŞMASI (Somut Maddeler)	210
EK 5. KAMU PERSONEL POLİTİKALARINDAN SORUMLU..... KURUMLAR VE GÖREVLERİ	212
EK 6. BAŞBAKANLIK, BÜMKO, DPB TEŞKİLAT ŞEMALARI BAŞBAKANLIK TEŞKİLAT ŞEMASI	236 236
KAYNAKÇA	241

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1:	Merkez Teşkilatı Yöneticilerin Sınıflandırılması,.....14 Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları
Tablo 2:	Taşra Teşkilatı Yöneticilerinin Sınıflandırılması,15 Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları
Tablo 3:	Yurtdışı Teşkilatı Yöneticilerin Sınıflandırılması,.....16 Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları
Tablo 4:	İlkokul Öğretmenlerinin Sınıflandırılması,17 Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları
Tablo 5:	1930-1960 Yılları Arasında Belediye Personelinin22 Sayısal Görünümü
Tablo 6:	1929 tarihli ve 1452 sayılı Kanunda Memurların32 Derece ve Maaşlarını gösterir (1) Numaralı Cetvel
Tablo 7:	1929 tarihli ve 1452 sayılı Kanunda Memurların Derece.....33 ve Maaşlarını gösterir (2) Numaralı Cetvelde düzenlenmiş teşkilatlardan biri (Dâhiliye Vekaleti: Vilâyetler İdaresi Umum Müdürlüğü Cetveli)
Tablo 8:	1929 tarihli ve 1452 sayılı Kanunda Memurların Derece.....33 ve Maaşlarını Gösterir (2) Numaralı Cetvelde düzenlenmiş teşkilatlardan biri (Dâhiliye Vekaleti: Vilâyat Memurları Cetveli)
Tablo 9:	DPB Teşkilat Şeması.....53
Tablo 10:	ABD’de Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....104
Tablo 11:	ABD’de Federal, Eyalet ve Yerel Yönetim Düzeylerinde109 Çalışan Kamu Personelinin Sınıflandırılması, Mart 2012
Tablo 12:	Federal Düzeyde Erke Göre Personel Sayıları, Mart 2012.....111
Tablo 13:	Üst Düzey Yönetici Hizmeti Personelinin Sayıları125 ve Atama Türleri, 2008-2012

Tablo 14: Birleşik Krallık'ta Kamu Sektöründeki İstihdam (1979-2011).....144 Seçilmiş Yıllar	144
Tablo 15: Birleşik Krallık'ta Kamu Görevlilerinin İstihdam Oranları.....145 (1979-2011) Seçilmiş Yıllar	145
Tablo 16: Toplam Kamu Görevlisi Sayısı146	146
Tablo 17: Toplam Memur Sayısı.....146	146
Tablo 18: Kamu Teşebbüslerinde Çalışan Kamu Görevlisi Sayısı147	147

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Memurluk Rejimi İK Genel Müdürlüğü Örgüt Şeması.....	157
Şekil 2: Memurluk Rejimi Grubu Genel Müdürlüğü Örgüt Şeması	157
Şekil 3: Japonya Devlet Örgütlenmesi	166
Şekil 4: Japonya Kamu Kesimi Çalışanlarının Buldukları Kadrolara..... Göre Dağılımları	168
Şekil 5: Japon Kamu Kesimi Kadro Sınıflandırma Tablosu.....	182

GRAFİKLER DİZİNİ

- Grafik 1: ABD’de Farklı Yönetim Düzeylerindeki Toplam110
Çalışan Sayısı, 2003-2012
- Grafik 2: ABD’de Tüm Yönetim Düzeylerinde Yapılan Maaş113
Ödemeleri, Milyar US\$, 2003-2012
- Grafik 3: Birleşik Krallık’ta Kamu Sektöründeki İstihdam (1979-2011).....144
Seçilmiş Yıllar
- Grafik 4: Japonya Kamu Çalışanlarının Tüm Çalışanlara Oranı169
ve GSYİH’den Aldıkları Pay
- Grafik 5: Japon Kamu Kesiminde Pozisyon ve Kariyer Esaslı179
Görevlendirme Oranları

KISALTMALAR DİZİNİ

BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KPSS	Kamu Personel Seçme Sınavı
RG	Resmi Gazete
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
a.g.e.	adı geçen eser
a.g.m.	adı geçen makale
bkz.	bakınız
Ed.	Editör
m.	madde
s.	sayfa
vb.	ve benzeri
yay.haz.	yayına hazırlayan

ÖZET

Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi (PERHİZ), Türkiye’de merkezi düzeyde personel hizmetlerinin kurumsal yapısına ilişkin bir araştırmadır. Türkiye’de 1960’dan sonra merkezi personel hizmetlerinde çok aktörlü bir yapı hakim olmuştur. Bu çok aktörlü yapı günümüzde, yetki ve görevler açısından, mükerrerlik ve çatışmayı beraberinde getirmektedir. Bu kurumsal yapıdaki ve aynı zamanda buna bağlı olarak yetki ve görevlerde ortaya çıkan mükerrerlik ve çatışma, icracı merkezîyetçilik ve yapıdaki karmaşıklıkla birleşince, sistemin işleyişinde genel bir bürokratik - kaotik vesayetçiliği doğurmaktadır. Merkezi personel hizmetlerindeki bürokratik - kaotik vesayetçilik, ancak yeni bir kurumsal yapı ve yeni bir zihniyet ile çözülebilir.

Araştırmada öncelikle Osmanlıdan başlamak üzere günümüze değin, Türkiye’de merkezi personel hizmetlerinin genel durumu tarihi bir perspektifle irdelenmiştir. Bunun yanında, üç ülke örneğinde merkezi personel hizmetleri araştırılmış ve bu ülke deneyimlerinden yararlanılmıştır. Bu ülkeler, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Japonya’dır. Projede, Türkiye deneyimi yanında ülke deneyimlerinden hareketle, Türkiye için bir yeni merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi modeli ortaya konulmuştur. Bu model, esas olarak kurumsal, yetki ve görevler açısından bir tevhid ve teadül modelidir.

Öneriler modelde,

- (1) Kurumsal, yetki ve görevler açısından mükerrerlikler ortadan kaldırılmıştır.
- (2) İcra merkezîyetçilikten düzenleyici ve denetleyici merkezîyetçiliğe geçiş temel düstür olarak kabul edilmiştir.
- (3) Strateji belirleyen, politika yapan ve koordine eden yeni kurumun ve kurumsal zihniyetin inşası esas olmuştur.
- (4) Sadeleşme sağlanmıştır.
- (5) Kamu personel rejiminde reformun kurumsal yapısı oluşturulmuştur.
- (6) Oluşturulan modelde, yeni bir kurumun kurulması önerilmiştir.

GİRİŞ

Türkiye’de merkezi personel hizmetleri birden fazla kamu kurum ve kuruluşu eliyle yürütülmektedir. Bu kurum ve kuruluşların yaptığı görevler büyük ölçüde çakışmakta, benzer görevler, farklı kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmektedir. Bu görev çakışması hizmetin yürütülmesine zorluklar doğurmak yanında, kaynak israfına da yol açmaktadır. Araştırma Projesi ile merkezi personel hizmetleri örgütlenmesindeki bu çakışmaların ortaya konulması ve ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda, somut bir modelin geliştirilmesi gerekli görülmektedir.

Kamu personel rejiminde 1980 sonrası esneklik yönünde bütün Batı ülkelerinde ve Türkiye’de yeniden yapılanma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Yeniden yapılanma, kamu personel rejiminin bütün süreç ve yapılarını da kapsamaktadır. Bu doğrultuda, kamu görevlilerinin statüsünde, iş süreçlerinde, kamu görevlilerinin niteliğinde esneklik yönünde bütüncül bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümün önemli bir ayağı da kamu personel rejiminde, personel hizmetlerinin merkezi olarak örgütlenmesinde ortaya çıkmıştır. Araştırmada, seçilmiş Batı ülkeleri incelenerek, bu konudaki Batı ülkelerinin pratikleri ele alınacaktır. Diğer yandan, Türkiye’de Cumhuriyet döneminde merkezi personel hizmetlerinin örgütlenmesi ele alınacaktır. Son olarak, Batı ülke pratikleri ve Türkiye’nin yönetsel gerçekleri ve ihtiyaçları dikkate alınarak Türkiye için bir merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi modeli ortaya konulacaktır.

Araştırmanın Birinci Modülü üç alt bölümden oluşmaktadır. İlk alt bölümde, Osmanlıdan Cumhuriyete kadar merkezi personel hizmetleri incelenmiştir. Bu dönemdeki kamu personel rejiminin genel yapısı ve merkezi personel hizmetlerinin merkezi ve Maliye Bakanlığı’nın etkisi altında olduğu saptanmıştır. İkinci alt bölümde ise 27 Mayıs Darbesi sonrasında, Devlet Personel Dairesinin kurulması ile başlayan ikili yapı irdelenmiştir. Üçüncü alt bölümde ise, 1980 sonrasında günümüze kadar geçen süre içerisindeki parçalı yapı araştırılmıştır.

Araştırmanın İkinci Modülünde, üç ülke örneğinde merkezi personel hizmetleri irdelenmiştir. Bu ülkeler, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Japonya'dır. Bu üç ülke, merkezi personel hizmetlerinde, üç farklı çizgiyi ifade etmektedir. Bu doğrultuda, skala üzerinde, İngiltere ademi merkeziliği en çok yapıyı, Japonya merkeziliğin en yoğun olduğu yapıyı oluşturmakta, Amerika Birleşik Devletleri ise her ikisini ortasında konumlanmaktadır.

Araştırmanın Üçüncü Modülünde, Türkiye'nin idari geleneği ve günümüzün ihtiyaçları yanında; ülke deneyimlerinden yararlanılarak Türkiye için günün gereklerine uygun bir merkezi personel hizmetleri modeli ortaya konulmuştur.

Araştırma Projesinde, Türkiye'de merkezi personel hizmetleri birimlerinin, örgütlenmesine ilişkin uygulanabilir bir model ortaya konulacaktır. Bu model, Batı ülke deneyimleri ve Türkiye'nin tarihi ve idari deneyiminden hareket edilerek ortaya konulacaktır.

Araştırma Projesi, Ankara'daki bütün devlet üniversiteleri ve TODAİE'den kamu personel rejimi konusunda çalışan ve ders veren birer akademisyenden oluşan bir ekip tarafından hazırlanmıştır.

Araştırma Projesinde ortaya konulacak somut model, alanda yer alan politika belirleyiciler için yön çizici olacaktır. Araştırma Projesi çıktıları, ileriki dönemde, ilgili idareler için ve politika belirleyicilerin kullanacağı temel bir metin olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

- » 1926-1960 Arası Dönem
- » 1960-1980 Arası Dönem
- » 1980 Sonrası Dönem

A. 1923–1960 DÖNEMİ MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

Osmanlı Devletinde kamu hizmetlerinin gördürülmesiyle ilgili olarak, devlet bürokrasisi özellikle taşra teşkilatlanması olarak geniş bir yapıya sahip değildir. O dönem kamu hizmetleri kalemi günümüze göre daha az kapsam ve nitelikte olmuştur. Bu hizmetlerin sunumu Osmanlı sosyo-ekonomik ve yönetsel anlayışıyla şekillenmiştir. Kentlerde kentsel hizmetlerin önemli bir kısmı mahalleli tarafından veya esnaf teşekkülleri veya vakıflar tarafından verilmiştir.

Osmanlıda kamu hizmetlerinin sunumunda ve denetiminde dayandığı teknolojilerin basitliği bakımından yetersiz kalan devlet ve yönetim örgütü, çeşitli mahalli grupların yardımı alınarak takviye edilebiliyordu. Bu gruplar, yerel elemanlar, meslek grupları, loncalar ve dinsel temsilcilerdir. Kırsal bölgelerde güvenliğin teminini, vergi tahsili ve asker yetiştirilmesini tımarlı sipahiye bırakan Devlet, kentsel alanda da kamu hizmetlerini yerel yardımcılarla sağlamaktaydı.¹ Örneğin debbağ (derici) esnafı kendi mensuplarından cürüm işleyenleri teslim etmeyip, kendileri cezalandırmaktadır. Mahalle güvenliği mahallelinin görevi olmuş, mahalleliden önce bu görevin, devlet görevi olarak zabitanın görevi haline gelmesi ancak II. Abdülhamid döneminde olmuştur.²

Osmanlı Devlet idaresi teşkilat ve personel sisteminin esası büyük ölçüde uygulanmakta olan toprak sistemine dayanmaktadır. Kuruluşundan itibaren, Anadolu'da ve Rumeli'de hızla genişleyen ve kuvvetlenen Osmanlı Devletinin idaresi, yerel zabıta ve savunma işleri, kendilerine toprak tahsis olunan zeamet ve tımar erbabı Beylere tevdi edilmiştir.³ Ele geçirilen ve mülkiyeti Devlete ait olan toprakların hanedan mensuplarına,

1 Ortaylı, İlber (2004), *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler 1, 2*, Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.24.

2 Ortaylı, İlber (2004), a.g.e., s.25.

3 Okandan, Recai G. (1971), *Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)*, Birinci Kitap, İstanbul, s.40.

devlet adamlarına, büyük kumandanlara, savaşlarda yararlılık göstermiş olanlara has, zeamet ve timar usulleriyle tahsisi esasına dayanan, egemenlik haklarını hükümetin merkezinde tutarak hiyerarşik denetimi barındıran bir yetki genişliği sistemiyle oluşmuş nevi şahsına münhasır bir Osmanlı Feodalitesi meydana getirilmiş; bu toprak rejimi, teşkilat, personel ve kamu hizmetleri açısından Devlet idaresinin temelini teşkil etmiştir.⁴

Genel olarak memura maaş yerine belirli bir hizmet karşılığında ve belirli şartlarla belirli bir toprağın gelirinin tahsisi yapılmaktaydı. “Has”, hanedan mensuplarına, büyük devlet adamlarına ve büyük kumandanlara tahsis edilen belirli bir toprağın geliridir. Geliri 20.000 akçeden az olan topraklar “timar”, 20.000-100.000 akçe arasında olanlar “zeamet” ve 100.000’den fazla olanlara da “has” denilmekteydi.

1923-1960 arası dönemde, yerel kamu hizmetleri ve merkezi kamu hizmetleri ayırımı vardır. Bu ayırım örgütler bazında yapılmakta ancak örgütlerin konularının ayırımıyla devam etmektedir. Sonradan merkezileşme, uzmanlaşma ve standartlaşma olmaya başlamış ancak bu merkezileşme, konular bazında ve kurumlar içinde merkezileşme şeklinde gerçekleşmektedir denilebilir. Yani belediyeler tek tip, köyler tek tip örgütsel yapıyı oluşturmakta, buna göre görevleri ve bu görevleri yapacak türden personel düzenlenmektedir. Bakanlıklar da aynı şekilde yapılandırılmıştır. Merkezi idare ve yerel idare ayırımı bu dönemde örgüt, yapı ve personel olarak da işlemektedir. Örneğin 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Me’mûrîn Kanunu sadece merkezi idare personeli için düzenlenmiş, yerel yönetim personeli bu kanunun kapsamı dışında tutulmuştur. TBMM’nin 1928 tarihli ve 468 sayılı kararına göre belediye personelinin bu Kanuna tabi olmadığı açıkça belirtilmiştir.

4 Okandan, Recai G. (1971), a.g.e., s.40.

1. CUMHURİYET ÖNCESİ PERSONEL HİZMETLERİ

1.1. Klasik Dönem Geleneksel Osmanlı Bürokrasisi İçinde Personel Hizmetleri

Klasik dönem Osmanlı bürokrasisi içinde geleneksel memuriyet anlayışı vardır. Memuriyete girişte devşirme ve lonca sistemine dayanılmaktadır. Devlet işlerinin belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş, bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine getirilmesi öngörülmüş, memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine önem verilmiştir. Genel olarak Osmanlı Devletinde devlet memurluğunun ve memur sınıfının saygınlığı oldukça yüksekti.⁵

Kanunname-i Ali Osman olarak bilinen Fatih Kanunnamesi hizmet ve görevlerin sınıflara ayırmıştır. Sınıflarına göre devlet adamlarının rütbeleri, dereceleri ve görevleri açıklanmıştır. Yirmi dokuz devlet adamı sayılarak bunların yetki ve görevleri anlatılmış ve hangi sınıf memurların nereye kadar terfi edecekleri belirlenmiştir.

Saray teşkilatı mensuplarının dışındaki kamu hizmetlerini yürüten devlet memurları, görevlerinin mahiyetine göre ilmiye, seyfiye ve kalemiye sınıflarına ayrılıyordu.

Seyfiye sınıfı açısından bakıldığında Osmanlıda ordunun iki tür askeri vardı, biri merkezdeki maaşlı kapıkulu askerleri, diğeri eyaletlerdeki timarlı sipahilerdi.⁶

Osmanlı bürokrasisinin temel memuru kâtiplerdir. Tanzimat'tan önce Osmanlı bürokrasisi kendi memurunu yetiştiren birer okul durumundaydı. 8-10 yaşlarında yetenekli çocuklar bürolara şâkird (çırak) olarak alınır ve burada kıdemli memurların yanında yazı çeşitleri ile yazışma usullerini öğrenirdi. Tanzimat'tan sonra memur yetiştiren okullar ve meslek okulları açılmıştır.

5 Çevikbaş, Rafet (1995), "Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 2, Haziran, s.52

6 Özdemir, Hüseyin (2001), *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, s.106

Osmanlı mülki taksimat bakımından eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmıştı. Merkeze sıkı bir bağlılık olmakla birlikte eyaletlerde beylerbeyi, sancaklarda sancak beyi yetki genişliğine sahip yöneticiler olarak kendi idari birimlerinin en üst düzey yöneticileri olup, bölgesi içinde kadı hariç tüm memurları atar ve bütün memurlar kendilerine tabiydi.⁷ Tanzimat devrinin ilk yıllarında İstanbul hariç, Osmanlı Devletinin 35 Eyaleti, 142 Livası ve 1320 adet Kazası bulunmaktaydı.⁸

Vali eyalette bir dereceye kadar hükümdar vekili yetkilerini uhdesinde toplamıştır. Valinin eyaletteki yetkisi çok geniştir. Askeri kuvvete kumanda eder, kendi hesabına vergi tarh eder, gerekli gördüğü inzibat tedbirlerini re'sen alır ve suçluları idam ettirebilir. Gülhane Hatt-ı Hümayununun önce iltizam usulünün bulunduğu sıralarda her eyalet bir veya birkaç yıl için vergi bakımından bir memura verilir. Bab-ı Ali'nin eyalet idaresi hususundaki müdahalesi ancak mahalli memurların azil ve nasbına inhisar ederdi.⁹

Gülhane Hatt-ı Hümayununun ilanından sonra, Mustafa Reşit Paşa, Fransız sisteminden etkilenecek, valinin yetkilerini azaltmak, devlet idaresinde birim ve bölümlere (departmanlara) yer vermek ve maaşlı memur sistemine geçmek istedi. Böylece valinin tek kişilik yönetimi, valinin emrinde çalışan ama merkezle de ilişkili olan yeni birimlere bırakılmaya başlandı. Mahkeme emri olmadıkça valinin idam kararı kaldırıldı. Eyalet meclisi oluşturularak, valinin bu meclisle çalışması sağlandı. Böylece taşra teşkilatında teşkilatlanma, kurumlaşma ve memurluk yeni bir şekil almaya başladı. Ayrıca mülki ve adli taşra teşkilatını teftiş etme anlayışı da getirildi.¹⁰

22 Eylül 1858 tarihinde vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimatla, bu taşra yöneticilerinin görev ve yetkileri tarif edilmiş,

7 Giritli, İsmet (1983), *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.53.

8 Karal, Enver Ziya (1988), *Osmanlı Tarihi, Cilt: VI, Islahat Fermanı Devri (1856-1861)*, TTK Yayını, Ankara, s.128.

9 Karal, Enver Ziya (1988), a.g.e., s.129.

10 Karal, Enver Ziya (1988), a.g.e., s.130.

büyük küçük bütün devlet memurlarının, halk gibi, kanuna saygı göstermeye mecbur oldukları belirtilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde merkezi ağırlıklı bir yönetimin yanında, tımar, kul sistemi gibi sistemli uygulamalara, ilmiye, kalemiye, seyfiye ve mülkiye sınıflarına dayanan bir kamu personel yönetimi bulunuyordu.¹¹ Eyaletlerin askeri teşkilatı olan tımarlı sipahiler, Osmanlı toprak düzeninin işleminde önemli bir yere sahip olmuştur. Bu sistemin işleminin yanında klasik kamu hizmetleri dahi bu askeri teşkilat tarafından görülmüş, çalışma ilişkilerini yürütmek, vergi toplamak, asayişini temin etmek işlevleri de yerine getiriyordu. Tımarlı sipahi, sefer zamanında ordunun en büyük kesimini oluşturmakta, sefer sonunda bağ bahçe işlerine yeniden dönmektedir.

1.2. Tanzimat Sonrası Osmanlı Bürokrasisi İçinde Personel Hizmetleri

Tanzimat dönemi, II. Mahmut'un ölümü ve Abdülmecit'in tahta çıkmasından hemen sonra, 1839 yılında Tanzimât Fermânı olarak bilinen Gülhane Hatt-ı Şerif-î'nin okunmasıyla başlayan modernleşme ve yenileşme döneminin adı olarak bilinir. Ancak idari reformalar açısından bakıldığında, Tanzimât'ın başlangıcı III. Selim (1789-1807) veya II. Mahmut (1808-1839) dönemine kadar indirilebilir. II. Mahmut (1808-1839), Osmanlı kamu personel rejimine yeni bir biçim vermeye çalışmıştır. Örneğin şeyhülislam ve sadrazamda toplanan yetkilerin bir kısmını kurduğu bakanlıklara dağıtmıştır.

Tanzimat döneminde memurlara gelir tahsisi yerine maaş verilmesi usulü getirilmiştir. Bu dönemde başlayan yenileştirme hareketlerinin bir sonucu olarak, sivil-asker bürokratlardan oluşan ve güçlü bir merkezi otoriteye inanan, ancak belirli mesleki güvencelere kavuşturulmuş bir kamu personeli oluşturmak istenmiştir.¹² 1838 yılında II. Mahmut'un bir fermanıyla maaş rejimine geçilmiş, vatandaşın kamu hizmeti karşılığı resim

11 Tayfun Akgüner (1992), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, s.2.

12 Tayfun Akgüner (1992), a.g.e., s.5.

harç gibi gelir elde edilmesine son verilmiştir.¹³ Devlet memurunun özellikle maaşlarının sistemli bir yapıya kavuşturulması için hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1875 tarihli Harcırah Kararnamesi, 1882 tarihli Maaş Kararnamesi, 1910 tarihli Umumi Tensik Kanunu, 1916 tarihli Maaş Kanunu, 1917 tarihli Silah Altına Alınan Memurlarla ilgili Memurin Maaş Kanunu, 1918 tarihli İaşe Kararnamesi, 1919 tarihli Tahsisat-ı Fevkalade Kararnamesi gibi.¹⁴

Kamu personeli olarak işe girebilmek için öncelikle ilgili okullardan mezun olmak gerekmektedir. Bu okullar Metkteb-i Maarif-i Adliye, Rüştüye Mektepleri, Darü'l Maarif Mektebi, Mekteb-i Mülkiye-i Şahane, Mekteb-i İdadiye, Daruşşafaka gibi okullardır. Mezuniyet sonrası işe giriş için ilgili kuruma dilekçe ile başvuru esas olup, o bakanlık veya kurumda oluşturulan imtihan komisyonlarınca yapılacak sınavları başarmış olmak gerekir. Bu okullardan birinde okumamış ama kendini yetiştirmiş kişiler de dilekçeyle başvurduğunda bu sınavlara girebilmektedir.¹⁵

Osmanlı devletinde devlet memurluğuna alınmada bütün kamu yönetimini kapsayıcı anayasal ve yasal hükümler oluşturulmuştur. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanında Osmanlı Devleti tebaasının, hangi milletten olursa olsun, devlet hizmet memuriyetlerine kabul edilecekleri, yeteneklerine göre herkes için geçerli olan hükümlere tabi olacakları belirtilmiştir.

1879 yılında yürürlüğe giren Kanuni Esasi'nin 17. maddesinde bütün Osmanlı toplumunun kanun önünde eşit olduğu ifade edildikten sonra, 19. maddede Osmanlı tebaasına mensup herkesin ehliyet ve kabiliyetlerine göre uygun memuriyetlere kabul edileceği hükme bağlanmıştır. 1297 tarihli Maaşat Kararnamesiyle¹⁶ Osmanlı Devlet İdaresinde daimi ve muvakkat olarak iki türlü memurluk düzenlenmiştir.¹⁷

13 Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, s.338.

14 Sezer, İhsan (1986), "1923-1950 Döneminde Devlet Personel Politikasına Resmi Yaklaşım", *TODAİE Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi*, Ankara, s.27.

15 Özdemir, Hüseyin (2001), a.g.e, s.197-198.

16 Hicri 17 Cemazeyilevvel 1297 (Miladi 27 Nisan 1880) tarihli Maaşat Kararnamesi.

17 Demir, İbrahim (1973), *Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50. Yılında Devlet Memuru*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, s.1.

1300 tarihli Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesinde¹⁸ memurluğa alınma şartları şöyle belirlenmiştir:

- Osmanlı tebaasından olmak,
- Yirmi yaşını ikmal etmiş bulunmak,
- İyi ahlak sahibi olmak,
- Gireceği işe uygun mesleki bilgiyi ve okul diplomasıyla veya bilirkişilerden kurulu encümen önünde imtihan ile ispat etmek,
- Bir sene hapis veya ona denk bir ceza ile mahkûm olmamış olmak,
- Memurluğa en az on altı yaşında başlanabilir, ancak yirmi yaşına girmeden aylığa hak kazanamaz.

İlk kez memuriyete atananlar bulunduğu memurluk kademesinde mü-lazemet etmeden yani staj ve adaylık dönemini başarmadan daha üst bir göreve atanmaya hak kazanamazlar. Bu aşamanın gereklerini ve sınavını başaranlar kalemin en alt sınıfından başlatılır, burada en az iki yıl çalıştıktan sonra siciline de bakılarak yükseltilebilir.¹⁹ Her bakanlık ve dairede her memurun sicil-i ahlakı tutulmaktaydı. Bu siciller memurların kimlik bilgilerini unvanını niteliklerini, yeterlik beyanlarını, görevini yapış şeklini, gördüğü ceza ve ödülleri kapsamaktaydı. Tanzimattan önce devlet memurları her yıl Şevval ayında yeniden atanmaktaydı. Yeniden ataması yapılmayan işten çıkarılmış sayılmaktaydı. 1838 yılında bu uygulama tersine çevrildi yani, memurun her hangi bir nedenle göreviyle ilişkisi kesilinceye kadar görevinin devamlılığı usulü kabul edilmiştir²⁰. Maaş sistemine geçilmesi ve memuriyetin sürekliliğine ilişkin bu düzenlemeler memura verilen temel güvencelerden olmuştur.

İşleriyle ilgili olmak kaydıyla devlet memurları amirlerine itaat etmek zorundadır. Aksi takdirde disiplin cezasına çarptırılır. Disiplin cezası verilmeyen önce hakkında tahkikat yapılır. Memur cezaya itiraz için bir üst

18 Rumi 19 Nisan 1300 (Miladi 1 Mayıs 1884) tarihli Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi.

19 Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.2.

20 Aslan, Onur Ender (2012), a.g.e., s.338.

makama müracaat edebilir, bu durumda üst amirin vereceği karar kesin-
dir. Disiplin cezalarının neler olduğu ve nasıl verilebileceği konusunda
bakanlık ve dairelerin kendi nizamnameleri de bulunmaktadır.²¹ Örneğin
İlk Öğretim Geçici Kanunuyla milli eğitim mensupları için uygulanacak
disiplin cezaları²² yedi grup olarak düzenlenmişken (ihtar, tekdir, maaş
kesme veya cezalı olarak tahvil, sınıf tenzili, görevden geçici uzaklaştırma,
görevden kat'ı uzaklaştırma ve azil), İçişleri Bakanlığı Memurları Nizam-
namesinde bakanlık mensuplarına uygulanacak disiplin cezaları²³ ihtar,
maaş kesme, tevbih ve azil olarak düzenlenmiştir.

Devlet memurlarının yargılanmasında özel düzenlemeler getirilmiştir.
1288 tarihli Memurin Muhakematına Dair Nizamnameyle²⁴ memurların
derece ve sıfatları, işledikleri suçlar ve verilecek cezalar ile memurların
görevlendirildikleri yerlere göre ayrı yargılanma usulü düzenlenmiştir.²⁵
Bu nizamnameye göre padişah iradesiyle (irade-i seniye ile) atanmış me-
murlar Şuray-ı Devlette (Danıştay), diğer memurlar ise İstanbul Vilayeti
İdare Meclisinde yargılanabilecektir. Üç yıldan çok hapis cezası gerektiren
bir suçların cezası Danıştay tarafından onaylanmak zorundadır.²⁶

1329 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın²⁷
birinci maddesinde "...Memurinin vazife-i memuriyetlerinden münbais
veya vazife-i memuriyetlerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerinden
dolayı icrayı muhakemeleri şeraiti atıye dairesinde mehakimi adliyeye
aittir..." hükmü getirilmiştir. Yani memurların yargılanabilmesi için, me-
murun memurluk görevinden kaynaklanan bir suç ya da bu görev yeri-

21 Demir, İbrahim (1973) a.g.e., s.3.

22 Rumi 23 Eylül 1329 (Miladi 6 Ekim 1913) tarihli Tedrisat-ı İptidaiye Kanun-ı Muvakkati.

23 Rumi 19 Teşrinisani 1331 (Miladi 2 Aralık 1915) tarihli Dâhiliye Nezareti Memurin
Nizamnamesi.

24 Hicri 3 Rebiyülevvel 1288 (Miladi 23 Mayıs 1871) tarihli Memurin Muhakematına Dair
Nizamname.

25 Mumcu, Uğur (1971), "Türk Hukukunda Memurların Yargılanması", *Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXVIII, Sayı 1-4, s.143 [http://dergiler.ankara.edu.tr/
dergiler/38/319/3154.pdf](http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/319/3154.pdf).

26 Mumcu, Uğur (1971), a.g.e., s.144.

27 Rumi 4 Şubat 1329 (Miladi 17 Şubat 1914) tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu
Muvakkat (Bu Kanun 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin
Yargılanması Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır).

ne getirirken işlediği bir suç üzerine, idari merciler soruşturma yapmakta, hazırlanan dosya üzerine duruşma ve yargılama adli mahkemelerce yapılmaktadır.²⁸

Osmanlı devletinde genel sınıflandırma baştan beri var olmuştur. Bu sınıflandırma sistemi, hizmet öncesi eğitim ve kendini yetiştirme temeline dayanmaktadır. Sınıflar belli mesleklere dayanmaktadır. Bu nedenle meslekte ilerleme, hizmet içinde yetiştirme çabalarına ve sürelerle bağlanmıştır. Bu sınıflar şunlardır:

- İlmiye sınıfı (din, yargı ve eğitim görevlileri),
- Seyfiye sınıfı (kumandanlar dışındaki askerler),
- Kalemîye sınıfı (diğer memurlar).

Bu sınıflar içinde ilmiye sınıfına özel davranılmış, katl ve müsadere uygulamasından muaf tutulmuş, bu nedenle ilmiye sınıfı mensupları belirli bir servetin de sahibi olmuşlardır.²⁹ Öyle ki ilmiye sınıfı belirli ailelere mensup bir sınıf ve meslek haline gelmekte, kastlaşmakta, 17. ve 18. Yüzyıllarda ilmiye sınıfının üst kademe yöneticilerinin aynı soydan geldiği anlaşılmaktadır.³⁰

1880 yılında Maaşat Kararnamesiyle ilk kez devlet memurlarının sınıflarına göre derecelere ayrıldığını ve bu derecelerde alacakları maaşların belirlendiğini görüyoruz. Kararnamenin birinci bölümünde mülkiye ve kalemîye sınıfları, merkez ve taşra örgütü ve dışişleri mensupları, ikinci bölümde ilmiye sınıfı mensupları düzenlenmiştir. Kararnamede, standart bir şekilde her bir genel sınıf içindeki memuriyetleri görevlere, görevin yapılış biçimine, niteliğine ve hiyerarşi içindeki yetki ve sorumluluk seviyelerine göre sıralanmış, kendi içinde derecelendirilmiş ve karşısına maaş miktarı yazılmıştır.³¹ Örneğin merkezi bürokraside yöneticilik makamları, müsteşarlık üç derece, genel müdürlük dört derece, muhasebeciler beş derece, kalem başkatipleri üç derece olarak düzenlenmiştir.

28 Mumcu, Uğur (1971), a.g.e., s.145.

29 Ortaylı, İlber (2004), a.g.e., s.15.

30 Ortaylı, İlber (2004), a.g.e., s.16.

31 Demir İbrahim (1973), a.g.e., s.6.

Tablo 1: Merkez Teşkilatı Yöneticilerin Sınıflandırılması, Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları

	Derecesi	Unvanı	Aylığı (Kuruş)
Müsteşar	1	Başvekalet Müsteşarlığı	12.500
	2	İçişleri, Dışişleri, Adalet Müsteşarlığı	10.000
	3	Meşihat (Şeyhülislamlık) Müsteşarlığı	5.400
Genel müdür	1	Rüsumat emaneti, vergi emaneti, telgraf ve posta müdürlükleri	10.000
	2	Orman ve madenler müdürlükleri	7.500
	3	Matbuat, mezhepler, ziraat, Dışişleri Bakanlığı müdürlükleri	4.000
	4	Adalet Bakanlığı ceza işleri, hukuk işleri, memurlar sicil müdürlükleri; Milli Eğitim Bakanlığı yükseköğretim, orta öğretim, ilköğretim müdürlükleri; Ticaret müdürlükleri, Bayındırlık Bakanlığı demiryolları müdürlüğü	3.000
Muhasebeci	1	Maliye umumi masraflar muhasebeciliği	9.000
	2	Maliye umumi gelirler muhasebeciliği	7.000
	3	Nizamiye, bahriye, tophane muhasebecilikleri	5.000
	4	İçişleri, Dışişleri, Adalet, Bayındırlık muhasebecilikleri	4.000
	5	Ticaret, maarif, vergi, orman ve madenler muhasebecilikleri	3.000
Kalem başkatipleri	1	Başvekalet evrak odası başkatiibi	4.000
	2	İçişleri, Dışişleri, Adalet, Maliye, Milli Savunma evrak odası başkatipleri	3.000
	3	Ticaret, bayındırlık, maarif, vergi rüsumat, Telgraf ve posta evrak kalemleri başkatipleri	2.000

Kaynak: Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.6-7 bilgilerinden tablolaştırılmıştır.

1880 yılında çıkarılan Maaşat Kararnamesinde taşra teşkilatında yöneticilik makamlarında il, liva, kaza; büyüklükleri ve merkezi idare için taşıdıkları öneme göre tek tek isimleri sayılarak derecelere ayrılmış, buralara atanacak vali, mutasarrıf ve kaymakamların alacakları maaşlar buna göre belirlenmiştir.

Tablo 2: Taşra Teşkilatı Yöneticilerinin Sınıflandırılması, Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları

	Derecesi	Unvanı	Aylığı (Kuruş)
Vali	1	Aydın, Erzurum valilikleri	20.000
	2	Hüdavendigâr (Bursa), Edirne, Konya, Sivas, Diyarbakır, Adana, Van, Ankara valilikleri	17.000
	3	Bitlis, Kastamonu, Trabzon, Elazığ valilikleri	15.000
Müstakil liva mutasarrıfları	1	Müstakil Liva isimleri sayılmıştır.	10.000
Valiliklere bağlı liva mutasarrıfları	1	Valiliklere bağlı liva isimleri sayılmıştır	7.500
	2	Valiliklere bağlı liva isimleri sayılmıştır	6.000
	3	Valiliklere bağlı liva isimleri sayılmıştır	5.000
Kaymakam	1	Kaza isimleri sayılmıştır.	2.500
	2	Kaza isimleri sayılmıştır.	1.750
	3	Kaza isimleri sayılmıştır.	1.250
Defterdarlık	1	Vilayetlerin dereceleri esas alınmıştır.	6.000
	2	Vilayetlerin dereceleri esas alınmıştır.	5.000
	3	Vilayetlerin dereceleri esas alınmıştır.	4.000
Liva muhasebecilikleri	1	Liva isimleri esas alınmıştır.	3.000
	2	Liva isimleri esas alınmıştır.	2.500
	3	Liva isimleri esas alınmıştır.	2.000

Kaynak: Özdemir, Hüseyin (2001), *a.g.e.*, s.243 ve Demir, İbrahim (1973), *a.g.e.*, s.7 bilgilerinden tablolaştırılmıştır.

1880 yılında çıkarılan Maaşat Kararnamesine göre yurtdışı teşkilatında, ülkeyle ilişkiler ve devlet için önemine göre Dışişleri Bakanlığı mensuplarının sınıflandırması yapılmakta ve aylıkları görev yerlerine göre belirli standartlara ve oranlara dayandırılmaktadır.

Tablo 3: Yurtdışı Teşkilatı Yöneticilerin Sınıflandırılması, Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları

	Derecesi	Unvanı	Aylığı (Kuruş)
Büyükelçi, orta elçi ve elçiler		Londra, Petersburg, Viyana, Berlin, Paris Büyükelçilikleri	36.000
		Tahran Büyükelçisi	20.000
		Roma ve Atina Orta Elçileri	20.000
		Bükreş ve Belgrad Elçileri	15.000
Maslahatgüzarlar		Ait oldukları Elçilik maaşının dörtte biri	-
Başkatip		Birinci Başkatip	3.000
		İkinci Başkatip	1.900
Başşehbender, Şehbender		Başşehbender	3.000
		Şehbender	2.000
Kançılar		Seyyalen	1.000

Kaynak: Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.7 bilgilerinden tablolaştırılmıştır.

Bürokrasinin öğretmen, sağlık personeli, posta ve telgraf işlerinde çalışanlar gibi tüm devlet memurlarının görevlerine ve tecrübelerine göre derecelere ayırıp bu dereceler karşılığı alacakları maaşları belirlenmiştir. Örneğin 1913 yılında çıkarılan Geçici Kanunla³² ilkokul öğretmenleri öğretmen yardımcısı ve öğretmen olarak sınıflandırılmış, öğretmen yardımcılarında işe girişte 200 kuruş verileceği ve her beş sene bir aylıklarına 100 kuruş zam yapılacağı düzenlenmiştir. Aynı kanun öğretmenlik memuriyetini ise yedi dereceye ayırmıştır.

32 Rumi 11 Teşrinievvel 1329 (Miladi 24 Ekim 1913) tarihli Tedrisat-ı İptidaiye Kanunu Muvakkatı.

Tablo 4: İlkokul Öğretmenlerinin Sınıflandırılması, Derecelendirilmesi ve Aylık Miktarları

	Derecesi	Unvanı	Aylığı (Kuruş)
Öğretmen Yardımcısı	-	İşe ilk giriş unvanıdır. Beş yıl çalışmalıdır. Beş yılda bir 100 kuruş zam yapılır.	200
Öğretmen	7	Öğretmen olarak başlanılan derecedir. Beş yıl bu derecede kalmak zorunludur.	300
	6	Her üç yılda bir üst dereceye terfi edilebilir.	400
	5	Her üç yılda bir üst dereceye terfi edilebilir.	450
	4	Her üç yılda bir üst dereceye terfi edilebilir.	500
	3	Her üç yılda bir üst dereceye terfi edilebilir.	600
	2	Her üç yılda bir üst dereceye terfi edilebilir.	800
	1	En üst derecedir.	1.000

Kaynak: Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.7 bilgilerinden tablolaştırılmıştır.

2. PERSONEL HİZMETLERİNİN MERKEZİLEŞTİRİLMESİ

2.1. 1923 Koşulları ve Bürokrasinin Yeni Baştan Kurulması

2.1.1. 1923 Koşullarının Personel Hizmetlerine Etkileri

Cumhuriyet Dönemine geçilmesiyle yeni personel rejimini aşağıdaki şartlarla birlikte ele almak ve bu şartları dikkate alarak değerlendirmek gerekecektir.

Ekonomik ve sosyal koşullar zordur çünkü savaştan yeni çıkmıştır. Devletten düzenli kamu hizmeti talebi dahi yoktur. Çünkü devlet halktan bu hizmetleri talep eder durumdadır. Hem bu dönem hem de Osmanlı döneminde vatandaşa kamu hizmetlerini gördürme sistemi vardır. Son dönemlerinde ise savaşlar ve daralma nedeniyle köylü ve mahalleliden kamu hizmetlerini ifası dahi beklenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Mart 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır. Nüfusunun %80'inden fazlasının kırsal nüfus olduğu (Cum-

huriyetin ilk nüfus sayımı olan 1927 yılı nüfus sayımında %82 kırsal nüfus olarak sayılmıştır) Cumhuriyet Döneminde Anayasadan daha önce Köy Kanununun çıkarılmış olması anlamlıdır. Bu kanunla Cumhuriyetin kurucu kadroları, köye ve köy toplumlarına kendi kendine yetmeleri, kendi ihtiyaçlarını kendi karşılamaları, Devletle ilişkilerini kendilerinin sağlamaları istenmiştir. Köyden ve köylüden görev ve sorumlulukları altında bu isteklerde bulunurken sadece yetki ve güç verilmiş, maddi imkân ve gelir tahsisinde bulunulmamıştır. Köy yönetimine imece salma gibi gelir imkânları tanınmış, muhtara yürütmeye ilişkin geniş yetkilerinin yanında belli ölçüde yasama ve belli ölçüde de yargı gücü verilmiştir. Bu yetkiler ve görevleriyle köyün kendi kendine yetmesi, devletten beklenti içine girmemesi sağlanmıştır. Köylü demek ülke nüfusunun beşte dördünü teşkil etmektedir.

Bu beşte dörtlük kesim kamu hizmetlerini kendileri için kendileri üretilip tüketecektir. En yakın ilçeye kadar köyün yollarını kendileri yapacaktır. Marangoz, berber, nalbant gibi mesleklerin erbabını kendileri yetiştireceklerdir. Kendi imamlarını kendileri bulup, ücretini kendileri vereceklerdir. Köy sıhhiye memuru, köy kâtibi, köy öğretmeni, sığırtmaç, korucu gibi köy personelinin tamamı ilk başlarda köy kadrolarıdır ve yerel düzeydedir. Zamanla il özel idaresi ve merkeze devirler olacaktır.

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak, kentsel alanların yerel yönetimi ve buna bağlı olarak kentsel kamu hizmetlerinin yürütülmesi hususu düzenlenmiştir. Böylece hem kentsel nüfusun hem de kırsal nüfusun yaşadığı yerlerin yerel yönetimi ve yerel kamu hizmetlerinin temini için mevzuat oluşturulmuştur. 1580 sayılı Kanunla kamu tüzel kişisi olan belediyeler, beldelerinin her türlü ihtiyaçlarını karşılamakla mükellef tutulmuşlardır. Bunun için personel alımını da kendileri yapacaklardır.

Başkent taşınmıştır. Osmanlının başkenti görkemli İstanbul, Cumhuriyet döneminde bir taşra teşkilatı birimi haline gelmiş, küçük bir kasaba görünümündeki Ankara yeni devletin başkenti ilan edilmiştir. Devletin taşra teşkilatı dışındaki tüm yapıları, yani tüm bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, hatta askeri teşkilat, binalarıyla, araç gereç ve demirbaşlarıyla, evraklarıyla ve en önemlisi personeliyle eski başkent İstanbul'dan taşınmıştır.

Yeni Bürokrasiye yeni personel bulunmaya çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara'da yeni devletin yeni bakanlıklarının ihtiyaçları için İstanbul'daki bazı memurlar ve aileleri, mütercimler, hizmetliler, Ankara'ya getirilmiştir. Yani Kurumlar ve bir kısım personeli de Ankara'ya taşınmıştır. Devlet başkentini merkezi bürokrasisini kurmakla meşguldür artık. Başkentte bakanlıklar da teşkilat ve personelini oluşturmak, diplomasiyi idare edecek bürokrasisini geliştirmek, gayretindedir. Bu durumdayken köylerin ve taşra teşkilatının diğer birimleriyle Devlet çok fazla ilişki içine girmemiştir. Osmanlı bürokratlarına yönelik güvensizlik, Ankara bürokrasisinin bakanlıklar dâhil gençlerin eline geçmesine yol açarken, devlet adamı yokluğu nedeniyle ister istemez İstanbul'dan pek çok üst düzey bürokrati da kabul etmek zorunda kalmışlardır.

2.1.2. Bürokrasinin Yeni Baştan Kurulması

Yeni devlet ve rejimin gereklerini benimseyecek ve yerine getirecek yeni bir bürokrasinin kurulması Cumhuriyet rejiminin en büyük uğraşlarından biri olmuştur. Çünkü Cumhuriyet devrim ve ilkelerinin ancak Cumhuriyet rejimine inanmış ve ilkelerine bağlanmış bir bürokratik kadro ile gerçekleştirilebileceğine inanılmaktadır.³³ Bürokrasiye devrimleri sürdürmek ve halka benimsetmek ve ekonomik kalkınmada devlet öncülüğünü yürütmek görevleri de verilmiş, bunun karşılığında bürokrasiye önemli yetkiler ve güçler sağlanmış, özel güvencelere kavuşturulmuş,³⁴ bu nedenlerle bürokrasi gıpta edilen, üstün bir sosyal statüye sahip olmuştur.³⁵

Ülkenin en iyi örgütlü kurumu olan askeri bürokrasiden rejimin temel kadrolarının yanında sivil bürokrasi alanında da yararlanılmış, İstanbul Hükümetine sempati duyan vali ve kaymakamlar görevden alınarak bu kadrolara askerler atanmış ve sınır bölgelerinde tümen ve kolordu komutanları valilik görevini de üstlenmişlerdir.³⁶ Bununla birlikte İmparatorlu-

33 Gökuş, Mehmet (2000), "Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, S.2, Haziran, s.24.

34 Eryılmaz, Bilal (1997), "Bürokrasi ve İktidar", *Yeni Türkiye Dergisi*, Y.3, S.13, s.1358.

35 Gökuş, Mehmet (2000), a.g.m., s.24

36 Heper, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara, s.102.

ğün harbiye mezunu kurmay subaylarının hemen hepsi ve mülkiye mezunu devlet memurlarının da çok büyük bir kısmı Cumhuriyet döneminde de memurluklarını sürdürmüşlerdir.³⁷ Bürokrasi, ilerleyen zamanlarda tek parti döneminin belirleyici bir gücü haline gelecek, devlet parti bütünleşmesinin sonucu olarak bürokrasi Atatürk devrimlerinin bekçisi misyonunu da yürütecektir.³⁸

2.2. Tüm Personelin Aynı Personel Kanununa Tabi Kılınması: 788 Sayılı Me'mûrîn Kanunu

1924 Anayasasının 93 üncü maddesine göre "...bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmaları ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel Kanunla gösterilir."³⁹ Anayasanın belirtilen hükmü gereği 788 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

31.03.1926 tarihinde yürürlüğe giren 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı Me'mûrîn Kanununun, içinde bulunulan dönemin özellikleri de dikkate alındığında ve getirdiği genel memur statüsü ve temel ilkeleri gibi düzenlemeleri değerlendirildiğinde oldukça önemli bir kanun olduğu görülecektir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında kamu personel sisteminin oluşmasına zemin teşkil etmiş ve pek çok değişiklik geçirmesine rağmen devlet memurları için 1970 yılı sonuna kadar yürürlüğünü korumuş bir kanundur.

Cumhuriyetin ilanından sonra personel rejimi konusunda yapılan en kapsamlı düzenleme 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı Me'mûrîn Kanunuyula yapılmıştır. Bu Kanunla ilk kez "Devlet Memurunun" tarifi yapılmış, memur ve ücretlilerin işe alınışından emekliliklerine kadar bütün çalışma şartları, sosyal hakları ve yükümlülükleri belirlenmiş, kapsamlı düzenlemeleriyle personel rejiminin temelleri oluşturulmuştur. Bu Kanunla, devlet

37 Kazancıgil, Ali (1995), "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", *Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim*, s.196.

38 Heper, Metin (1984), "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, Cilt 2, İstanbul, s.298.

39 Gözübüyük, Şeref ve Kili, Suna (1982), *Türk Anayasa Metinleri, 1839-1980*, AÜSBF Yayını, Ankara, s.134.

memurlarının sınıf, derece, unvan ve ücretlerinin birleştirilmesi konusunda bir kanuni düzenlemenin yapılması da emredilmiştir.⁴⁰

Bu Kanunla, personel rejimi genel bir statü içinde düzenlenerek, askeri personel dışındaki tüm kamu personeli memur ve müstahdem ayrımıyla düzenlenmiştir. Böylece iki tür istihdam biçimi oluşturmuştur. Kanun, memuru hizmetin asil elemanı olarak, müstahdemi ise hizmetin yardımcı elemanı olarak tarif etmiştir. Kanuna göre, memur "kendisine devlet hizmeti verilen ve siciline kayıtlı olarak genel veya özel bütçelerden maaş alan kimse", müstahdem ise "devlet işlerinde ücretle kullanılan, memur siciline kayıtlı bulunmayan ve memur hak ve yetkilerinden yararlanmayan kimse" olarak tanımlanmıştır.

Me'mûrîn Kanunu, asli ve yardımcı hizmet ayrımını benimsemiş olmakla birlikte, her iki tür hizmetin memurlar eliyle yürütülmesini öngörmüştür. Daha ziyade bedensel çalışmaya dayanan ve yardımcı nitelikteki hizmetler için düşünülen müstahdemlere, memurlara tanınan garantiler tanınmamıştır. Özel hukuk hükümlerine veya varsa sözleşmelerindeki koşullara göre görevlerine son verilebilen müstahdemler, emeklilik rejiminden faydalanmışlardır.

Müstahdeme sözleşme gereğince işlem yapılacağı; sözleşme bulunmadığı takdirde, bunların istihdam biçimlerinin bağlı oldukları dairelerce belirleneceği ve bu şartları kabul ederek hizmet alanların, hiçbir talep ve şikâyet haklarının olmayacağı belirtilmiştir.

788 sayılı Kanunda, devlet memurlarının bazı sosyal hakları belirlenerek, sosyal yardımlara yer verilmiştir. Devlet dairelerindeki sınıf, derece ve memuriyet unvanlarının ve aylıklarının tek ücret sistemi ve eşitlik ilkelerine uygun olarak ayarlanmasını sağlayacak bir anlayış geliştirilmek istenmiştir. Memurların aylıklarının hesaplanmasında gösterge (asli maaş) ve katsayı (emsal), mahrumiyet zammı gibi kavramlar geliştirilmiştir. Kanunda sicil sistemi benimsenmiş ve açık bir disiplin rejimi öngörülmüştür.⁴¹

40 Öztürk, Ali (2001), "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 42, Temmuz-Eylül, 2001, s.5 (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m1.pdf>).

41 Akgüner, Tayfun (1992), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, s.7.

Me'mûrîn Kanunu, memuriyete girmek için belli bir öğrenim şartı aramış, sınavdan geçme ilkesi, kariyer ilkesi ve meslekte yükselme esası getirmiştir. Kadınların da memur olabileceğini düzenlenmiştir.⁴²

788 sayılı Me'mûrîn Kanunu'nun birinci maddesindeki memur tanımında "umumi (genel) ve hususi (özel) bütçe" ifadesinin kullanılması yerel yönetim memurlarının da bu Kanuna tabi olup olmadığı hususunda tereddüt oluşturmuştur. Kanunun sadece merkezi idarenin memurunu düzenlediği, yerel yönetimlerin çalışanlarını ilgilendirmediği ileri sürülmüştür. İki yıl sonra 1928 yılında durum TBMM tarafından açıklığa kavuşturulmuştur. TBMM'nin 1928 tarih ve 468 sayılı Kararıyla devlet memurunun genel bütçeden maaş aldığı, belediyelerin ise genel bütçe içinde olmadığı belirtilerek belediye personelinin 788 sayılı Me'mûrîn Kanununa tabi olunmadığı açıklığa kavuşturulmuştur.⁴³ Böylece tek sistem kurulurken, devlet memuru, belediye memuru ayrımı ortaya çıkmıştır. Ancak memur ve müstahdem kavramları belediye kadroları içinde de yer almıştır. Belediyelerde 1965 yılına kadar işçi dışında memur, sürekli ve geçici ücretliler kadrolarından oluşmaktadır.

Tablo 5: 1930-1960 Yılları Arasında Belediye Personelinin Sayısal Görünümü

Yıl	Maaşlı Memur	Daimi Ücretli	Geçici Ücretli	Toplam
1932	-	-	-	3.180
1938	-	-	-	10.587
1946	4.306	13.591	4.806	22.703
1950	5.977	3.513	8.380	17.870
1955	8.243	9.542	12.418	30.203
1960	9.380	13.580	20.033	42.993

Kaynak: Yavuz, Fehmi (1966) *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, TODAİE-DPT Yayını, Ankara, s.117; Belediye Personel Sistemi (1999) a.g.e., s.11-12'den.*

42 Öktem, M. Kemal (1992), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, S.2, Haziran, s.86.

43 *Belediye Personel Sistemi (1999)* (Ed. B.A. Güler), TODAİE Yayını, Ankara, s.10.

2.3. Tüm Personelin Maaşının Tek Sisteme Dayandırılması

2.3.1. 1108 sayılı Maaş Kanunu

788 sayılı Kanunun hükmüne uyularak yaklaşık bir yıl sonra 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı "Maaş Kanunu" düzenlenmiştir. 1108 sayılı Kanunla sadece memur ve ücretlilerin maaşlarının ödenmesi ve kesilmesi şartları belirlenmiş olup memur ve hizmetlilere ödenecek ücretlerin miktarlarına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

1108 sayılı Maaş Kanununda memurların maaşlarının verilmesi, kesilmesi, açık maaşları, izin tecavüzleri, naklen atananların maaşları, atamaların tebliği, izinlilerin maaşları, saymanların devir süreleri, vekâlet maaşları, ek görevler, makam ödenekleri, ücretlilerin mali statü ve hakları, tutuklananların, adayların maaşları gibi hususları düzenleyen maddeler yer almıştır.⁴⁴

2.3.2. 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun

18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun çıkartılarak, memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır.

1452 sayılı Kanun ile ilk defa barem rejimi uygulanmaya başlanmıştır.⁴⁵ Bu Kanunla maaş aslı (gösterge) ve emsal (katsayı) sistemi kabul edilmiş, kadrolar Bütçe Kanunlarından çıkarılarak, bu kanuna ekli bir cetvelde toplanmış, memurlar A, B, C kategorilerine ayrılarak, buna göre tayin ve terfiler düzenlenmeye çalışılmıştır.

1452 sayılı Kanun, aday memurluk süresinin en az 6 ay en çok 2 yıl olarak süreceğini düzenlemiştir. Adaylık sonunda memuriyete uygun görülmeyenlerin, başka bir daireye atanması, burada da uygun bulunmaması durumunda meslekten çıkarılacağı düzenlenmiştir.

44 Kantarcıoğlu, Selçuk (1977), *Devlet Personel Rejimi*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, s.16.

45 Sezer, İhsan (1986), a.g.e., s.74.

Kanun disiplin cezalarına ilişkin hükümleri de düzenlemiştir. Disiplin cezaları olarak ihtar (uyarma), kınama (tenbih), aylıktan kesme (maaş kat'ı), derece indirme (sınıf tenzili) ve çıkarma (ihraç) düzenlenmiştir. Memurun izin hakları da 1452 sayılı Kanunla şöyle düzenlenmiştir: Yıllık izin 30 gün, mazeret izni 8 gün (bir yılda 3 defa alınabilir), sağlık izni 3 ay (gekerirse 3 ay daha verilebilir).

1452 sayılı Kanunla, tayinlerde memurun becayiş yapabilme imkânı, üstün başarı gösterenlere takdimname verilme imkânı düzenlenmiştir. Kendi kurumuna baba, oğul, kardeş, yeğen, kayınço, enişte, amca, dayı, zevce, kız, baldızın alınamayacağına, hatta önceden alındıysa aynı dairede çalışılmayacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

2.3.3. 1453 sayılı Zabitan ve Askeri Memurların Maaşatı Hakkında Kanun

18.05.1929 tarih ve 1453 sayılı Zabitan ve Askeri Memurların Maaşatı Hakkında Kanun, 01.09.1929 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla Silahlı Kuvvetler mensupları için, 1924 Anayasasının öngördüğü tek tip ücret sistemi ve eşitlik ilkesi gerçekleştirilmiştir.

30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazetede 1452, 1453, 1464, 1476, 1477, 1498, 1511 sayılı kanunlar yayımlanmıştır. Bu kanunlardan 1452 ve 1453 sayılı kanunlarla sivil ve askeri memurların maaşları düzenlemiştir. Diğer kanunlar ise memur maaşlarının düzenlenmesi, standartlara kavuşturulması ile ilgilidir ve mevcut devlet memurlarına ilişkin düzenlemeler yapan kanunlarda değişiklik yapan ve ek hükümler getiren kısa metinli kanunlardır.

2.3.4. 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun

1939 yılı 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanununun 6. maddesinde, genel müfettişlik, Cumhurbaşkanlığı dairesi memurlukları, hususi kalem müdürlükleri, mütercimlik, elçilikler, valilik ve hukuk müşavirliklerini istisnai görev yerleri olarak açıklanmış ve bu görevlere ise ilk girişte aranması gereken şartlara uyulmaksızın, kadro derecesi üzerinden memur atanabileceği belirlenmiştir.

Barem Kanunu olarak da bilinen 3656 sayılı Kanunun, memur maaşlarını 14 dereceye ayırmış, dereceler içinde maaşlarda denklik prensibi getirmiştir. Kanunun 13. maddesine göre özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren görevlere devlet memuriyetinde hiç bulunmamış veya memuriyetle ilgileri en az beş yıldan beri kesilmiş kimseler getirilebilecektir. Gerek istisnai, gerekse ihtisas kadrolarında çalışanlar, mükteseplerinin üzerindeki kadrolara atanabildiklerinden diğer memurlara kıyasla daha üst derecelerden aylık alma imkânını kazanmışlardır.⁴⁶

*"1930 Dünya Ekonomik Bunalımının bir sonucu olarak, devlet bütçesindeki açıklar, memur aylıklarına yeni vergiler getirilerek kapatılmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla, memur aylıkları ile işçi ücretleri arasında bir fark doğmaya başlamış, böylece kamu personel rejiminden sapmalar ortaya çıkmıştır. 1939 yılında çıkarılan 3656, 3659 ve 3601 sayılı Kanunlarla personel rejimi yeniden düzeltilmeye çalışılmış, özellikle genel ve katma bütçeli idarelerde çalışan memurlarla, askeri personelin aylıklarının birleştirilmesini öngören düzenlemeler yapılmıştır."*⁴⁷

3656 sayılı Kanunla, memur alım ve istihdam usulü daha ayrıntılı belirlenmiştir. Kanunla memuriyete girişte yarışma ve ehliyet sınavı uygulanacağı, başvuran sayısı birden fazla olmazsa yarışma sınavı yapılmaksızın yeterli sınavı yapılması düzenlenmiştir. Mesleki öğrenim görenler ile istisnai memurlar giriş sınavlarının istisnası olarak öngörülmüştür. Ancak, büyük bir kitle oluşturan mesleki öğrenim görenler ve zorunlu hizmet görenlerin bu sınavlardan istisna tutulması bu sistemin uygulanmasını zayıflatmıştır.

3656 sayılı Kanunun düzenlemeleri yirmi beş yıl yürürlükte kalmış, getirdiği derecelendirme sistemi ve maaşlarda denklik ilkesi zamanla geçirdiği değişikliklerle bozulmuş, 1965 yılında yürürlükten kaldırılarak yerine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kabul ettiği maaş sistemi konulmuştur.

46 Sezer, İhsan (1986), a.g.e., s.104.

47 Akgüner, Tayfun (1992), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, s.7.

2.3.5. 1940'lı Yıllarda Sivil ve Askeri Memurlar ve Memuriyetleriyle İlgili Düzenlemeler

28.01.1942 tarih ve 4178 sayılı Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalade Zam Hakkındaki Kanun ve aynı yılda 4327 ve 4332 sayılı bu Kanuna Ek Kanunla, memurların aylık miktarları sınıflandırılarak belirli oranlarla zam yapılmıştır. Sonra yakacak yardımı ve gündelikleri zamlanmıştır. Bu Kanun, İkinci Dünya Savaşının yarattığı ekonomik sıkıntıların memurlar üzerindeki etkisini bir ölçüde giderebilmek amacıyla çıkarılmıştır. Kanun, genel ve katma bütçeli kurumlardan aylık alan memurların yanı sıra, Silahlı Kuvvetler personelinin, KİT personelinin ve diğer kanunlara tabi personelin aylıklarına da zam yapılmasını öngörmüştür.⁴⁸

24.7.1944 tarihinde 4598 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair 3656 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 21.06.1944 tarihinde üç kanun (4598, 4600, 4601 sayılı Kanunlar) çıkarılarak, sivil ve asker memurların aylıklarında yeniden düzenleme yapılmıştır. Bu kanunlarda memura zam yapılması ve maaşların arttırılması, eş ve çocuklara verilecek yardım ve zammın düzenlenmesi yapılmıştır.

12.04.1945 tarihli ve 25.12.1945 tarihli Resmi Gazetelerde sivil ve askeri memurların maaşlarına ve emekliliklerine ilişkin personel maaş kanunlarında (3656, 3661, 3779 sayılı Kanunlar) değişiklik yapan kanunlar (4712, 4713, 4716, 4805, 4806, 4807 sayılı Kanunlar) yayınlanmıştır. Bu kanunlarla devlet memurlarına ait barem cetveli değiştirilmiş ve memur maaşları bir miktar yükseltilmiştir. Bu düzenlemelerin yapıldığı 1945 yılında devlet memurları ile birlikte KİT personeline de bir defaya mahsus olmak üzere bir maaş tutarında ikramiye ödenmiştir. Emekli maaşı ödemesi için aylık kesenek miktarı yeniden düzenlenmiş personele ilave gelir öngörülmüştür. Sonraki yıllarda da memur aylıkları yeniden yükseltilmiştir.

10.06.1949 tarih ve 5439 sayılı Me'mûrîn Kanununa Ek Kanun çıkarılarak, temel Memur Kanunu olan 788 sayılı Me'mûrîn Kanununun eksik tarafları olan işe alma usulü, ülke içinde tayin, üstün başarıyı ödüllendirme, ikramiye gibi düzenlemelere ilişkin hükümler getirilmiştir.

48 Sezer, İhsan (1986), a.g.e., s.104.

3. MERKEZİ PERSONEL SİSTEMİNİN TEMEL İLKELERİ VE UYGULAMALARI

Hizmete Alma, İstihdam ve Atama: 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Me'mûrîn Kanunu 4. maddesinde memur olmanın genel ve asgari koşulları belirlenmiş, özel şartları ise kurumların kendi kanunlarına bırakmıştır. Zamanla Bakanlıklar kendi kanunlarında bu genel şartlara ilave olarak daha üst seviyede özel şartlar da getirmiştir. 788 sayılı Kanunla getirilen devlet memurluğu genel şartları şunlardır:

- a) Türk olmak,
- b) Siyasi haklardan mahrum olmamak,
- c) İyi ahlak sahibi olmak, haysiyet ve namus kırıcı cürüm işlememiş olmak ve ağır hapis mahkûmiyeti almamış olmak,
- d) En az ortaokul mezunu olmak; bu şartı taşıyan isteklilerin çok olması halinde veya ortaokul mezunu olmaması halinde yarışma sınavı yapılarak işe alınır. Meslek okullarında öğrenimini tamamlayanlar, ortaokulu bitirmemiş bile olsa kendi melekleri alanında memur olabilirler,
- e) Askerlik hizmetini bilfiil yapmış olmak veya yedeğe alınmış olmak veya askerlik yapmaya elverişli olmadığının tespit edilmiş olmak veyahut ertelenmiş olmak,
- f) Yabancı uyruklu kadınla evli olmamak,
- g) Bulaşıcı hastalıklara yakalanmamış olmak veya görevini sürekli olarak yapmaya engel beden ve akıl sakatlığı ve hastalığı bulunmamak.

Pek çok kamu kurum ve kuruluşu genel şartlara ilave olarak tahsil, yabancı dil, mesleki bilgi, yetenek gibi özel şartlar getirmiş ve bu bilgi ve yetenekler işe girişte yarışma ve yeterlik sınavlarıyla ispat etme şartına bağlanmıştır. Örneğin 1930 tarihli Dâhiliye Memurları Kanununda, 788 sayılı Kanunun genel şartlarına ilave olarak dördüncü ve daha yüksek dereceli memuriyetler için yani merkezdeki şube müdürleri, kaymakam, mektupçu, hukuk işleri müdürü, emniyet müdürü meslekleri için yüksek okul şartı koymuştur.

788 sayılı Kanun 5. maddesinde de müstahdem olmanın şartlarını benzer bir şekilde düzenlemiştir. Kanunun 6. maddesinde “Kadınların memur ve müstahdem olmaları caizdir. Ne gibi memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilecekleri her vekâletin memurlarına ait kanunlarında tespit olunur” denilmiştir.

788 sayılı Kanunun öngördüğü işe ilk girişte yarışma sınavı ilkesi 1939’a kadar çok fazla uygulanamamış, kanunun getirdiği koşulları taşıyanlar arasından kurumların başındakilerin takdiriyle işe alımlar gerçekleşmiştir.⁴⁹ 1939 yılı 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanunun 17. maddesinde: Mesleki öğrenimlerine dayalı olarak kendi meslekleriyle ilgili dairelere görevlere girenler ile istisnai ve ihtisas kadrolarına alınanlar hariç, ilk kez devlet memurluğunun yarışma ve yetenek sınavıyla alınmaları esas tutulmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren askeri personel hariç tüm devlet memurları için genel personel kanunu⁵⁰ niteliğindeki 788 sayılı Kanun, işe girişte genel şartları belirlemiş, özel şartları ise işe alma makamları olan bakanlıklara ve kurumlara bırakılmıştır. 1939 yılından itibaren de kamu kurum ve kuruluşlarının işe alımda adaylar arasında yarışma sınavı düzenlemeleri tek aday varsa da yetenek sınavıyla almaları istenmiştir.

1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Me’mûrîn Kanunu birinci maddesinde memur tarif edilerek, kamu görevlerinde memur ve müstahdem olarak çalıştırılacağı belirtilerek iki tür istihdam biçimi getirilmiştir. 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanunun 19. Maddesinde daimi müstahdem, 9. maddesinde de geçici müstahdem düzenlenmiş ve böylece geçici hizmetli istihdamı oluşturulmuştur.

Geçici müstahdemlik, odacı, kolcu, bekçi, evrak dağıtıcısı, gemi mürettebatı, ücretli ve aidatlı tahsildar, daktilo ve steno gibi müstahdemlerden oluşmaktadır. Geçici müstahdemler 3656 sayılı Kanunun hükümlerine tabi değildir. Kanunun 9. maddesinde “geçici sürelerle görülmesi gereken

⁴⁹ Aslan, Onur Ender (2012), a.g.e., s.388.

⁵⁰ Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.28

ve sürekli mahiyet arz etmeyen hizmetlerin bütçe kanunlarına bağlı E cetvellerine dahil tertiplerden alınacak kadrolarla idaresi caizdir" denilmesiyle yeni bir istihdam türüne yol açılmıştır.⁵¹ Müstahdemlerin kadroları memurlarınki gibi kendi teşkilat kanunlarında gösterilmeyip, her yıl bütçe kanunlarında açılan ve daimi müstahdemler için D, geçici müstahdemler için E cetvelleriyle belirlenmekteydi.

788 sayılı Me'mûrîn Kanununa 1949 yılında getirilen bir düzenlemeyle, bakanlara, memurlarını kadrolarıyla birlikte yurt içinde dilediği yerde çalıştırabilme yetkisi verilmiştir. 1949 yılında getirilen bu düzenlemeye göre,⁵² "Bakanlar, merkez ve iller teşkilâtında aylıkla çalışan her hangi bir memuru tayinindeki usule göre, yapılması o Bakanlığa ait bir iş için, orada Bakanlık teşkilâtı ve boş vazife bulunup bulunmamasıyla kayıtlı olmaksızın, kadrosuyla yurt içinde dilediği yerde çalıştırabilirler."

Yükselme: 18.03.1926 tarih ve 788 sayılı Me'mûrîn Kanununun 7. maddesine göre "memuriyete girenlerin mensup oldukları vekâletlerin kendi memur kanunlarında miktarı tespit olunmak üzere en az altı ay en çok iki yıl adaylık süresi geçirirler."⁵³ Yükselme ise 788 sayılı Kanunun 20. maddesinde düzenlenmiştir. Yükselme derece yükselmesi şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre, her memuriyette terfi için en az üç yıl geçirmiş olmak gerekir.

Terfide kıdem esastır. Kıdemde eşitlik halinde ehliyet tercih sebebidir. Ehliyetin takdiri yetkili kurullara aittir. Bu şekilde yetkili kurullarca terfi onaylanmayan memura her üç yılda bir yüzde on zam yapılır. Terfi ettirilip de boş bir kadro olmadığından terfi edemeyenlerin asıl maaşına yüzde onbeş zam yapılır.

18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanuna⁵⁴ göre üst dereceye yükselme için en az

51 Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.35.

52 10 Haziran 1949 tarih ve 5459 sayılı Me'mûrîn Kanununa Ek Kanun (16 Haziran 1949 tarih ve 7234 sayılı Resmi Gazete).

53 18 Mart 1926 tarih ve 788 sayılı Me'mûrîn Kanunu (31.03.1926 tarih ve 336 sayılı Resmi Gazete).

54 18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete).

üç sene bir derecede bulunmuş olmak şarttır. Bir yüksekokuldan mezun olanlar için bu süre iki yıldır. Derece silsilesi bulunmayan memuriyetlerde her daire ve teşkilat Me'mûrîn Kanunu hükümlerine göre bir memurun en fazla üç üst derece memuriyete atanması uygundur. A cetvelindeki memuriyetlere terfi edebilmek için en az 15 yıl devlet hizmetinde bulunmak ve yüksekokul mezunu olmak şarttır. Halen B cetvelinde bulunan ve yüksekokul mezunu olmayan memurlar 20 yılı geçmek şartıyla A cetveline terfi edebilirler.

1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanununun 7. maddesinde ise bir üst dereceye yükselme için bir derecede en az dört yıl bulunmak ve o derecenin maaşını almış olmak şarttır. Yüksekokul mezunları için bu süre üç yıldır. Süresi dolmadan bir üst dereceye atanmak, iki derece birden yükselmek veya yükselme için üst derecede boş bir kadro olmaması hallerinde yükselmeyi kanun istisnai hal olarak düzenlemiştir. İhtiyaç halinde iki üst dereceye yükselme veya süresi dolmadan bir üst dereceye yükselme imkânı istisnai olarak getirilmiş ve bu durumda süresi dolana kadar bir alt derecenin maaşının alınacağına hükmolunmuştur. Süresini iki terfi dönemi doldurduğu halde üstten boş bir kadronun olmaması durumunda da maaş açısından yükselme yapılabileceği düzenlenmiştir.

3656 sayılı Kanunun yükselmeyle ilgili maddeleri 1944 yılında 4598 sayılı Kanunla⁵⁵ değişikliğe uğramıştır. Bu düzenlemeyle yükselme için bulunulan derecede bekleme süresi yüksekokul mezunu olan ve olmayan için aynı hale getirilerek üç yıl olarak kabul edilmiştir. Bulunulan derecede en az üç yıl beklemiş, o derecenin maaşını fiilen almış ve bir üst dereceye ehliyet kazanmış olmak şartı getirilmiştir. Ehliyetin memurun mesleki bilgisi, başarı durumu, sicili, amir ve müfettişlerce saptanan tezkiyeler dikkate alınarak takdir olunur.

55 21.06.1944 tarih ve 4598 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit Ve Teadülüne Dair Olan 3656 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun (24.06.1944 tarih ve 5739 sayılı Resmi Gazete).

1944 yılında 4598 sayılı Kanunla değiştirilen 3656 sayılı Kanunun terfi ile ilgili 8. maddesi şöyle düzenlenmiştir: Buldukları derecede kanuni sürelerini doldurdıkları ve yükselmek için ehliyet sahibi oldukları halde hususi teşkilat kanunlarının koyduğu yaş, meslek, öğrenim gibi kayıtlar ve şartlar dolayısıyla üst dereceye geçirilemeyenler ile kanuni hükümler dairesinde yükselmeye hak kazanmış buldukları halde kadroda açık yer olmaması, buldukları memuriyetlerde üst derece bulunmaması veya buldukları memuriyette kalmalarına idarece lüzum görülmesi nedeniyle terfi edemeyenlere, atamaya yetkili makamlarca onaylandıktan itibaren bir ay içinde buldukları kadrolarda bir üst derece maaşı verilir. Bu düzenlemelerle getirilen hükümler 657 sayılı Kanun çıkana kadar dönem boyunca uygulanmıştır.

Sınıflandırma: 18.03.1926 tarih ve 788 sayılı Me'mûrîn Kanununun geçici ikinci maddesi "Devlet dairelerinde memurların sınıf, derece, unvan ve aylıklarının eşitlik ve bütünlüğünü sağlamak için özel bir kanun hazırlanacaktır..." hükmünü getirmiştir. Hükmün amacı Osmanlı idaresinden kalma sınıf, derece ve unvanlar üzerinde bir düzenlemenin zorunluluğuna işaret edildiği belirtilmektedir.⁵⁶ Bu kanun hazırlığı yapılmış, konu kısmen 18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunda yer almıştır. 1452 sayılı Kanun sınıflandırma yapmamış, mevcut unvan ve aylık derecelenmesi, yeniden düzenlenerek yeni seri cetveller oluşturulmuştur. Cumhuriyet öncesinde unvan ve aylıklar dikkate alınarak 53 derece oluşturulmuşken 1452 sayılı Kanun bu adedi A, B ve C cetvelleri (serileri) altında 20 derece olarak düzenlenmiştir.

1452 sayılı Kanunun 1. maddesine göre: "*Bilumum devlet memurları için (hâkimler, muallimler dahil ve zabitan ve askerî memurlar hariç) yirmi derece tayin edilmiş ve derecelere ait maaş asılları merbut (1) numaralı cetvelde gösterilmiştir. Tekaüt ve harcırah hesabında ve muhtelif kanunların maaşlara ait hükümlerinde bu cetvelde yazılı maaş asılları esastır. Birinciden beşinciye kadar olan dereceler (A) serisi, altıncıdan on üçüncüye kadar olanlar (B) serisi, on dördüncüden yirminciye kadar olanlar (C) serisi itibar olunur.*"

⁵⁶ Demir, İbrahim (1973), a.g.e., s.59.

Tablo 6: 1929 tarihli ve 1452 sayılı Kanunda Memurların Derece ve Maaşlarını gösterir (1) Numaralı Cetvel

Derece	Maaş Asılları
1	150
2	125
3	100
4	90
5	80
6	70
7	60
8	50
9	45
10	40
11	35
12	30
13	25
14	22
15	20
16	17,5
17	16
18	14
19	12
20	10

Kadroları unvanlara göre derecelendirerek aylıklarının standartlara bağlandığı bu barem sisteminde sadece A cetvelinde tahsil dikkate alınarak derecelere yansıtılmıştır. 1939 tarihli ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü Hakkında Kanun, bu sisteme tahsili de ilave ederek unvan standartları tahsille pekiştirilmiştir. Düzenlemeyle, derece sistemi bozulmamış, ödenecek aylık miktarlarında tahsil de etkili bir unsur olmuştur. Beş ve daha yüksek dereceli görevlere atanmak için yüksek tahsil zorunluluğu getirilmiştir. Barem usulü olarak bilinen bu düzenlemeler 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa kadar yürürlükte kalmıştır.

Tablo 7: 1929 tarihli ve 1452 sayılı Kanunda Memurların Derece ve Maaşlarını gösterir (2) Numaralı Cetvelde düzenlenmiş teşkilatlardan biri (Dâhiliye Vekaleti: Vilâyetler İdaresi Umum Müdürlüğü Cetveli)

Derece	Memuriyetin nev'i	Adet	Lira
4	Müdür	1	90
7	Müdür muavini	1	60
11	Mümeyyiz	1	35
12	Mümeyyiz	1	30
15	Dosya memuru	1	20
16	Kâtip	7	17,5
18	Kâtip	3	14

Tablo 8: 1929 tarihli ve 1452 sayılı Kanunda Memurların Derece ve Maaşlarını Gösterir (2) Numaralı Cetvelde düzenlenmiş teşkilatlardan biri (Dâhiliye Vekaleti: Vilâyat Memurları Cetveli)

Derece	Memuriyetin nev'i	Adet	Lira
1	Birinci sınıf Vali	3	150
2	İkinci sınıf Vali	5	125
3	Üçüncü sınıf Vali	16	100
4	Dördüncü sınıf Vali	16	90
5	Beşinci sınıf Vali	23	80
4	İstanbul vali muavini	1	90
5	Birinci sınıf vali muavini	1	80
6	İkinci sınıf vali muavini	2	70
8	Birinci sınıf mektupçu	3	50
9	İkinci sınıf mektupçu	5	45
10	Üçüncü sınıf mektupçu	16	40
11	Dördüncü sınıf mektupçu	16	35
12	Beşinci sınıf mektupçu	23	30
15	Tahrirat mümeyyizi	2	20

16	Tahrirat kâtibi	1	17,5
18	Tahrirat kâtibi	15	14
20	Tahrirat kâtibi	128	10
16	Evrak memuru	1	17,5
18	Evrak memuru	14	14
20	Evrak memuru	48	10
18	Evrak kâtibi	3	14
20	Evrak kâtibi	113	10
16	İdare heyeti kâtibi	1	17,5
18	İdare heyeti kâtibi	14	14
20	İdare heyeti kâtibi	89	10
10	Birinci sınıf nüfus müdürü	3	40
11	İkinci sınıf nüfus müdürü	1	35
12	Üçüncü sınıf nüfus müdürü	10	30
13	Dördüncü sınıf nüfus müdürü	20	25
14	Beşinci sınıf nüfus müdürü	9	22
15	Altıncı sınıf nüfus müdürü	20	20
16	Nüfus kâtibi	2	17,5
18	Nüfus kâtibi	13	14
19	Nüfus kâtibi	49	12
20	Nüfus kâtibi	90	10
9	Umuru Hukukiye müdürü	5	45
18	Umuru Hukukiye kâtibi	5	14
20	Umuru Hukukiye kâtibi	6	10
11	Tasdiki tabiiyet mümeyyizi	1	35
12	Tetkik memuru	1	30
15	Kâtip	1	20
12	Evrak memuru	1	30
15	Mukayyit	1	20
11	Umuru hukukiyei muhtelite mümeyyizi	1	35
15	Kâtip	1	20
15	Daire müdürü	2	20
13	Maiyyet memuru	25	25

İzin Hakkı: 1926 yılında 788 sayılı Me'mûrîn Kanunuyla Cumhuriyet Döneminde ilk kez memurun yıllık izin hakkını düzenlenmiştir. Kanun 78. maddesinde tüm memurlara her yıl bir ay izin hakkı vermiştir. Yıllık izin için gidilecek yer uzaksa ilave olarak yol izni de verilmektedir. Öğretmenlere ayrıca yıllık izin verilmez çünkü tatil zamanlarında izinli sayılmıştır. Yıllık izin zamanlarında memurun maaşı ve memurluk statüsü devam eder. Kanun, iki veya üç yılın iznini birleştirmeyi de mümkün kılmıştır.

788 sayılı Me'mûrîn Kanunu 79. maddesinde de mazeret iznini düzenlemiştir. Mazeret hali meşru ve zorunlu bir mazerete dayanıyorsa, izinler amirinin oluruyla en çok sekiz güne kadar verilebilir. Mazeret izni bir yılda en çok üç kez verilebilir. Üçten fazla verilecekse de yıllık izinden mahsup edilir. Mazeret izni daire amirlerinin oluru üzerine ilçelerde kaymakamlar, il merkezlerinde valiler tarafından verilir.

Hastalık izni de 788 sayılı Me'mûrîn Kanununun 84. maddesiyle düzenlenmiştir. Hasta memura hastalığının resmi tabiplerin raporları üzerine izin verilmektedir. Kanun memurun kıdemini üç kategoride değerlendirerek, hastalık izinlerinin sürelerini de bu kıdeme dayandırmıştır.

Memuriyeti beş yıla kadar olan memurlarda hastalık izni en çok üç aydır, lüzumu halinde üç ay daha uzatılabilir, hizmet yılı on yıla kadar olan memurlarda bu süreler altı aydır, on yıldan çok hizmeti bulunan memurlarda ise hastalık izin süresi bir yıldır ve lüzumu halinde bir yıl daha uzatılabilmektedir.

Sır Saklama Sorumluluğu: 788 sayılı Me'mûrîn Kanununa 1949 yılında 5459 sayılı Kanunla getirilen ek düzenlemeyle, memurların basına demeç verme yasağı ve sır saklama sorumluluğu ile ilgili bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, "vazifesi dolayısıyla öğrendiği, saklanması gerekli her hangi bir hususu doğrudan doğruya âmirinden başka bir kimseye duyuran veya vâki olmayan bir hali uydurarak yayılmasına sebep olan memurlar hakkında 788 sayılı Me'mûrîn Kanununun inzibati cezalarından, fiilin vahamet derecesine göre, her hangi birisi yetkili inzibat komisyonu tarafından tatbik olunur" denilmiştir.

Emeklilik Hakkı: 1923-1960 döneminde emeklilik haklarının dönemin sonuna doğru merkezi personel hizmeti olarak düzenlendiğini görüyoruz. Askeri ve mülki idarede çalışanların emekliliği 1930 tarihli Askeri ve Mülki Tekaüd Kanunu ile düzenlenmiştir. Her kamu kurum ve kuruluşu çalışanlarının emeklilik haklarıyla ilgili ayrı kanunlarla o kuruma özel tekaüd sandıkları kurulmuştur. 1949 yılında 5434 sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı kurulmuştur. 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu,⁵⁷ 1930 tarihli Kanunun yerini almış, asker ve sivil bürokrasinin emeklilik haklarını bir bütün olarak düzenlemiştir. 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunuyla, o güne kadar var olan merkezi idare, yerel idareler KİT'ler çalışanları için kurulu çeşitli kurumlara ait tekaüd sandıkları Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına devredilmiştir. Ülke genelinde emeklilik hizmetleri, merkezi personel hizmeti haline gelmiştir.

Sendikal Haklar: 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunuyla kamu yönetiminde çalışan memur, müstahdem ve işçilerin sendika hakkı yasaklanmıştır. 1938 yılında çıkarılan Cemiyetler Kanununda da memur ve işçiler için sendika ve dernek kurma yasağı getirilmiştir. Cemiyetler Kanunla düzenlenmiş olan memur ve müstahdemlerin derneklere üye olma yasağı 1964 yılına kadar devam etmiştir. Bu dönemde memurlar siyasal derneklere üye olamaz, siyasal yayın ve açıklamalarda bulunamaz, sendikalara üye olamaz, grev yapamaz bir çalışan durumundadır.⁵⁸

4. MERKEZİ PERSONEL ÖRGÜTÜ KURMA ÖNERİ VE GİRİŞİMLERİ

4.1. Yabancı Uzman Raporları ve Önerileri

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusu parlamento, üniversiteler, çeşitli düşünce çevreleri tarafından tartışılmaya başlanmıştır. Böylece kamu yönetimi reformu konusuyla ilgili olarak, çoğunun yabancı uzmanlara hazırlatıldığı bir dizi raporlar dönemi başlamıştır.

57 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, (17.06.1949 tarih ve 7235 sayılı Resmi Gazete).

58 Gülmez, Mesut (2002), *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku*, TODAİE Yayını, Ankara, s.5-8.

Bu dönemde hazırlanan raporlar 1933 yılında Walker D. Hines ve arkadaşları, 1949 yılında Dr. Fritz Neumark, Thornburg Raporu (1949-1950), 1951 yılında Barker, 1951 yılında James W.Martin ile Frank C.E. Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas, 1959 yılında Maurice Chailloux Dantel tarafından 1962 yılında Van Mook ve yine 1962 yılında Fisher tarafından hazırlanan kişisel veya komisyon raporlarıdır. 1958 yılında da TODAİE'nin konuyla ilgili bir raporu bulunmaktadır.

Raporların çokluğu konunun on beş yıl kadar gündemde tutulduğunu, acil düzenleme gerektiren bir konu olduğunu ancak henüz bir düzenleme yapılmadığını da göstermektedir. Bu raporlardan 1960 öncesi hazırlananlara aşağıda kısaca değinilecektir.

1933 Hines Raporu: Walker D. Hines ve arkadaşlarının; 1933-1934 döneminde "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" adlı çalışması Mayıs 1934'de dönemin İktisat Vekili Celal Bey'e sunulmuştur.⁵⁹ 1932 yılında Türkiye Cumhuriyeti Devleti, ABD'deki uzmanlara açık olarak altı kişilik bir iktisadi danışmanlık kadrosu açmıştır. Bu kadrolara alınan yabancı uzmanlar ayrıntılı bir ekonomik rapor hazırlamak, bu raporda dile getirilecek önlem ve adımların gerçekleştirilmesini sağlamak üzere çalışacaklardı. Amerikalı uzman, Walker D. Hines iktisadî uzman olarak görevlendirilmiş ve Türkiye'ye gönderilecek ABD heyetinin başına seçilmiştir. Hines, Türkiye üzerine bir buçuk yıl kadar çalışmış ve gözlemlerde bulunmuştur.

Hines'in raporu kamu rejiminin bulunduğu duruma değinmesi bakımından bu alanda yapılmış ilk çalışmalar arasında anılmaktadır. Hines Raporunda planlı bir kamu rejiminden ziyade liberal sayılabilecek bir kamu yapılanması savunulmuş, sınıai kalkınmanın Türkiye'nin öncelikli hedeflerinden biri olması gereğine herhangi bir vurgu yapılmamıştır.⁶⁰

59 Kara, Bülent (2006), "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar" C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, Cilt 30, Sayı 2, s.151 (<http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/1460.pdf>).

60 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.152.

1949 *Neumark Raporu*: İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark'ın 1949 yılında hazırladığı "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor"⁶¹ bu konudaki ilk çalışma özelliğini taşımaktadır. Bu raporda Türk personel sistemi üzerinde detaylı araştırma ve analizler yapılmış olup, sistemin aksayan ve işlevsiz yönlerine yönelik olarak teftiş sisteminin güçlendirilmesi, kamu personelinin dengesiz dağılımının giderilmesi, maaş sisteminin geliştirilmesi, gereksiz külfet getiren personel harcamalarının disipline edilmesi gibi önerilerde bulunulmuştur.

Bu rapor kamu yönetiminin işleyişine ilişkin olarak hazırlanan ilk çalışmadır. Raporda, teftiş sisteminin güçlendirilmesi, personelin dengesiz dağılımının giderilmesi, maaş sisteminin geliştirilmesi gibi temel sorunlara çözümler vurgulanmıştır.

1949-1950 *Thornburg Raporu*: 1948 Temmuz ayında Türkiye, Marshall Planı'na alınmış ve ABD ile İktisadi İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır. Bu yardım Türkiye'nin, 1947 yılında makine ve teçhizat için yardıma ihtiyaç duyduğunu belirterek Marshall Planı'na alınması ve bu plandan 615 milyon dolar yardım yapılmasını istemesi üzerine yapılmıştır. Bu anlaşmanın hemen ardından yardım programını yürütecek bir Amerikan Heyeti Türkiye'ye gelerek Ankara'ya yerleşmiştir.⁶²

Thornburg Raporu, Max Weston Thornburg'un arkadaşlarıyla birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler ve yazdığı "Türkiye Nasıl Yükselir?" (1949) ve "Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi" (1950) adlı iki çalışmadan oluşmaktadır. Raporda nitelikli uzman ve danışmanlara gerek olduğu, iyi yetişmiş personelin temini için yeterli ilkesine önem verilmesi gerektiği uygun bir ücret sisteminin kurulması gerektiği belirtilmiştir.⁶³

61 Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında) (1963) Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, s.2-37.

62 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.153.

63 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.154.

1951 Barker Raporu: 1951 yılında Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın (Dünya Bankası) finanse ettiği ve başında James M. Barker'in olduğu 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan "Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor"⁶⁴, Türk kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası uygulanması tavsiye edilmiştir. Ayrıca hazırlanacak politikayı değişen şartların ışığı altında gözden geçirip sürdürmek amacıyla Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması fikri, ilk olarak Barker Raporunda dile getirilmiştir.

Barker Raporu, Türk idari sisteminin sorunları ile ilgilenerak, bir devlet personel dairesi kurulması ve yine devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi gibi öneriler getirmekte ve merkezîyetçi sistemi, yetkilerin alt kademelere verilememiş olması kapsamında eleştirmektedir.⁶⁵

Raporda hizmetler sınıflandırılmamıştır, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayandırılmaktadır. Raporda ekonomik içerikli tespitlerde de bulunarak, maaşların arttığını ancak memurun satın alma gücünün azaldığı belirtilir. Bu tespitlerin ardından raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması ve kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması önerilmiştir.

Baker Raporunda, üyelerinin hükümet ve yabancı uzmanların yardımlarıyla tarafsız bir "Kamu Yönetimi Komisyonu" kurularak, söz konusu komisyonun devlet yönetimini iyileştirecek önerilerde bulunması, otoriter devlet anlayışının önüne geçilmesi, önemli kararların yüksek makamlara sunulması, memurlara geniş sorumluluklar yükleyen uygulamadaki yasal hükümlerin kaldırılması, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının arttırılması, memur sayısının azaltılması, ülkedeki personel eğitimini gerçekleştirecek bir "Merkezi Personel Dairesi"nin kurulması önerilmektedir. Bürokrasiye siyaset karıştırılmaması, gereksiz yere memurların görevlerinden alınmaması, memurların siyasete karışmamaları, devlet kurumlarının gereksinimi olan araç-gereç ve maddeleri satın almak üze-

64 Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları a.g.e., s.38-68.

65 Barker Raporunda, personel ve barem yasalarının getirdiği sistemin yetersiz kaldığı, hizmete alma çoğu kez gereksinime göre yapılmadığı için devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmakta olduğu belirtilmiştir.

re, merkezî bir tedarik kurumunun kurulması, Maliye Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması, basitleştirilmiş bir muhasebe sistemine geçilmesi önerilmektedir.⁶⁶

1951 Martin ve Cush Raporu: James W.Martin ile Frank C.E. Cush tarafından 1951 yılında hazırlanan "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor"⁶⁷da yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir. Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması fikrine ilk olarak 1950'de hazırlanan Barker Raporu'nda değinilmişti.

Raporda merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği vurgusunun öne çıktığı bir kamu reformu önerisi de yer almaktadır. Bu çalışma yine kamu reformu çerçevesinde kamu maliyesinin temellerine ilişkin önemli saptamalar içermesi bakımından da önemlidir. Personel sorunlarının çözümü için getirilen öneriler arasında, devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması yer alıyordu.⁶⁸

1952 Leimgruber Raporu: İsviçre eski Başbakanı Profesör Walter Leimgruber, 1951 yılında hükümetin isteği üzerine idare teşkilatı ve personel sistemi üzerine yaptığı etütleri bir rapor haline getirerek 1952 yılında teslim etmiştir.⁶⁹

Raporda bakanlıkların örgütlenme sistemi ve personel usulleri üzerinde durulmuştur. Buna göre "zat işleri"nin yerine geçecek bir örgütün kurulabileceğine yer verilmiş olup, kamu personelinin ücret rejimi, çalışma saatleri, sınıflandırılması, hukuki statüleri hakkında önemli tavsiyelerde bulunulmuştur. Kamu personelinin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma

66 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.153.

67 Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., s.69-109.

68 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.156.

69 Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları a.g.e., s.139-169.

saatleri, kadrolardaki şişkinlik ve sınıflandırma konularında görüşlere yer verilmiştir.⁷⁰

1959 Maurice Chailloux-Dantel Raporu: Maurice Chailloux Dantel tarafından 1959 yılında "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma"⁷¹ isimli rapor hazırlanmıştır. TODAİE'de Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir süre çalışan, Fransız İdare ve Personel Uzmanı olan Dantel'in başkanlığında bir komisyon Türkiye'de Devlet Memuriyeti ve Reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında çalışmış ve raporlar hazırlamıştır. Bu çalışmaları da TODAİE'de üç cilt olarak teksir edilmiştir. Raporla Türkiye'de sosyal, kültürel ekonomik gibi her şeyin değiştiğini ancak buna paralel olarak idarenin ve personel yapısının değişmediğini, idari reformun şart olduğunu, reform içinde en acil konunun da personel reformunun olduğu belirtilmektedir. İdarenin bütünlüğünü engelleyen aşırı kurumsal kimlik ve bağlılığın oluşturduğu kurumsal imtiyazlı örgüt ve personeli için bir inceleme yapılması gerektiği, bakanların ve üst kademe yöneticilerin personel üzerindeki yetki görev ve sorumluluklarını şahsileştirmeleri, özellikle özerk idarelerde kişilere göre yönetim sergilenmesi, personel arası farklılıklara yol açmakta, denetim zorlaşmakta, eşitlik prensibinden uzaklaşmaktadır. Bunu önlemek için sınıflandırma ve bunların örneklendirilmesi zorunludur. Bunun için tüm personelin hukuki yapısını da araştırarak ve oluşturacak bir merkezi idare, Devlet Personel Dairesi kurulmalıdır.

4.2. TODAİE'nin Kuruluşu ve Yerli Uzman Raporları

TODAİE'nin Kuruluşu: 1952 yılında, kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması için, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Enstitü kurulduğu andan itibaren çeşitli araştırma faaliyetlerine başlamıştır. Bunlardan en önemlisi, 1958 yılında yapılan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışmadır. Bu raporda, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana

⁷⁰ Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.157.

⁷¹ Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, a.g.e., s.111-137.

gelen değişmeler, memur maaşları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları incelenmiştir.

1958 TODAİE Raporu: Türkiye ve Ortadoęu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) 1952 yılında kurulduktan altı yıl sonra 1958 yılında “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” başlıklı çalışmayı yayınladı. Raporda Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren başlayarak memur maaşları, sınıflandırma, sosyal statü gibi konular ele alınarak Devlet personeli sistemi incelenmiştir.

TODAİE’nin bu Raporunda, barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlemeye çalışılmıştır.⁷²

Dönemin Yerli Uzman Raporları: 1951 yılında Maliye Bakanlığı tetkik kuruluna hazırlattırılan “Devlet Memurları Ücret Rejimini Islahı Hakkında Rapor” konuyla ilgili temel yerli raporlar arasındadır. Bu raporda barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır.⁷³

Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor’da, barem sistemi incelenmiş, sistemin eksik ve aksayan yönleri ortaya konulmuş çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Raporda, Maliye Bakanlığına bağlanacak merkezi düzeyde bir personel komitesi kurulması öngörülmüştür.⁷⁴

1952 tarihli “Devlet Memurlarının Ücret Rejimlerinin Islahı Hakkında Rapor” adlı Gıyas Akdeniz Raporu ücret reformu öngörmektedir. Reform önerisi, alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi konularını içermektedir.⁷⁵

72 Kara, Bülent (2006) a.g.e., s.159.

73 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.153.

74 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.158.

75 Kara, Bülent (2006), a.g.e., s.159.

DEĞERLENDİRME

1923-1960 dönemi boyunca Türkiye'de kamu reformu veya kamu personeli reformu konusundaki yaklaşımları, özellikle yabancı uzman raporları çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Burada dönemi 1945 yılı esas alınarak ikiye ayırmak da mümkündür. 1923-1945 yılları arasında, tüm memurları aynı kanuna tabi kılma, ücretlerde standart oluşturma, sınıflandırma ve derecelendirme gibi düzenlemelerle, bir memur statüsü, memurların hukuki durumlarına ilişkin sistem oluşturma çalışmalarının yoğunlaştığı bir dönemdir.

Merkezi bir personel örgütünün olmaması, etkili bir hizmet sınıflandırılmasının yapılmamış olması, işe almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması, sınav yapılması ilkesine yeterince uyulmaması, ücrette adaletin sağlanmasında yetersiz kalınması 1923-1945 arası dönemin en önemli sorunlarıdır. Tüm bu olumsuzluklara rağmen memurluk güvencesi ve ekonomik cazibesi açısından çekici bir memurluk statüsü oluşturulmuştur.

1945-1960 yılları arası özellikle yabancı uzman raporlarının hazırlandığı ve bir reform zemininin oluşturulduğu bir dönemdir. Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda, personel sisteminin yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır.

B. 1960–1980 DÖNEMİNDE MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

Osmanlı'da Tanzimat sonrası kurulan Batı tipi kamu personel rejiminde ve 1960'a kadar geçen Cumhuriyetin ilk yıllarında müstakil bir merkezi bir personel hizmetleri teşkilatı var olmamıştır. Merkezi personel hizmetleri, Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmüştür. 27 Mayıs 1960 Darbesinin ardından 17 Aralık 1960'da, henüz daha 1961 Anayasası kabul edilmeden, Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. 160 sayılı Kanun ile kurulan Devlet Personel Dairesi, 27 Mayıs Darbesi sonrasında kurulan ikinci kamu kurumu olmuştur.

Personel hizmetlerine yönelik olarak müstakil merkezi bir kurumun oluşturulması, esas olarak 1950'lerden itibaren kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesine yönelik olarak hazırlanan yabancı uzman raporlarında yer alan tavsiyelerin başında geliyordu. Müstakil merkezi bir personel hizmetleri örgütü kurulması tavsiyesi, askeri darbe süreci içinde öncelikli görülerek, hayata geçirilmiştir. 11 maddeden oluşan 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun⁷⁶ ile merkezi personel hizmetlerini yürütmek üzere Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Devlet Personel Dairesi, 1960-1984 yılları arasında 160 sayılı kanun çerçevesinde görev yapmış, 1984'de 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel başkanlığı adını almış ve teşkilat kanunu değişmiştir.

1. DEVLET PERSONEL DAİRESİ'NİN KURULUŞU

1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi, heyet biçiminde teşkilatlanmış ve Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Dairenin görevi, Kanunun geçerli olduğu kurumlardaki "personel rejimini memleketin iktisadî, malî ve sosyal şartlarına ve hukukî esaslara göre uygun bir şekilde düzen-

76 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, Resmi Gazete 17.12.1960 sayı 10683.

lemek" olarak belirlenmiştir. Buna göre, Daire, merkezi personel hizmetlerinin genel sorumlusu olarak kabul edilmiştir. Dairenin görev alanına, genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri ve belediyeler ve bunlara bağlı müesseseler, sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi müesseseler, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait bankalar, özel kanunla kurulan banka ve teşekküller, sermayelerinin yarısından fazlası iştirak suretiyle kurulan teşekkül ve müesseseler girmiştir. Subay ve astsubaylar ise, Dairenin görev alanı dışında tutulmuştur. Devlet Personel Dairesinin görev alanının askeri kurumlarda subay ve astsubay statüsündeki personel hariç olmak üzere, devlet teşkilatının bütününe personel statüsü ayrımı yapılmadan, kurumsal olarak kapsam içine alındığı söyleyebiliriz.

Devlet Personel Dairesinde esas karar organı Devlet Personel Heyetidir. Heyet, bir başkan ve beş üyeden oluşmuştur. Genel Sekreter ise, heyetin üyesi ve raportörüdür. İdare, Genel Sekretere bağlıdır ve yeteri kadar şube ve bürolardan oluşmuştur.

Bir başkan ve beş üyeden oluşan Heyet, Kanunda belirtilen koşullara haiz kişilerden ve belirlenen kurumlardan seçilir. Genel seçilme koşulu, Kanunun kapsamındaki idarelerde en az on yıl hizmet etmiş olmak, yüksek öğretim görmek ve bilgi, tecrübeleri ile temayüz etmektir. Bu genel koşullara sahip kişiler arasından, Başkan ve Genel Sekreter Bakanlar Kurulunca re'sen atanır. Birer üye ise, Maliye, Milli Savunma, Milli Eğitim Bakanlıkları, Yüksek Murakabe Heyetince doğrudan aday gösterilecek ikişer aday arasından; diğer yandan her bakanlığın merkez teşkilatındaki memurların müştereken belirleyecekleri iki mümessilden oluşacak kurulun kendi arasından seçeceği iki memur aday arasından bir üye Bakanlar Kurulu tarafından seçilir. Dairede, Heyet Başkanı, Genel Sekreter ve Heyet üyeleri yanında, verilen görevleri yerine getirmek için 46 memur kadrosu ihdas edilmiştir.

Devlet Personel Dairesinin görevleri Kanunda şöyle sayılmıştır;

- Sınıflandırma ve buna dayalı olarak eşit ve adil ücret ilkesini tesis etmek,
- Personelin kadro unvanlarını standart hale getirmek,
- Kurumların personel alması ve personelin yükselmesine ilişkin gerekli yeterlilik şartlarının belirlenmesine ilişkin genel ilkeleri belirlemek,
- Çalışma usullerinin rasyonelleştirilmesi için gerekli usul ve esasları belirlemek,
- Maaş, ücret ve diğer özlük işlerine ait gerekli değişiklikleri hazırlamak,
- Kamu personel kadrolarına ilişkin işlemler yapmak,
- Kamu personelinin seyahat yevmiyeleri ve yurt dışındaki memurların maaşlarına ilişkin görevleri yapmak,
- Genel olarak personel kayıtlarını tutmak ve kamu personelin ile ilgili doküman ve istatistiki bilgi toplamak,
- Kamu personel rejimi ile ilgili hukuki düzenlemeleri hazırlamak,
- Kamu personelinin ödev ve yükümlülüklerini tespit etmek, disiplin cezasına yönelecek hareketleri tayin etmek ve bu kuralları bütün kamu idarelerinde aynı biçimde uygulanmasını sağlamak,
- Personelin yetiştirilmesine ilişkin usul ve vasıtaları tespit etmek,
- Başbakanlıkça veya bizzat kurumca tespit edilecek benzer işleri yapmak.

Dairenin çalışma usul ve esasları Kanunda belirlenmiştir. Buna göre, doğrudan incelenen ya da iletilen konular, gerekli incelemeler yapıldıktan sonra Genel Sekreter tarafında Heyete iletilir. Heyet yukarıdaki görevler konusunda istişari karar alır, bu istişari kararlar Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulur. Daire'nin çalışma usullerine dair ayrıca sonraki yıllarda yönetmelik de kabul edilmiştir.

Devlet Personel Dairesi'nin 160 sayılı Kanunla icracı merkezîyetçi bir güce değil, istişari merkezî bir yapıya sahip olduğunu görüyoruz. Daire, genel olarak kamu personel rejimi konusunda, Bakanlar Kuruluna karar desteği veren ve görüş oluşturan bir yapıdadır.

Devlet Memurları Kanunu'nda ilk olarak kadro sürecinde Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO)'nun ortak karar alma esası (Devlet Memurları Kanunu, madde 34) getirilmiştir. 1970 yılında kabul edilen 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu,⁷⁷ kamu personel rejiminde günümüze kadar sürecek, Devlet Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı BÜMKO'nun kadro süreci içerisindeki ikili yapısını devam ettirmiştir.

2. MALİYE BAKANLIĞI'NIN YENİDEN KAMU PERSONEL REJİMİNDE ESAS AKTÖR OLMASI

1960 yılında Devlet Personel Dairesinin kurulması ile kamu personel rejiminde Maliye Bakanlığı tek aktör olmaktan çıkmıştır. 1965 yılında kabul edilen Devlet Memurları Kanunu⁷⁸ bu süreci devam ettirmiştir. Ancak DMK'nın kabul edildikten sonra beş yıl boyunca uygulanamaması ile yeniden Maliye Bakanlığı esas aktör olarak devreye girmiştir.

Devlet Memurları Kanunu, 1965 yılında kabul edilmekle birlikte, Kanunun uygulanması önce bütçe kanunları, daha sonra da özel kanunlarla ertelenmiştir. Bu çerçevede, 1970 yılında kabul edilen 1327 sayılı Kanun ile Devlet Memurları Kanunu uygulanmaya başlanmıştır. 1327 sayılı Kanun ile Devlet Memurları Kanunu'nun temel yapısı ve birçok hükmü değişikliğe uğramış, Kanuna Maliye Bakanlığı damgasını vurmuştur.

77 1322 sayılı Genel Kadro Kanun, Resmi Gazete 15.08.1970 sayı 13580.

78 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Resmi Gazete 23.07.1965 sayı 12056.

C. 1980 SONRASI MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

1980 sonrasında Türkiye’de kamu personel rejiminin idaresinde ve işleyişinde Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Devlet Personel Başkanlığı (DPB) etkilidir. Bunlardan BÜMKO sistemin idaresinde daha fazla söz sahibiyken, DPB sistemin işleyişine ilişkin bir takım görevler üstlenmiş durumdadır. Sistemin diğer aktörleri ise Başbakanlık Personel Prensipler Genel Müdürlüğü ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıdır. Bununla birlikte KİT’ler için Hazine Müsteşarlığı önemliken son dönemde taşeron aracılığı ile istihdam edileceklerin ihale sürecinin düzenlenmesi/incelenmesi dolayısıyla Kamu İhale Kurumu da personel yönetimi alanında söz sahibi olmaya başlamıştır. Tüm bunların dışında bir de kamu kurumlarının içinde personel birimleri mevcuttur. Aşağıda adları sayılan kurumların hepsi personel yönetimi alanındaki yetkileri açısından ele alınmaya çalışılacaktır.

1. TÜRKİYE’DE MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

1.1. Bakanlar Kurulu

Türkiye’de merkezi yönetimin örgütlenmesinde ve özellikle personel yönetiminde Bakanlar Kurulunun ayrı bir önemi bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunun kararları personel yönetiminde pek çok konuya ilişkin olabilmektedir. Tutum’un 1990 yılında yaptığı bir tespite göre özellikle 1983 yılından itibaren personel rejimini düzenleme yetkisi bütünüyle yürütmeye devredilmiştir.⁷⁹

79 Tutum, Cahit (1990), “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 23, S.3, s. 36, 37.

Vurgulanması gereken diğer önemli bir husus, personel yönetimine ilişkin pek çok düzenlemenin KHK'lar ile yapıldığıdır.⁸⁰ Anayasanın 91. maddesinde tanımlanan KHK çıkarma yetkisi ilk kez Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile ilgili olarak kullanılmıştır. TBMM 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile Bakanlar Kuruluna 657 sayılı DMK'ya giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermiş ve bu konuda Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur.⁸¹ 1972'de başlayan bu uygulama günümüzde artarak devam etmiştir. Personel konusunun kanun yerine KHK'lar ile düzenlenmesi bu alanda inisiyatifin yürütme organına bırakılması anlamına gelmektedir. Bu KHK'lar TBMM'de de ele alınıp onaylanmamaktır.⁸²

1.2. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO)

1936 yılında genel bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin işleri yapmak için kurulan bu genel müdürlük 1950 ve 1983 yıllarında iki kez yeniden düzenlenmiştir. BÜMKO, kamuda istihdam politikasını belirlemek ve bununla ilgili önlemler almak için

80 Özkal Sayan İpek ve Güneşer Demirci, Aytül (2012), "Kanun Hükmünde Kararnemelerle Değişen Personel Sistemi", *Kanun Hükmünde Kararnemelerle Yönetmek*, (Der: A. Argun Akdoğan), YAYED Yayınları, Ankara, s. 179-238.

81 Gözübüyük, Şeref ve Tutum, Cahit (1975), "Yasa Gücünde Kararnemeler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.8, S.1, s.4.

82 1982 Anayasası mad. 91: "... Kanun hükmünde kararnemenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir... Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnemeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedikle görüşülür. Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnemeler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnemeler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnemelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

görevlendirilmiş bir birimdir. Bu görevler 1983 tarihli 178 sayılı KHK⁸³'da belirlenmiştir. ⁸⁴

BÜMKO'nun kamu personel istihdamının belirlenmesine ilişkin önemli yetkileri bulunmaktadır. 178 sayılı KHK'da da açıkça belirtildiği üzere kamu istihdam politikasına ilişkin standartları belirlemek ve sınırlar koymak BÜMKO'nun görevidir. Bununla birlikte kamu personelinin faydalanacağı kamu hizmetlerinin fiyatlandırma esaslarını belirlemek ve satılacak kamu hizmeti gelirlerinin nasıl kullanılacağına ilişkin kuralları belirlemek de BÜMKO'nun görevi olarak tanımlanmıştır. Son olarak birime sağlık alanıyla ilgili olarak önemli yetkiler verilmiştir. Bedeli ödenecek ve ödenmeyecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin %20'sine kadar katılım payı alınmasını sağlamak ve bu hususlara ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmek yine BÜMKO'nun görevidir.

83 Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G:14.12.1983, 18251.

84 f) (Değişik: 20.08.1993 - KHK - 516/3 md.; İptal:Ana.Mah.'nin 25.11.1993 tarih ve E.1993/47, K.1993/49 sayılı Kararı ile;Yeniden düzenleme: 19.06.1994 - KHK - 543/3 md.) Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek,standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak;bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak.

o) (Değişik: 17.09.2004-5234/10 md.) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgari bedelleri belirlemek, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmak.

r) (Ek: 17.09.2004-5234/10 md.) Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri ile bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) ve 18.06.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavileriyle ilgili ilaç kullanımında, gerektiğinde ilaçların eşdeğerlikleri dikkate alınarak tespit edilecek her türlü referans fiyatlar üzerinden bedellerinin ödenmesini bedeli ödenecek ve ödenmeyecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin % 20'sine kadar katılım payı alınmasını sağlamak ve bu hususlara ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmek. 21.04.2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanununun 28 inci maddesiyle (r) bendine "(bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil)" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve 18.06.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin" ibaresi ile "ödenmesini" ibaresinden sonra gelmek üzere "bedeli ödenecek ve ödenmeyecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin % 20'sine kadar katılım payı alınmasını" ibaresi eklenmiş ve metne işlenmiştir.

1.3. Devlet Personel Başkanlığı (DPB)

1980 yılında 12 Eylül darbesinin ardından Devlet Personel Dairesinin kuruluş kanunu değiştirilmiş ve başkanlığa dönüştürülmüştür.⁸⁵ Önceden karar organı olarak görev yapan heyet sistemi kaldırılarak yapı Başbakanlığa bağlı hale getirilmiştir. Sorumluluğu doğrudan Başbakana karşı olan başkan, DPB'nin de başı ve sorumlusu olmuştur. DPB'nin yapısını değiştiren 1984 tarihli bu KHK, görev tanımlarını da değiştirmiştir. KHK'da Başkanlığın görevleri oldukça kapsamlı bir şekilde sayılmıştır.⁸⁶

85 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:18.08.1984,18435/ek.

86 *Madde 3 – Devlet Personel Başkanlığı'nın görevleri şunlardır:*

- a) Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmaları yapmak,
- c) Personel ve teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve Başkanlığa sunulan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarı ve tekliflerini incelemek, bunları görüş ve teklifleriyle birlikte Başbakanlığa sunmak,
- d) Personel idari usul ve esaslarla ilgili konulardaki uygulamaları takip ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından raporlar ve teklifler istemek, gerektiğinde toplantılar düzenlemek değerlendirme sonuçlarına göre alınacak tedbirleri teklif etmek, bu alanda gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak,
- e) Kadro ve ünvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, Personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tespit etmek,
- f) Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistikî bilgileri toplamak, umumi personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak,
- g) Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda, kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları önleyecek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tespit etmek ve uygulamayı izlemek,
- h) Kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak ve her kademedeki görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi ve yetiştirilmesi ile ileriki kadrolara hazırlanmalarını sağlamak üzere gerekli eğitim programlarının hazırlanması, uygulanması ve bunların takip ve değerlendirilmesine ait esasları düzenlemek ve bu alandaki uygulamaları denetlemek,
- i) Hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının Müfredat Programlarına, Kamu görevlerinin gerektirdiği niteliklerin ve bilgi ve alışkanlıklarının kazandırılmasına yararlı konuların yansımaları için gerekli koordinasyon ve çalışmaları yapmak,
- k) Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek,

DPB'nin ilgili KHK'da tanımlanan personel rejiminin esaslarını tespit etmek, personel politikasının ilkelerini tespit edip, uygulaması sürecinde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak gibi oldukça önemli görevleri bulunmaktadır. Bununla birlikte ilgili KHK'nun amacında da DPB'ye kamu personel rejiminin temel ilke ve politikalarını belirleme görevi verilmiştir.⁸⁷

2011 yılında yapılan önemli bir düzenleme ile DPB Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu haline gelmiştir. DBP, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına 2011 yılında Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle bağlanmıştır. Bu işlem 3046 sayılı Kanunun 19/A fıkrası hükmüne dayanılarak yapılmıştır.⁸⁸ Bununla birlikte yine 2011 yılında DPB'nin teşkilat yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan son düzenlemelere göre teşkilat şeması aşağıdaki gibidir:

-
- l) Personel rejiminin esaslarını tespit etmek, Devlet Personel Politikasının tespitinde ve uygulanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak,
 - m) Kamu Personeline ait hukuki ve mali statülerin esasları ile, insan gücü istihdam planına ait ilke ve teklifleri tespit ederek Bakanlar Kuruluna sunmak,
 - n) (Ek: 11.10.2011 - KHK - 662/18 md.) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidererek uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
 - o) (Ek: 11.10.2011 - KHK - 662/18 md.) Özelleştirme veya yeniden yapılandırma sürecinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası ve nakle tâbi personele ilişkin işlemleri yürütmek,
 - p) Kanunlarla ve Başbakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.

87 Amaç: Madde 1 – Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, müessir ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için; Devlet Personel rejiminin temel ilke ve politikasının, Devletin ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin; memleketin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek aksaklıkların giderilmesi mevzuatın değişen şartlara göre geliştirilmesi, kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın takip ve denetlenmesi; kullanılan idari usul ve metodların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının ilmi ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesinde görevli ve yetkili olmak üzere Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir.

88 "Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi İle İlgili İşlem", RG: 08.07.2011, 27988.

Tablo 9: DPB Teşkilat Şeması

<u>Başkan</u>	<u>Başkan Yardımcısı</u>	<u>Ana Hizmet Birimleri</u>	<u>Danışma Birimi</u>	<u>Yardımcı Hizmet Birimi</u>
Başkan	Başkan Yardımcısı Başkan Yardımcısı Başkan Yardımcısı	1. Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığı 2. Eğitim Dairesi Başkanlığı 3. Hukukî ve Malî Statüler Dairesi Başkanlığı 4. Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığı 5. Bilgi Sistemleri ve İstatistik Dairesi Başkanlığı 6. Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığı 7. Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığı 8. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi Başkanlığı	1. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı	1. İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

Ana hizmet birimleri içinde yer alan son üç daire başkanlığı (Sendika, İstihdam ve KİT) 2011 yılında 217 sayılı KHK'da yapılan değişiklikle kurulmuştur. Bilgi Sistemleri ve İstatistik Dairesi Başkanlığı'nın görevlerinde ise değişiklik yapılmıştır. Danışma birimi olarak görev yapan Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiş; yardımcı birim olarak görev yapan İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı adı altında, kaldırılan Personel Şubesi Müdürlüğü'nün görevlerini de içine alacak biçimde yeniden örgütlenmiştir ve Savunma Uzmanlığı kaldırılmıştır.

DPB'nin örgütsel yapısındaki dönüşüm iki yönlü açıklanabilir. 1980 yılından sonra tüm kamu kurumlarında (1984 yılında çıkarılan KHK'larla) serbest piyasaya dönük yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla yapılan değişiklikten DPB de etkilenmiştir. Kamu personel rejimini düzenlemeye ve görüş vermeye dönük "Heyet" türü yapılanmadan, personel sisteminin işleyişine ilişkin rutin işleri yerine getirmekle görevlendirilmiş klasik bir kamu kurumuna dönüştürülmüştür.

Değişimin ikinci yönü 1990'lı yıllarda kamu personel yönetimi alanındaki "iş yükü"nün değişimi ile açıklanabilir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) hızla özelleştirilmeye başlanması bu kurumlarda çalışanların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklini gündeme getirmiş, bu işle görevli DPB'nin iş yükü bir hayli artmıştır. Hizmet ihtiyaçlarını karşılamak üzere Kurumda önce bir Bakan onayı ile KİT birimi daha sonra Özelleştirme İşlemleri Birimi kurulmuş ve 2011'de söz konusu iki birim "Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve Özelleştirme Dairesi Başkanlığı" adı altında yeniden örgütlenmiştir.

2000'li yıllardan itibaren gelişen kamu sendikacılığı ve 2010 Anayasa değişikliği ile gündeme gelen toplu sözleşme bu sürecin sekreteryasını yürüten DPB'de hizmet örgütlenmesini doğrudan etkilemiştir. Önce Kurum bünyesinde Sendika Birimi oluşturulmuş ve 2011 değişikliği ile bir Başkan Yardımcılığı kurulmuş ve buna bağlı olarak ve Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. Ancak, belirtilen görevlerde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı da memur sendikaları ile ilgili bir taraftır.

1999 yılında kamu hizmetlerine girişte merkezi sınav (Kamu Personeli Seçme Sınavı-KPSS) uygulamasına geçiş kamu hizmetlerine giriş sürecinin merkezi olarak düzenlenmesi ve denetlenmesi ihtiyacını doğurmuş ve bu amaçla DPB bünyesinde Merkezi Sınav Birimi oluşturulmuştur. 2000'li yıllardan itibaren merkezi personel alım sürecinin karmaşıklaşması, engellilerin özel sınavlarla kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmesi, diğer özel yerleştirme biçimlerinin yaygınlaşması (şehit ve gazi yakınları,

sosyal hizmet kurumlarında yetişen çocukların kamu kurumlarına atanması vb) DPB'deki hizmet birimi ihtiyacını artırmış ve 2011 değişikliği ile Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.

DPB ve Maliye Bakanlığı kamu personel rejiminin işleyişine ilişkin kamu kurumlarına istişari nitelikte görüş vermektedirler. Bu görüşlerin verilmesinde DPB daha çok kamu hizmetinin işleyişini kolaylaştırmak açısından pragmatik davranmaktadır. Maliye Bakanlığı ise benzer konularda bütçe disiplininden hareket ederek karar vermektedir. Bu görüşler büyük ölçüde bütçe ile çelişmekte ve devlet içinde aynı konu ile ilgili iki ayrı görüş ortaya çıkmaktadır. Bu çelişkiler hizmeti aksatmaktadır.

Ancak bugün için DPB'nin uygulamadaki yetkileri törpülenmiş durumda olup, kuruluştaki amacının uzağına düşmüştür. Aslında Türkiye'de kamu personel sisteminin genel yönetiminin sorumlusu olarak düşünülüp, kurulan bu örgüt bugün için, üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumdadır.

1.4. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü

3056 sayılı Kanuna göre Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Başbakanlığın ana hizmet birimlerindedir. Kanununun 9. maddesinde sayılan görevleri ise; devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak ve Başbakanlık Merkez Teşkilatının personel politikasını tespit etmek, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesini sağlamaktır. Bu Genel Müdürlüğün çalışma kapsamı bütün devlet teşkilatındaki üst kademe yöneticilerdir.

1.5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Bu Bakanlığın kuruluş amacı çalışma hayatını, işçi-işveren ilişkilerini düzenlemek ve denetlemektir. Bu anlamada çalışmalarını 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinde tanımlanan "işçi"ler için yürütür. DPB'nin Bakanlığın bağlı kuruluşu haline gelmesi ve toplu sözleşme mevzuatını değişikliğiyle Bakanlık kamu personel sisteminde görece önemli bir yere gel-

miştir. İlgili bölümde Bakanlığın sistemdeki konumuna ve artan önemine değinilecektir. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili, DPB ise bağlı kuruluşudur.

1.6. Hazine Müsteşarlığı

KİT'lerde çalışan sürekli işçilerle ilgili bazı işlemler Hazine Müsteşarlığı tarafından yönlendirilmektedir. Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna⁸⁹ göre Hazine Müsteşarlığının Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında istihdam politikasının oluşturulmasına katkıda bulunmak yer almaktadır.

KİT personel sistemi 399 sayılı KHK⁹⁰ ile düzenlenmiştir. KİT'lerde memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç istihdam biçimi bulunmaktadır. Ancak ilgili KHK işçiler için uygulanmamakta, işçiler İş Kanununa tabi bulunmaktadırlar. 399 sayılı KHK'nın başlıca hükümleri 1991 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden,⁹¹ ilgili hükümler Mahkeme kararları doğrultusunda gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir.

1.7. Kamu İhale Kurumu

Kamu İhale Kurumu Türkiye'de kamuda hizmet alımları ve taşeron personel çalıştırılmaya başlanması ile birlikte kamu personel sisteminde etkili olmaya başlamış bir kurumdur.

89 4059 sayılı Kanun, RG: 20.12.1994, 22147.

90 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 29.01.1990, 20417.

91 Anayasa Mahkemesi, 04.04.1991 tarih ve Esas 1990/12, Karar 1991/7 sayılı iptal kararı.

İhale sürecine ilişkin esaslar “Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği”⁹² ile belirlenmiştir.⁹³

Konuya ilişkin düzenlemeleri içeren Torba Kanun’la⁹⁴ birlikte taşeron personel çalıştırma uygulaması daha da yaygınlaşacaktır. *İdarelerce istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilecek; bu işleri belirlemede Bakanlar Kurulu yetkili olacaktır.* Torba kanunla taşerona verilmesi yasaklanan ‘asıl işlerin’, artık yasal olarak taşerona verilebilmesinin önü açılırken, örneğin taşeron doktor ve belediye personeli çalıştırılmasına olanak sağlanacaktır. Örneğin bir hastanedeki asıl iş olan sağlık

92 RG: 04.03.2009, 27159.

93 Örneğin Madde 10: *Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde yaklaşık maliyet:* (1) Personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerde, personel maliyeti, tarım dışında ve 16 yaşından büyük işçiler için belirlenmiş brüt asgari ücret tutarı ile bu tutar üzerinden hesaplanan işveren payı toplamından az olmamak üzere bulunan maliyetler dikkate alınarak hesaplanır.(2) (Değişik cümle: RG: 07.06.2014, 29023) İhale konusu işte çalışacak personele ilişkin yemek, yol gibi maliyetlerin teklif fiyatına dâhil edilmesinin öngörüldüğü hallerde, yukarıda yapılan hesaplamalara; bu maliyetlerin brüt tutarları da eklenir. Ayrıca personele nakdi olarak ödenmesi öngörülen yemek ve yol bedelinin günlük brüt tutarları ile söz konusu yemek ve yol bedellerinin bir ayda kaç gün üzerinden verileceği idari şartnamede gösterilir. (3) (Değişik: RG: 25.12.2013-28862) Yaklaşık maliyetin hesabında ilgili mevzuatı uyarınca belirlenmiş kısa vadeli sigorta kolları prim oranı dikkate alınır ve bu oran idari şartnamede belirtilir.(4) Personele asgari ücretin üzerinde ödeme yapılmasının öngörülmesi halinde, bu ücretin brüt asgari ücretin en az yüzde (%) kaç fazlası olacağı idarece belirlenerek, bu oran üzerinden yaklaşık maliyet hesaplanır ve söz konusu oran idari şartnamede açıkça gösterilir.(5) (Ek: RG:16.12.2010, 27787) Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında, ihale konusu işin niteliği dikkate alınarak işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemleri bulunması halinde, bu kalemlerin kapsamındaki işler dahil, ihale konusu işin yerine getirilmesi için çalıştırılacak asgari personel sayısının ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, işçi sayısı yerine, yaptırılacak işi oluşturan iş kalemi veya kalemleri üzerinden teklif alınabilir.

Madde 40: Personel durumuna ilişkin belgeler: (1) İhale konusu işin niteliği esas alınarak, çalıştırılması öngörülen personelin sayısı ve nitelikleri dokümanda belirtilir. Ancak, idare tarafından ihaleye katılım ve yeterlik kriteri olarak, personel çalıştırıldığına, çalıştırılacağına veya personelin sayısı ya da niteliklerine ilişkin belge istenemez.(2) Çalıştırılacak personelin nitelikleri ve deneyim süresi ile bunları tevsik edecek belgelere ilişkin düzenleme teknik şartnamede yapılır. Asgari deneyim süresi öngörülmesi halinde, bu süre bir yıldan az beş yıldan fazla olmamak üzere idare tarafından belirlenir. Deneyim süresi mezuniyet tarihi esas alınarak mezuniyete ilişkin belge ile tevsik edilir. Personelin niteliğini ve deneyim süresini gösteren belgeler sözleşmenin imzalanmasının ardından işe başlanmadan önce yüklenici tarafından idareye sunulur.

94 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, RG: 11.09.2014, 29116 (Mükerrer).

hizmetlerinin ya da belediyelerde asıl iş olan temizlik işlerinin de, taşeron işçilerine yaptırılmasının önünde bir engel kalmayacaktır. Böylece, örneğin hastanelerde asıl iş kapsamındaki sağlık hizmetleri ve belediyelerdeki asıl iş kapsamındaki belediye hizmetleri de hiçbir tartışmaya olanak tanımadan taşeron eliyle yaptırılabilir.⁹⁵

1.8. Kurumsal Yapılar

Kamu personel rejimi içerisinde her kamu kurum ve kuruluşunun, personele ilişkin işlemleri yürütmek (işe alma, atama, yükseltme vb.) için bir personel birimi bulunur. Birimlerin görevi memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi istihdamını kapsar. Bu birimler yardımcı hizmet birimleridir.

2. BÜTÇE SİSTEMİ

Türkiye’de kamu personel yönetiminin geleneksel ve temel işleyiş zeminini bütçe sistemidir. Özellikle 1923-1982 yılları arasında kurumların memur alımı Maliye Bakanlığında alınan izinle olmuştur. 1982 yılında Maliye Bakanlığı kadro işlemlerini “açıktan atama izni” ve “tutulu kadro” üzerinden gerçekleştirmiştir. Açıktan atama izninden önce kurumlar ihtiyaç duydukları kadroyu Maliye Bakanlığı ile yaptıkları müracaatlar sonucu almaktaydılar. 2003 yılına kadar Bütçe Kanunlarında sayı olarak kontenjan belirtilmemiştir. 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile boş memur kadrolarına yapılacak olan açıktan atama sayısı ve memur nakilleri toplamı için atama izinlerinin toplam sayısı ilgili kurumlarda 2002 yılında emeklilik, ölüm ve istifa sonucu ayrılan personel sayısının en fazla %80’i ve 35.000 adetten kurumlara dağıtılan olarak belirlenmiştir. 2003 yılından sonra Maliye Bakanlığı daha evvel de elinde tuttuğu ama yayınlamadığı bu sayıyı yayınlamaya başlamıştır.

Bütçe kanunları kamu personel rejimine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı kanunlar olagelmıştır ve bu düzenlemeler yıllar itibariyle de artmıştır. Önceleri maaşlara ilişkin bir ya da iki fıkraya yer verilirken, ilerleyen zamanda ve özellikle 1980 sonrasında bu hükümlerin sayısı hızla artmış-

⁹⁵ <http://www.milliyet.com.tr/taseron-isci-sorunu-2014--teknoloji-1898893>, (e.t.27.08.2014).

tır. 1980 tarihli Bütçe Kanunda “Kamu Personeline İlişkin Hükümler” bir kısım olarak ele alınmıştır. Bu kısım iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm “Aylıklar ve Kadrolara İlişkin Hükümler” başlığını taşımakta olup; katsayı ve kadrolara ilişkin genel hükümler, kadro değişikliği, kadro ihdas ve iptali, KİT’lerin kadroları, işçi kadroları ve sözleşmeli personel başlıklarını taşımaktadır. İkinci bölüm, “Sosyal Yardımlar, Yan Ödemeler ve Diğer Ödemeler” başlıklı olup; aile, doğum, tedavi yardımı, iaae, fazla çalışma ücreti, ikramiye ve ödüller başlığını taşımaktadır. Böylece Bütçe Kanunlarının adeta “ikinci bir personel kanunu hüviyetine büründüğü” ileri sürülmektedir.⁹⁶ Örneğin 1985 yılı Bütçe Kanununda “Geçici İşçi Kadroları” başlığına yer verilerek “geçici işçilik” statüsü kamu personel rejimi statüsüne girmiş bulunmaktadır.⁹⁷

2.1. Kadro: Merkezi Yönetim ve Kadro: Kadro İhdası/Kadro Değişikliği/Kadro İptali

Genel Kadro Usulü: Türk kamu personel rejiminin temeli “kadro” kavramına ve genel kadro usulü 190 sayılı KHK’ya⁹⁸ dayanmaktadır. Bu KHK’nın amacı, kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenlemektir. Mevcut sistemde memurun kadro sınıfı, unvanı, derecesi, kademesi belirtilerek ve ilişkilendirildiği kurum belirtilerek ilgili KHK’ya eklenir.

190 sayılı KHK, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan, fonlar ve kefalet sandıkları; özel kanunla kurulan kuruluş ve teşekküller ve hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşları hakkında uygulanmaktadır. Bu KHK hükümleri, yerel yönetimler, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı, KİT’ler, Kamu Kurumu Niteliğinin-

96 Albayrak, Suha Oğuz (2006), “Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 125.

97 A.g.e., s.126.

98 Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK, RG: 14.12.1983, 18251.

deki Meslek Kuruluşları, akademik ve askeri personel kadroları ile milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadrolar hakkında uygulanmaz.

Kadrolarla ilgili olarak ikinci önemli bir mevzuat ise, yine 1984 tarihli Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁹⁹'tir. Bu Yönetmeliğin amacı, kadro ihdasını öngören Kanun veya kararname taslaklarına eklenecek kadro cetvellerinin hazırlanması, tutulan kadroların serbest bırakılma işlemleri, kadro değişikliği ile kadroların dağılımı, onay mercileri ve kullanılacak cetvellere ait esasları düzenlemektir.

Kadro İhdası: Mevcut kadrolarla kurum hizmetlerinin yerine getirilmesinin mümkün olmadığı hallerde, kanunla yeni kadroların oluşturulmasıdır.¹⁰⁰ Memur, sözleşmeli personel ve işçiler için farklı usullerle yapılmaktadır. Kamuda memur çalıştırılabilmesi öncelikle onun bir kadrosu olmasına bağlıdır ve bu kadro yoksa öncelikle ihdas edilmelidir. Kurum bunun için DPB'ye başvurarak talepte bulunmalıdır. 190 sayılı KHK'ya göre, Bakanlıklarca merkez ve taşra kuruluşları itibariyle ayrı ayrı hazırlanan kadro teklifleri incelenmek üzere, DPB ile Maliye Bakanlığına gönderilir. İlgili Bakanlıkça bu kuruluşların görüşleri aynen eklenecek hazırlanacak kanun taslağı Başbakanlığa sunulur ve kanunlaşma süreci başlar. 657 sayılı DMK'nın 34. maddesine göre 1.2.3. ve 4. derecede kadro ihdas edilebilmesi için ayrıca Maliye Bakanlığı ve DPB'nin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı alınması şart olmakla birlikte bu hüküm uygulanmamaktadır.

Sözleşmeli personel pozisyonlarının ihdası DPB ve Maliye Bakanlığının uygun görüşüyle gerçekleşirken, geçici personel pozisyonunun ihdası için Bakanlar Kurulu kararı gerekmektedir. Sürekli işçi kadro ihdası merkezi kurum ve kuruluşlar için 190 sayılı KHK'nın 11. maddesine göre DPB'nin görüşü üzerine Maliye Bakanlığının vizesine tabidir.

99 RG:130.5.1984, 18400.

100 <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/kadro-ve-kamu-gorevlileri-dairesi-baskanligi/kadro-ve-kamu-gorevlileri-dairesi-baskanligi-kadro-ve-pozisyon-islemleri/kadro-memur-kadro-islemleri>, (et: 10.6.2014).

Yerel yönetimlerde 657 sayılı DMK'ya tabi memur kadroları ile sürekli işçi kadroları büyükşehir belediye meclisi, belediye meclisi ve mahalli idare birliği meclisi, il özel idarelerinde ise il genel meclisi tarafından norm kadro yönetmeliği çerçevesinde ihdas edilmektedir (Norm Kadro Yönetmeliği).

Teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda 657 sayılı DMK'ya tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro, unvan derece ve sayıları 399 sayılı KHK'nın ek 1 sayılı cetvelinde gösterilmiştir. Sözleşmeli statüde istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilir. Yeni kadro ve pozisyonların ihdası ile ihdas edilmiş kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılır (399 sayılı KHK mad. 4).

Kadronun Serbest Bırakılması: Serbest bırakma işlemi bir kadronun kullanılabilir hale gelmesi işlemidir. Kanunla ihdas edilmiş olan kadroların bir kısmı¹⁰¹ "tutulu" bulunmaktadır ve bu kadrolar "serbest bırakılma"dıkça kullanılamamaktadır. Serbest bırakılan kadro artık kullanılabilir hale gelmektedir. Kurum ve kuruluşlara kanunlarla verilmiş bulunan görevlerin gerektirdiği kadrolar, Maliye Bakanlığı ve DPB'nin görüşleri de eklenerek ilgili Bakanlığın teklifi üzerine *Bakanlar Kurulunca* serbest bırakılabilir.

190 sayılı KHK'da 2011 yılında yapılan bir değişiklikle herhangi bir yıla ilişkin serbest bırakma teklifleri, Maliye Bakanlığı ve DPB'ye bildirilir ve bu işlemler, ilgili mali yılbaşından itibaren geçerli olmak üzere bir önceki mali yılsonuna kadar sonuçlandırılır.

Kadro Dağılımı: Kanunla ihdas edilen ya da Bakanlar Kurulu Kararı ile değişikliği yapılan kadroların merkez ve taşra teşkilatlarında birimlerine yerleştirilmesi işlemidir. Kuruluşlara tahsis edilmiş olan serbest kadroların, 190 sayılı KHK'ya eklendikleri tarihten itibaren üç ay içinde unvan, sınıf, derece ve adet belirtilmek suretiyle, yurt içinde merkez ve taşra birimleri itibariyle, yurtdışında ise toplam sayı olarak dağılımları yapılmak-

101 190 sayılı KHK'ya ekli cetvellerin tutulan kadro sütununda gösterilen kadrolar, serbest bırakma işlemleri tamamlanuncaya kadar kullanılmaz (madde 7).

tadır. Kadro dağılımına dair yapılan cetveller, Maliye Bakanlığı ve DPB ile uygunluk sağlandıktan sonra tamamlanmış olmaktadır. Merkezdeki kadroların taşra teşkilatına tahsisi, ilgili *Bakanın onayıyla* yapılır.

Kadro Değişikliği: Kurumlar için serbest bırakılan kadrolar kullanım durumlarına göre dolu ve boş olmak üzere ikiye ayrılır. Kurumsal hizmet ihtiyaçlarına göre boş kadroları için unvan, derece ve sınıf değişiklikleri teklifi yapabilirken; dolu kadroları için söz konusu kadroda çalışan memurun müktesebine göre sadece derece değişikliği teklifinde bulunabilmektedirler. Anılan değişiklik teklifleri, DPB ile Maliye Bakanlığı temsilcileri ile kurum temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen inceleme ve araştırma toplantısında uygun görülmesi durumunda Bakanlar Kurulunca dolu-boş kadro değişikliği gerçekleştirilir. Kanunlar ve antlaşmalar gereği yapılması şart olan veya önceden tahmin edilemeyen hizmetlerin ifası için ihtiyaç duyulan kadroların, karşılanması amacıyla tutulan veya boş olan kadrolarda sınıf, unvan ve derece değişikliği yapmaya, mevcut kadroları birden fazla dereceyi kapsayacak şekilde değiştirmeye ve boş kadroları iptal etmeye *Bakanlar Kurulu* yetkilidir. Bu değişiklik işlemleri her kurum için yılda bir defa yapılabilecekken, 2011 yılında yapılan bir değişiklikle yılda iki defaya çıkarılmıştır.

Kadro değişikliği süreci merkezi personel örgütlenmesindeki aşırı merkezîyetçiliğin bir ögesidir. Edirne'deki bir teşkilatın kadro değişikliği Ankarada'daki kurumun takdirine bırakılmıştır. Bu sistem aşırı merkezîyetçidir. Kadro iptal-ihdas süreci tam anlamıyla yerel yönetimlerde olduğu gibi idareye bırakılmalıdır.

Yerel yönetimlerde boş memur kadrolarında sınıf, unvan ve derece değişikliği ile boş memur kadrolarının iptali ve dolu kadrolarda derece değişikliği değişiklik gerekçeleriyle birlikte, belediye meclisi ve mahalli idare birliği meclisine, il özel idarelerinde il genel meclisine sunulur ve meclis kararı ile yapılır.

Yerel yönetimlerde sürekli işçi kadrolarını, norm kadro kütüğünde belirtilen unvanlardan olmak şartıyla başka unvanlı işçi kadrolarıyla değiş-

tirmeye ve boş sürekli işçi kadrolarını iptal etmeye yine meclisler yetkilidir. Ancak dolu kadrolarda personelin mali ve hukuki haklarında kayba neden olacak unvan değişikliği yapılamaz.¹⁰²

Kadro İptali: 190 sayılı KHK'ya göre boş kadroların iptali ilgili kurumun teklifi, DPB ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla gerçekleştirilebilir. Dolu kadrolar ise, yetkide paralellik ilkesi gereği ancak kanunla iptal edilebilmektedir. 657 sayılı DMK'nın 91. maddesi ise kadrosu kaldırılan memurlara kadro iptali gerçekleştikten sonra yapılacak işlem ile ilgilidir. İlgili madde 2011 yılında değişikliğe uğramış ve en geç 6 ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanacakları hükmü eklenmiştir. Bununla birlikte bu memurlar, kurumlarında atama imkânı bulunmaması hâlinde aynı süre içinde başka bir kurumdaki kadrolara atanmak üzere DPB'ye bildirilir. Bunlar, atama işlemi yapıncaya kadar kurumlarında niteliklerine uygun işlerde çalıştırılır ve yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait malî haklardan ve sosyal yardımlardan yararlanmaya devam ederler. Maddenin 2011 yılından önceki halinde; kadrosu kaldırılmış olan memurların, kendi kurumlarında veya başka kurumlarda eski sınıflarındaki derecelerine eşit bir göreve atanmalarının mecburi olduğu; kadro kaldırılması sebebiyle açıkta kalan memurlar varken bunların sınıf ve derecelerinde boşalacak kadrolara başkalarının atanamayacağı hükmü yer almaktaydı.

Yerel yönetimlerde ise kadroların iptali, norm kadro yönetmeliği çerçevesinde büyükşehir belediye meclisi, belediye meclisi ve mahalli idare birliği meclisi tarafından yapılmaktadır.

3. YEREL YÖNETİMLER ve NORM KADRO

1580 sayılı Kanunun belediyeleri kadro bakımından son derece serbest bırakan yaklaşımı, 1939 yılında 3656 sayılı Kanunla ortadan kaldırılmış ancak kanunda açıkça bir değişiklik yapılmamış bununla birlikte belediyelere tanınan serbestlik kaldırılarak tüm yetki Bakanlar Kuruluna verilmiştir. 657 sayılı DMK ise kadro ihdası yetkisini Bakanlar Kuruluna

102 Çolak, Mustafa (2011), "2012 Yılında Mahalli İdarelerde Personel İstihdamına Yönelik Bütçe Kanunu Düzenlemeleri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S.763-764, Kasım Aralık, s. 43.

dan alıp İçişleri Bakanlığına vermiştir. Ancak 657 sayılı DMK ile gelen ilke 1983 yılında çıkan 190 sayılı KHK ile değişmiş ve yerel yönetimlerin kadro ihdası yetkisi tekrar Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Belediyeler memur kadroları ile ilgili taleplerini İçişleri Bakanlığına göndermekte, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve DPB'nin görüşlerini almakta, İçişleri Bakanlığınca hazırlanan kadro teklifleri görüşler de eklenerek Başbakanlığa sunulmakta ve uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilmekteydi.¹⁰³

Kadro işlemlerinde; belediye ihdasını istediği kadronun sınıf, derece ve sayısını belirten gerekçeli belediye meclisi kararını almakta, bu karara gerekli çizelgeleri ekleyerek mülki idare amirine göndermekte, mülki idare amiri bu belgeleri İçişleri Bakanlığına iletmekte, İçişleri Bakanlığında toplanan kadro istemleri Maliye Bakanlığı ve DPB'nin de görüşleri alınarak değerlendirilmekte ve üç kurumun temsilcisinden oluşan bir komisyon oluşmaktaydı. Komisyonun gelen istemleri değerlendirmesinde aldığı temel ölçütün ise "nüfus" olduğu belirtilmektedir.¹⁰⁴ Alınan karar Bakanlar Kurulunun onayına sunulduktan sonra Bakanlar Kurulunun onayı ile işlem sonuçlanmaktaydı. Bu onaydan geçen kadrolar mülki idare amirliklerince belediyelere gönderilmekte ve uygun görülmeyen taleplerin neden uygun görülmediğine ilişkin bir açıklama ise yapılmamaktaydı. Bu kararlar sonrası merkezi yönetim tarafından yapılacak Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ile memur ve sürekli işçi kadrolarına atamalar yapılmaktaydı. Sürekli işçi kadroları için de merkezi yönetim tarafından yapılacak Daimi İşçi Sınavı (DİS) ile 190 sayılı KHK'ya göre atamalar yapılmaktaydı. Geçici iş pozisyonlarının vizelenmesi de bütçe kanunlarında İçişleri Bakanına verilen yetki, Bakanlık tarafından yayımlanan genelgelerle il valiliklerine devredilmekteydi.¹⁰⁵

5393 sayılı Belediye Kanunu merkezi yönetimin kadro ihdas ve iptal işlemlerinde yetkisini sona erdirmeye amaçlı olarak düzenlenmiş ancak aş-

103 Özkal Sayan, İpek (2013), "Türkiye'de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi", *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentel Politikalar*, Ankara: Pegem Akademi, s.829.

104 *Belediye Personel Sistemi* (1999) (Ed. B.A. Güler), TODAİE Yayını, Ankara,, s.40.

105 Özkal Sayan, İpek, a.g.e., s. 829.

ğıda tartışılacağı üzere uygulamada böyle olmamıştır. Kanununun 87. maddesi ile 190 sayılı KHK'nın 2. maddesinin B bendi, 5. maddesi ve 11. maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve belediyelerde "norm kadro" uygulamasına geçilmiştir.

3.1. Yerel Yönetimlerde Norm Kadro

Türkiye'de norm kadro uygulamaları 2000 yılında çıkarılan ve yerel yönetimler dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan bir Bakanlar Kurulu kararıyla yaygınlaşmıştır.¹⁰⁶ 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar" ve bunu takiben 2001/39 sayılı bir Başbakanlık Genelgesi yayınlanmış, böylece norm kadro yöntemi yerel yönetimler de dâhil olmak üzere hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yaygınlaştırılmıştır. Ancak yerel yönetimlere ilgili yasal mevzuatla getirilen hükümler çerçevesinde, yerel yönetimlerin norm kadrolarını belirleme süreci hukuksal ve yönetsel olarak farklılaştırılmış ayrı bir mevzuat olarak yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁷

Yerel yönetimlerde yapılacak norm kadro çalışmaları konusunda en kapsamlı düzenleme 2004 tarihli 5272 sayılı Belediye Kanunu¹⁰⁸ ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda¹⁰⁹ yer almaktadır. 5272 sayılı Kanunun 87. maddesinin (b) fıkrasıyla 190 sayılı KHK'nın yerel yönetimlerin kadrolarını düzenleyen hükümleri kaldırılmış ve böylece yerel yönetimler genel kadro rejiminin dışına çıkarılmıştır. Bu kanunların yürürlüğe girmesiyle yukarıda bahsedilen Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesinin bir önemi kalmamış, çünkü bu kanunlar yerel yönetimler açısından yeni bir düzenleme getirmiştir. 5272 sayılı Kanununun 48. maddesinde, belediye teşkilatının, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir. Buna göre beldenin nüfusu, coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri

106 1970'li yıllarda özellikle Kamu İktisadi Teşekküllerinin bazılarında da norm kadro çalışmaları yapılmış, ancak süreklilik kazanmamıştır.

107 Eren, Erdal ve Güneş, Hamza (2007), *Norm Kadro Uygulamaları*, Ankara: Mahalli İdareler Teknoloji Araştırma ve Geliştirme Derneği, s.3.

108 R.G.24.12.2004, 25680.

109 R.G.04.03.2005, 25745.

ile gelişme potansiyeli de dikkate alınarak, norm kadro sistemine uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilecektir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olacaktır. Yine aynı kanununun 49. maddesine göre; norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve DPB tarafından müştereken belirlenecek, belirlenen bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını belediye kendisi yapabilecektir.¹¹⁰

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununda norm kadro ile ilgili madde yeniden düzenlenmiş ve Kanununun 18. maddesine göre belediye meclisinin görevlerinden biri şöyle tanımlanmıştır: *“Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermektir.”*

İl özel idarelerinde ise bu görev, İl Özel İdaresi Kanununun 10. maddesiyle İl Genel Meclisine verilmiştir.

Belediye Kanununun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49. maddesine göre ise norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve DPB tarafından müştereken belirlendikten sonra ilgili belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenecektir. Yani belediye meclisleri “norm kadro ilkelerine” göre kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vereceklerdir. Yine aynı maddeye göre belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanacak; birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacaktır. Bu yeni düzenlemeyle birlikte belediye bağlı kuruluşları da kapsama alınmıştır.

Bu Kanununun akabinde 22.04.2006 tarihli “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Esaslar”¹¹¹ yürürlüğe girmiştir. DPB ve İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanan bu ilke ve esaslar, merkezin kadrolar üzerindeki vesayet yetkisini devam ettiren hükümler içerdiği için beklentiyi karşıla-

110 İl Özel İdareleri için de aynı hüküm geçerlidir.

111 R.G.22.04.2006, 26147.

mamıştır. Kısıtlayıcı ve zorlayıcı bir bakış açısına sahip olan kararlarla genel ilke ve standartlar belirlenmemiş aksine belediyeler adına onlar için norm kadro çalışması yapılmıştır.¹¹² Söz konusu esaslar Bakanlar Kurulu kararıyla yayımlandığı ve düzenlemenin DPB ve İçişleri Bakanlığının yetkisinde bulunduğu gerekçesiyle Danıştay Kararıyla¹¹³ yetki yönünden yürütmesi durdurulmuştur.

Bunu 2007 tarihli “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”,¹¹⁴ il özel idareleri için ise “İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”¹¹⁵ izlemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre; “Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ile DPB tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.” Böylece; belediye ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belirlenmekte ve akabinde, belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca, söz konusu Belediye Kanununun 18. maddesinde belediye meclislerine “Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek” yetki ve görevi verilmiştir. Söz konusu yönetmelik ile belediye meclislerince gerçekleştirilecek iptal, ihdas ve kadro değişiklik işlemlerinin usul ve esasları da belirlenmiştir.

2011 yılında belediyelerle ilgili yönetmelikte bir değişiklik yapılmıştır.¹¹⁶ Bu düzenlemelere göre belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre altı ana gruba ayrılmıştır. Bu gruplar:

112 Şen, Mustafa Lütfi ve Eken, Musa (2007), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”. (Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.552.

113 08.11.2006 tarihli ve 2006/3751 Esas No’lu Karar.

114 R.G:22.02.2007, 26442.

115 R.G:10.06.2007, 26548.

116 “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, R.G.27.11.2011, 28125.

(A) Grubu	Büyükşehir Belediyeleri
(B) Grubu	İl Belediyeleri
(C) Grubu	Büyükşehir İlçe Belediyeleri
(D) Grubu	İlçe ve Belde Belediyeleri
(E) Grubu	Belediye Bağlı Kuruluşları
(F) Grubu	Mahalli İdare Birlikleri

olarak belirlenmiştir. Her grup kendi nüfusuna göre alt gruplara ayrılmış: (B), (C) ve (D) grubundaki belediyeler; ilçe merkezi, sanayi ve ticaret ve turizm niteliklerinden birini taşıması durumunda bir üst, iki özelliğe sahip olması durumunda iki üst, üç özelliğe sahip olması durumunda üç üst nüfus grubuna çıkarılmıştır.

Belediyeler için oluşturulan norm kadro standart cetvellerine göre; memur kadro unvanları belirlenmiş olup, bu kadro unvanları dışında yeni unvan ihdas edilemeyecektir. Listelerde belirlenen kadro unvanı ve sayı toplamı aşamayacak, ama bunun altında istihdam yapılabilecektir. Bir belediyenin kaç kişi çalıştıracağı ekli cetvellerde gösterilmiştir. Norm kadro sayısı belirlendiğinden, halen bu sayının üstünde eleman çalıştıran belediyeler yeni memur alamayacaktır. Statü ve hizmet sınıfları itibarıyla belirlenen personel grupları arasında aktarma yapılamayacaktır. Kadroları değiştirilenlerin özlük hakları, değiştirilen yeni kadrolara atanma işlemleri tamamlanuncaya kadar eski kadro dereceleri esas alınarak ödenecek, yeni kadrolara atanma tarihi meclis karar tarihini takip eden aybaşıını geçemeyecektir.¹¹⁷

Yukarıda özellikle belediyeler açısından özetlenmeye çalışılan tüm bu mevzuat ve düzenlemeler açısından bakıldığında belediyelerde kadro belirleme yetkisi genelde merkezi yönetimin elinde olmuştur. Son olarak hazırlanan norm kadro ilke ve esasları da bu durumu değiştirmemiştir. Belediyelerin personel yapısını belirlemede temel alınacak noktalar: Belediyelerin nüfusu, ilçe merkezi olma, sanayi, turizm ve ticaret yoğunluğu

117 <http://www.yayed.org.>, (e.t.: 11.03.2012).

olarak belirlenmiştir. Hazırlanan cetvellerde belediyelerde kaç işçi, kaç memur çalıştırılacağı kesin olarak tespit edilmiş ve belediye organlarının tasarrufuna bırakılmamıştır. Böylece temel kurallar yine merkezi yönetim tarafından konulmuş ve belediye meclislerinin yetkileri daraltılmıştır. Ayrıca belirlenen ilkelerin gerçek bir norm kadro çalışması olup olmadığı da ayrı bir tartışma konusudur.

Yerel yönetimlerdeki memur kadroları, norm kadro yönetmeliğinin ekinde yer alan Belediye ve Belediye Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Memur Kadro Kütüğünde belirtilen unvan kodu, kadro unvanı, sınıflar ile belirlenen en alt ve en üst derecelere uygun olarak kullanılır. İptal, ihdas ve kadro değişikliği söz konusu olduğu zaman bu kütükler esas alınmaktadır. Sürekli işçi kadrolarının iptal/ihdas ve değişiklikleri ise yine ilgili yönetmeliğin ekinde yer alan Belediye ve Belediye Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri İşçi Kadro Kütüğü esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmektedir. Sürekli işçi kadroları, norm kadro ilkeleri çerçevesinde tespit edilen sayıyı aşamaz.¹¹⁸

4. KİT'LER

KİT'ler 1980'li yılların başında 233 sayılı KHK ile kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ancak 233 ve yine aynı konudaki 308 sayılı KHK'nın özellikle personel rejimine ilişkin bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesiyle birlikte ortaya çıkan boşluk 1990 tarihli 399 sayılı KHK ile doldurulmuştur. Bu KHK'nın da bazı maddeleri 1991 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 1992 yılında 3771 sayılı Kanun ile Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesindeki hususlar göz önüne alınarak 399 sayılı KHK'da yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ancak daha sonra çıkartılan çeşitli kanun ve KHK'larda¹¹⁹ KİT personelinin hukuki statüsüne ilişkin düzenlemeler mevcuttur.¹²⁰ Konuya ilişkin diğer bir düzenleme ise "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve

118 Çolak, Mustafa, a.g.e., s.42, 43.

119 408, 549, 562 sayılı KHK, 399 sayılı KHK'da bazı değişiklikler ve Ek'ler, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu.

120 Şahlanan, Fevzi (2007) "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:9, Özel Sayı, s.136.

Bağlı Ortaklıklarının Kadro ve Pozisyon İptal ve İhdas İşlemlerine İlişkin Tebliğ”dir.¹²¹ Bu Tebliğin amacı, KİT ve bağlı ortaklıklarının memur ve sözleşmeli personeline ait kadro ve pozisyonlarının iptal ve ihdas işlemlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

KİT’lerde memur, sözleşmeli personel ve işçi istihdam edilmektedir. 399 sayılı KHK’ya göre teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda 657 sayılı DMK’ya tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro, unvan derece ve sayıları ekli 1 sayılı cetvelde gösterilmiştir. Sözleşmeli statüde istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayıları *Bakanlar Kurulu Kararı* ile tespit edilir. Yeni kadro ve pozisyonların ihdası ile ihdas edilmiş kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri *Bakanlar Kurulu Kararı* ile yapılır.

Kuruluşların kadro ve pozisyon iptal ve ihdas talepleri ilgili Bakanlık aracılığı ile en geç Nisan ve Ekim aylarının son günü olmak üzere yılda iki kez DPB’ye gönderilir. Bu talepler, DPB’ce değerlendirilerek sonuçları, en geç Haziran ve Aralık ayında *Başbakanlığa* sunulur. Belirtilen tarihlerden sonra intikal ettirilen talepler bir sonraki dönemde değerlendirilir.

Kuruluşların kadro ve pozisyon iptal ve ihdas talepleri; a) Kamu istihdam politikaları ve ilkeleri b) İş analizi ve norm kadro çalışmaları c) Kuruluşun bilgi, belge ve gerekçeleri d) Hizmet gerekleri ve personel ihtiyaçları e) Kadro ve pozisyonların dolu ve boş durumu f) Mükteseben derece terfileri g) Kuruluşun organizasyon şeması ve hiyerarşik yapısı ve bu konudaki diğer kriterler göz önünde bulundurularak değerlendirilir. Gerektiğinde DPB yerinde incelemelerde bulunur. İnceleme sırasında kuruluşlar gereken kolaylığı sağlamak ve gerekli bilgi ve belgeleri sunmakla yükümlüdür. Kuruluşların dolu kadro ve pozisyonlarında iptal işlemi ve unvan değişikliği yapılmaz. Başvurularda iptali istenen kadro ve pozisyonların münhal bulunması ve münhal bulunduğu belirtilmesi zorunludur. Ancak, taleplerde mükteseben terfi olduğunu belirten derece değişikliğine ilişkin memur kadrolarının iptalinde boş kadro şartı aranmaz.

121 RG: 04.05.2013, 28637.

5. MAAŞ

1980 sonrasında 1971 yılından itibaren geçerli olan gösterge ve katsayı esasına dayanan maaş düzeni yerini ek gösterge ve tazminatlar üzerine kurulu maaş düzenine bırakmıştır. 1982 tarihli 2595 sayılı Kanun¹²² bu sistemi asli hale getiren kanundur. Bu sistemde tazminat ve ek göstergeler memurların aldığı maaşın esas parçasını oluşturmuştur. Bununla birlikte değişik memur sınıfları için özel yasalarla tazminatlar ihdas edilmiştir. Aslan'a göre bu durum maaş sisteminde, "yasamanın etkisinden idarenin etkisine kayma" olarak okunabilir.¹²³

2595 sayılı Kanun ile birlikte ilk olarak göstergesinin yanında "ek gösterge" tanımlanmış, uygulama alanı genişletilerek genel bir maaş kalemi haline getirilmiştir. Ek göstergenin belirlenmesinde memurların aylık, görev ve yönetim sorumlulukları dikkate alınmaktadır. 1982 yılının sonunda kabul edilen 2772 sayılı Kanun ile de ek gösterge uygulaması unvan ve sınıf olarak genişletilmiştir.¹²⁴ 2595 sayılı Kanunun bir başka özelliği de, var olan Mali Sorumluluk Tazminatının yanında Özel Hizmet Tazminatı ödemesini başlatmış olmasıdır. Bu tazminatın üst oranı unvanlara göre belirlenecek olup, oranın miktarı ile ödeme esasları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecektir. Böylece idare diğer tazminatlarda olduğu gibi yine bu süreçte de yer almaktadır.¹²⁵

Askeri rejim döneminden sonra ise sistem KHK'lar üzerinden ilerlemeye başlamıştır. Aslan'a göre; "Böylece yasama büyük ölçüde maaş rejiminden dışlanmış, yürütme maaş rejiminin belirleyici unsuru olarak öne çıkmıştır."¹²⁶ Bunun ilk örneği 1984 yılında çıkan 241 sayılı KHK¹²⁷'dir. Bu

122 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu ile 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması Hakkında 2595 sayılı Kanun, R.G: 15.02.1982, 17606.

123 Aslan, Onur Ender (2010), "Fordizmden Post- Fordizme Türkiye'de Memurların Maaş Düzeni", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 43, S:1, s.99.

124 A.g.e., s. 99, 100.

125 A.g.e., s. 101.

126 Aynı yer.

127 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 241 sayılı KHK, R.G: 29.06.1984, 18446.

KHK memurluk maaş sisteminin “yıkım-inşa sürecinin” ilk örneğidir.¹²⁸ Bu KHK ile gösterge sistemi çökmüş, ek gösterge sistemi ön plana çıkmıştır. Bu KHK'nın diğer önemli bir özelliği de genel bütçe kanunu ile yıllık olarak katsayıların belirlenmesine ek olarak Bakanlar Kuruluna yılın ikinci yarısı için katsayıda değişiklik yapabilme yetkisi vermiş olmasıdır. Daha sonra 1993 tarihli 486 sayılı KHK¹²⁹ ile Bakanlar Kurulunun yılın ikinci yarısında değişiklik yapma yetkisi ikinci yarının tamamı ya da üçer aylık dilimler olarak esnetilmiştir. Burada amaç maaşların piyasa hareketlerine duyarlılığın artırılmasıdır.¹³⁰

1990'ların başından itibaren bütün memurlar, tazminat-ek gösterge üzerinden maaşlandırılmışlardır. Böylece gösterge ve katsayı sistemi etkisizleştirilmiştir. Taban ve kıdem aylığı memur maaşında önemsiz bir hale gelmiştir. Diğer önemli bir gelişme ise, 1980'lerin sonunda sosyal nitelikli hak ve yardımların ortadan kalkmış ya da kâğıt üzerinde kalmıştır.¹³¹

2001 yılında ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanunu¹³² ile yeni bir süreç başlamıştır. İdare ile memur sendikaları arasında toplu görüşme düzeni kurulmuş, reel maaşlarda ve sosyal haklarda bazı iyileşmeler yaşanmıştır.¹³³

Toplu görüşme sistemini Toplu Sözleşme Kanunu takip etmiştir. 12 Eylül 2010 referandumu ile memurlara toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Böylece 2012 yılında ilgili kanun “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu¹³⁴ olarak düzenlenmiştir. Önceki uygulamada, Kamu İşveren Kurulu ile hizmet kollarında yetkili kamu görevlileri sendikaları ve bağlı buldukları konfederasyonlar arasında toplu görüşmeler

128 Aslan, Onur Ender, a.g.e., s.101.

129 RG:15.07.1993, 21638.

130 241 sayılı KHK'nın ayrıntı incelemesi için bkz. Onur Ender Aslan, a.g.e., 101-103, 108.

131 A.g.e., s. 106, 107.

132 R.G: 12.07.2001, 24460.

133 A.g.e., s. 117.

134 Bu Kanununun adı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” iken, 04.04.2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunun 1. maddesiyle “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

yapılıyordu. Toplu görüşmenin en geç on beş gün içinde sonuçlandırılması zorunluluğu vardı. Bu süre içinde anlaşma sağlanırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanıyordu. Bu metnin ise tek başına bağlayıcılığı bulunmuyor, alınan kararlar ancak Bakanlar Kurulu'nun onayıyla hayata geçebiliyordu. Toplu sözleşme sisteminde, toplu sözleşmenin kapsamı, kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarıdır. Kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları, diğer mali ve sosyal haklar toplu sözleşme kapsamındadır. Kanunun toplu sözleşmenin kapsamını belirleyen bu 28. maddesi oldukça önemlidir. Çünkü toplu sözleşmenin kapsamı oldukça geniş tutulmuş farklı kanunlarda düzenlenen tüm mali ve sosyal haklar kapsama dâhil edilmiştir. Bu durumda toplu sözleşmede mevcut kanunlardaki uygulamalardan farklı bir karar alınması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği merak konusudur.

Toplu sözleşme görüşmeleri, Kamu İşveren Heyeti ile Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti arasında geçmektedir. Kamu İşveren Heyetine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı başkanlık etmektedir. Toplu sözleşme görüşmelerine katılacak Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, en çok üyeye sahip konfederasyon temsilcisinin başkanlığında en çok üyeye sahip üç konfederasyondan birer temsilci ile onbir hizmet kolunda yetkili sendikaların temsilcileri olmak üzere toplam onbeş kişiden oluşmaktadır. İmza ve Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurma yetkisi, kamu görevlilerinin geneline ilişkin bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı, hizmet koluna ilişkin bölümü için ise her bir hizmet kolunda yetkili sendikanın temsilcisindedir. Toplu sözleşme, tarafların tamamının anlaşmasına bağlı olmaksızın sadece ilgili bölümü imzalamaya yetkili olanlarca anlaşma sağlanıp imzalanması halinde yürürlüğe girmektedir.

Toplu görüşme sisteminde uyumsuzluk, taraflardan birinin başvurusuyla Uzlaştırma Kuruluna götürülürken, Kurulun kararı Bakanlar Kurulu için tavsiye niteliğindedir. Kanun değişikliği ile Uzlaştırma Kurulu Kamu

Görevlileri Hakem Kuruluna¹³⁵ dönüştürülmüş ve Kurulun aldığı kararlar kesinlik niteliği kazanmıştır. Resmi Gazetede yayımlanacak olan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesin ve toplu sözleşme niteliğindedir.

Sözleşmeli personelin maaşı ile ilgili temel düzenleme ise, 1978 tarihli Bakanlar Kurulu kararıdır.¹³⁶ Buna göre; sözleşme ile çalıştırılacak personele ödenecek ücretlerin aylık brüt tutarı ile sağlanacak diğer parasal ve aynı menfaatlerin yıllık brüt tutarının onikide birinin toplamı 3.757,34 TL'yi geçemez (Ocak 2014). Ancak bu miktar görevin önemi ve özelliği ile çalıştırılacak personelin niteliği dikkate alınarak DPB ile Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Başbakanının onayı ile arttırılabilir.

Geçici personel 657 sayılı DMK'nın 4/C maddesine göre Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalışacak personel olarak tanımlanmıştır. Bu hükme göre maaşları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.¹³⁷ Geçici personelden normal çalışma saatleri dışında fiilen çalışanlara, bu çalışmalarını karşılığında ayda elli saati geçmemek üzere merkezi yönetim bütçe kanununda belirtilen fazla çalışma saat ücreti tutarında fazla çalışma ücreti ödenir.

135 Kamu Görevlileri Hakem Kurulu madde 34 - (Değişik: 4/4/2012-6289/24 md.) Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;

- a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye,
- b) Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye,
- c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,
- d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az doçent unvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,
- e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye olmak üzere onbir üyeden oluşur.

136 06.06.1978, Karar Sayısı: 7/15754, R:G:28.06.1978, 16330.

137 Halen TÜİK'de, Yüksek Seçim Kurulu'nda ve Üniversitelerde çalıştırılan geçici personel için çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları Resmi Gazete'de yayımlanmamaktadır. Sadece, özelleştirme işlemleri dolayısıyla işsiz kalan işçilerin atanmasında kullanılmak üzere her yıl "Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkındaki Karar" Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.

5.1. Yerel Yönetimlerde Maaş

Yerel yönetimler istihdam rejimi açısından genel personel rejimine yani 657 sayılı DMK'ya tabidirler. Dolayısıyla yerel yönetimlerde çalışan memurların maaş düzeni açısından diğer memurlardan bir farkı bulunmamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununa göre, belediyelerde sözleşmeli olarak istihdam edilecekler net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı DMK'ya göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir.¹³⁸ Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usûle göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir. Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşme personeli ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilir. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli personel olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz. Bunlardan yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olanlar için sosyal sigorta ve genel sağlık sigorta-

138 14.08.2013 tarihli ve 28735 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan "Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 Yıllarını Kapsayan 2. Dönem Toplu Sözleşme"nin 5. maddesi ile 7. maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel tavan ücretleri belirlenmiş olup, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün toplu sözleşme hükümlerine dayanılarak yayımladığı 07.01.2014 tarihli ve 4 sıra no'lu "Mahalli İdare Sözleşmeli Personeli Ücret Tavanları Genelgesi" ile tavan ücretleri tek tek unvanlar itibarıyla tespit edilmiştir. Belediye meclisleri bu tavanları aşmamak kaydıyla sözleşme ücreti belirleyebilmektedir.

sı primi yatırılmaz ve aynı kişi birden fazla belediye veya bağlı kuruluştta çalıştırılmaz.

Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte *belediye başkanından* tahsil edilir. Yine 5393 sayılı Kanunun geçici birinci maddesine göre, bu Kanunun yayımı tarihinde personel giderlerine ilişkin belirtilen oranları aşmış olan belediyelerde bu oranların altına ininceye kadar, boş kadro ve pozisyon bulunması ve bütçe imkânlarının yeterli olması kaydıyla 01.01.2005 tarihinde mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının yüzde onunu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığınca zorunlu hâllere münhasır olacak şekilde verilecek izin dışında ilâve personel istihdam edilemez. Geçici iş pozisyonları için önceki yıldan fazla olacak şekilde vize yapılamaz.

İl özel idarelerinde çalışacak sözleşmeli ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel için Belediye Kanununun hükümleri uygulanacaktır (İl Özel İdareleri Kanunu mad. 36). Bununla birlikte yerel yönetim personeline 375 sayılı KHK'nın ek 15. maddesi hükümleri çerçevesinde¹³⁹ sosyal denge tazminatı ödenmektedir. Memur sendikaları Türkiye'nin onayladığı uluslararası sözleşmelere dayanarak idare ile aralarında toplu sözleşme yapmışlar ve

139 Ek Madde 15 – (Ek: 04.04.2012-6289/33 md.) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.

memurlar için kimi ek ödemeler elde etmişlerdir. Bu sözleşmelere “sosyal denge sözleşmesi” denilmiştir.¹⁴⁰ 4688 sayılı Kanununun 32. maddesine göre, sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili yerel yönetimde en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.

Sonuç olarak yerel yönetimlerde, personel istihdamı konusunda sayı sınırlamasından ziyade “bütçe kısıtlaması” getirilmiştir.¹⁴¹ Böylece, yerel yönetimlerin bütçe gelirleri arttıkça, bu performanslarına bağlı olarak istihdam edebilecekleri personel sayısı da arttırılabilecektir.¹⁴²

5.2. KİT'lerde Maaş (399 sayılı KHK)

399 sayılı KHK'ya Ekli 1 sayılı cetvelde kadro unvan ve dereceleri gösterilen personel (memurlar) aylık ve özlük hakları bakımından 657 sayılı DMK hükümlerine tabidir.

140 Aslan, Onur Ender, a.g.e, s. 117.

141 Örneğin 2012 Bütçe Kanununa göre, personel gideri konusunda belirlenmiş en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu, nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde ise yüzde kırkını geçemez şeklindeki ana kuralı aşmış olan belediyeler, boş memur ve sürekli işçi kadrolarına, mevcut memur ve sözleşmeli personel sayısının yüzde onunu geçmemek üzere İçişleri Bakanlığınca zorunlu hallere münhasır olacak şekilde verilecek izinle atama yapabilecek, bu hal dışında ilave personel istihdam edemeyecek ve geçici iş pozisyonları önceki yıl vizeleri ile aynı olacak şekilde sınırlı tutulacaktır.

142 Çolak, Mustafa, a.g.e., s.44.

Söz konusu 1 sayılı cetvelin dışında kalan sözleşmeli personele ödenecek sözleşme ücreti; temel ücret¹⁴³ ile başarı¹⁴⁴ ve kıdem ücretleri¹⁴⁵ toplamından oluşur ve bu ücret asgari ücretin altında olamaz. Sözleşme ücretlerinin tavanı her yıl bütçe kanunları ile belirlenir.¹⁴⁶ Kamu personeli için uygulanan aylık katsayısının mali yılın ikinci yarısı için değiştirilmesi veya mali yıl içinde 657 sayılı DMK'nın mali ve sosyal haklara ilişkin hükümlerinde değişiklik yapılması halinde sözleşmeli personel ücretlerinin tavanını değiştirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Teşebbüslerde, bağlı ortaklıklarda ve bunları temsilen iştiraklerde teşebbüs mensupları ile kamu görevlilerinden ve dışarıdan atanan veya seçilen bütün yönetim ve danışma kurulu başkan ve üyeleri, denetçi ve tasfiye kurulu üyelerine, her yıl Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen miktarda aylık ücret ve diğer ödemeler yapılabilir. Tahakkuk ettirilen ücret, prim, temettü ve benzeri ödemelerin, Yüksek Planlama Kurulunca kararlaştırılan miktarı aşan kısmı ilgililere verilmeyerek bir ay içinde temsil olunan teşebbüs veya bağlı ortaklığa ödenir.

143 Temel Ücret 399 sayılı KHK madde 26 –(Değişik birinci fıkrası: 040.04.2007-5620/4 md.) Temel ücret tutarları, sözleşmeli personelin unvanı, eğitim düzeyi, iş gerekleri, işyeri ve çalışma şartları dikkate alınmak suretiyle teşebbüs ve bağlı ortaklıklarca tespit edilir. Teşebbüs ve bağlı ortaklıklar, sözleşmeli personeline unvanları itibarıyla uygulayacakları azami temel ücret miktarlarına ilişkin tekliflerini 15 Kasım tarihine kadar DPB'ye gönderirler. Bu teklifler DPB'ce teşebbüs ve bağlı ortaklıklar arasında ücret dengesi ve uygulama birliği sağlamaya yönelik önerilerle birlikte Yüksek Planlama Kurulunun onayına sunulur.

144 Başarı Ücreti 399 sayılı KHK madde 27 – Sözleşmeli personelden sicil ve başarı değerlemesi sonucunda sicil ve başarıları (A) düzeyinde olanlara temel ücretlerinin% 8'i, (B) düzeyinde olanlara% 4'ü, (C) düzeyinde olanlara % 2'si oranında hesaplanacak miktarda ve 43 üncü maddedeki esaslara göre başarı ücreti ödenir.

145 Kıdem Ücreti 399 sayılı KHK madde 28 – Sözleşmeli personelden bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödemek suretiyle geçen hizmet süresi toplamı 6-10 yıl olanlara temel ücretlerinin % 2'si, 11-15 yıl arasında olanlara% 3'ü, 16-20 yıl olanlara % 4'ü ve 21 yıl ve daha fazla olanlara% 5'i oranında kıdem ücreti verilir.

146 "Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2014 ve 2015 Yıllarını Kapsayan 2. Dönem Toplu Sözleşme'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendiyle, 01.01.2014-31.12.2014 döneminde geçerli olmak üzere, 399 sayılı KHK'nın 3. maddesinin (c) bendi uyarınca sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin ücret tavanı 4.203,86 TL olarak belirlenmiştir.

6. HİZMETE ALMA-ATAMA-YÜKSELME

6.1. Hizmete Alma

Türkiye'de kamu hizmetine memur olarak girebilmek için DMK'nın 48. maddesine göre, Türk vatandaşı olmak, genel olarak on sekiz yaşını tamamlamış olmak ve ortaokul mezunu olmak gerekmektedir. Bununla birlikte memurların hizmete alınmasında 1999 yılından bu yana merkezi sınav sistemi geçerlidir.

Sözleşmeli personelin hizmete alınması ile ilgili düzenleme ise yine "Sözleşmeli Personelin Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" tarihli Bakanlar Kurulu Kararıdır. Buna göre;

- a) ÖSYM Başkanlığı tarafından KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle doğrudan yapılacak merkezi yerleştirme,
- b) Yazılı ve/veya sözlü sınav yapmaksızın, KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yerleştirme,
- c) Belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarına KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir unvan için boş bulunan sözleşmeli personel pozisyonunun on katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarısına göre yapılacak yerleştirme yöntemlerinden herhangi biriyle sözleşmeli personel istihdam edilebilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, ÖSYM Başkanlığı tarafından yapılan merkezi yerleştirme suretiyle alınanlar haricinde, istihdam edilecek sözleşmeli personele ilişkin olarak, boş sözleşmeli personel pozisyon unvan ve sayısını, bu pozisyonlarda istihdam edileceklerde aranacak nitelikleri, pozisyonlara yapılacak yerleştirme usulünü, sınavla alınacaklarda sınavın yeri, tarihi, türü, konuları ile diğer hususları yerleştirme veya sınav tarihinden en az onbeş gün önce Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı gazetelerden birinde ve varsa resmî internet sitelerinde ilan ederler.

Geçici personelin ve geçici işçilerin kamu kurum ve kuruluşlarında hizmete alınmaları konusunda ise usul ve esaslar düzenlenmemiştir. Bu

statüdeki personelin hangi yöntemle işe alınacağı, kurumun takdirindedir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki sürekli işçi kadrolarına yapılacak atamalara ilişkin usul ve esaslar ise, memurluğa benzer bir şekilde yönetmelikle düzenlenmiş olup, hizmete alma sınav koşuluna bağlanmıştır. Sınav yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamada yapılabilmektedir. Sınava katılacak adayların Türkiye İş Kurumu tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmesi gerekmektedir.¹⁴⁷

Memurluk sınavının merkezi sınav-merkezi yerleştirme sistemine bağlanmasından sonra, sürekli işçilerin ise hizmete alımı merkezi sınav koşuluna bağlanmıştır. Yalnız sürekli işçiler için memurlar gibi merkezi yerleştirme söz konusu değildir. Merkezi sınavda aldıkları puana göre adaylar ilgili kurum tarafından uygulamalı/sözlü sınava tabi tutulduktan sonra hizmete alınmaktadırlar.¹⁴⁸ KİT'lerde istihdam edilen sözleşmeli personelin hizmete alınması da tıpkı memurlar gibi merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme ile gerçekleştirilir.

6.1.1. Sınav Sistemi

657 sayılı DMK'da kamu hizmetine girişte merkezi alım yöntemi benimsenmiş, ancak 1327 sayılı Kanunla¹⁴⁹ kurumsal alım yöntemine geri dönmüştür. 1982 yılında yürürlüğe giren 12.05.1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanun¹⁵⁰ ile DMK'nın ilk şeklinde olduğu gibi merkezi alım esas alan hükümler getirilmiş, kamu hizmetine girişte sınavların Devlet Personel Dairesi tarafından yapılması ilkesi benimsenmişti. Ancak bu hükümler uygulanamamış, 1984 yılında yürürlüğe giren 243 sayılı KHK¹⁵¹ ile, kurumsal alıma geri dönmüştür. Kurumsal alım yönteminin esaslarını belirlemek üzere bir yönetmelik¹⁵² çıkartılmıştır. Tekrar merkezi alım yöntemine ge-

147 Oğuz Albayrak, Suha, a.g.e., s.167, 170.

148 A.g.e, s.134.

149 RG:14.08.1970, 13579.

150 RG:16.05.1982, 17696.

151 RG: 12.12.1984, 18603.

152 06.12.1985 tarihli ve 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, "İlk Defa devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği", RG:30.01.1986, 19004.

çış tarihi ise 1999'dur. Bu tarihte yeni bir yönetmelik çıkartılmıştır.¹⁵³ Bu yönetmelikle ilk sınav "İlk Defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Seçme Sınavı" (DMS) olarak 1999 yılında yapılmıştır. Yönetmeliğe göre sınav, yılda ikiden fazla olmamak üzere, Türkiye çapında DPB'ce ÖSYM'ye yaptırılacaktır.

Ancak yine yönetmeliğe göre özel mevzuatına göre yarışma ve yeterlik sınavları ile girilen meslekler için merkezi sınav yapıldıktan sonra, DPB'ye bilgi vermek suretiyle, kurumların ikinci bir yazılı sınav yapabilecekleri, bu sınav sonuçlarına göre de adayların sözlü sınava çağırabileceği hüküm altına alınmıştır.

1999 yılında yönetmelikte yapılan değişiklikle¹⁵⁴ "merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme" sistemine geçilmiştir. 2001 yılında ise kariyer meslekler olarak adlandırılan uzman yardımcılığı, müfettiş yardımcılığı gibi mesleklere girişte merkezi sınav zorunluluğu getirilmiştir.¹⁵⁵ "Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı" (KMS) olarak adlandırılan bu sınav, kariyer melekler için bir ön eleme mahiyetinde olup, bu sınavda başarılı olan adaylar arasından kurumlar yazılı ve sözlü sınavları için aday çağırma-
taydılar.

2002 yılına gelindiğinde ise hem DMS hem KMS uygulamaları kaldırılmış ve Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) adıyla tek uygulamaya geçilmiştir. Düzenlemeyi getiren ilgili yönetmelikte¹⁵⁶ "devlet memurluğu" yerine "kamu görevine ilk defa atanacaklar" ifadesi kullanılmış böylece memurlukla birlikte, sözleşmeli personel, işçi gibi diğer kamu hizmetine girişte bu sınavın geçerli olması öngörülmüştür.

153 "İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik", RG:22.02.1999, 23619.

154 RG:29.12.1999, 23921.

155 "Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik", RG: 13.03.2001, 24341.

156 "18.03.2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik", RG:03.05.2002, 24744.

KPSS’de (A) grubu kadrolar¹⁵⁷ ve (B) grubu kadrolar¹⁵⁸ ayırımına gidilmiştir. (A) grubu kadrolara atanacaklar için, kurumların kendi mevzuatına göre yapacakları giriş sınavında bir ön eleme amaçlı olarak yapılan bu sınav, (B) grubu kadrolar için doğrudan atama yapma amaçlıdır.

Merkezi sınav sisteminin dışında kalan da bir kesim bulunmaktadır. Bunların kimler olacağı yönetmeliğin 3. maddesinde “istisnalar” başlığı altında sayılmıştır.¹⁵⁹

KİT’ler dışındaki bazı sözleşmeliler, geçici personel, geçici işçiler ve taşeron aracılığıyla (hizmet alımı) istihdam edilenler, merkezi sınav ve yerleştirme olmaksızın işe alınmaktadır.

6.2. Atama

Atama yetkisi, tüm kamu kurumları için iki ayrı kanunla belirlenmiştir. Bunlardan biri bakanlıklar ile bağlı kuruluşlardaki atama usulünü belirleyen 2451 sayılı Kanun,¹⁶⁰ diğeri bunların dışında kalan özel statülü kuruluşlardaki atama usulünü belirleyen 2477 sayılı Kanundur.¹⁶¹ Atama kararları hukuksal bakımdan kararnameli atama ve emirli atama olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

157 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 mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarında istihdam edilecek personele ait kadro ve görevlerdir.

158 Kadroları 190 sayılı KHK’nın ekli 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 yukarıda belirtilen (A) grubu meslekler dışında, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlerdir.

159 İstisnalar: Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun değişik 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar ile Devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçıları bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır.

160 Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin 2451 sayılı Kanun, RG:25.4.1981, 17321.

161 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin 2477 sayılı Kanun, RG:25.06.1981, 17381.

Kararnameli atama, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve Ortak (Müşterek-Üçlü) Kararname olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bakanlar Kurulu Kararnamesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve tüm bakanların imzası yer alırken; Ortak Kararnamede Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmaktadır.¹⁶²

Emirli atama, kararnameli atama dışında kalan makamlardaki atama işlemidir. Yetki 2451 ve 2477 sayılı Kanunlara bağlı olarak kullanılmakla beraber atama yetkisi atama yönetmeliklerinde belirtilen yetki devri kullanılarak, genel yetkili bakandan başlayıp yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmektedir.

1980 sonrasında atama başlığı altında üzerinde durulması gerek en önemli başlıklardan biri *açıktan atama iznidir*. Açıktan atama izni, boş kadro ya da pozisyonlara ilgili kurumun tek başına atama yapma yetkisinin kurumdan alınıp, izin mekanizmasına bağlanması anlamına gelmektedir. Böylece izin mekanizması üzerinden hizmete alma süreci merkezi olarak kontrol edilmektedir. Bu mekanizma mevzuata 1982 yılında girmiştir.¹⁶³ Bu tarihte çıkan Bütçe Kanunuyla, kurumların boş kadrolarına atama yapmaları için Başbakanlıktan izin almaları zorunlu kılınmıştır. 1985 yılında çıkarılan Bütçe Kanunuyla¹⁶⁴ ise sürece Maliye Bakanlığı da dâhil edilerek hizmete alma sürecine ağırlığını koymuştur.

Bunun dışında DMK'ya göre çeşitli memurlar, görevlerin özelliklerine göre ya da kamu hizmeti gereği olarak görev ya da unvan değişikliği yapabilirler, bir yerden başka bir yere ya da bir kurumdan başka bir kuruma atanabilirler.

İdari görevlere atamada, Kamu kurumlarının daire başkanı ve üzerindeki (Genel müdür yardımcısı, genel müdür, başkan, müsteşar yardımcısı vb) hiyerarşik kadrolarına atama yapılmasında, eğer kurumun teşkilat

162 1992 yılında, Ortak Kararnameden Cumhurbaşkanı'nın imzasının çıkarılması yönündeki değişiklik Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Esas: 1992/37, Karar: 1993/18, RG:12.10.1995, 22431.

163 Oğuz Albayrak, Suha, a.g.e., s.125.

164 26. madde (a) fıkrası "...serbest kadrolardan 31.12.1984 tarihi itibarıyla boş olanlar ile bu tarihten sonra herhangi bir sebeple boşalanların açıktan atama amacıyla kullanılması Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü üzerine Başbakanlığın iznine tabidir."

kanununda ya da atama yönetmeliğinde özel bir düzenleme yoksa sınav şartı bulunmaz ve genel hükümlere göre hareket edilir. Üst hiyerarşik kadrolara atama yapılmasında genel hükümlerden kasıt, ehliyet ve liyakat ilkelerine göre hareket edilmesi ve yukarıda belirtilen 68. maddedeki, kişinin yüksek öğrenim görmüş olması ve atanacağı kadro unvanına göre en az 10 ila 12 yıl hizmet bulunması şartlarının yerine getirilmesidir.

İstisnai Kadrolara atamada ise, yapılacak atama tamamen ilgili kurumun takdirindedir. Sınav, eğitim gibi şartlar aranmamaktadır. İstisnai memurluklar DMK'nın 59. maddesinde sayılmıştır.¹⁶⁵ Türkiye'de siyasetin bürokrasiye müdahale ederken kullandığı kadrolar genelde istisnai memuriyet kadrolarıdır. Bu kadrolar sayesinde siyasi iktidar üst düzey makamlara atama yapabilmektedir.

Yer değiştirme suretiyle atama, hizmetlerin gereklerine, özelliklerine, Türkiye'nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım şartları yönünden benzerlik ve yakınlık gösteren iller gruplandırılarak tespit edilen bölgeler arasında yapılır.

Memurların bir kurumdan diğerine nakilleri; Memurların kamu kurum ve kuruluşları arasında, çalıştıkları kurumların izni ile buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür. Bu yatay bir geçiştir. 1999 yılına kadar memurun asaletinin onanmış olması ve her iki kurumun izin vermesi dışında başkaca bir kural yoktu.¹⁶⁶ 1999 yılında Görevde Yükselme Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle bu geçişlere önemli bir engel gelmiştir. Bu yönetmelik unvan değişikliğini de sınav koşuluna bağladığı için memuriyete "hizmetli olarak başlayan bir kişi, hangi okulu bitirmiş olursa olsun başka bir kuruma "mühendis", "fizikçi" ya da "kütüphaneci" gibi üst bir unvanla

165 Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, TBMM memurlukları, Bakan Yardımcılıkları, Savunma Sanayi Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakan Müşavirlikleri, Valilikler vb...

166 Örnek: Ziraat fakültesinden mezun olan fakat Gıda ve Tarım Bakanlığı atama yapmadığı için bu kuruma giremeyen bir kimse Milli Eğitim Bakanlığında "hizmetli" kadrosuna atanıp burada iki yıl çalıştıktan ve asıl memur kadrosuna atandıktan sonra Gıda ve Tarım Bakanlığına "mühendis" olarak naklen geçebilmekteydi. Albayrak, Suha Oğuz *Yayınlanmamış Çalışma Notu*, Ankara, 2001.

geçememekte ancak, "hizmetli" ya da bununla eş değerdeki "dağıtıcı", "hademe" gibi unvanlarla geçebilmektedir.¹⁶⁷

Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi, Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları;- buldukları kadro derecelerine eşit kadrolara, daha üst kadrolara,- kurum içinde aynı unvanlı kadrolara,- başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler. Kamu kurumlarının memurların görev unvanlarının ya da görev yerlerinin değiştirilmesinde geniş takdir yetkileri vardır. Ancak memurun rızası dışında yapılan görev ve yer değişiklikleri, kamu hizmetleri gereklerine uygun olması, kamu yararı gözetilmesi gibi ölçütlerle yargı denetimine tabidir.

2014 yılında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun¹⁶⁸ 28. maddesinde yapılan değişiklikle memurların görev unvanlarının değiştirilmesinde idareye geniş yetki tanınmış ve devlet memurunun dava yoluyla atamanın iptalini talep etmesine kısıtlama getirilmiştir. İlgili madde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

MADDE 28 Ek cümleler: 21.02.2014-6526/18 md.) Kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, görevden alma, göreve son verme, naklen veya vekâleten atama, yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleriyle ilgili olarak verilen iptal ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin mahkeme kararlarının gereği; dava konusu edilen kadronun boş olması hâlinde bu kadroya, boş olmaması hâlinde ise aynı kurumda kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanmak suretiyle yerine getirilir. Eski kadro ile atandığı yeni kadro arasında mali haklar bakımından bir fark bulunması durumunda, bu fark 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 91. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen usul ve esaslar çerçevesinde ödenir.

Yapılan bu değişiklik memur güvencesinin eritilmesi ve idarenin memur karşısında elinin güçlenmesi açısından önemli bir düzenlenmedir. Ancak bu karara istinaden memur mahkemeden alacağı yürütmeyi dur-

¹⁶⁷ A.g.k.

¹⁶⁸ RG: 20.01.1982, 17580.

durma kararıyla eğer boş ise kadrosuna geri dönebilmekte, kadrosu doluyorsa eski kadrosuna dönemezse ancak maaş farkını alabilmektedir.

Torba Kanun ile bu hükümde bazı değişiklikler olmuş ve ilgili madde hükmüyle memur idare karşında daha güvencesiz bir konuma gelmiştir. İlgili Kanununun 97. maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

MADDE 97- 2577 sayılı Kanununun 28 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının üçüncü ve dördüncü cümleleri aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve fıkraya aşağıdaki cümle eklenmiştir.

Ancak, 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde gösterilen unvanları taşıyan görevler ile farklı atama usullerine tabi olsalar dâhi daire başkanı ve üstü görevlere, sivil memurlar hariç kolluk teşkilatlarının kadrolarına; açıktan, naklen veya vekâleten yapılan atama ve bu görevlerden alınma, bu görevlerle ilgili yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleri hakkında verilen mahkeme kararlarının gereği, ilgilinin kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanması suretiyle iki yıl içinde yerine getirilir. Bu görevliler hakkındaki mezkur işlemlerin uygulanması, telafisi güç veya imkânsız zararları doğuran hâllerden sayılmaz.

Bu fıkranın üçüncü cümlesinde belirtilen işlemlerle ilgili mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi ceza soruşturması ve kovuşturmasına konu edilemez; ancak disiplin hükümleri saklıdır.

Kanunla birlikte bu maddeye tabi olan kamu görevlileri tanımının çerçevesi daralmıştır. Ancak mahkeme kararını uygulamak için idareye 2 yıl süre tanınmış, böylece memur güvencesi büyük ölçüde törpülenmiştir. Söz konusu 2 yıllık süre içerisinde memur boş olsa bile eski kadrosuna dönemeyecek ancak hak aylık derecesine¹⁶⁹ uygun başka bir kadroya ata-

¹⁶⁹ Buradaki "kazanılmış hak aylık derecesi" oldukça muğlak bir kavramdır. Bunu somut bir örnekle açıklayabiliriz: Şube Müdürü olarak ¼ üncü derecede görev yapan bir memur, idare tarafından görevden alındıktan sonra dava açmış ve dava neticesinde de mahkeme yürütmeyi durdurma kararı vermiş olsun. Memurun uzun bir süre mağdur olmasının yanında idarenin hem mahkeme kararını iki yıl gibi uzun bir sürede uygulama hakkı olacak hem de şube müdürü kadrosu yerine kazanılmış hak aylık derecesi ¼ olan memur, şef veya uzman kadrosu gibi daha alt bir göreve idare tarafından atanabilecektir. Kazanılmış hak aylık derecesine yapılan atamada kadro derecesinin dahi korunmasına gerek yoktur. Böyle bir durumda idare mahkeme kararını hiç uygulamamış gibi olmakta ve ilgili memur oldukça mağdur olmaktadır.

nabilecek, en temel hakkı olan maaşından farkından da en az iki yıl mahrum kalacaktır. Bununla birlikte mahkeme kararlarını iki yıllık süre içerisinde uygulamak zorunda olup da uygulamayanlar için de herhangi bir ceza öngörülmemiştir. Böyle bir düzenleme, memur güvencesi açısından oldukça sakıncalı bir durumdur.

Kurumlararası geçici süreli görevlendirme: Bu durum atamanın bir çeşidi olmayıp yalnızca bir görev yeri değişikliğidir. 2011 yılında Torba Kanunla gelen bir değişiklikle memurlar, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aşağıda belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebilir. Bunun için DMK ek madde 8'deki şartların olması gerekmektedir. 657 sayılı DMK'da 2011 yılında yapılan bu değişiklikle kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, DPB'nin uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir. Geçici görevlendirme süresi bir yılda altı ayı geçmez. Gerekli görülürse bu süre bir katına daha uzatılabilir.

Bunların dışında memurlar yabancı bir memleket ya da uluslararası bir kuruluşta kurumların izni ile görev alabilirler. Memurların geçici olarak işten ayrılmaları durumunda yerlerine vekil atanabilir. Devlet memurlarına esas görevlerinin yanında özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak memurlara gördürülmesi öngörülen sürekli hizmetler, ikinci görev olarak verilebilir. Son olarak memurluktan çekilenler ve emekli olanlar da yeniden atanabilir.

6.2.1. Yerel Yönetimlerde Atama

5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinde belediye başkanının görevleri sayılmıştır. Belediye personelinin atamak bu görevlerden biridir. Yine aynı Kanunun 49. maddesinde bu hüküm tekrarlanmıştır. Bununla birlikte, birim müdürlüğü ve üst yönetici kadrolarına yapılan atamaların ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulacağı belirtilmiştir.

5272 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30. maddesine göre, il özel idaresi personelinin atamak valinin görevleri arasında sayılmıştır. 36. maddede

tekrarlanan bu hükme ek olarak yapılan atamaların ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulacağı belirtilmiştir.

6.2.2. KİT'lerde Atama

KİT genel müdürü ve genel yardımcısı kadrolarına ilgili Bakanın teklifi üzerine ortak kararla atama yapılır. I sayılı cetvelde yer alan diğer kadrolara yönetim kurulu kararı ile atama yapılır. Yönetim kurulları bu yetkilerini sınırlarını açıkça belirlemek kaydıyla devredebilirler (399 sayılı KHK mad. 5).

Sözleşmeli personel ise yönetim kurulu kararıyla işe alınır. Yönetim kurulları bu yetkilerini sınırlarını göstermek suretiyle devredebilirler (399 sayılı KHK mad. 6). Sözleşmeli personel, iş gereklerine uygun olarak yarışma ve yeterlik veya sadece yeterlik sınavına tabi tutulmak suretiyle işe alınır (399 sayılı KHK mad.8). Bu düzenleme doğrultusunda KİT'lerde ilk defa açıktan atama yoluyla sözleşmeli personel alımı KPSS çerçevesinde ÖSYM tarafından merkezi yerleştirme ile yapılmaktadır. Sözleşmeli personelin bir KİT'ten başka bir KİT'e naklen atanma imkânı bulunmamaktadır. Bu personelin istifa ederek açıktan atama suretiyle sınava tabi olmaksızın başka bir KİT'e atanması ilgili kuruluşun takdirindedir.

KİT'lerde işçi personelin işe alınması ilgili mevzuat çerçevesinde İŞ-KUR aracılığı ile yapılmaktadır. Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı kadrolarına ortak kararla, 1 sayılı cetveldeki diğer kadrolara ve sözleşmeli personel pozisyonlarına Yönetim Kurulu Kararıyla atama yapılmaktadır.

6.3. Görevde Yükselme

657 sayılı DMK'ya göre görevde yükselme üç şekilde olabilir. Bunlarda birincisi olağan yükselme (kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi), ikincisi asansör yükselme (DMK 68/B) ve üçüncüsü sınavla yükselmedir.

Olağan yükselme kariyer sisteminin memurlar için öngördüğü yükselme düzenidir. Eğer memur 657 sayılı DMK'daki şartları taşıyorsa her yıl kademe ilerlemesi, üç yılda bir de derece yükselmesi almaktadır.

Asansör yükselme ise, 657 sayılı DMK'nın 68/B başlıklı maddesinde 1984 yılında yapılan bir değişiklikle olmuştur. Bu değişiklikle, ilk dört

derecedeki *yüksek yöneticilik kadrolarına* atanabilmek için hizmet süresine esneklik getirilmiştir. Bunun için üçüncü ve dördüncü dereceler için sekiz, birinci dereceye atanmak için ise on iki yıl hizmet görmüş olmak ve yüksek öğrenim görmüş olmak yeterli kabul edilmiştir. Böylece atama yapılacak kurumun mevzuatında özel bir düzenleme yoksa dört yıllık yükseköğrenim görmüş ve en az 12 yıl hizmeti bulunan tüm memurlar müsteşar ya da genel müdür olarak atanabilir. En az 10 yıl hizmeti bulunan dört yıllık yüksek öğrenim görmüş tüm memurlar¹⁷⁰ ise idare tarafından istenmesi halinde daire başkanı olarak atanabilir.

İlgili hükümde 2011 yılında çıkarılan Torba Kanunla¹⁷¹ tekrar bir değişikliğe gidilmiştir.¹⁷² Bu değişiklikte beraber üst düzey yöneticilerin dışarıdan atanmalarının da önü açılmış olmaktadır. Bu maddede 527 sayılı

170 Bazı kurumlarda belirli kademelere atanabilmek için özel koşullar (meslek, nitelik, kıdem, öğrenim vb.) aranabilir. Ancak bu durumlar istisnadır.

171 "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", R.G.:25.2.2011, 27846.

172 "Ancak, bu şekilde bir atamanın yapılabilmesi için ilgilinin;

- a) 1 inci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha yukarıda olanlar için en az 12 yıl,
- b) 1 inci ve 2 nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300'den az olanlar için en az 10 yıl,
- c) 3 üncü ve 4 üncü dereceli kadrolar için en az 8 yıl, hizmetinin bulunması ve yükseköğrenim görmüş olması şarttır. Dört yıldan az süreli yükseköğrenim görenler için bu süreler iki yıl ilave edilir. Bu sürelerin hesabında; 08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemenin 2. maddesi kapsamına dâhil kurumlarda fiilen çalışılan süreler ile yasama organı üyeliğinde, belediye başkanlığında, belediye ve il genel meclisi üyeliğinde, kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte, okul devresi dâhil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yüksek öğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin; Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcılar ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır."

Bu bent hükümlerine göre atanalar atandıkları kadronun aylık (Ek gösterge dahil) ve diğer haklarından yararlanırlar. Bu suretle üst dereceye atanaların bu kadrolarda geçirdikleri her yıl kademe ilerlemesi ve her "3" yıl derece yükselmesi sayılmak suretiyle kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık derecelerinin yükselmesinde göz önüne alınır. Ancak atandıkları kadro aylıkları, başka görevlere atanma halinde kazanılmış hak sayılmaz.

(Ek fıkra: 13.12.2011-6111/101) C) Derece yükselmesi ile ilgili onay mercii atamaya yetkili amirdir. Müşterek kararla atanmış olanların derece yükselmeleri, ilgili bakanın veya yetkili kıldığı makamın onayı ile yapılır. Üst derece kadroya atanmış olup da kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık dereceleri daha aşağıda bulunanların (45 inci maddenin ikinci fıkrasına göre yapılan atamalar hariç), kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık derecelerinin yükseltmeleri için, bu hâlin devamı süresince yukarıda belirtilen onay aranmaz."

KHK¹⁷³ ile 1995'ten beri daha yukarı derecelere atama yapılabilmesi için gerekli olan süre sınırı açısından önem arz eden gösterge rakamı, kanunun 2011'den önceki halinde 650 olmasına rağmen, 5300 olarak uygulanmaktaydı. 2011'deki değişiklikle 527 sayılı KHK'ya uygun bir düzenleme yapılmış, ayrıca 10 yıl hizmet şartı aranan ek gösterge rakamı 650'den yine 5300'e çıkarılmıştır.

Ayrıca yine 2011 yılında yapılan değişiklikle Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcılarını ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için özel sektörde geçen hizmet sürelerinin tamamı, kurumlarda fiilen çalışan sürelerine dâhil edilmektedir.

Böylece DMK'da kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin genel düzenlemeler dışında, memurların görev içinde yükselmelerine dair hizmet süresi ve yüksek öğrenim görmek dışında başka bir kural bulunmamaktadır. Eğer herhangi bir kamu kurumunun kendi mevzuatında (kuruluş kanunu ya da atama ve yer değiştirme yönetmeliği gibi) üst kadrolara atanma konusunda özel düzenleme yoksa genel kurallar geçerlidir ve yeterli hizmet süresine sahip, gereken öğrenimi görmüş her memur, üst unvanlı kadrolara atanabilecektir.¹⁷⁴

DMK'da kurumlara oldukça esneklik tanıyan bu hükümler hala yürürlüktedir. DMK'nın yanı sıra bu alanda uygulanan diğer bir mevzuat ise 1999 tarihli Bakanlar Kurulu kararı olarak çıkan "Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik"¹⁷⁵ tir. Bu yönetmeliğin başlığı 2004 yılında "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" olarak değiştirilmiş¹⁷⁶ ve şube müdürü, müdür, müdür yardımcısı, şef, gibi kadrolara atanma eğitim yazılı sınav şartına bağlanmıştır. Böylece bütün kamu kurumları, genel yönetmelikle getirilen düzenlemelere paralel olarak

173 "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname", RG: 20.05.1994, 21939 Mük.

174 Albayrak, Suha Oğuz, a.g.e..

175 RG: 18.04.1999,23670.

176 R.G: 28.12.2004, 25684.

kendi kurumsal yönetmeliklerini çıkarmış ve bu yönetmeliklerinde sınavla atama yapılacak kadrolarla bu sınavlara girecek adaylarda aranılacak şartları tek tek belirlemişlerdir.

1999'daki Yönetmelikte olan bir diğer şart "görevde yükselme eğitimi" idi. Bu eğitim yönetmeliğin ilk halinde iki haftadan sekiz haftaya kadar kurumların takdirine bırakılmıştı. 2004 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile ise süresi en az 75 saat olarak belirlenmiştir. Bu yönetmelikle yapılan diğer çok önemli bir değişiklik ise "unvan değişikliği sınavı"¹⁷⁷dir.

2010 yılında yönetmelikte yapılan diğer bir değişiklikle ise eğitime katılanların izin koşulları düzenlenmiştir.¹⁷⁸ *Görevde yükselme eğitimi tamamlayanların, ilgili görevlere atanabilmeleri için, kurumlarınca çıkarılacak görevde yükselme yönetmeliklerine uygun olarak yapılacak görevde yükselme sınavına katılarak başarılı olmaları gerekmektedir.*

2013 tarihinde yönetmelikte tekrar değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklikler ise oldukça önemlidir. İlk olarak; Yönetmeliğin 6. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen görevde yükselme için alt görevlerde çalışma şartı ve süresi kurumun takdirine bırakılmıştır. Yönetmeliğin eski halindeki hükme göre "Devlet memurlarının görevde yükselme mahiyetindeki atamalarının yapılabilmesi için kurumların çıkaracakları görevde yükselme

177 Görevde yükselme yönetmeliği ile getirilen yeni düzenlemede sadece müdür, şef gibi hiyerarşik kadrolara yapılacak atamalarda değil unvan değişikliklerinde de sınav şartı getirilmiştir. Yönetmeliğe göre unvan değişikliği sınavı, en az ortaöğretim düzeyinde meslekî veya teknik eğitim sonucu kazanılan unvanlara ilişkin görevlere atanabilmek için yapılan yazılı sınavı ifade etmektedir. Buna göre, örneğin bilgisayar işletmeni unvanlı kadroda bulunan bir memurun tekniker, teknisyen ya da kütüphaneci gibi bir kadroya atanmak için unvan değişikliği sınavına girmesi zorunludur. Unvan değişikliği sınavında da süreç görevde yükselme sınavında olduğu gibi işler. Kamu kurumları ihtiyaç duydukları kadroları ilan eder. Kadrolar için uygun nitelikleri taşıyan memurlar ilana başvurur. Şartları taşıyan adaylar yazılı sınava girer ve başarılı olanlar başkaca bir şart aranmadan mülakat vs. başarı sırasına göre ilgili kadroya atanırlar (Suha Oğuz Albayrak, a.g.e.).

178 **Görevde Yükselme Eğitimi Madde 8-** (Değişik: 01.03.2010-2010/192 B.K.K.) *Bu Yönetmelik kapsamında bulunan personelin görevde yükselme mahiyetindeki atamalarının yapılabilmesi amacıyla, atama yapılacak görevler için en az yetmişbeş saat olmak üzere, düzenlenecek görevde yükselme eğitimi programına katılmaları gerekir. Ancak, ilgili mevzuatı uyarınca verilmesi zorunlu olan izinler süresince eğitime katılma şartı aranmaz. Aylıksız izinde bulunanlar, eğitim programı ile öngörülen toplam sürenin en az yarısı kadar eğitime katılmaları kaydıyla, bu eğitim sonunda düzenlenecek görevde yükselme sınavına girebilirler...."*

yönetmeliğinde belirtilen süre kadar bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda alt görevde çalışmış olması şarttır". Yapılan değişiklikle "Kurumlar, görevin niteliği itibarıyla görevde yükselme suretiyle atanacak personel için bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda *alt görevlerde çalışmış olma şartı ve süresi arayabilir.*" denilmiştir. Böylece kurum kendi çıkaracağı yönetmelikte böyle bir süre isteyebilir veya böyle bir şart koymayabilir. Ayrıca bulunduğu kurumda en az iki yıl çalışma şartı yeni yönetmelikle çıkarılmıştır.

İkinci olarak; Yönetmeliğin "görevde yükselme eğitimi" başlıklı maddesi tamamen kaldırılmıştır. "Sınav şartı" ise devam etmektedir.¹⁷⁹ Böylece görevde yükselme eğitimi tamamen kaldırılmış, şube müdürü, müdürlük ve diğer eş görevler için önce yazılı sonra sözlü sınav, diğer kadrolar için ise sadece yazılı sınav yapılmasına karar verilmiştir.

Üçüncü değişiklik yazılı sınavı kimin yapacağına ilişkin bir değişikliktir. Yönetmeliğin ilk halinde, yazılı sınavın ÖSYM, MEB, TODAİE veya yükseköğretim kurumlarından birine yaptırılması şartı aranırken, yapılan değişiklikle kurumların sınavları kendilerinin de yapabileceği belirtilmiştir.¹⁸⁰ Bu durumda kurum isterse sınavı kendisi yapacak isterse başka bir kuruma yaptırabilecektir. Bununla birlikte kurumlara sınav konularını kendileri belirleme hakkı tanınmış olmaktadır. Sınav sonuçlarına

179 Sınav şartı Madde 8 "Şube müdürü, müdür ve bunlarla aynı düzeydeki görevlere görevde yükselme suretiyle atanacakların yazılı ve sözlü sınavda; diğer görevlere görevde yükselme suretiyle atanacak personelin ise yazılı sınavda başarılı olmaları gerekir."

180 Yazılı sınav Madde 12 – (Değişik: 21.09.2004-2004/8246 K.) (Değişik birinci fıkra: 01.03.2010-2010/192 K.) (Ek cümle: 6/5/2013-2013/4957 K.) Yazılı sınav, bu sınava ilişkin konu başlıklarına duyuruda yer verilmek suretiyle, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca, yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumları için Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca olmak üzere, ilgili kurumlarca belirlenecek konularda yapılır. (Mülga cümle: 06.05.2013-2013/4957 K.) (...)Yazılı sınav kurum ve kuruluşlarca yapılabileceği gibi, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına, Milli Eğitim Bakanlığınca, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğüne veya yükseköğretim kurumlarından birine yaptırılabilir. Bu Yönetmelik kapsamında bulunan il özel idareleri, belediyeler ve il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar tarafından talep edilmesi hâlinde, bu kurumların görevde yükselme (...) (3) sınavları ile unvan değişikliği sınavları İçişleri Bakanlığınca merkezî olarak yaptırılır. Ayrıca, yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarından talep gelmesi hâlinde, bu kurumların personelinin (...) (3) sınavları Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca merkezî olarak yaptırılır.

itiraz, hatalı sorularla ilgili puanlama uygulamasına ilişkin düzenlemeler de yönetmelikten çıkarılmış, yerine ise herhangi bir açıklayıcı hüküm getirilmemiştir. Yine personel değerlendirme formu kaldırılmış, hizmet yılı şartı da ortadan kaldırıldığı için yazılı sınavda en yüksek notu almak geçerli tek ölçüt sayılmıştır.

Danıştay 5. Dairesi tarafından 06.03.2104 tarihinde ilgi yönetmelikte yer alan “sözlü sınav” ibaresinin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Danıştayın bu kararı alma gerekçesi şube müdürü, müdürlük ve diğer eş görevler için yazılı sınavı tamamlayıcı nitelikte olması gereken sözlü sınavın, seçimin tek belirleyicisi olarak düzenlenmesi, bu haliyle somut olarak değerlendirilebilecek ve adaylar arasında objektifliği sağlayabilecek nesnel bir değerlendirme ölçütü olan yazılı sınavdaki başarı puanının değerlendirme dışı bırakılmasıdır. Karara göre, başarı sıralamasının yalnızca başarı kriterleri daha muğlak sözlü sınav sonuçlarına göre oluşturulması, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen “Hukuk Devleti” ilkesiyle bağdaşmayacak şekilde etkin yargısal denetiminin yapılmasının engellenmesi nedeniyle hukuka aykırıdır. Ayrıca, yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir.

Bunun üzerine ilgili yönetmelikte tekrar bir değişikliğe gidilerek¹⁸¹ yazılı sınavda en az yetmiş puan alanların başarılı sayılmasına; sözlü sınava alınacak personel için de yazılı sınav başarı puanı ise en az altmış olarak uygulanmasına karar verilmiştir. Düzenleme şu anlama gelmektedir: Eğer yazılı sınavdan sonra bir de sözlü sınava girmeyi gerektiren kadrolara (şube müdürü ve düzeyi) atanma söz konusuysa yazılı sınavda en az 60 almak gerekmektedir. Eğer yazılı sınavdan sonra ayrıca sözlü sınav gerektirmeyen bir kadroya (şef, müdür yardımcısı ve seviyesi) atanma yapılacaksa başarılı sayılabilmek için 70 puan almak yeterlidir. Yine aynı yönetmeliğe göre, görevde yükselme suretiyle ilan edilen boş kadro ya da pozisyon sayısı kadar atama yapılmasında başarı puanı esas alınır. Başarı puanı şube müdürü, müdür ve bunlarla aynı düzeydeki diğer kadrolara atanacaklar için yazılı ve sözlü puanlarının aritmetik ortalaması; diğer kadro ve pozisyonlara atanacaklar için yazılı sınav puanı esas alınmak su-

181 R.G:23.07.2014, 29069.

retiyile tespit edilir ve kurumların resmi internet sitelerinde ilan eldir. Başarı puanlarının eşit olması durumlarında, sırasıyla a) hizmet süresi fazla olanlara b) daha üst öğrenimi bitirmiş olanlara c) üst öğrenim mezuniyet notu yüksek olanlara öncelik verilerek başarı sıralaması belirlenir.

Dolayısıyla Danıştay Kararı çerçevesinde yapılan değişiklikle şube müdürü ve eş değer unvanlı kadrolara atanmada sadece sözlü sınavın esas alınması değil, yazılı ve sözlü sınavın aritmetik ortalamasının esas alınması benimsenmiş, dolayısıyla ehliyet ve liyakat ilkesinin hayata geçmesi sağlanmış, subjektif değerlendirmenin sonuca etkisi en aza indirgenmiştir.

Yerel yönetimler içinde de Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik mevcuttur. Şu an için yürürlükte olan yönetmelik 2009 tarihli'dir.¹⁸²

7. SINIFLANDIRMA

657 sayılı DMK'nın 36. maddesine göre şu an için mevcut 10 hizmet sınıfı bulunmaktadır.

1980 yılından sonra hizmet sınıfları ile ilgili yapılan en önemli değişiklik 1988 yılında yardımcı hizmetler, 1993 yılında ise sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı ile ilgilidir.

1988 yılında yardımcı hizmetler sınıfına eklenen maddeyle, bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla görürülmesi mümkün hale gelmiştir.

2003 yılında yapılan değişiklikle de ise sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirinden ödenmek kaydıyla, Bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla görürülebilir.

¹⁸² Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik, R.G: 04.07.2009, 27278.

Bu iki düzenlemeyle birlikte her iki sınıfta görülecek hizmetlerin memurlar eliyle görülmesi zorunluluğu kaldırılmış ve bu hizmetlerde taşeron personel çalıştırabilmenin önü açılmıştır. İncelememiz açısından bu durumun öne çıkan bir boyutu kamuda taşeron personel alımı sürecinde Kamu İhale Kurumu'nun söz sahibi olmasıdır.

8. SENDİKA

Sendika konusunda Türkiye'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile DPB yetkilidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Ana Hizmet Birimleri içinde Çalışma Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. *Sendikalar Dairesi Başkanlığı* bu genel müdürlüğe bağlıdır. Başkanlığın önemli görevleri arasında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa göre kurulan işçi ve işveren sendika şubeleri, sendikalar ile konfederasyonların iş ve işlemlerini yürütmek; 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre kurulan sendika, konfederasyon, sendika şubesi, il ve ilçe temsilcilikleri hakkında kuruluş kayıtlarının tutulması, sendika ve konfederasyonların genel kurulları ile bilanço, çalışma ve denetleme raporlarını takip etmek; 6356 ve 4688 sayılı kanunlar uyarınca taraflarca talep edilen konularda Bakanlık görüşü oluşturmak sayılabilir.¹⁸³ Sendikalar Dairesi Başkanlığına iki şube müdürlüğü bağlıdır. Bunlar; İşçi ve İşveren Sendikaları Şubesi ile *Kamu Görevlileri Sendikası Şubesi*dir.

183 Birimin diğer görevleri; Sendikal kuruluşların iletişim bilgileri ve zorunlu organlarına seçilenlerin kayıtlarının tutulması, tüzükleri ile birlikte internet ortamında yayımlanmasının sağlanması ve takibini yapmak; genel kurul evraklarının mevzuata uygunluğunun araştırılması, dosyalanması ve faaliyetlerinin izlenmesi, tüzüklerinin idari yönden incelenmesi ve kanunlara aykırılığı tespit edilen hususlar ile bunların ne şekilde düzeltileceği konularında yazışmalar yapmak; 6356 sayılı Kanun kapsamında faaliyet gösteren sendika ve sendika üyelerinin örgütlenmeye yönelik olarak şikayet ve iddialarının Bakanlığa bildirilmesi durumunda İş Teftiş Kurulu Başkanlığına intikal ettirilmesi ve takibini yapmak; Bakanlık ve Genel Müdürlük bünyesindeki birimlerden gelen muhtelif konulara cevap vermek; bilgi edinme ve BİMER başvurularını süresi içinde cevaplamak; uygulanmakta olan kanunlar uyarınca açılan davalara ilişkin Hukuk Müşavirliğine görüş ve mütalaaları bildirmek; 4688 sayılı Kanununun 30. maddesi gereğince her yıl Temmuz ayının ilk haftasında yayımlanması gereken kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların üye sayılarına ilişkin istatistikleri belirleyerek Resmi Gazete'de yayımlatmak; görev alanına ilişkin ulusal ve uluslararası eğitim faaliyetlerine katılmak ve yürütmek; görev alanına giren konularla ilgili projeler yapmak; Bakanlık yıllık eylem planlarında daire başkanlığının sorumluluğunda olan hedeflerin gerçekleştirilmesi için strateji oluşturmak; Genel Müdür ve ilgili Genel Müdür Yardımcısı tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

Bunun dışında Bakanlık bünyesinde yine Çalışma Genel Müdürlüğüne bağlı olan *Toplu İş Sözleşmesi ve Arabuluculuk Daire Başkanlığı* bulunmaktadır. Bu Başkanlığın görevleri arasında; 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda öngörülen iş ve işlemleri yapmak; sendikal kuruluşlar ile kamu kurum ve kuruluşlarından gelen görüş taleplerinin değerlendirilerek 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve ilgili mevzuat hükümlerine göre cevaplandırmak; çalışma barışını sağlamak amacıyla çalışmalar yapmak bulunmaktadır.¹⁸⁴

184 Birimin diğer görevleri; Elektronik ortamda yapılan BİMER ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre yapılan bilgi edinme taleplerinin cevaplandırılması; sendikal haklarla ilgili olarak uluslararası kurum ve kuruluşlarla yazışmalar yapmak; uygulanmakta olan kanunlar uyarınca açılan davaların takip edilmesi; çalışma hayatına ilişkin onayladığımız uluslararası sözleşmeler ve AB uyum yasaları çerçevesinde sosyal tarafların görüşleri de alınarak yeniden düzenlenmesi için çalışmalarda bulunmak; çalışma barışını sağlamak amacıyla çalışmalar yapmak; TBMM'ye sunulan kanun teklifleri ile ilgili görüş oluşturmak, yazılı ve sözlü soru önergelerine cevaplar hazırlamak; 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa göre toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili sendikanın tespiti ve yetki belgesi verilmesi işlemlerinin uygulanmasını sağlamak; yetki tespit ve yetki belgesinin iptaline ilişkin açılan davalarla ilgili bilgi ve belgelerin hukuk müşavirliğine veya mahkemelere intikal ettirilmesini sağlamak; toplu iş ilişkileri ile ilgili faaliyetlerin takibini yapmak; teşmil uygulamaları ile ilgili prosedür işlemlerini yürütmek; grev ve lokavt kararları ile ilgili uygulamaları takip etmek ve kayıtlarının tutulmasını sağlamak; İmzalanan toplu iş sözleşmelerinin kaydını tutmak; arabuluculuk Seçici Kurulunun sekretaryasının yürütülmesini sağlamak; arabuluculuk Seçici Kurulunun raportörlük hizmetlerini, hesaba ilişkin işlemler ve diğer büro hizmetleri ile resmi arabuluculara ilişkin tüm işlemlerin yürütülmesini sağlamak; arabuluculuk sisteminin iyileştirilmesi ve uyuşmazlıkların arabuluculuk süreci içerisinde giderilmesi için tedbir ve önlemleri almak; arabuluculuk sürecine ilişkin elde edilen verilerin değerlendirilerek, tablo, çizelge ve grafikler oluşturulmasını sağlamak; görevli makamdan (çalışma ve iş kurumu il müdürlükleri) gelen arabulucu raporu ve eklerini inceleyerek değerlendirilmesini sağlamak, ödeme yapılması gerekiyorsa resmi arabulucuya ücret ödenmesi için ilgili bankaya talimat verilmesini, ödenmeyecek ise diğer prosedürlerin tamamlanmasını sağlamak; arabuluculardan kesilen gelir vergisi ve stopajın internet ortamında ilgili vergi dairesine yatırılmasını sağlamak; arabuluculuk sisteminin işleyişi esnasında uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi, mevzuata uygunluk, sosyal taraflarla (işçi, işveren) diyalog vb. uyulması gereken hususların belirtildiği genelge ve talimatların çalışma ve iş kurumu il müdürlüklerine gönderilmesini sağlamak; çalışma hayatı ile ilgili Arabuluculuk konularına yönelik olarak mevzuatın uygulanmasını sağlamak ve tüm işlemleri yapmak; arabulucu raporlarını değerlendirmek; arabuluculuk ücretinin tahsili için 6183 sayılı Kanunu uygulamak; arabuluculuk sisteminin iyileştirilmesi için gerekli tedbir ve önlemleri almak; arabuluculuk ve işçi ceza paralarına ilişkin istatistiksel tablo, çizelge ve grafikler oluşturulmasını sağlamak; grup toplu iş sözleşmesinde çıkan uyuşmazlıklarda arabulucu görevlendirilmesi; genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcısı tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

Bunun dışında üçüncü bir daire başkanlığı Sendika Üyeliği ve İşkol-ları Daire Başkanlığıdır. Sendika üyeliği şubesi ve işkolları şubesi olmak bu Başkanlığa bağlıdır. Ancak bu daire Başkanlığının çalışma alanına "işçi"ler dâhildir.

Bu iki birimin dışında Bakanlıkta Kamu Görevlileri Sendikaları Yüksek İdari Kurulu bulunmaktadır.

DPB içinde sendikalarla ilgilenen birim *Kamu Görevlileri Sendikaları Da-ire Başkanlığı*dır. Başkanlığın görevleri şunlardır: İlgili kamu kurum ve ku-ruluşlarıyla işbirliği içinde kamu görevlileri sendikaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütlerini gidermek, kurumlar arası uygulama bir-liğini sağlayacak tedbirleri almak; kamu işverenini temsilen yetkili kurul-larla kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında gerçekleştirilen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek; kamu görevlileri sendikacılığı konusunda bilimsel inceleme ve araştırma-lar ile istatistik çalışmaları yapmak veya yaptırmak; kamu görevlileri sen-dikalarına ilişkin mevzuat uyarınca verilen görevleri yapmak; Başkanlık-ça verilecek benzeri görevleri yapmaktır. Madde 12/A-(Ek: 11/10/2011 - KHK - 662/21 md.).

Böylece Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve DBP içindeki birimle-rin hemen hemen aynı görevlerle donatıldığı görülmektedir.

Bu başlık altında üzerinde durulması gereken diğer önemli bir konu da toplu sözleşme kanunuyla birlikte gelen önemli bir değişikliktir. Bilindi-ği üzere 1982 Anayasasının "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlıklı 128. maddesinde "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nite-likleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü yer almak-taydı. Bu hüküm Türkiye'de memuriyet rejiminin tekçi/statü hukuku esasında düzenlendiğini işaret ediyordu. Çünkü memurların özlük hak-larına ilişkin her düzenlemenin kanunla yapılmasını kurala bağlamıştı. 2010 yılı anayasa değişikliği ile bu kurala (Ek cümle: 07.05.2010-5982/12 md.) "Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri

saklıdır.” hükmü eklenmiştir.¹⁸⁵ Bu değişiklikten sonra memurlarla ilgili kanunların yanında yeni bir mevzuat karşımıza çıkmıştır. Bu da “Toplu Sözleşmeler”dir.

2014-2015 yıllarını kapsayan toplu sözleşme¹⁸⁶ hükümleri incelendiğinde kanun konusu olması gereken birçok konunun toplu sözleşme ile hayata geçirildiği görülmektedir. Örneğin Toplu Sözleşmenin “İtfaiyeci kadrosunun hizmet sınıfı” başlıklı 18. maddesinde “190 sayılı Kanun Hükümünde Kararname eki Cetvellerde yardımcı hizmetler (YH) sınıfında yer alan “itfaiyeci” unvanlı kadroların hizmet sınıfı “Genel İdare Hizmetleri” olarak uygulanır.” kuralına yer verilmiştir. Yapılan düzenleme ile kadroların dolu ya da boş olmasına bakılmaksızın hizmet sınıfının değiştirilmesi amaçlanmaktadır. Oysa 190 sayılı KHK’ya göre ancak boş kadrolarda hizmet sınıfı değişikliği yapılabilirken, dolu kadroda sadece derece değişikliği yapılabilir. Dolayısıyla toplu sözleşme dolu kadroların sınıfını değiştirebiliyorsa kanun yerine geçmiş olmaktadır.

Bu durum daha esaslı bir tartışmayı beraberinde getirmektedir. Bu değişiklikler ilgili kanundaki yerlerine işlenecek midir? Örneğin yeni bir toplu sözleşmede “memurların çalışma süresi haftalık 52 saat uygulanır” ibaresine yer verilirse DMK’daki 48 saat ibaresi 52 saat olarak değiştirilecek midir? Yoksa her sözleşme hükmü süresi içinde mi geçerlidir? Böyle ise bir kere verilen bir imkânın geri alınmaması için her sözleşmede tekrar mı edilmesi gerekecektir? Eğer öyleyse toplu sözleşme metinleri gitgide kalınlaşan metinler haline gelip, sonuçta içinden çıkılmaz bir duruma ulaşacaklardır. Tüm bunlar kamu personel sisteminde toplu sözleşme mevzuatına ilişkin bir an önce ele alınması ve cevaplanması gereken sorunlar olarak yer almaktadır.

185 RG: 13.05.2010, 27580.

186 RG: 14.08.2013, 28735.

İKİNCİ BÖLÜM:

ÜLKE ÖRNEKLERİ

- » Amerika Birleşik Devletleri
- » İngiltere
- » Japonya

A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (ABD) MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ SİSTEMİ

Bu alt bölümde ABD kamu personel sistemi, hizmetin örgütlenmesi açısından ve federal hükümet düzeyi esas alınarak incelenmiştir.¹⁸⁷ Bu amaçla ilk alt bölümde ABD'deki kamu personel sisteminin tarihsel gelişimi, genel görünümü ve temel amaçları kısaca özetlenmiştir. İkinci alt bölümde, ABD kamu personel sisteminin bugünkü yapısı, güncel veriler ışığında ortaya konulmuştur. Üçüncü alt bölümde sistemin işleyişi; (i) sistemin amaçları, (ii) kurumlar arası görev ve yetki dağılımı, (iii) merkezîyetçilik/adem-i merkezîyetçilik ilke ve uygulamaları, (iv) merkezi bir personel kanunu ve kurumunun gelişimi ve özellikleri ile yetki ve sorumlulukları, (v) üst düzey yönetici grubunun özellikleri, yetki ve sorumlulukları, (vi) örgütlenme haklarının tarihsel gelişimi ve bugünkü durumu ve (vii) kadro işlemleri, seçme, işe alma ve işten çıkarma ilke ve uygulamaları açılarından ele alınmıştır. Dördüncü ve son alt bölümde ise ABD kamu personel sisteminin yapı ve işleyişinin incelenmesinden Türkiye kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmesi için çıkarılabilecek derslerin neler olabileceği tartışılmıştır.

1. GENEL ÇERÇEVE VE ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

ABD personel yönetimi sistemi, yapısal olarak anlaşılması güç ve karmaşık (byzantine) bir sistemdir.¹⁸⁸ Bu sistemi, çeşitli boyutlardaki binlerce genel ve özel amaçlı yönetim biriminden oluşan "çılgın bir yamalı bohça"ya benzetenler de vardır.¹⁸⁹ Bu durumun nedenlerinden biri ülke

187 Dolayısıyla federe devlet (eyalet) ve yerel yönetimler düzeylerindeki kamu personel sistemi ve örgütlenmesine federal düzeydeki sistem ve örgütlenmeyi incelemek ve anlamak için gerekli olmadıkları sürece değinilmemiştir.

188 Hill, Carolyn J. & Lynn, Lawrence E. Jr (2009), *Public Management: A Three-Dimensional Approach*. Washington D.C.: CQ Press, s. 156.

189 Peters, B. Guy (2008), "Public Employment in the United States: Building the State from the Bottom-up", In Hans-Ulrich Derlien & B. Guy Peters (Eds.), *The State at Work: Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, s. 140-169; p. 142.

yönetiminin federal yapısı ise, bir diğer önemli neden de ABD personel yönetimi sisteminin zaman içindeki değişimine etki eden olay ve etmenlerin katmanlar halinde üst üste gelerek ülkeye özgü bir siyasal ve yönetsel yapıyı ortaya çıkarmasıdır. Bu sistemde 15 adet kabine bakanlığının yanı sıra 50 adet özerk kurum, bağımsız düzenleyici kurumlar, ABD Posta İdaresi gibi yarı-kamusal örgütler; 50 eyalet ve 2012 itibarıyla¹⁹⁰ 89.004 genel ve özel görevli-yetkili yerel yönetim birimi¹⁹¹ bulunmaktadır. Sistemin karmaşıklığını göstermesi bakımından verilebilecek bir diğer örnek de, federal düzeydeki bakanlık benzeri yapılarda bile standart bir örgütlenme modeli bulunmamasıdır. Benzer bir asimetri eyalet yönetimi için de geçerlidir: Örneğin, Vermont eyaletinde altı bakanlık varken, Illinois eyaletindeki bakanlık sayısı 30'dur.¹⁹²

ABD'de nüfusa oranla olmasa bile mutlak hacim olarak kayda değer büyüklükte ve karmaşıklıkta bir kamu personeli kümesi varsa da¹⁹³ bu kümenin çoğu, aşağıda da görüleceği gibi, eyalet ve yerel yönetim¹⁹⁴ düzeylerinde görev yapmaktadır. Bu çerçevede ABD kamu personel politikasının merkezi bir planın eşgüdümlü bir şekilde uygulanmasından ziyade 50 eyalette ve 90.000'e yakın yerel yönetim biriminde verilen bir sürü benzer kararın sonucunda adem-i merkezi bir şekilde oluştuğu ve uygulandığı söylenebilir. Diğer bir deyişle, sistem; bir yazarın kullandığı deyimle, "orada bir polis ve burada bir öğretmenin işe alınmasıyla" somutlaşır.¹⁹⁵

190 ABD'de kamu personel sistemi ile ilgili sayımlar, sonu "2" ve "7" ile biten yıllarda olmak üzere beş yılda bir yapılmakta olduğundan 2015 yılı itibarıyla bu konudaki en güncel bilgiler 2012 yılına aittir.

191 US Census Bureau, Çevrimiçi: <https://www.census.gov/newsroom/releases/archives/governments/cb12-161.html>, Erişim Tarihi: 18 Kasım 2014.

192 Peters, a.g.e., s. 151, 154.

193 Ömürgönülşen, Uğur (2009), "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", Birgül Ayman Güler vd. (Der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, Ankara: İmge Yayınevi, s. 313-412, s. 374.

194 ABD'de "Dillon Kuralı" (*Local governments are creatures of state governments*) adı verilen bir yönetim ilkesi gereğince, kararlarında kısmen özerk ve kendilerine ait bazı gelirlere sahip olsalar da yerel yönetimler eyaletlere tabii sayılırlar; Bkz. Peters, a.g.e., s. 167.

195 Peters, a.g.e., s. 147.

ABD kamu personel sisteminde, yerleşme kadar, büyük bir kamu sektörüne yönelik kuşkuculuğu ve özelleştirmeyi de baskın özellikler olarak gözlemlemek mümkündür. Federal hükümet, bir hizmet için para kaynağı sağladığında bile o hizmeti veren kişileri işe almamayı yeğlemektedir. Bu duruma, politikaların federal düzeyde hazırlandığı, uygulamanın ise ağırlıklı olarak eyalet ve yerel yönetim düzeylerinde gerçekleştirildiği bir model¹⁹⁶ anlamında “uygulama federalizmi” adı verilmektedir. Gerçi Başkan Reagan döneminden, yani 1980’lerin başından beri söylem her ne kadar devleti küçültmek ve kamu personelini sabit tutmak veya azaltmak yönündeyse de, soyut düzeyde kamu sektörünün büyümesine karşı çıkan ABD halkının somut düzeyde hizmetler, özellikle belli yerel hizmetler söz konusu olduğunda, bu hizmetlerin verilmesini desteklediği görülmektedir.¹⁹⁷

ABD kamu personel sisteminin tarihsel değişim/gelişim aşamaları, yukarıda sayılan sistem özellikleri, ülkedeki genel siyasal gelişmeler, devletten beklenen görevlerdeki değişim ve kaynak paylaşımı gibi etmenlerce şekillendirilen, aşağıda Tablo 1’de sunulan dönemler hâlinde incelenebilir.¹⁹⁸ Tablo 1’de sıralanan dönemlerden en önemli dört tanesi aşağıda kısaca özetlenmiş; diğer dönemler hakkında da bu çalışmanın müteakip kısımlarında ayrıntılı bilgiler verilmiştir.

196 Peters, a.g.e., s. 161.

197 Peters, a.g.e., s. 144, 163.

198 Dresang, Dennis L. (2005), *Personnel Management in Government Agencies and Non-profit Organizations*, New York, Pearson-Longman, 5th Edition.

Tablo 10: ABD’de Kamu Personel Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Dönem	Tarih Aralığı	Dönem	Başlangıcı/Belirleyicisi
1	1789-1829	Beyefendilerin İdaresi: Koruyucular Dönemi	Başkan Washington’un Göreve Gelişi
2	1829-1883	Sıradan İnsanların İdaresi: Yağma Dönemi	Başkan Jackson’ın Göreve Gelişi
3	1883-1906	İyilerin İdaresi: Reform Dönemi	Pendleton Yasası
4	1906-1937	Etkinlerin İdaresi: Bilimsel Yönetim Dönemi	New York Belediye Araştırmaları Bürosu
5	1937-1955	Yönetim ile İdare	Brownlow Komitesi Raporu
6	1955	İktidar Paylaşımı ile İdare: Profesyoneller	2. Hoover Komisyonu Raporu
7	1959	Sendikalar	Toplu İş Sözleşmesini Zorunlu Kılan Wisconsin Eyaleti Yasası
8	1972	Azınlıklar ve Kadınlar	1964 Vatandaşlık Hakları Yasası’nın Eyalet ve Yerel Yönetimler İçin de Geçerli Kılınması
9	1978	Kamu Yöneticileri	Başkan Carter’ın Memurluk Rejimi Reform Yasası
10	1980	Üstleniciler (Contractors)	Başkan Reagan’ın Özelleştirme Faaliyetleri
11	1992	Müşteriler	Ulusal Performans İncelemesi

Kaynak: *Dresang, 2009: 15.*

Beyefendilerin İdaresi: Koruyucular Dönemi (1789-1829): ABD’nin kuruluşu ve Başkan Washington’un göreve gelmesi ile başlayan bu dönemde yüksek düzey kamu yöneticisi olmak için seçkin bir aileden gelen eğitilmiş bir beyaz erkek olmak ve rejimi desteklemek şartları aranmıştır.

Sosyal statü ve saygınlığın teknik bilgi ve becerinin önüne geçen ölçütler olduğu bu dönemin seçkinliğine duyulan toplumsal tepki, bir sonraki döneme geçişi gerektiren nedenlerden en önemlilerinden biri olmuştur.¹⁹⁹

Yağma Dönemi (1829-1883): Başkan Andrew Jackson'ın 1820'lerin sonunda başlattığı yağma sistemi, seçkinler grubuna dâhil olmayan kişilerin de (yüksek) memuriyet görevlerine atanabileceği ve o kişiyi o göreve atayan politikacılar yoluyla halka dolaylı olarak hesap verebileceği daha şeffaf ve demokratik bir idare sistemi kurmayı amaçlıyordu. Ama ortaya çıkan sonuç, kayırmacılığın ve vasatlığın hâkim olduğu, uzmanlıktan uzak bir bürokratik sistem olmuştur.²⁰⁰

İyilerin İdaresi (1883-1906): ABD'de federal düzeyde kamu personel sisteminin dayandığı temel yasal düzenlemeler 1880'lerin sonlarında yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile yağma sisteminden liyakat sistemine geçiş ve kamu çalışanlarını siyasetçilerin keyfi kararlarından ve misillemelerinden korumak amaçlanmıştır.²⁰¹ Başka bir yazar ise, söz konusu değişimi "siyasal kamu personel rejiminden yasal-bürokratik personel rejimine geçiş" olarak tanımlamıştır.²⁰²

Yağma dönemini sona erdiren 1883 tarihli Pendleton Yasası ile:

- Liyakate göre atama ve yükseltme,
- Memurluk görevinde kalma garantisi (tenure) sistemi,
- Kıdem ölçütü, örneğin kıdeme göre ücretlendirme ve işten çıkarmalarda düşük kıdemlilerden başlama (1913 tarihli Lloyd-La Follette Yasası),
- Mevki-Görev Sınıflandırması (Position Classifications) kavramları kamu personel sistemine girmiştir.²⁰³

199 Şener, Hasan Engin (2013), "Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi", Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, (Der.) içinde, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları, s. 586-603, s. 572.

200 Gerald Garvey (1997), *Public Administration: The Profession and the Practice*. New York: St. Martin's Press, s. 30.

201 Hill ve Lynn, a.g.e., s. 156.

202 Şener, a.g.e., s. 573.

203 Garvey, a.g.e., s. 30-31.

Pendleton Yasası ile kadro ihdasında ikili bir ayrıma gidilerek, sınavla girilen ve siyasal iktidar tarafından sınavsız doldurulan kadro ayrımı ve personel seçiminde deneme süresi gibi uygulamalar getirmiştir. Sınavla doldurulan pozisyonların sayısı başlangıçta %10 civarındayken 2. Dünya Savaşı sonrasında bu rakam %84'ü bulmuştur.²⁰⁴

Bu reform dalgası, 1923 tarihli Sınıflandırma Yasası'ndan (Classification Act) sonra hızla federal düzeyden eyalet ve yerel yönetimler düzeylerine yayılmıştır.²⁰⁵

Kamu Yöneticileri Dönemi (1978---): Post-Fordist, esnek kamu personel rejiminin ilk bütünsel uygulaması olarak kabul edilen²⁰⁶ bu dönemin belirleyici gelişmesi, "1883 yılındaki Pendleton Yasası'ndan sonra ABD kamu personel rejimini en köktenci şekilde düzenleyen"²⁰⁷ yasal metin olan, 1978 tarihli Memurluk Rejimi Reformu Yasası'dır (The Civil Service Reform Act). Bu yasa ile 1883'te Pendleton Yasası ile kurulan Memur Komisyonu'nun²⁰⁸ (Civil Service Commission) adı federal düzeyde Personel Yönetimi Dairesi (Office of Personnel Management) olarak değiştirilmiş ve Başkana bağlı çalışan İdare ve Bütçe Dairesi (Office of Management and Budget) ile eş düzeye getirilmiştir.²⁰⁹

Memurluk Rejimi Reformu Yasası'nın ABD kamu personel sisteminde yaptığı değişiklikler beş başlık altında toplanabilir²¹⁰:

1. Personel işlevlerinin merkezi birimlerden eylemci birimlere devredilerek yerelleşmesi,
2. Üst yöneticiler için yeni dereceler ihdas edilmesi,

204 Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, 2.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, s.41.

205 Garvey, a.g.e., 30-31.

206 Aslan (2012), a.g.e., s. 156.

207 Aslan (2012), a.g.e., s. 158.

208 Aslında 1883-1979 yılları arasında memurlara tesis edilen işlemlere karşı bağımsız komisyonlara başvuru hakkı tanıyan Memur Komisyonu'ndan (Civil Service Commission) daha önce, 1871-1883 yılları arasında faaliyet gösteren Grant Memur Komisyonu da benzer bir görev yerine getirmiştir. Bkz. Aslan, Onur Ender (2006), *Kamu Personel Reformunun Anayasal İlkeleri: Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, Ankara, TODAİE, s. 102; Aslan (2012), a.g.e., s. 40.

209 Garvey, a.g.e., s. 31-32.

210 Aslan (2012), a.g.e., s. 158.

3. Orta düzey yöneticiler için performans dayalı maaş ve ödül düzeni oluşturulması,
4. Memurların iş güvencesinin azaltılarak, yetersizlikleri nedeniyle işlerine son vermenin kolaylaştırılması ve
5. Memurların örgütlenme ve idareyle görüşme haklarının yasal güvenceye kavuşturulması.

Memurluk Rejimi Reformu Yasası ile gerçekleştirilen bir diğer önemli bir değişiklik de ABD Kongresi'nin kamu personel yönetim sistemine ilişkin denetleme görevini daha ciddiye alması olmuştur. Kongre, kendisi için inceleme ve denetleme yapan bir birim olan Genel Hesapverebilirlik Dairesi (General Accountability Office, GAO), genel olarak OPM'nin faaliyetleri, özel olarak da liyakat ilkesine uyulup uyulmadığı konusunda yıllık raporlar hazırlatmaya başlamıştır. Kongre ayrıca kamu kurumlarının çalışanlarına yönelik performans değerlendirme sistemleri kurma ve işletme faaliyetlerinin denetlenmesi görevini de GAO'ya vermiştir. Böylece Genel Muhasebe Ofisi, Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu'na ek olarak ABD kamu personel sistemini denetleyen birimlere katılmıştır.²¹¹

2. ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN YAPISI

ABD federal kamu personel sisteminde en üstte Başkanın atamasını yaptığı ve Senatonun onayladığı siyasal atamalar (political appointees) bulunur. Siyasal atamaların altındaki ikinci düzeyde, 1978'de Memurluk Rejimi Reformu Yasası ile oluşturulan seçkin, Yüksek Düzey Yönetici Hizmetleri'ne (Senior Executive Service, SES) mensup yüksek bürokratlar/teknokratlar vardır. Siyasal atamaların altındaki, bürokratların içinde bulunduğu sisteme Genel Liste Sınıfları (General Schedule Grades, GS) denir. Genel Liste Sınıflarının en tepesindeki grubu, GS18'den GS16'ya kadar SES oluşturur. Sistemin asıl yükünü taşıyanlar ise, GS15 ile GS9 arasında bulunan, mühendis, ekonomist ve hukukçu gibi üniversite mezunu beyaz yakalı kamu çalışanlarıdır. Nihayet sistemin tabanında GS8'den GS1'e kadarki düzeylerde çalışan, kâtipler ve destek personeli bulunur. Bu yapıda Genel Liste Sınıfları sistemi içerisinde 700 farklı meslek, yukarıda sayılan 18 sınıf ve her sınıf içerisinde de onar basamak bulunur.²¹²

211 Dresang (2005), a.g.e., s. 112-113.

212 Garvey, a.g.e, s. 32.

Genel Liste Sınıfları sisteminin altında, mavi yakalı çalışanların özlük haklarını düzenleyen Maaş Sistemi (Wage System) vardır. Bir diğer küme ise ABD Posta İdaresi çalışanlarını kapsayan Posta Ödeme Sistemi'dir (Postal Pay System). Nihayet CIA ve Tennessee Vadisi Otoritesi çalışanları gibi ilk dört kategoride olmayan kamu personeli içeren "diğer" kategorisi ile sistem tamamlanır.²¹³

Federal kamu personel sisteminin işlemlerini sağlayan kurumsal yapılanma ise altı ana ve yardımcı kurum tarafından yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir örgütsel yapı ile sağlanmaktadır:

1. Merkezi/Federal düzeyde, Personel Yönetimi Dairesi (Office of Personnel Management, OPM),
2. Eşit (Şartlarda) İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission, EEOC),
3. Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board, MSPB) ve
4. Federal İş İlişkileri Kurumu (Federal Labor Relations Authority, FLRA)
5. İdare ve Bütçe Dairesi (Office of Management and Budget, OMB)
6. Genel Hesapverebilirlik Dairesi (General Accountability Office, GAO)

Bu örgütsel yapıların tarihsel gelişimi, görev ve sorumlulukları ile aralarındaki işbölümü hakkında bu çalışmanın farklı bölümlerinde ayrıntılı bilgiler verilmiştir.

ABD Nüfus Sayımı Bürosu (Unites States Census Bureau) tarafından sonu "2" ve "7" rakamı ile biten yıllarda olmak üzere her on yılda iki defa "kamu sektörü nüfus sayımı" (*Census of governments*) yapılmaktadır. 2012 tarihli sayımın sonuçlarına göre, Mart 2012 itibarıyla, federal, federe (eyalet) ve yerel yönetim düzeylerinde çalışan toplam personel sayısı 22 milyon kişidir. Toplam kamu personeli sayısının çalıştıkları yönetim düzeyine ve işleve göre sınıflandırması aşağıda Tablo 2'de sunulmuştur: Bu rakam, 2007 sayımına göre 75.000'lik bir azalma göstermektedir. Aşağıda Şekil 1'de söz konusu son on yılda (2003-2012) bu çalışanların yönetim düzeyleri arasındaki dağılımı gösterilmiştir.

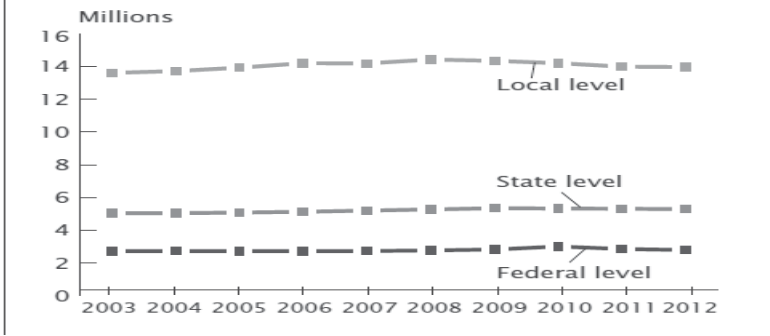
²¹³ Peters, a.g.e., s. 163.

Tablo 11: ABD’de Federal, Eyalet ve Yerel Yönetim Düzeylerinde Çalışan Kamu Personelinin Sınıflandırılması, Mart 2012

İstihdam İşlevi	Toplam Tam ve Yarı Zamanlı İstihdam	Kamu Çalışanlarının Toplamı İçerisindeki Yüzdesi	Federal Düzeyde İstihdamın Yüzdesi	Eyalet Düzeyinde İstihdamın Yüzdesi	Yerel Düzeyde İstihdamın Yüzdesi
TOPLAM	22.040.106	100.0	12.7	24.0	63.3
Eğitim	10.978.246	49.8	0.1	24.8	75.1
Hastaneler	1.259.049	5.7	16.8	33.5	49.7
Polis/Kolluk	1.183.717	5.4	16.2	9.1	74.6
Ulusal Savunma ve Uluslararası İlişkiler	790.966	3.6	100.0	0.0	0.0
Ceza Sistemi	745.862	3.4	5.1	59.6	35.3
Sağlık	643.795	2.9	25.5	32.2	42.3
Posta	602.920	2.7	100.0	0.0	0.0
Maliye	532.794	2.4	22.3	30.5	47.2
Refah Devleti Uygulamaları	532.332	2.4	1.8	44.1	54.1
Otoyollar	521.254	2.4	0.6	43.2	56.3
Yargısal ve Yasal	491.729	2.2	12.8	35.6	51.7
Genel İdare	441.516	2.0	5.6	12.9	81.5
İtfaiye	426.663	1.9	0.0	0.0	100.0
Parklar	418.491	1.9	6.4	10.0	83.6
Doğal Kaynaklar	369.484	1.7	49.7	38.9	11.4
Şehir İçi Ulaşım	233.467	1.1	0.0	14.4	85.6
Kütüphaneler	183.812	0.8	2.1	0.4	97.5
Su Kaynakları	178.633	0.8	0.0	0.4	99.6
Sosyal Güvenlik Yönetimi	154.407	0.7	43.5	56.2	0.3
Kanalizasyon	129.224	0.6	0.0	1.3	98.7
Konut ve Mahalle (Community) Geliştirme	128.317	0.6	11.1	0.0	88.9
Katı Atık Yönetimi	116.377	0.5	0.0	2.2	97.8
Hava Ulaşımı	95.154	0.4	50.2	3.3	46.4
Elektrik İdaresi	81.448	0.4	0.0	5.1	94.9
Deniz Ulaşımı	18.409	0.1	25.9	25.8	48.3
Uzay Araştırmaları ve Teknolojileri	18.201	0.1	100.0	0.0	0.0
Devlet İçki Satış Ofisleri	11.824	0.1	0.0	100.0	0.0
Gaz İdaresi	11.734	0.1	0.0	0.0	100.0
Diğer/Sınıflandırılmayan	740.281	3.4	26.6	25.9	47.5

Kaynak: US Census Bureau (2012). 2012 Census of Governments, Çevrimiçi: <http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>, Erişim Tarihi: 24 Eylül 2014.

Grafik 1: ABD’de Farklı Yönetim Düzeylerindeki Toplam Çalışan Sayısı, 2003-2012



Kaynak: US Census Bureau (2012). ABD Nüfus Sayımı Bürosu Kamu Sektörü Nüfus Sayımı Özet Raporu, Mart 2012, Çevrimiçi: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/econ/g12-cg-emp.pdf>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014, Sayfa 2.

Bu raporun odaklandığı düzey olan federal yönetim düzeyinde yürütme erki çatısı altında ise, ABD Posta İdaresi çalışanları da rakamlara dâhil edildiğinde, 2012 itibarıyla 2.697.000 sivil kamu personeli istihdam edildiği görülmektedir. Yasama ve yargıdaki rakam ise 64.000’dir.²¹⁴ Aşağıda sunulan Tablo 3’de söz konusu rakamların ve üniformalı askeri personel sayısının son yarım yüzyıldaki değişimi izlenebilir.

²¹⁴ US Office of Personnel Management, *Total Government Employment*; Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/>, Erişim Tarihi: 24 Eylül 2014.

Tablo 12: Federal Düzeyde Erke Göre Personel Sayıları, Mart 2012

Yıl	Yürütmedeki Sivil Çalışanlar (Bin)	Üniformalı Askeri Personel (Bin)	Yasama ve Yargı Personeli (Bin)	Toplam Federal Personel Sayısı (Bin)
1962	2.485	2.840	30	5.354
1965	2.496	2.687	32	5.215
1970	2.944	3.104	38	6.085
1975	2.848	2.164	49	5.061
1980	2.821	2.090	55	4.965
1985	3.008	2.190	58	5.256
1990	3.067	2.106	61	5.234
1995	2.858	1.555	62	4.475
2000	2.639	1.426	63	4.129
2005	2.636	1.436	65	4.138
2010	2.776	1.602	64	4.443
2012	2.697	1.551	64	4.312

Kaynak: US Office of Personnel Management, *Total Government Employment* tablosundan özetlenmiştir; Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/>, Erişim Tarihi: 24 Eylül 2014.

ABD Posta İdaresi çalışanları dışarıda tutulduğunda ise, 2004-2012 yılları arasında federal işgücünün 1.88 milyondan 2.13 milyona çıkarak %14 arttığı görülmektedir. Bu artışın %94'ü iç ve dış güvenliğin sağlanmasından sorumlu üç bakanlık olan Savunma, Anavatan Güvenliği (Homeland Security) ve Eski Askerler/Gaziler İşleri (Veterans Affairs) Bakanlıkları kaynaklıdır.²¹⁵ Bu değişimden hareketle, küresel siyasetteki gelişmelerin ABD dış politikasına etkilerinin ülkedeki kamu personel sistemi

²¹⁵ US General Accountability Office (2014), *Federal Workforce: Recent Trends in Federal Civilian Employment and Compensation Highlights*, January Çevrimiçi: <http://www.gao.gov/assets/670/660450.pdf>, Erişim Tarihi: 5 Eylül 2014.

büyükliğini ve politikalarını önemli ölçüde belirlediği söylenebilir. Örneğin, savunma ve dış işleri alanında faaliyet gösteren personel sayısındaki artışların iki aşamada meydana geldiği görülmektedir: Bu artışların ilk aşamada, 2. Dünya Savaşı, Kore Savaşı, Vietnam Savaşı ve soğuk savaş gibi nedenlerle olduğu; soğuk savaş bitince de ikinci aşamada çatışma bölgelerinde oluşturulan barış güçlerine katılım, uyuşturucuya karşı savaş, özel sektörden savunma alanında yapılan satın almaların yarattığı istihdam ve 11 Eylül 2001 sonrası belirlenen iç ve dış politikaların etkisi ile açıklanabileceği öne sürülmüştür.²¹⁶

Bir başka çalışmada ise 2000-2010 yılları arasındaki on yıllık dönemde federal personel sayısına ağırlıklı olarak savunma ile ilgili alanlarda olmak üzere 350.000 sivil personel eklendiği vurgulanmıştır. Diğer alanlardaki sivil personel sayısında ise 1998'den beri bir düşüş gözlenmektedir.²¹⁷

Federal yönetim düzeyindeki "gizli" bir grup ise sözleşme ile iş yüklenenler (*contractors*) ve devletten imtiyaz ya da hibe alanlardır (*grantees*). Bu grupta çalışan personel sayısı 1999-2005 yılları arasında %50 oranında artarak 2005'te 10.5 milyon kişiye ulaşmıştır.²¹⁸

Federal Personel Yönetim Dairesi'nin 2013 verilerine göre ise, posta hizmeti dışındaki sivil federal düzey personel, 1.831.723'ü tam zamanlı çalışan olmak üzere, toplam 2.067.262 kişidir. Bu çalışanların %97,2'si ABD sınırları içinde iken (diğer bir deyişle %2,8'i ABD dışında istihdam ediliyorken), sadece %15,6'sı başkent Washington DC'de çalışmaktadır. En çok federal personel istihdam eden bakanlıklar, sırasıyla, Savunma Bakanlığı (%35,4), Eski Askerler/Gaziler İşleri Bakanlığı (%16,3) ve Anavatan Güvenliği Bakanlığı'dır (%9,7). Federal düzey kamu personelinin %56,5'i erkek, %43,5'i ise kadındır. Bu kişilerin %94,2'si tam zamanlı iken, %3,07'si yarı zamanlı ve %2,7'si geçici statüdedir. Tam zamanlı personelin yaş ortalaması 47,3; ortalama hizmet süresi ise 13.9 yıldır. %49,3'ünün

216 Peters, a.g.e., s. 160.

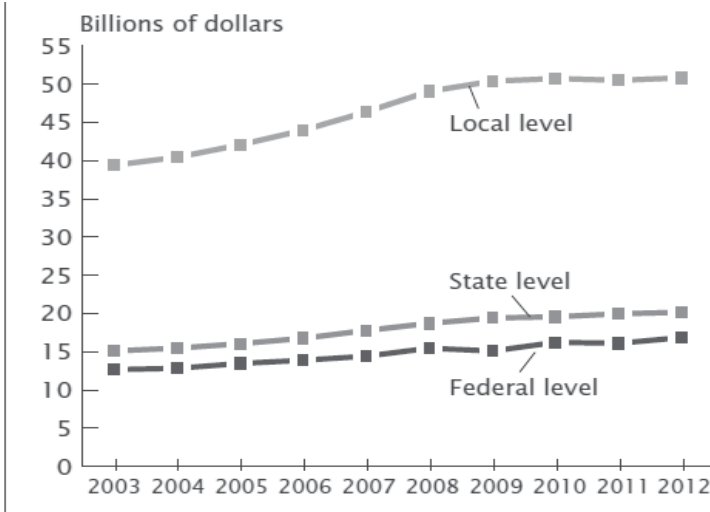
217 Copeland, Curtis W. (2011), *The Federal Workforce: Characteristics and Trends*, Congressional Research Service, April 19, Çevrimiçi: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/551/, Erişim Tarihi: 6 Ekim 2014.

218 Copeland, a.g.e.

en az üniversite diploması vardır. Personel içerisindeki azınlıkların oranı %34,4; engellilerin oranı ise %8,68'dir.²¹⁹

Yukarıda Görsel 1'de yönetim düzeyine ve zamana göre sayısal dökümü verilen 22 milyon kamu personeline Mart 2012 itibarıyla aylık 87,9 milyar ABD doları ödeme yapılmıştır. Aşağıda Görsel 2'de ise kamu çalışanlarına yapılan maaş ödemelerinin son on yıldaki değişimi ve yönetim düzeyleri arasındaki dağılımı sunulmuştur.

Grafik 2: ABD'de Tüm Yönetim Düzeylerinde Yapılan Maaş Ödemeleri, Milyar US\$, 2003-2012



Kaynak: US Census Bureau, ABD Nüfus Sayımı Bürosu Kamu Sektörü Nüfus Sayımı Özet Raporu, Mart 2012, Çevrimiçi: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/econ/g12-cg-emp.pdf>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014, s. 3.

Yukarıda sözü edilen toplam 22 milyon personelin üçte ikisine yakını (%64), eğitim sağlık ve iç güvenlik hizmetlerinde, özellikle yerel yönetim düzeyinde istihdam edilmektedir. Bu sıralamada eğitim hizmetleri, 11

²¹⁹ US Office of Personnel Management (2013), *Profile of Federal Civilian Non-Postal Employees*, September 30, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/profile-of-federal-civilian-non-postal-employees/>, Erişim Tarihi: 3 Kasım 2014.

milyon çalışan ve %49,8 pay ile ilk sırayı almaktadır. Tüm eğitim çalışanlarının 8.2 milyonu, yani %75,1'i yerel yönetim düzeyinde istihdam edilmiştir. Eğitimi 1.9 milyon çalışan ve %8,6'lık pay ile sağlık izlemektedir. Sağlık çalışanlarının da 0.9 milyonluk %47,2'si yerel yönetim düzeyindedir. İç güvenlik hizmetleri 1.2 milyon çalışan ve %5,4'lük pay ile üçüncü sıradadır. İç güvenlik çalışanlarının da 0.9 milyonu, yani %74,6'sı yerel yönetim düzeyinde çalışmaktadır.²²⁰

3. ABD KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Bu alt bölümde sistemin işleyişi; (i) amaçlar, (ii) kurumlar arası görev ve yetki dağılımı, (iii) merkezîyetçilik/adem-i merkezîyetçilik ilke ve uygulamaları,(iv) merkezi bir personel kanunu ve kurumunun gelişimi ve özellikleri, yetki ve sorumlulukları, (v) üst düzey yönetici grubunun özellikleri ile yetki ve sorumlulukları, (vi) örgütlenme haklarının tarihsel gelişimi ve bugünkü durumu ve (vii) kadro, seçme, işe alma ve işten çıkarma ilke ve uygulamaları açılarından ele alınmıştır.

3.1. ABD Kamu Personel Sisteminin Amaçları

ABD'de kamu personel sistemi, "Amerika Birleşik Devletleri Kanunnamesi/Yasa Kitabı/Yasa Külliyyatı" (*The United States Code*) denilen, ABD Temsilciler Meclisi'nin Kanun Değişiklikleri Müşavirlik Ofisi tarafından düzenlenen ve güncellenen, genel ve kalıcı yasaların bütünleştirilmesi ve standart kurallar haline getirilmesinden oluşan yasa bütünüünün "Devlet Örgütlenmesi ve Çalışanları" (*Government Organization and Employees*) adlı 5 (beş) numaralı başlığı (*Title 5*) altında düzenlenir.²²¹ Bu başlık altındaki hükümlerde, kamu personel sistemini düzenleyen en önemli yasalardan biri olan 1978 tarihli Memurluk Rejimi Reformu Yasası da (*Civil Service Reform Act*) yasa külliyyatına dâhil edilmiştir.²²²

220 US Census Bureau (2012), *ABD Nüfus Sayımı Bürosu Kamu Sektörü Nüfus Sayımı Özet Raporu*, Mart, Çevrimiçi: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/econ/g12-cg-emp.pdf>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014, s. 3-4.

221 *ABD Temsilciler Meclisi Kanun Değişiklikleri Müşavirlik Ofisi Web Sitesi*, Çevrimiçi: <http://uscode.house.gov/>, Erişim Tarihi: 7 Kasım 2014.

222 *OECD Human Resources Management Country Profiles: United States*, s. 2, Aralık 2012 Sürümü, Çevrimiçi: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20States.pdf>, Erişim Tarihi: 7 Kasım 2014.

Söz konusu yasa külliyyatının 5. Bölümü'nün 11. Başlığı'nda ABD kamu personel sisteminin genel amaçları, 1978 tarihli Memurluk Rejimi Reformu Yasası'nın amacına da atıfta bulunularak şu şekilde ifade edilmiştir:

ABD vatandaşlarına yetkin, dürüst, üretken ve ülkedeki çeşitliliği yansıtan bir federal işgücü sağlamak ve kamu hizmeti kalitesini artırmak amacıyla federal personel yönetiminde yasaklanmış personel uygulamalarının olmadığı bir liyakat sistemi ile uyumlu uygulamalar oluşturmak.

3.2. Kurumsal Yapı ile Görev ve Yetki Dağılımı

ABD'de federal düzeydeki merkezi personel idare birimi olan Personel Yönetimi Dairesi'nin personel yönetimi alanındaki görev ve yetkileri ile yürüteceği faaliyetler ABD Yasa Külliyyatı'nda aşağıdaki gibi açıklanmıştır:

Hükümetin eğitim, verimlilik programları, sınavlar, maaş ve yan ödemeler idaresi (pay and benefits administration) gibi personel yönetimi görevleri, Personel Yönetimi Dairesi'nin sorumluluğundadır. Bu dairenin Başkan tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan yöneticisi, Başkanlık tarafından yapılan [siyasi] atamalar dışında, federal personel yönetiminden sorumlu olacaktır. Personel Yönetimi Dairesi yöneticisi aynı zamanda, federal düzeydeki işçi-işveren ilişkileri konusunda hükümetin baş temsilcisidir.²²³

Federal düzeydeki personel yönetimi sürecinin çeşitli aşama ve işlevlerinde farklı örgütler yasa külliyyatı ve yasalarla belirlenen bir işbölümüne uyarak çalışmaktadırlar. Personel Yönetimi Dairesi'nin bu alanda beraber faaliyet gösterdiği diğer kurum ve kuruluşları da içeren kurumsal çevresi, yasa külliyyatında şu şekilde tarif edilmiştir:

Kanunda belirtilen istisnalar ve Başkanın yaptığı yasal düzenlemeler dışında, ... federal hizmetleri etkileyen düzenlemelerde Personel Yönetimi Dairesi ve kendi yetki alanları içinde konularda Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board), Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission) ya da Federal Çalışma İlişkileri Otoritesi (Federal Labor Relations Authority) yetkilidir.

²²³ ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık, "Office of Personnel Management" Alt Başlığı.

ABD Yasa Külliyyatı'nda Personel Yönetimi Dairesi yöneticisinin görev ve yetkilerinin sayıldığı kısımda, söz konusu daire ile diğer kurum ve kuruluşlerin görevleri arasındaki bir işbölümü olduğuna dikkat çekilmiştir:

Başkan ve Personel Yönetimi Dairesi'nin belirlediği, emeklilik ve kadro sınıflandırması dâhil, Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu ve Özel Müşavirin yetkilenendirildiği alanlar haricinde, kamu personel sistemi ile ilgili kural ve düzenlemeleri ve diğer uygulamaları idare ve icra etmek...

*Personel yönetiminde ilerleme sağlanması amacıyla çalışmalar ve araştırmalar yapmak veya [bunların yapılması için kaynak]sağlamak; etkin bir kamu personel sistemini ve liyakat sistemi ilkelerinin sistematik bir şekilde uygulanmasını teşvik etmek üzere, personelin seçimi, yükseltilmesi, kurum/pozisyon değiştirmesi, performansı, maaşı, hizmet şartları, memuriyet süresi ve işten ayrılması konularına ilişkin tedbirler de dâhil olmak üzere, Başkan'a uygulama tavsiyelerinde bulunmak...*²²⁴

Bu çerçevede Personel Yönetimi Dairesi ile birlikte ABD personel yönetimi sisteminin işletilmesinde temel rolleri üstlenen kurumlar şu şekilde sıralanabilir:

3.2.1. Liyakat Sistemi Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board)

Kamu personeli tarafından liyakat ilkesinin ihlalleri konusunda yapılan itirazları sonuçlandırarak ve bu konudaki oturumları (*hearings*) yürüterek liyakat ilkesinin personel yönetimi sisteminde korunmasından sorumlu olan Liyakat Sistemi Koruma Kurulu, Memurluk Rejimi Komisyonu'nun (*Civil Service Commission*) üyelerini devralarak 1978'de faaliyete geçmiştir. Kurul, her yıl Başkan ve Kongre'ye faaliyetlerini ve önerilerini içeren bir rapor sunar. Kurulun yetki ve sorumlulukları ABD Yasa Külliyyatı'nda aşağıdaki gibi açıklanmıştır:

Memurluk Rejimi Komisyonu'nun yargılama/hüküm verme ve kovuşturma sorumlulukları Liyakat Sistemi Koruma Kurulu tarafından yapılacaktır. Kurula

²²⁴ ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık, Section 104, "Functions of the Director" Alt Başlığı.

*altı yıllığına atanan ve üyeleri iki yılda bir değişen tarafsız üç üyeden oluşan bir panel başkanlık edecektir. ... Bu kurul, sadece federal çalışanların korunması için kurulmuş ilk bağımsız ve kurumsal olarak tarafsız federal örgüttür.*²²⁵

*Liyakat Sistemi Koruma Kurulu'nun üç üyesinin en fazla ikisi aynı siyasi partiden olabilir. ... Kurul üyeleri, kurulun işlevlerinin yerine getirilmesine uygun deneyim, yetenek ve eğitime sahip bireyler olacaktır. [Tanımlı istisnalar dışında]... Kurul'un hiçbir üyesi, Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti'nde başka bir görevde çalışamaz. Kurul'un merkezi, District of Columbia'dadır, ... diğer uygun yerlerde saha ofisleri açılabilir.*²²⁶

3.2.2. Özel Müşavir (Special Counsel)

Liyakat ilkesinin korunması için görevlendirilmiş bir diğer makam ise Özel Müşavirlik'tir. Başkanın önerisi ve Senatonun onayı ile dört yıllık bir dönem için atanan Özel Müşavir, yasa ve yönetmeliklerle yasaklanmış olan personel uygulamalarına ilişkin araştırma yaparak bulgu ve disiplin cezasını da içerebilen önerilerini içeren raporunu Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu başkanına, ilgili kuruma, Personel Yönetimi Dairesi'ne ve hatta ABD Başkanına sunar. Bu süreç, siyasi atamalar/pozisyonlar hakkındaki tahkikatlar için de geçerlidir.²²⁷ Özel Müşavir'in yetki ve sorumlulukları ABD Yasa Külliyyatı'nda şu şekilde açıklanmıştır:

*... Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu içinde, siyasi suiistimalleri ve liyakat sistemi ihlallerini araştırmak ve kovuşturmak üzere bir Özel Müşavirlik makamı oluşturulacaktır. ... Özel Müşavir, yasadışı eylemleri rapor eden çalışanlara yönelik yapılacak misillemeleri araştırmak ve önlemek yetkisine sahiptir. Özel Müşavir, Başkan tarafından atanır ve Senato tarafından onaylanır.*²²⁸

225 ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık.

226 ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 12. Başlık, §1201.

227 ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık.

228 ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık, "Merit Systems Protection Board" Alt Başlığı.

3.2.3 Federal İş İlişkileri Kurumu (Federal Labor Relations Authority)

Kamu sektöründeki haksız personel yönetimi uygulamalarının şikâyet merci olan Kurum, üç üyeden oluşur ve genel danışmanın sunduğu şikâyetleri görüşerek karara bağlar. Kurum hakkında ABD Yasa Külliyyatı'nda aşağıdaki açıklama yapılmıştır:

*Kurum, Başkan tarafından atanan ve Senato tarafından önerilen ve onaylanan üç tam zamanlı üyeden oluşur. Kurumun Başkan tarafından atanan ve Senato tarafından onaylanan genel danışmanı, haksız iş uygulamaları şikâyetlerini değerlendirmeye sunar.*²²⁹

Kamu sektörü istihdam sisteminde iş ilişkilerine pek fazla bir müdahale yoktur: Bazı durumlarda gazilere öncelik verilir ama bunun dışında istihdamda çeşitliliği teşvik politikaları pek görülmez. Bu durumun bir istisnası olarak, örneğin, kadınlar, engelliler ve diğer azınlıkların görevde yükseltilmesini teşvik etmek amacıyla özel bilgilendirme toplantıları yapılır ve özel yardım/destek hizmeti (koçluk) sağlanır.²³⁰

3.2.4. Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (Equal Employment Opportunity Commission)

ABD Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu (EEOC), eşit istihdam fırsatlarının oluşturulması ve korunması ile ayrımcılığın önlenmesi konularında federal düzeydeki kamu kurum ve kuruluşlarına liderlik ve rehberlik yapar. Komisyon, iş başvurusunda bulunan kişilere ve hâlihazırda kamu sektöründe çalışan bir personele karşı kişinin ırkı, ten rengi, inancı, cinsiyeti (gebelik durumu dâhil), etnik kökeni, yaşı, engellilik durumu veya genetik bilgisi nedeniyle ayrımcılık yapılmasını yasa dışı sayan federal yasaları uygulamaktan sorumludur. Ayrıca kişiye, ayrımcılık nedeniyle şikâyette bulunduğu veya dava açtığı gerekçesiyle ayrımcılık yapılması da yasa dışıdır. Bu yasal düzenleme, işe alma, işte yükselt(il)me, taciz, eğitim, ücretlendirme ve ek ödemeler dâhil olmak üzere tüm çalışma yaşamını kapsar.²³¹

²²⁹ ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık, "Federal Labor Relations Authority" Alt Başlığı.

²³⁰ OECD, a.g.e., s. 3.

²³¹ Equal Employment Opportunity Commission Web Sitesi, Çevrimiçi: <http://www.eeoc.gov/eeoc/>, Erişim Tarihi: 3 Ekim 2014.

Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu, işverenlere karşı ayrımcılık suçlaması yapıldığında bu konuda soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Soruşturma sonucunda ayrımcılık yapıldığı sonucuna varırsa, ilk önce bu ayrımcılığı düzeltmeye çalışır. Eğer ayrımcı uygulama devam ederse, iş başvurusu yapanların/çalışan personelin haklarını ve kamu yararını korumak için dava açabilir. Komisyonun bir amacı/görevi de ayrımcılığı daha oluşmadan önce önlemek amacıyla toplumsal, eğitimsel ve teknik yardım programları yürütmektir.²³²

3.2.5. Genel Hesapverebilirlik Dairesi (General Accountability Office, GAO)

Yukarıda da açıklandığı üzere, ABD Kongresi'ne bağlı bir birim olan Genel Hesapverebilirlik Dairesi (General Accountability Office, GAO) Kongre adına kamu personel sisteminin genel yönetimine, yani OPM'nin faaliyetlerine, liyakat ilkesinin korunmasına, performans ölçümüne ilişkin yıllık raporlar hazırlar.²³³

3.2.6. İdare ve Bütçe Dairesi (Office of Management and Budget, OMB)

ABD Başkanına bağlı çalışan bir birim olan İdare ve Bütçe Dairesi (OMB), Başkanın yürütme erki üzerindeki sevk, idare ve denetiminin eşgüdümünden sorumludur. Bu çerçevede, OMB içinde faaliyet gösteren birimlerden biri olan "Performans ve Personel Yönetimi Ofisi" (Office of Performance and Personnel Management, OPPM)" birimi, kamu kurum ve kuruluşlarında performans ölçümü ve bu ölçüm bilgisinin paylaşımı yoluyla idarede alınan sonuçların iyileştirilmesini ve şeffaflığın artırılmasını hedefler. Bu anlamda personel politikaları konusunda OPM ile sorumluluğu

²³² Equal Employment Opportunity Commission, a.g.e.

²³³ Dresang (2005), a.g.e., s. 112-113.

paylaşır.²³⁴ OMB aynı zamanda, SES Performans Değerlendirme Sistemi vasıtasıyla üst düzey yöneticilerin ve yönettikleri örgütlerin performansının ölçülmesinden sorumludur.²³⁵

3.2.7. İdari Etik Dairesi (*The U.S. Office of Government Ethics, OGE*)

İdari Etik Dairesi (OGE), sadece yürütme erkindeki etik alanındaki idare ve denetimden sorumlu; çıkar çatışmalarını önleyerek veya çözecek, etik davranış kalıplarını egemen kılarak kamuoyunda bu erke yönelik güveni artırmayı amaçlayan bir örgüttür. Bu görevini, federal yönetim sistemindeki 130 kurumdaki 5.000'den fazla etik uzmanı ile işbirliği içinde yürütür. Daire, yürütme erkine dâhil kurum ve kuruluşlar için etik ile ilgili yasa ve politikaları yorumlar, onlara etik kurallarını işletmek ve gerektiğinde yenilemekte danışmanlık yapar ve uygulamalarını denetler. OGE'nin işlevi önleyici faaliyetlerde bulunmakla sınırlıdır; soruşturma ve kovuşturma yapmaz.²³⁶

3.3. Merkeziyetçilik/Adem-i Merkeziyetçilik

ABD kamu personel sistemi hakkında yapılan bir değerlendirmede, merkezi ve eşgüdümlü bir personel politikasının var olmadığı; seçilmiş yöneticilerin bütçe ve personel konularında özerk, hatta bağımsız karar verme eğiliminde oldukları iddia edilmiştir.²³⁷ Sistemde yetki devri yaygındır. Yetki devrinin tarihteki ilk adımlarından ve önemli örneklerinden biri, 1938'de Başkan Roosevelt'in, Brownlow Komisyonu'nca dile getirilen, merkezi personel biriminin (Memurluk Rejimi Komisyonu) çok katı ve denetim-odaklı olduğu eleştirisinden hareketle, her federal kurumda

234 US White House, *The Mission and Structure of the Office of Management and Budget*, Çevrimiçi: http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/, Erişim Tarihi: 3 Aralık 2014.

235 US Office of Management and Budget, "Conduct Considerations for Senior Executive Ratings and Performance Awards", Çevrimiçi: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/organization/omb-conduct-considerations-for-ses-ratings-awards.pdf>, Erişim Tarihi: 25 Kasım 2014.

236 US Office of Government Ethics, *Mission and Responsibilities*, Çevrimiçi: <http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/>, Erişim Tarihi: 3 Aralık 2014.

237 Peters, a.g.e., s. 142.

bir personel birimin kurulmasını zorunlu kılmasıdır. Başkan Truman da 1948’de personel işlevlerinde yetki devri gereğini tekrarlamıştır.²³⁸

Sistemin ana hatlarını çizen 1978 tarihli Memurluk Rejimi Reformu Yasası’nın ortaya koyduğu sistem için adem-i merkeziyetçi tanımı yapılabilir. Bu yasanın uygulanması ile hem federal hem de federe devlet düzeylerinde temel personel işlemleri büyük ölçüde eylemci birimlere devredilerek yerelleşmiş ve çoğu zaman da özelleştirilmiştir.²³⁹

Bu sistemde merkezi personel idaresi genel kuralları koyar, denetler ve fırsat eşitliğini gözetirken; performans değerlendirme sistemi ve iş ortamına uyum süreci gibi konular kurumların/birimlerin yetki ve sorumluluğundadır.²⁴⁰ Örneğin, federal yönetim düzeyi genel performans standartlarını belirlemekte; kurumlar ise performans sınırlarının belirlenmesi ve primlerin dağıtımını yetki ve sorumluluğunu taşımaktadır.²⁴¹

Bu konuda ABD Yasa Külliyyatı’nda daha fazla ayrıntı verilmektedir:

*Rekabetçi hizmet içinde ve yürütme erkinde işe alma ve diğer personel işlevlerini gerçekleştirme yetkisi, işe alma ve diğer personel işlemlerini hızlandırmak için uygun hallerde ilgili kurumlara devredilmelidir. Bu yetki devrinin denetim ve gözetimi, yasaklanmış personel uygulamalarını önlemek ve kurumların hatalı/kusurlu uygulamalarını engellemek amacıyla Personel Yönetimi Dairesi tarafından gerçekleştirilir.*²⁴²

Merkezi personel idaresinin görev ve sorumlulukları nispeten azmış gibi görünse de sınıflandırma ve maaş sisteminde büyük bir rolü vardır. Kurum ve birimler arasında önemli farklılıklar varsa da, genelde kamu personel sistemi kural ve standartlarına uymak koşuluyla, çoğu personel işlevi konusunda, örneğin ikramiyelerde, kendi kararlarını verirler. Pozis-

²³⁸ Dresang, a.g.e., s. 103.

²³⁹ Aslan (2012), a.g.e., s. 160.

²⁴⁰ OECD, a.g.e., s. 1.

²⁴¹ Aslan (2012), a.g.e., s. 159.

²⁴² ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık, "Civil Service Reform Act Findings and Statement of Purpose " Alt Başlığı, Madde 5.

yonların ancak çok küçük bir kısmı merkezi bir personel seçme ve yerleştirme sınavı sonuçlarına göre doldurulur.²⁴³

ABD’de federal düzey kamu personel sistemindeki yetki devri, ABD Yasa Külliyyatı’nda şu şekilde ifade edilmiştir:

Başkan, rekabetçi sınavlar düzenleme yetkisi dâhil olmak üzere, personel yönetimi işlemleri için kendisine tanınan yetkilerin bir kısmını veya tamamını Personel Yönetimi Dairesi yöneticisine devredebilir.

Personel Yönetimi Dairesi yöneticisi, rekabetçi sınavlar düzenleme yetkisi dâhil olmak üzere, kendisine ait veya kendisine devredilen yetkilerin bir kısmını veya tamamını yürütme erki içerisinde kalan kurum ve kuruluşların veya rekabetçi hizmet sistemi içindeki diğer örgütlerin yöneticilerine devredebilir.

Personel Yönetimi Dairesi, yetki devri sonucunda ortaya çıkan faaliyetlerin liyakat sistemi ilkelerine ve [bu yasada tanımlanan] standartlara uygunluğunu denetlemek için bir gözetim programı kurar ve idame ettirir.²⁴⁴

Özellikle 1990’lardan itibaren etkili olan İdarenin Yeniden İcadı (Reinventing Government) reformları ile kurum yöneticileri personel sistemi ile ilgili kararlarda tekrar güç kazanmışlardır. Eylemci birimlere yetki aktarımı yapılmasına ek olarak, özel sektöre verilen rolün artması da merkezi idarenin rolünü hizmet değil denetim-odaklı bir hâle getirmiştir.²⁴⁵

3.4. Merkezi Personel Kanunu

Merkezi personel kanunu olarak, geniş anlamda, ABD’de genel ve kalıcı yasaların bütünleştirilmesi ve standart kurallar haline getirilmesinden oluşan yasa bütünü olan ABD Yasa Külliyyatı’nın (US Code) 5. başlığının “Devlet Örgütlenmesi ve Çalışanları” bölümü değerlendirilebilir. Dar anlamda ise, temel personel kanunu, 1978 yılında yasalaşan ve bazı bölümleri (örneğin performansa dayalı ödeme sistemi 1984 ile 2001 yıllarında)

243 OECD, a.g.e., s. 2-3.

244 ABD Yasa Külliyyatı, 5. Bölüm, 11. Başlık, § 1104.

245 Dresang, a.g.e., s. 101.

yeniden düzenlenen²⁴⁶ Memurluk Rejimi Reformu Yasası'dır (*Civil Service Reform Act*).

ABD Yasa Külliyyatı'nın 5 numaralı başlığının ilk bölümünde "Devlet Örgütlenmesi ve Çalışanları" başlığı altında genel olarak devlet örgütlenmesi, ikinci bölümde kamu personel sistemi işlev ve sorumlulukları, üçüncü ve son bölümde ise çalışanlar konuları düzenlenmiştir. Bu çalışmanın odaklandığı konu olan ABD kamu personel sisteminin federal düzeyde ilkeler temelinde anlatımı ve hizmetin örgütlenmesi hususlarında söz konusu bölümlerden özellikle ikinci ve üçüncüsü önem arz etmektedir. Söz konusu yasa külliyyatının beşinci başlığının bu bölümleri, özellikle ABD'deki federal düzey kamu personel sisteminde

- Örgütlenmede gücün/yetkinin hangi kurum(lar)da olduğu; herhangi bir güç/yetki karmaşası olup olmadığı,
- Merkezi bir personel idaresinin var olup olmadığı; var olduğu durumlarda yetki ve sorumluluklarının neler olduğu,
- Federal düzeydeki kamu personel sistemi ile ilgili, kadro ihdas ve iptali, maaş ve sendikalaşma gibi konularda karar almada ve uygulamada yetkili birimlerin hangileri olduğu,
- Personel sistemi örgütlenmesinin merkeziyetçi mi adem-i merkeziyetçi mi olduğu,
- Merkezi bir personel kanununun var olup olmadığı ve
- Üst düzey bir yönetici grubunun var olup olmadığı gibi soruların yanıtlanmasında çok önemli bir referans kaynağı oluşturmaktadır.

3.5. Merkezi Personel İdaresi: Federal Personel Yönetimi Dairesi

ABD kamu personel yönetimi tarihine bakıldığında merkezi bir kamu personel idaresinin oldukça yeni bir olgu olduğu görülmektedir. Bugün bile bazı küçük ölçekli yönetim birimlerinde merkezi bir personel ofisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, 1883 tarihli Pendleton Yasası'nı takiben eyalet ve yerel yönetim düzeylerinde liyakat sisteminin uygulanmasını denetleyecek Memurluk Rejimi Komisyonu (*Civil Service Commis-*

²⁴⁶ Aslan (2012), a.g.e., s. 159.

sion) veya Personel Komisyonu (Personnel Board) adı verilen örgütler kurulmuştur.²⁴⁷

ABD Yasa Külliyesi'nin 5. Başlık, 2. Bölüm, 11. Kısımında, ABD federal düzey kamu personel sistemindeki **Merkezi Personel İdaresi** olarak 1978'de Başkan Carter döneminde kurulmuş Federal Personel Yönetimi Dairesi'nin (*Office of Personnel Management, OPM*) tanımı şu şekilde yapılmıştır:

Personel Yönetimi Dairesi, yürütme erkine bağlı bağımsız bir kuruluştur. ... Merkezi District of Columbia'dadır, ... diğer uygun yerlerde saha ofisleri açılabilir.

Personel Yönetimi Dairesi'nin görevleri arasında, kamu personeli istihdamının sevk ve idaresini gerçekleştirmek, istihdam uygulamalarını birörnek hale getirmek, maaş düzeylerini ve özlük haklarını belirlemek, işgücü içerisinde çeşitliliği teşvik etmek, emeklilik sistemini ve maaşlarını idare etmek,²⁴⁸ siyasal partilerin başkan adaylarına başkan tarafından tayin edilen bürokratların listesini vermek, federal işgücünün verimlilik analizini yaparak raporlar hazırlamak ve benzeri işlevler gerçekleştirmek bulunmaktadır.

3.6. Üst Düzey Yönetici Grubu: Üst Düzey Yönetici Hizmeti

ABD'de, OECD ortalamasının çok üzerinde bir şekilde, 1978 yılından beri "Üst Düzey Yönetici Hizmeti" (*Senior Executive Service, SES*) adı verilen seçkin bir üst düzey yönetici grubu için farklı personel yönetimi uygulamaları yapılmaktadır. Bu bölümün ilk kısımlarında da bahsedildiği üzere, ABD federal kamu personel sisteminde Üst Düzey Yönetici Hizmeti personelinin yeri, Başkanın atamasını yaptığı ve Senatonun onayladığı siyasal atamalar grubunun hemen altında yer alan Genel Liste Sınıfı (*General Schedule Grades, GS*) sınıflandırmasının en tepesi olan GS18 ile GS16 arasındadır.

²⁴⁷ Dresang, a.g.e., s. 100.

²⁴⁸ OECD, a.g.e., s. 2.

Personel sayımının en son yapıldığı tarih olan 2012 yılı itibarıyla, Üst Düzey Yönetici Hizmeti'nde 8.004 kişi istihdam edilmektedir. Aşağıda sunulan Tablo 4'te Üst Düzey Yönetici Hizmeti personelinin son beş yıldaki sayıları ve atama türleri sıralanmıştır.

Tablo 13: Üst Düzey Yönetici Hizmeti Personelinin Sayıları ve Atama Türleri, 2008-2012

ATAMA TÜRÜ	2008	2009	2010	2011	2012
Belirsiz	115	100	89	96	10
Kariyer (Sürekli)	6.853	6.968	6.999	7.126	7.199
Kariyer-Dışı (Sürekli)	631	501	672	669	675
Sınırlı Dönemli (Süreksiz)	132	137	144	126	117
Acil Sınırlı Dönem (Süreksiz)	5	6	1	5	3
TOPLAM	7.736	7.712	7.905	8.022	8.004

Kaynak: US Office of Personnel Management (2013). 2012 Senior Executive Service Report, Çevrimiçi: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/ses-summary-2012.pdf>, Erişim Tarihi: 6 Kasım 2014, s. 3.

Üst Düzey Yönetici Hizmeti personelinin çoğu devlet memuru kariyerine sahiptir ama kamu sektörü dışından da bu gruba geçişler olmaktadır. Düzenli aralıklarla performans değerlendirmeleri yapılarak bu gruptaki kişilerin liderlik özellikleri ve potansiyeli ölçülmektedir.²⁴⁹ İdare ve Bütçe Dairesi, SES Performans Değerlendirme Sistemi'ni kullanarak bu grubun üyelerini bireysel düzeyde ve yönettikleri kurumları örgütsel düzeyde performans analizine tabi tutmaktadır.²⁵⁰ Ödüllendirme için performansa dayalı ödeme değil, prim sistemi kullanılmaktadır.²⁵¹

²⁴⁹ OECD, a.g.e., s. 4.

²⁵⁰ US Office of Management and Budget, "Conduct Considerations for Senior Executive Ratings and Performance Awards", Çevrimiçi: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/organization/omb-conduct-considerations-for-ses-ratings-awards.pdf>, Erişim Tarihi: 25 Kasım 2014.

²⁵¹ Aslan (2012), a.g.e, s. 159-160.

Bu grup mensuplarının ilk seçim ve istihdam süreçleri merkezi olarak yapılmaktadır. Ne var ki, bu sistemde adem-i merkezi unsurlar da bulunmaktadır: Örneğin, ABD Başkanı kurum başkanını atar; kurum başkanı veya kurum yetkilileri de SES grubuna dahil üst düzey çalışanların atamalarını yapar. Seçimlerden sonra kurum yöneticileri ve siyasal atamalarla gelen çalışanlar görevden ayrılrsa da, SES üyeleri genelde görevlerinde kalarak idarede devamlılığı sağlarlar.²⁵²

ABD Yasa Külliyyatı'nın 5. Başlık, 2. Bölüm, 11. Kısımında üst düzey bir yönetici grubu olarak Üst Düzey Yönetici Hizmeti'nin oluşturulması şu şekilde gerekçelendirilmektedir:

Kurumlara daha etkin ve hızlı bir idareyi sağlamak için gerekli olan son derece yetkin ve nitelikli yöneticileri işe almak ve işte tutmak için gerekli esnekliği sağlamak amacıyla Üst Düzey Yönetici Hizmeti sistemi oluşturulmalıdır.

Üst Düzey Yönetici Hizmeti, kadın ve azınlık temsili açısından henüz istenilen noktaya gelememiştir: Genel kamu personeli arasında azınlık ve kadın oranları sabit kalır veya artarken, Üst Düzey Yönetici Hizmeti personeli seviyesinde kadın ve azınlık oranları hala genel kamu personeli içindeki oranlardan daha düşüktür.²⁵³

3.7. Örgütlenme Hakları

ABD kamu sektöründe ilk örgütlenenler mavi yakalılar olmuştur. Askeri tersane ve fabrikalarda çalışan işçiler 1830'larda, Posta İdaresi çalışanları ise 1880'lerde örgütlenmeye başlamıştır. Ne var ki kamu sektöründe 19. yüzyıl'da başka büyük örgütlenme faaliyetlerine rastlanmamıştır. 1919'da Boston şehrinde maaşlarının düşüklüğünden ve çalışma koşullarının kötülüğünden yakınan polisler greve gitmiş; grev yapan tüm polisler meslekten ihraç edilmiştir. 1930'larda ise Tennessee Vadisi Otoritesi çalışanları sendikalaşmıştır. Kamu sektöründeki sendikal örgütlenmede asıl hareketlenme 1960'lar ve 1970'lerde yaşanmıştır. Bu dönemde sendika üyesi kamu personeli oranı her on kişiden birinden, her üç kişiden birine yükselmiştir.²⁵⁴

252 OECD, a.g.e.

253 Copeland, a.g.e.; Peters, a.g.e., s. 166.

254 Dresang, a.g.e., s. 307.

Wisconsin Eyaleti, 1959'da yerel yönetim, 1967'de ise eyalet düzeyinde sınırlı da olsa toplu pazarlık hakkını tanıyan ilk eyalet olmuş; 1971'de pazarlık konusu olabilecek konular artmıştır. Bu hakkı tanıyan eyalet sayısı zamanla çoğalırken, eyalet anayasalarında kamu personeli ile toplu pazarlığı açıkça yasaklayan Michigan ve California gibi eyaletler bile gayri-resmi ama uygulamada bağlayıcı sayılan, sendikalarla "buluş ve danış" (*meet and confer*) politikaları uygulamaya başlamışlardır.²⁵⁵

Federal düzeyde ise kamu personeline örgütlenme ve toplu sözleşme hakkı, Başkan Kennedy tarafından 1962'de yasa ile değil bir başkanlık emri (*executive order*) ile verilmiştir. Bu tarihten önce her federal kurum bu konuda kendi politikasını oluşturmuştur. Bu hakların yasal güvenceye kavuşması, 1978 tarihli Memurluk Rejimi Reform Yasası ile mümkün olmuştur.²⁵⁶ Yasa ile post-Fordist nitelikte esnek bir kamu personel rejiminin uygulamaya konulabilmesi de ancak memur sendikalarının güçsüzlüğü sonucunda ve memur sendikacılığının yönetsel düzenleme ile yapılabilmesi yerine yasal dayanak kazanması karşılığında hükümetle uzlaşılması ile mümkün olabilmiştir.²⁵⁷

ABD'de kamu personelinin çoğu grev hakkına sahip değildir. Genellikle bireysel veya toplu olarak ücretler hakkında pazarlık yapılmamaktadır. Yine işe alma ve işten çıkarma gibi önemli meseleler pazarlık konusu yapılmaz. Sendikalar, ücretler, grev hakkı ve asgari hizmet gibi konulara karış(a)mazlar. Çalışma şartları, yeni yönetim tekniklerinin kullanılması ve kamu sektörünün yeniden örgütlenmesi gibi konuların sendikalarla tartışılması zorunlu değildir. Temel maaş miktarları İstihdam Maliyeti Endeksi'ne bağlanmış olduğundan ücretler her yıl bu endeksteki yükselişle doğru orantılı bir şekilde artırılmaktadır.²⁵⁸

Kamu personelinin toplu pazarlık haklarında 2000'li yılların başından itibaren ulusal güvenlik kaygılarıyla önemli kısıtlamalara gidilmiştir. Bu

255 Dresang, a.g.e., s. 308.

256 Fesler ve Kettl, a.g.e., s. 109; Dresang, a.g.e., s. 308.

257 Aslan (2012), a.g.e., s. 157; Dresang, a.g.e., s. 308.

258 OECD, a.g.e., s. 2-4.

durum, özellikle Savunma Bakanlığı ve Anavatan Güvenliği Bakanlığı gibi kurumlarda açıkça gözlenebilmektedir.²⁵⁹

3.8. Kadrolar, Hizmete Seçme, Hizmete Alma ve Hizmetten Çıkarma

Bu çalışmanın önceki bölümlerinde de anlatıldığı üzere, ABD kamu personel sistemi adem-i merkeziyetçi bir işleyişe sahiptir. Örneğin, Kongre'ye bağlı Genel Hesapverebilirlik Dairesi'nin (GAO) federal düzeyde kadro ihdasında büyük bir rolü yoktur. Kadrolar, Personel Yönetimi Dairesi'nce istenir ve Kongre tarafından onaylanır. Kongre, ancak ihdası istenen kadroların sayısı ve türü hakkında bir araştırma/bilgi isterse GAO devreye girer. GAO'nun önerisi Personel Yönetimi Dairesi için bağlayıcı değildir.

Üst Düzey Yönetici Hizmeti kadrolarının/pozisyonlarının ihdası ve dağıtımında izlenen yol ise şu şekildedir: Her iki yılda bir Personel Yönetimi Dairesi kamu kuruluşlarından kadro ihtiyaçlarını değerlendirip bildirmelerini ister. Kuruluşlar taleplerini bu birime iletirler. Yeni kadro isteklerinin ayrıntılı raporlar ile desteklenmesi gerekir. Talepler konusunda Yönetim ve Bütçe Dairesi'ne (OMB) danışılarak, bu talepler bütçe ödenekleri ve personel tavanları gibi değişkenler açısından değerlendirilerek talebe karşılık verilir ve kadrolar dağıtılır. Bu dağılımın içinde kalmak şartıyla kadroları kullandırma veya kaldırma yetkisi eylemci kamu kuruluşlarına verilmiştir.²⁶⁰

Hizmete seçme konusunda, federal hükümet düzeyinde merkezi bir iş alma sınavı sistemi 1974 ile 1982 yılları arasında denenmiştir. Mesleki ve İdari Kariyer Sınavı (*Professional and Administrative Career Examination*) adı verilen bu sınav, 1982'de azınlık gruplarına mensup kişiler için dezavantaj oluşturduğu gerekçesiyle kaldırılmıştır.²⁶¹ Sınavlar merkezin gözetimi altında çoğunlukla kamu kuruluşlarınca yapılmakta veya yaptırılmaktadır.

259 Dresang, a.g.e., s. 308.

260 Ömürgönülşen, a.g.e., s. 391-392.

261 Fesler, James W. & Kettl, Donald F. (1991), *The Politics of the Administrative Process*. New Jersey: Chatham House Publishers, s. 119-120.

Hizmete alma süreçlerinde asıl karar verici eylemci kurumlar olsa da Personel Hizmetleri Dairesi (OPM) bu konuda, kurumun hizmete alma planı ile işgücü piyasası yönelimlerinin uyumlaştırılması, istihdam sürecindeki paydaşlara anketler uygulanması, onlarla odak grup toplantıları yapılması gibi çeşitli danışmanlık hizmetleri sunar. Bu bağlamda OPM'nin federal kurumlara sunduğu bir hizmet de "gerçekçi iş ön izlemesi" (*realistic job preview, RJP*) oluşturulmasına yardımcı olmaktadır. Bu aracı kullanarak adaylara başvurdukları pozisyonun çalışma koşulları ile görev ve sorumlulukları gibi önemli bilgiler, iş yeri turları, yüz yüze sözlü sunumlar, video sunumları ve yazılı materyaller ile detayları ile anlatılmaktadır. Yapılacak işin adaylara bu şekilde açıklanmasının iş tatminini artırarak işten ayrılma vakalarını azalttığı iddia edilmektedir.²⁶²

Personel Hizmetleri Dairesi'nin hizmete alma süreci ile ilgili olarak federal kurumlara sunduğu bir başka önemli hizmet ise ABD Personel Sağlama (*USA Staffing*) adı verilen bir işe alma yazılımıdır. Bu yazılım, hizmete alma sürecinin yanı sıra personelin performansının değerlendirilmesinde de kullanılabilir. Bu yazılımla federal kurumlar, hızlıca ve kolayca işe alım ilanları ve iş analizi verileri üretebilir; iş başvurularını birçok ölçüt kullanarak çevrimiçi ortamda değerlendirebilir ve adayları başarısına göre sıralayabilirler. Buna ek olarak, adaylara başvurularının değerlendirme süreci hakkında bilgi verebilir ve adayın işe başlama süreçlerini bu sistemden yönetebilirler.²⁶³ Hizmete alma ve değerlendirme amaçları için OPM'in sunduğu bir diğer yazılım programı ise ABD İşe Alma (*USA Hire*) adını taşımaktadır.²⁶⁴

Sistemde ödeme adaletine özellikle özen gösterilmektedir: 1963 yılında yasalaşan Federal Eşit Ücret Kanunu (Federal Equal Pay Act) "eşit işe eşit ücret" ilkesini ülke çapında geçerli kılmıştır. Aynı işi yapan kişi-

262 US Office of Personnel Management, *Recruitment Practices Assesment*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/services-for-agencies/recruiting-staffing-solutions/recruitment/#url=Recruiting-Practices>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2014.

263 US Office of Personnel Management, *USA Staffing*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usa-staffing/>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2014.

264 US Office of Personnel Management, *Online Assesment by Government for Government*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/services-for-agencies/assessment-evaluation/online-assessment/>, Erişim Tarihi: 20 Kasım 2014.

ler arasında ücrette farklılık olabilmesi için ancak kıdemde, liyakat derecesinde, verimlilikte veya cinsiyet dışında bir etmende farklılık olmak durumundadır.²⁶⁵

Hizmete girme sınavlarında başarılı olarak adaylar listesine en üst sıradan girmiş olan en az üç aday arasından tercihi adayın çalışacağı kuruma/birime bırakma usulüne “üç (aday) kuralı” (*rule of three*) denilmektedir. Böylece hem adayların liyakatı karşılaştırmalı olarak bir sınavla ölçülmüş, hem de işe girmeye lâyık adaylar arasından kurumun/birimin bir seçim yapması sağlanarak kurumun takdir hakkı ve esneklik korunmuş olmaktadır.²⁶⁶

Hizmete almada en yüksek not almış üç aday arasından seçim yapma kuralı uygulamada bir miktar esnetilmektedir: Ölçme değerlendirme sistemindeki olası eksiklikler gerekçe gösterilerek ilk beş, yedi ya da 10 aday arasından seçme yapılabilmektedir. Kullanılan bir diğer yöntem ise seçimi toplam aday sayısının belli bir yüzdesi (örneğin ilk %10 ya da %20’si) arasından yapmaktır.²⁶⁷

ABD kamu personel sisteminde iş güvencesi, özellikle verimsiz çalışan için garanti edilmez. Hayat boyu istihdam güvencesi 1829’da kaldırılmış ve 1883’te yeniden getirilmemiştir.²⁶⁸ Bununla beraber, kamu sektöründe işverenin çalışanı istediği gibi işe alıp iki hafta önceden haber vererek istediği gibi işten çıkarabileceği bir sistem olan “İsteğe Bağlı [Son Verilen] İstihdam” (*At Will Employment*) sistemi de iş güvencesini tamamen ortadan kaldırması anlamında personel sisteminde tepki çeken bir uygulamadır. Örneğin, Georgia eyaleti, 1996 eyalet hükümeti çalışanlarının hepsini İsteğe Bağlı İstihdam kategorisine almıştır. Georgia’yı 16.300 eyalet çalışanını aynı kategoriye alan Florida eyaleti izlemiştir. Nihayet, 2002 yılında Anavatan Güvenlik Bakanlığı kurulurken tüm çalışanlar İsteğe Bağlı İstihdam

²⁶⁵ Dresang, a.g.e., s. 282.

²⁶⁶ Fesler ve Kettl, a.g.e., s. 116.

²⁶⁷ Dresang, a.g.e., s. 210.

²⁶⁸ Şener, a.g.e., s. 573.

kategorisinde hizmete alınmışlardır.²⁶⁹ Ne var ki, bu tür bir istihdam modelinin kamu sektöründe uygulanmasının doğru olmadığı ABD Anayasa Mahkemesi kararıyla da tespit edilmiştir.²⁷⁰

Hizmetten çıkarmalarda ise kıdem önemli bir unsurdur. Kamu sektöründe işgücünde azaltmalara gidildiğinde, daha kıdemli bir kamu çalışanı, kendisinden kıdemsiz bir kişinin, o kişi daha verimli bir çalışan olsa bile, kendisi yerine işten çıkarılması için “o kişiyi sistemden kendisi yerine çıkarma/itme” (*bump*) hakkını kullanabilir.²⁷¹

DEĞERLENDİRME

ABD Personel Yönetim Sistemi'nde İlgi Çeken Bazı Özellikler

1. ABD kamu personel sistemindeki, finansman ile ilke ve standartların merkezi yönetimce sağlandığı; operasyonel kararların ise eylemci birimler tarafından verildiği adem-i merkezi nitelikte bir kamu personel sistemi uygulaması, Türkiye'de halihazırda uygulamada dile getirilen bazı sorunlara çözüm olabilir.
2. Türkiye'deki gelişmelerin aksine, ABD kamu personel yönetimi sisteminde Kongre/yasama erki önemli bir yere sahiptir. Türkiye'de de yasamayı personel yönetimi sisteminde yürütmeye karşı bir denge ve fren (*checks and balances*) unsuru olarak güçlendirmek düşünülebilir.
3. Türkiye'de de daha etkin ve hızlı bir idareyi sağlamak için gerekli olan üst düzeyde yetkin ve nitelikli yöneticileri işe almak ve işte tutmak için gerekli esnekliği sağlamak amacıyla bir Üst Düzey Yönetici Hizmeti sistemi oluşturulabilir.

²⁶⁹ Dresang, a.g.e., s. 259.

²⁷⁰ Lavigna, Robert (2003), “Reforming Public Sector Human Resources Management: Best Practices from the Practitioner’s View” In Steven W. Hayes & Richard C. Kearney (Ed.s), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 4th Edition, pp. 352-366, p. 354.

²⁷¹ Garvey, a.g.e., s. 40.

4. Bir ayrıntı olmakla beraber, işe devamsızlığı azaltmak amacıyla, hastalık nedeniyle kullanılan ücretli izin günlerinden kullanılmayanların kişinin emekliliğine sayılması uygulaması²⁷² Türkiye’de de uygulanabilir.
5. Kamu sektöründe işverenin çalışanı istediği gibi işe alıp çıkarabileceği bir sistem olan İsteğe Bağlı İstihdam (*At Will Employment*) iş güvencesini ortadan kaldırması nedeniyle Türkiye’ye aktarılmasından ve uygulanmasından kaçınılması gereken bir özellik/uygulama olarak değerlendirilmiştir.

272 OECD, a.g.e., s. 3.

B. İNGİLİZ MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ SİSTEMİ

İngiliz Personel sisteminin anahtar yapılarını ve aktörlerini ortaya koyan bu alt bölümde, en temel kamu personel fonksiyonlarının görev dağılımı betimlenmiştir. Bu alt bölümde, İngiliz personel sisteminin en ayrıcalığı olarak “merkezi olmayan kamu personel sistemi”nin ön plana çıktığı savunulacaktır. Merkezi olmayan kavramından kastedilen temel husus merkezin hiçbir şekilde kamu personel sistemine dahil olmaması değildir. Tam tersine kamu personel politikalarının oluşturulmasında en temel rol merkezde bulunmaktadır. Bununla birlikte “merkezi olmayan” özelliğini yaratan temel boyut, icracı birimlerin temel personel fonksiyonlarını yürütmesinden kaynaklanmaktadır.

1. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Tarihsel Süreçte Reformlar

İngiliz personel sistemini derinden etkileyen dört temel metinden sözedilebilir. Bunlardan ilki modern personel sisteminin de öncüsü ve kurucusu olan *Northcote-Trevelyan*²⁷³ (1854) (NTR) Raporudur. 1854 tarihli bu kısa ama etkili rapor ile personel sisteminin modern ilkeleri olan açık yarışmaya dayalı, sürekli, tarafsız ve anonim bir memuriyet sisteminin temelleri kurulmuştur.

Modern kamu hizmeti dört temel özelliğe sahiptir ve temellerini NT raporunda bulur:²⁷⁴

1. Bakanlara politika konularında önerilerde bulunmak,
2. Devletin kaynaklarının kullanımını yönetmek,

²⁷³ Tam metin için bkz. <http://www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf>.

²⁷⁴ Pilkington, C. (1999), *The Civil Service in Britain Today*, UK: Manchester University Press, s. 2.

3. Bakanları adına kararlar vermek,
4. Bakanlıkların günlük idaresini gerçekleştirmek.

Pilkington'ın²⁷⁵ belirttiği gibi 19. yüzyılın sonlarına kadar bakanlıkların başında siyasi kişiler bulunmakta ve bugünkü anlamda hem bakanlık hem de müsteşarlık görevlerini yürütmektedirler. Bu anlamda herkes "Tac"ın hizmetkârıydı ve bakan ile bürokrat arasında bir farklılık yoktu. Modern kamu hizmeti en başta siyasi bir kişilik olan bakan ile idari bir kişilik olan üst düzey yöneticiyi birbirinden ayırdı. Yöneticiler sürekli birer kariyer kamu hizmeti görevlisi haline geldi.²⁷⁶

Nitekim NTR'nin temel önerileri de bu çerçevede değerlendirilmelidir. Siyasi olmayan ve tamamıyla liyakat sistemine dayalı bir kamu hizmetinin oluşturulması için öncelikle rekabetçi ve herkese açık bir yarışma sınavının getirilmesi öngörülmüştür. Sınavların bağımsız bir komisyon tarafından yürütülmesi de öngörülmüş ve NT raporunun ilk somut etkisi 1855 yılında bu amaçla kurulan "memuriyet komisyonu" (*civil service commission*) olmuştur. Böylece siyasi atamalara dayalı bir ganimet sistemi yerine, liyakate dayalı bir sistemin geliştirilmesi gündemden hiç çıkmamak üzere girmiştir. NT raporu uzmanlaşmayı değil, "jenerik" bilgi sahibi kişilerin (sınav aritmetik, gramer, kompozisyon, tarih ve coğrafya gibi genel kültüre dayalıydı) alınmasını önermektedir. Böylece alınacak kişiler tek bir bakanlık için değil, tüm bakanlıklar için alınabilecektir. Böylece memurların tek bir bakanlıkta çalışmaları değil, her bakanlığa transfer edilerek tüm bakanlıklarda çalışabilmesinin önü açılmıştır. NT'nin önem verdiği konulardan bir tanesi de hiyerarşik sınıf sistemi konusudur.²⁷⁷ Bununla birlikte ifade edilmelidir ki 1870 yılına kadar NT raporunun etkisi sadece kamu hizmeti komisyonunun kurulması ile sınırlıdır. Öyle ki Kraliçe Victoria dahi NT raporuna ilk başta sahip çıkmamıştır. Memurların bir sınıf halinde bölümlere ayrılması 1870'lerden sonra olmuştur. Üst sınıf ve alt sınıf olarak ayırım yapılmış, özellikle clerk (*idari işler/katip*) sınıfı her bakanlıkta aynı şekilde çalışabilecek düzeyde merkezi olarak yapılandırıl-

275 Pilkington, (1999), a.g.e., s.2

276 Pilkington (1999), a.g.e., s. 5.

277 Pilkington (1999), a.g.e., s. 19.

muştır. Açık yarışmaya dayalı sınav sistemi de 1870'lerden sonra İçişleri ve Dışişleri Bankalığı (*Home Office ve Foreign Office*) hariç uygulamaya konulmaya başlanmıştır.²⁷⁸

İlki kadar etkili olamasa da, 1980 sonrası Thatcher döneminde popülerleşecek olan *Fulton*²⁷⁹ Raporu (1965), aslında sonuç odaklı, performansa dayalı uzman bir kamu personel sistemini öngörmekteydi. 1950'lerdeki ekonomik ve siyasi başarısızlıkların ardından özellikle 1956 Süveyş Krizi'nde bürokrasi bir anlamda "günah keçisi" ilan edildi. Amatör ve üstüne üstlük elitist bir bürokratik yapılanma yerine profesyonel bir bürokrasi talebi belirdi. Fulton Raporu'nun bu amaçla dört temel talebi vardı. 1. Memuriyet Bakanlığı (*Civil Service Department*) kurulmalı, 2. Başına "Memuriyet Başkanı" (*Head of the Civil Service*) atanmalı, 3. Tüm sınıflar yok edilmeli ve herkes için geçerli tekdüze bir sistem getirilmeli, 4. Memuriyet Koleji açılmalı. Böylece hem sınıflar arasındaki ayrım kaldırılarak elitizm önlenecek, hem de gerek kamu hizmeti okulu ile gerek kamu hizmetine özgü bir bakanlık aracılığıyla kamu personelinin profesyonelleşmesinin önü açılacaktı.

1988 tarihli **İleri Adımlar** (*the Next Steps*) ajanslaşmayı ön plana alırken profesyonelleşme konusunda ilham kaynağını Fulton Raporu'ndan almaktaydı. İleri adımlar (veya sonraki adımlar) raporu, Muhafazakar Parti'nin en temel araçlarından birisi olan özerkliğe vurgu yapmakta ve ekonomi ile siyaseti birbirinden ayırmayı hedeflemektedir.

Bununla birlikte diğer konularda Fulton ile benzer düşünülüyordu. Memuriyet Bakanlığı kaldırıldı, başındaki "Memuriyet Başkanı" erken emekliye ayrıldı. Muhafazakar Parti, MINIS (Bakanlar için Yönetim Bilgi Sistemi - *Management Information System for Ministers*) projesi ile, bakanlıklarda en makul sürede en makul maliyette iş görmeyi amaçlamıştır. FMI (Mali Yönetim Girişimi - *Financial Management Initiative*) mali girişimin örgüt içinden gelmesini öngörür. Buna göre, kuruluş amaçlarının belirlenmesi ve değerlendirilmesi, yöneticilere sorumluluk yüklenmesi, yönetici-

278 Pyper, R. – Burnham, J. (2011), "The British Civil Service: Perspectives on 'Decline' and 'Modernisation'", *The British Journal of Politics & International Relations*, s. 199.

279 Bkz.<http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/reference/fultonreport/>

lerin bilgili ve uzmanlık sahibi olmaları ve çalışanlar arasında da bilgili personelin bulunması bu projenin hedefleri arasındadır.

Verimliliğe verilen önem, 1986'da Verimlilik Biriminin kurulması ile kurumsallaştırılmıştır. Bu birimin görevleri arasında, çalışmaların değerlendirilmesi, engellerin tespiti ve bunların raporlara dökülmesi vardır. Özel sektörden (Marks & Spencer) gelen Derek Reyner Verimlilik Birimi'nin başına geçmişti.²⁸⁰

1999 tarihli **devleti modernleştirmek** (modernising government) adlı beyaz kitap yeni sağın kamu hizmeti anlayışını değiştirmemektedir. "Yeni" İşçi Partisi'nin kamu hizmeti anlayışının somutlaştığı belge olan "Devleti Modernleştirmek" beyaz kitabı, Muhafazakar Parti ile olan sürekliliği ve ona yapılan eklemeleri içerir. Beyaz kitapta beş ana başlık bulunur ki bunlar Yeni İşçi Partisi'nin beş taahhüdüdür.²⁸¹

1. *Yönelti belirleme*: Yöneltilerde sürekliliğin ve ileriye dönüklüğün sağlanması için Yönelit Çalışmaları Yönetimi Merkezi kurulması planlanmıştır.
2. *Duyarlı (responsive) kamu hizmeti*: Amaç yurttaşların taleplerini karşılamak olduğundan, yurttaş temelli politika önerileri ön plana çıkmaktadır.
3. *Kaliteli kamu hizmeti*: Performansa ve kaliteli kamu hizmetine olan duyarlılık burada ön plana çıkmaktadır ve Muhafazakar Parti ile bu noktada benzeşmektedir.
4. *Bilgi çağı devleti*: Son dönemde gelişen bilim ve teknoloji dünyasının devlet içinde halkın daha iyi hizmete ulaşması için kullanılması amaçlanmaktadır.
5. *Kamu hizmeti*: Kamu görevlilerinin başarıları ödüllendirilecek ve aralarında etnisite/cinsiyet vs. gibi ayrımlara göz yumulmayacaktır.

280 Haddon, C. (2012), *Reforming the Civil Service: The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report*, Institute for Government. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Efficiency%20Unit%20and%20Next%20Steps.pdf>

281 CABINET OFFICE (1999), *Modernising Government*, UK, s. 7.

Görülüyor ki aslında, Devleti Modernleştirmek, Üçüncü Yol düşüncesinin kamu hizmetine yansımış biçimidir.

Devleti modernleştirmede üç önemli amaç söz konusudur.²⁸²

1. Katılımcı, eşgüdümücü ve ileriye dönük yöneltili belirleme
2. Kamu hizmetlerinden yararlananları odak alma
3. Yüksek kaliteli ve verimli kamu hizmeti

Yeni İşçi Partisi'nin refah devletine yönelik eleştirilerinden daha önce söz edilmişti. Bu bağlamda, Devleti Modernleştirmek Beyaz Kitabı'nda görüldüğü üzere, İP, amaçlarına ulaşmak için önündeki engelleri de saptamıştır. Bu engelleri şöyle sıralamaktadır:

1. *Örgütlenme*: Örgüt yapısı kullanıcılardan ziyade sağlayıcıları hedef aldı.
2. *Atalet*: "Seçim sandığı", eleştiri ve gelişim için yeterli değil.
3. *Girdilerin önplanda oluşu*: Amaç hep nasıl kendi fonumuzu artırabiliriz oldu, oysa nasıl daha iyi çıktı alabilir diye sorulmalı.
4. *Risk antipatisi*: Başarıya az ödül verilip, başarısızlığa çok ceza verildi. Bu da çekingenlik yarattı.
5. *Yönetim*: Halkın ihtiyaçları tam karşılanıyor mu diye düşünülmedi.
6. *Moralsizlik*: Sürekli özel sektör en iyisini yapar diyerek kamu görevlileri sert bir şekilde eleştirildi.

Kaliteli kamu hizmetine ulaşmak için Beyaz Kitapta öngörülen mekanizmalar şunlardır²⁸³:

1. **Kapsayıcı Harcama Denetimi**: Tüm kamusal harcamaları içine alan eşgüdümlü hedefler dizisinin belirlenmesi.
2. **Kamu Hizmeti Anlaşmaları**: Odağı girdilerden çıktılara alan, hizmetlerin geliştirilmesi için sıkı hedeflerin gelecek üç sene için belirlenmesi.

²⁸² CABINET OFFICE (1999), a.g.e., s. 6.

²⁸³ CABINET OFFICE (1999), a.g.e., s. 37.

3. **Kabine Komisyonu:** Devlet Bakanlıklarıyla ilgili olarak düzenli incelendiği komisyon.
4. **Kamu Hizmetinde Üretkenlik Paneli:** Özel ve kamu sektöründen uzmanların bir araya getirildiği, gerekli değişikliklerin tartışıldığı panel.
5. **Yıllık Rapor:** Parlamento ve kamu için ilerlemelerin özetinin sunulması.

İngiltere’de Mayıs 2010’da hükümet verimlilik amaçlı bir reform programı uygulamaya koymuştur. Bu düşüncelerin en iyi işletilen şirketlerden yani iş dünyasından ve gönüllü sektör idarecilerinden ilham alındığı ifade edilmiştir. Hükümet, Hazine’ye destek olması amacıyla Kabine Ofisi içinde Verimlilik ve Reform Grubu oluşturmuştur. Ayrıca Hazine ve Kabine Ofisi’nin ortaklaşa başkanlığını yürüttüğü verimlilik ve reform grubu dışında yolsuzluk, borç, vb. konularında başka komiteler ve görev güçleri kurulmuştur. Hükümetin liderlik ve memurların yetkinliklerinin geliştirilmesine özel önem verilmiştir. Bu amaçla yetkinlik planlaması yapılmıştır:²⁸⁴ Hükümetin temel amacı tasarruf edilmesi sağlamaktır. Bu amaçla 20 milyar sterlinin üzerinde tasarrufu amaçlamaktadır.

1.2. Merkezi Personel Biriminin Tarihi²⁸⁵

İngiltere’de merkezi personel birimi 1968 yılında kurulmuş olsa da kısa süreli değişiklikler yaşamış ve nihayetinde 1995 yılında bakanlıklara ve Kabine Ofisi’ne devredilen yetkilerle günümüzde merkezi bir personel biriminden söz etmek zorlaşmıştır.

1968 Fulton Raporu’na kadar olan sürede Hazine içerisinde yürütülen kamu personel sistemi, Memuriyet Bakanlığı’nın (*Civil Service Department - CSD*) kurulması ile birlikte ilk merkezi personel birimi olmuştur.

Fulton Raporu’nun yayımlandığı gün kurulacağı ilan edilen CSD, Kasım ayında kuruldu. Hazine’nin “ödeme ve yönetim şubeleri” ile Me-

284 Bkz. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-capabilities-plan>

285 Özellikle bkz. Leadership of change: new arrangements for the roles of the Head of the Civil Service and the Cabinet Secretary: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/1582/1582we01.htm>

muriyet Komisyonu'nun sorumlulukları dahil edildi.²⁸⁶ Fulton Komitesi Hazine'nin kamu personel sistemi ile ilgilenmesi konusunda eleştirel bir tavır takınıyordu. Az ve uzman olmayan personeliyle sistematik olmayan bir perspektifi olduğunu düşünüyordu. Kamu hizmetinin güncelleştirilmesinin sorumluluğunu da Hazine'de buluyordu. İşe alma ve seçme sorumluluklarının merkezi bir birimle ilişkilendirilmesini istiyordu. Bu değişiklikte, kamu personelinin Hazine'ye olan güvensizliğinin de rol oynadığı belirtilmektedir.²⁸⁷ Hazine'ye verilen görev daha genel olarak kamu harcamalarının denetimi ve tahsisi başta olmak üzere genel olarak ekonominin yönetimi ile ilgilidir.²⁸⁸

Hazine'nin kamu personel sistemindeki rolü yalnızca 1968 öncesinde personel sisteminin Hazine tarafından yürütülmesi ile ilgili değildir. Bunun yanında 1919 yılından sonra kurulan Memuriyet Başkanı görevi de 1968 yılına kadar Hazine Müsteşarlarına tevdi edilmiştir. Bunun arkasında yatan temel neden kamu harcamalarının sorumluluğunun Hazine'de olmasıdır.²⁸⁹

1968'de CSD'nin kurulmasından sonra Memuriyet Başkanlığı görevi de, 1981'de CSD lağvedilene kadar, Memuriyet Bakanlığı Müsteşarlarına verilmiştir. CSD kurulduktan sonra bir güç merkezi haline gelmiştir. Memuriyet Komisyonu ve Memuriyet Koleji CSD'nin bir parçası olmuştur. Bununla birlikte 1970'lerde CSD eleştirilere uğramıştır. Bu eleştirilerin temelinde CSD'nin yeterli düzeyde etkili olamadığı yatmaktadır.²⁹⁰ 1977 yılında yapılan eleştirilerde insan gücü ve kamu hizmetlerinin verimliliği konularında yetkinin yeniden Hazine'ye verilmesi isteniyordu. Bu görüşe göre, CSD sadece atamalar, hizmete alma, eğitim ve geliştirme, ödemeler ve emeklilik ile ilgilenmeliydi. 1981'de de benzer eleştiriler devam etti. Nihayet yine bir Kasım ayında, 1981 yılında CSD kaldırıldı. 1981 yı-

286 Chapman, R. A. (2002), *The Treasury in Public Policy-Making*, London and New York: Routledge, s. 47.

287 Chapman (2002), a.g.e., s. 50.

288 Chapman (2002), a.g.e., s. 50.

289 Chapman (2002), a.g.e., s. 51.

290 Chapman (2002), a.g.e., s. 51.

ında Thatcher tarafından varlığına son verilen CSD'nin²⁹¹ yerine Kabine Ofisi içinde "Yönetim ve Personel Ofisi" (*Management and Personnel Office - MPO*) kurulmuştur. Kamu personeli insangücü, ödemeler, emeklilik ve ödenekler ile ilgili görevler Hazine'ye iade edildi. Yönetim, organizasyon ve tüm verimlilik politikaları (işe alma, eğitim ve personel politikaları) yeni kurulacak olan birime verilecekti.²⁹² MPO'ya bırakılan görevler üst düzey atamaları, etik sorunlar ve verimlilik ile ilgili meselelerdir. Kısa bir süre (1981-1983) Memuriyet Başkanlığı görevi Hazine ve Kabine Müsteşarı'na verilmişse de, 1983 yılından sonra artık kamu hizmetinin liderliği pozisyonunda Hazine müsteşarları görev almamışlardır.

Nasıl ki CSD çok uzun ömürlü olmamışsa, MPO da uzun ömürlü olmamıştır. Öyle ki MPO sadece altı yıl sürmüş ve 1987 yılında görevleri yeniden Hazine'ye devredilmiştir. Bununla birlikte 1988 İleri Adımlar raporunun ertesinde kurulan Memuriyet Bakanı Ofisi (*Office of the Minister for the Civil Service - OMCS*) özellikle verimlilik konuları ile görevlendirildi.

1992 yılında bu ofis biçim değiştirerek, Kabine Ofisi içerisinde "Kamu Hizmeti ve Bilim Ofisi" (*The Office of Public Service and Science - OPSS*) haline getirildi. Bu ofis, verimlilik birimi, hükümetin bilimsel baş danışmanı ile yeni yurttaşlık şartı ve üst düzey kamu görevlisi atamalarının etik/düzenleyici sorumlulukları ile görevli bir birimi içerdi.

1995 yılında Hazine'de yer alan "Yönetim ve Ödeme Şubeleri" (*Management and Pay Divisions*), OPPS'ye transfer edildi. Böylece kamu personel sisteminin merkezi yönetimi konusundaki sorumluluklar yeniden tek bir kurumda birleştirilebildi. OPSS, içerisinde yer alan "bilim" sorumluluğunu bırakarak adı Kamu Hizmeti Ofisi (*Office of Public Service - OPS*) olarak değiştirildi. 1998 yılında bağımsız bir birim olma özelliği kaldırıldı ve Kabine Ofisi'ne bağlandı. Böylece Hazine'nin geleneksel olarak kamu personel sistemindeki kurumsal rolü, Kabine Ofisi'ne geçmiş oldu.

291 The Civil Service Reforms of the 1980s, Edited by Dr Michael Kandiah and Professor Rodney Lowe Seminar held 17 November 2006 at Churchill College, Cambridge, Centre for Contemporary British History. <https://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/icbh/witness/PDFfiles/civilservicereforms.pdf>

292 Chapman (2002), a.g.e., s. 52.

Bununla birlikte merkezi kurum olması özelliği 1990'larda her zaman kısıtlı olarak gelişti, bunun temel nedeni daha önce Hazine'nin "Yönetim ve Ödeme Şubeleri" tarafından merkezi olarak gerçekleştirilen ödeme müzakereleri ve sınıflandırma/derecelendirme görevleri bakanlıklara devredildi. Böylece merkezi olmayan yönetim anlayışının temelleri atılmış oldu.

2. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN YAPISI VE MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Kamu Görevlileri ve Memurlar

İngiliz personel sisteminde kamu görevlilerini en özlü şekilde memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bununla birlikte birbiri ile karıştırılmaması gereken diğer bir kategori daha vardır. Bu bakımdan bu çalışmada kamu görevlileri sistemi üç kategoride değerlendirilecektir: İlk kategoriye memurlar (*civil servants*), ikinci kategoriye Parlamento tarafından istihdam edilenler ve üçüncü kategoriye diğer kamu görevlileri (*public servants*) girmektedir.²⁹³

2.1.1. Memurlar

Memurlar, Taç ya da Kraliyet tarafından istihdam edilen kamu görevlileridir. Bununla birlikte altı çizilmelidir ki, Kraliçe'nin kişisel olarak istihdam ettiği çalışanlar bu kategoriye girmemektedir.

Bakanlıklarda görev yapan memurlar, Tacın hizmetkarı olup Taç tarafından göreve alınırlar. Bunun bir sonucu olarak memurların görev yerleri tek bir bakanlığa tahsis edilmiş olmayıp, birkaç saat içerisinde herhangi bir hak kaybı olmaksızın diğer bakanlıklara transfer edilebilirler. Yeniden ifade etmek gerekirse memurlar bakanlıkların değil Tacın hizmetkârlarıdır

293 Karasu, *civil servants* kavramını kamu görevlisi, *public servant* kavramını ise kamu görevlileri dışında kalan kamu personeli olarak tanımlamaktadır. Karasu, Koray (2009), "İngiltere'de Kamu Yönetimi", Karasu, Koray (Yay.Haz.), Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri, Ankara: İmge Yayınevi, s. 246. Kamu görevlileri sistemi ile ilgili olarak bkz. (1) <http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/information/definitions/> (2) <http://www.civilservice.gov.uk> (3) <https://www.gov.uk/>

ve nerede ihtiyaç duyulurlarsa herhangi bir bakanlığa kadroları aktarılabilir.

Memurlar kategorisine üst düzey memurlar (*senior civil servants*) ve alt düzey düzeydeki memurlar (*lower-ranking civil servants*) girmektedir.

Üst düzey memurlar kategorisinde eskiden aynı pozisyon olan Kabine Sekreteri (*Cabinet Secretary*) ve Memuriyet Başkanı (*Head of the Civil Service*) ile birlikte bakanlıklardaki idari en üst düzey yetkili olan müsteşar (*permanent secretary*), genel müdür (*director general*), müdür ve müdür yardımcısı bulunmaktadır.

Bakan danışmanları olarak da çevrilebilecek olan özel danışmanlar üst düzey görev olsa da memur kavramının ima ettiğinin aksine geçici pozisyonlardır. Yıllar geçtikçe sayıları artmıştır. 1995'te 38, 2008'de 74, 2012'de ise sayıları 85'i bulmuştur. İdari kadrodaki üst düzey memurlardan bir diğer farkı, bakana siyasi ve "partizan" politika önerisinde bulunma yetkisidir.

Son kategoride, üst düzey memurlar dışında kalan alt düzey memurlar bulunmaktadır. Bu memurların görevi kamu politikalarını uygulamaktır.

2.1.2. Parlamento Tarafından İstihdam Edilenler

Parlamento tarafından veya parlamentoya karşı sorumlu olan Sayıştay, ombudsman ve seçim komisyonu tarafından istihdam edilenler bu kategoriye girmektedir. Memur kategorisinde değerlendirilmemeleri, bu çalışanların Tacın hizmetkarı olmadıklarının da bir göstergesidir.

2.1.3. Diğer Kamu Görevlileri

Diğer kamu görevlileri, yukarıda bahsedilenler dışında, kamu kurumlarında çalışanlardan oluşur. Bunlar

- Bakanlık dışı kamu kurumları
- Ulusal sağlık hizmeti
- Silahlı kuvvetler

- Kamu teşebbüsleri (public corporations)
- Yerel yönetimlerdir.

Bakanlıklar ve parlamento tarafından istihdam edilenlerle birlikte silahlı kuvvetler merkezi yönetim içerisinde yer alır.

2.2. Betimleyici Analiz ve Sayısal Görünüm

Birleşik Krallık'ta kamu görevlilerini, çalıştıkları kamu kurum ve kuruluşları çerçevesinde değerlendirmek mümkündür. Bunlar bakanlıklar, yerel yönetimler, ulusal sağlık sistemi ve kamu teşebbüsleridir. En fazla kamu görevlisi yerel yönetimlerde çalışırken, Birleşik Krallık'ta memur sayısı görece olarak azdır.

Kamu görevlisi sayısı 1979'dan 2011'e kadar yaklaşık %19 oranında azalırken, bu azalmanın temel nedeni özellikle kamu teşebbüslerindeki %75'lik, memur sayısındaki %34'lük azalmadır. 1979-1997 yılları arasında Muhafazakar Parti (MP), 1997-2010 yılları arasında İşçi Partisi (İP) iktidara gelmiştir. MP'nin memur sayısında azaltma politikası 1979-1997 ve 2010 sonrasında görülebilir. İP'nin bu sayıyı azaltmak yerine özellikle 2000'li yıllarda artırdığını görmekteyiz. Benzer bir tespit diğer alanlarda da yapılabilir. İP döneminde kamu görevlisi sayısı her kamu kurum ve kuruluşu için artmıştır. Bu husus, personel sayısının azaltılması politikasının İP'nin değil, MP'nin temel bir politika uygulaması olduğu ve bu politikanın değişmediğinin göstergesidir.

Özel olarak kamu teşebbüslerinde/işletmelerinde çalışan sayısının 2009 yılında artmasının nedeni ise dönemseldir. İP, başarısız özel bankaları kurtarmak amacıyla kamu teşebbüsü haline getirmiştir.²⁹⁴

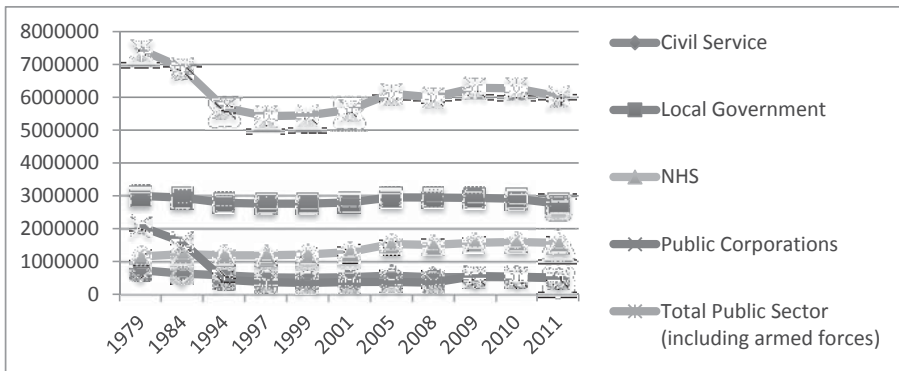
²⁹⁴ Burnham ve Horton, a.g.e., 2013: 51.

Tablo 14: Birleşik Krallık'ta Kamu Sektöründeki İstihdam (1979-2011) Seçilmiş Yıllar

	Memuriyet	Yerel Yönetimler	Ulusal Sağlık Hizmeti	Kamu İşletmeleri	Toplam Kamu Sektörü (Silahlı Kuvvetler Dahil)
1979	739000	2997000	1152000	2065000	7449000
1984	630000	2942000	1223000	1599000	6900000
1994	578000	2786000	1189000	445000	5681000
1997	516000	2762000	1190000	370000	5426000
1999	504000	2762000	1212000	347000	5446000
2001	522000	2799000	1285000	376000	5618000
2005	571000	2950000	1528000	380000	6108000
2008	523000	2948000	1506000	356000	5996000
2009	527000	2936000	1572000	558000	6288000
2010	522000	2912000	1596000	537000	6270000
2011	489000	2766000	1565000	509000	6030000

Kaynak: Burnham ve Horton (2013), a.g.e., s.50.

Grafik 3: Birleşik Krallık'ta Kamu Sektöründeki İstihdam (1979-2011) Seçilmiş Yıllar



Tablo 15: Birleşik Krallık'ta Kamu Görevlilerinin İstihdam Oranları (1979-2011) Seçilmiş Yıllar

	Memurlar	Yerel Yönetimler	NHS (Ulusal Sağlık Sistemi)	Kamu İşletmeleri
1979	0,10	0,40	0,15	0,28
1984	0,09	0,43	0,18	0,23
1994	0,10	0,49	0,21	0,08
1997	0,10	0,51	0,22	0,07
1999	0,09	0,51	0,22	0,06
2001	0,09	0,50	0,23	0,07
2005	0,09	0,48	0,25	0,06
2008	0,09	0,49	0,25	0,06
2009	0,08	0,47	0,25	0,09
2010	0,08	0,46	0,25	0,09
2011	0,08	0,46	0,26	0,08

Yukarıda belirtildiği gibi memurlar kategorisi, kamu görevlileri içinde %8 gibi çok düşük bir oranı kapsamaktadır. Bu oran 1979'da yaklaşık %10 seviyesindeyken, 1999'da %9'a ve 2009'da da %8'e düşmüştür. Bu açıdan bakıldığında MP ve İP arasında, memur sayısının toplam kamu görevlisi sayısına oranında istikrarlı bir düşüş göstermesi bakımından bir benzerlik görülebilir.

MP ve İP arasında benzerlik gösteren diğer bir eğilim, kamu teşebbüslerinin toplam kamu görevlisi oranındaki düşüşle ilgilidir. 1979'da %28 olan bu oran, MP döneminde %10'un altına düşmüş ve İP döneminde de %10'un altında kalmaya devam etmiştir. Bu durum özellikle özelleştirme politikalarının İP döneminde de devam ettiğinin bir göstergesidir.

Ulusal sağlık sistemi açısından MP ve İP fark etmeksizin, sürekli bir artışın 1979'dan bu yana devam ettiği görülebilir.

Yerel Yönetimler açısından bu oran 1997'den bu yana azalma eğilimi gösterse de, kamu görevlilerinin yaklaşık yarısının yerel yönetimlerde çalıştığı söylenebilir.

➤ **Toplam Kamu Görevlisi (2010-2014)**

Toplam kamu görevlisi sayısındaki düşüş eğiliminin 2011 sonrasında da devam ettiği görülmektedir. 2014 ilk çeyreğinde toplam kamu görevlisi sayısı 6 milyonun da altına inme eğilimini sürdürmüş ve 5 milyon 409 bin olmuştur.

Tablo 16: Toplam Kamu Görevlisi Sayısı

2010 Q1	6.310
2011 Q1	6.176
2012 Q1	5.974
2013 Q1	5.689
2014 Q1	5.409

Kaynak: *Office for National Statistics.*

➤ **Memurlar (Civil Servants)**

Memur sayısındaki düşüş eğilimi 2011 sonrasında da devam etmektedir. Memur sayısı azalmaya devam etmiş ve 439 bin seviyesine inmiştir.

Tablo 17: Toplam Memur Sayısı

2010 Q1	528
2011 Q1	513
2012 Q1	464
2013 Q1	449
2014 Q1	439

Kaynak: *Office for National Statistics.*

➤ Kamu Teşebbüslerinde Çalışan Kamu Görevlileri

Memur sayısındaki düşüş eğilimi Muhazafakar-Liberal Demokrat koalisyonun iktidara gelmesinden sonra artarak devam etmektedir. Özellikle 2014 yılında bu sayı dramatik bir şekilde azalmıştır.

Tablo 18: Kamu Teşebbüslerinde Çalışan Kamu Görevlisi Sayısı

2010 Q1	546
2011 Q1	527
2012 Q1	489
2013 Q1	465
2014 Q1	192

Kaynak: *Office for National Statistics.*

2.3. Anahtar Kişi ve Kurumlar

2.3.1. Kamu Hizmeti Bakanı ve Kabine İşleri Bakanı

2010 yılında gerçekleştirilen Anayasal Reform ve Yönetişim Yasası ile birlikte memurlar statüer bir nitelik kazanmıştır. Böylece memurlar, yasal bir temele kavuşmuştur. Bu yasaya göre Başbakan, aynı zamanda memuriyetten sorumlu bakandır.²⁹⁵ Başbakan, kamu hizmetini düzenlemekten ve parlamentoya yıllık olarak raporlamaktan/hesap vermekten sorumludur. Bu raporun hazırlanmasında Kabine İşleri Bakanı görev alır.²⁹⁶ 2010 Mayıs ayından bu yana Kabine İşleri Bakanı, aynı zamanda kamu görevlileri sisteminin reforma tabi tutulması gerektiğini savunan ve bunun için bir plan hazırlayan Francis Maude'dir.²⁹⁷

²⁹⁵ Belirtmek gerekir ki bu pozisyon 1968 yılında oluşturulmuş ve geleneksel olarak bu görev başbakana verilmiştir. <https://www.gov.uk/government/ministers/minister-for-the-civil-service> Erişim: 20 Temmuz 2014.

²⁹⁶ Horton, S. (2011), "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis", *Public Policy and Administration*, Spring 2006 vol. 21 no. 1, s. 34.

²⁹⁷ Bkz. <https://www.gov.uk/government/people/francis-maude> Erişim: 20 Temmuz 2014.

Başbakan aynı zamanda “top 200” adı verilen en üst düzey memurların atanmasını onaylar. Bunun için Üst Düzey Liderlik (*Senior Leadership*) Komitesi’nin²⁹⁸ (bu komisyon da üst düzey memurlardan oluşur) görüşünü alır.²⁹⁹ Burada dikkat çekici olan husus, hangi üst düzey yöneticilerin atanacağını ne Başbakanın ne de bakanların inisiyatifinde olduğudur. Bunun temel nedeni Başbakan ve bakanların siyasi bir rol üstlenmeleri, buna karşın memurların temel yükümlülüklerinin siyasetten bağımsız olarak iktidarda hangi parti/ler bulunursa bulunsun, mevcut hükümetin politikalarına uygun olarak hareket etmeleri gerektiğine ilişkin düşüncedir. Kabine İşleri Bakanı Maude’nin reform konusunda en çok ısrarcı olduğu nokta da burada yatmaktadır. Maude, Başbakan ve bakanların istedikleri üst düzey yöneticilerle çalışması gerektiğini savunurken, muhalefette bulunan İşçi Partisi, böyle bir reformun kamu görevliler sistemini politize edeceğini öne sürerek karşı çıkmaktadır.

Kabine Ofisi’nin en temel görevi hükümetin daha iyi çalışmasını sağlamaktır. Bu amaçla Başbakanı ve Bakanlar Kurulu’nu destekleyici bir görevi vardır. Ancak en temel görevleri arasında ayrıca kamu görevlilerinin etkili bir şekilde örgütlenip örgütlenmediğini ve kamu görevlilerinin beceri, değer ve liderlik yeterliklerinin ve yeteneklerinin hükümetin amaçlarını gerçekleştirme konusunda yeterli olup olmadığını garanti altına almaya çalışır. Bu amaçla Kabine Ofisi’nde “Memuriyet Yetenek Grubu (*Civil Service Capability Group*)”³⁰⁰ oluşturulmuştur.³⁰¹ Bu yetenek grubu, yetenek analizleri (*capability review*) yapmaktadır.

298 Üst Düzey Liderlik Komitesinin temel görevi, memuriyet düzenin doğru liderlik yetkinliklerine sahip olmasını sağlamaktır. Bu bağlamda “etkili yetenek yönetimi” ve “liderlik gelişimi” yoluyla hükümetlerin önceliklerinin gerçekleştirilmesi amaçlanır. Görevleri arasında, Kamu Hizmeti Başkanı’na Müsteşar ve Genel Müdür düzeyinde atamalarda tavsiyede bulunmak, en üst düzey 200 memuriyet pozisyonu için yetenek yönetimi ve planlaması yapmak, müsteşarlar ile birlikte bakanlıkların “üst düzey takımları”nın liderlik yetkinlikleri ve gücünü değerlendirmek, en üst düzeydeki 200 memuriyet pozisyonunun liderlik yetkinliklerini değerlendirmek. <http://www.civilservice.gov.uk/senior-leadership-committee> Erişim: 20 Temmuz 2014.

299 Horton (2011), *a.g.m.*, s. 34.

300 Eski adı Kurumsal Gelişim grubudur (The Cabinet Office Corporate Development Group).

301 Burnham ve Hortom (2013), *a.g.e.*, s. 205.

İngiltere’de merkezi olmayan personel sistemi bulunmaktadır. Bunun anlamı, her ne kadar personel politikalarının koordinasyonu ile sorumlu bir birim (Kabine Ofisi) veya atama ilkelerini belirleyen bir komisyon (Memuriyet Komisyonu) bulunsun da, bakanlıklar ve ajanslar kendi personel rejimlerini yönetebilmektedir.³⁰²

Nitekim Burnham ve Horton³⁰³ Özel sektörden Yetenek Grubu’nun başına, “Liderlik ve Halk Stratejisi” (*Leadership and People Strategy*) Genel Müdürlüğü’ne 2006 yılında bir atama yapıldığını genel müdürün temel görevinin hizmetlerin gereksinim duyduğu liderlik ihtiyacının geliştirilmesi ve hükümetin reform programının yönlendirilmesi olduğunu söylemektedir. Bununla birlikte merkezi olmayan bir sistemde bu görevin yerine getirilmesinin kolay olmadığını da altını çizmektedir.

2.3.2. *Üst Düzey Memurlar: Memuriyet Başkanı (Head of the Civil Service), Kabine Sekreteri, Kabine Ofisi Müsteşarı ve Müsteşarlar*

2012 yılında önce Kabine Sekreteri ve Memuriyet Başkanı aynı kişi iken, 2012 yılından sonra üç ayrı pozisyon haline gelmiştir:³⁰⁴ Kabine sekreteri, Memuriyet Başkanı ve Kabine Ofisi Müsteşarı. En üst düzey memur olan kabine sekreterinin temel görevi Başbakan ve Kabine’ye politika önerilerinde bulunmaktır. Memuriyet Başkanının görevi ise memuriyet sistemine liderlik yapmaktır. Bu nedenle kamu görevlilerinin başı olarak adlandırılabilir. Kabine ofisi müsteşarı ise kabine işlerinin işleyişinden sorumludur.

Müsteşarlar, her bir bakanlığın en üst düzeyinde yer alan memurlardır. Watts, müsteşarların rolünün kritik önemi haiz olduğunu, bakanlıklardaki rutin işin yaklaşık %90’ının müsteşarların yönlendirme ve danışmanlığında yapıldığını belirtmektedir. Müsteşarlar bakanlara karşı sorumludurlar.³⁰⁵

302 Kuzey İrlanda kendi memur sistemine sahiptir. Benzer bir politika önerisi günümüzde İskoçya için de savunulmaktadır, ancak henüz yaşama geçirilmemiştir.

303 Burnham ve Horton (2013), a.g.e., s. 206.

304 Burnham ve Horton (2013), a.g.e., s. 207.

305 Watts, D. (2012), *British Government and Politics: A Comparative Guide*, Edinburgh: Edinburgh University Press, s. 143-144.

Reform amacıyla Maude tarafından 2012 Temmuz ayında yapılan önerilerden biri de bakanlara müsteşarlarını seçme hakkını vermektir. Böylece müsteşarların bakana karşı sorumluluğunu daha da artırmayı planlanmaktaydı. Uygulamada ilgili kabine bakanı veya Başbakan, panel tarafından atanmış müsteşarı reddetme hakkına sahip olsa da, istediği müsteşarı seçme hakkına sahip değildir. Nitekim Memuriyet Komisyonu,³⁰⁶ memurların tarafsızlığı kuralının zedelenebileceği gerekçesiyle bu öneriyi reddetmiştir. Memuriyet Komisyonu, memur işe alımlarının hakkaniyete uygun ve açık yapılabilmesini garanti altına almak için kurulmuştur. Bu nedenle nihai kararın bu Komisyon üyelerinin de dahil olduğu bir atama paneli³⁰⁷ tarafından seçilmesi uygulamasına devam edilmesini istemiştir.³⁰⁸

Yukarıda belirtildiği gibi işe alma süreci İngiltere’de merkezi değildir, bu bakımdan memur alımları Bakanlıklar ve ajanslar tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte işe alım kriterleri merkezi olarak Memuriyet Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Komisyonun görevi ayrıca bu ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını izlemektir.³⁰⁹ İşe almada dört temel değer, tarafsızlık, nesnellik, bütünlük ve dürüstlüktür. 1855’ten bu yana görev yapan bu Komisyon³¹⁰ 2010 yılında statüer bir yapıya kavuşturulmuştur. Başında Birinci Memuriyet Komiseri bulunur (*First Civil Service Commissioner*).

306 Yalnızca Komisyon değil aynı zamanda muhalefette bulunan İşçi Partisi de “kronizm ve kamu hizmetinin siyasallaşması”na yol açabileceğini belirterek karşı çıkmıştır. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-18494800> (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2014)

307 Memuriyet Komisyonu üyelerinin müsteşarların ve 3. düzey ödeme bandında bulunan genel müdürlerin seçiminde, atama komisyonuna başkanlık etmeleri gerekmektedir. Bkz. İşe Alım İlkeleri, Md. 40, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/04/Recruitment-Principles-April-2014.pdf> (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2014).

308 Nitekim David Cameron, David Kennedy’nin İklim Değişimi ve Enerji Bakanlığı’na müsteşar olmasını veto etti. Bkz. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-20664021> (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2014) Maude, bu reform önerisinin gerekçelerinden biri olarak bazen müsteşarların hükümet politikalarını bloke ettiklerini veya diğer memurlara bakanlık kararlarını uygulatmalarını göstermektedir. Bkz. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-19797736> (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2014).

309 Burnham ve Hortom (2013), a.g.e., s. 209.

310 Bkz. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/> Ayrıca bkz: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/history-of-the-commission/> (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2014).

2.3.3. Hazine'nin Rolü

Kabine Ofisi ve Başbakanlık (*Number 10*) ile birlikte Hazine, idarenin merkezinde bulunur. Hazine kaynak tahsisi ve harcamaların verimli, etkili ve ekonomik kullanımı ile ilgilidir. Bu bağlamda bakanlıkların politikalarına doğrudan bir etkisi olmaktan ziyade, onları destekleyici bir mahiyette rolü bulunmaktadır.³¹¹

Hazine'nin politika sürecindeki etkisinin iki temel aracı vardır. İlk olarak, hazine, harcamaları izlemektedir. Son olarak, hazine kamu sektörü verimliliğini yönetmek için liderlik rolü oynamaktadır.³¹²

Bakanlıkların başında bulunan kişiler (müsteşarlar) aynı zamanda harcama yetkilisidir (*accounting officier*). Parlamento bakanlıklara amaçlarını yerine getirmesi için kaynak tahsis eder. Hazine, bu kaynakları parlamento adına yönetir. Hazine, müsteşarları, harcamanın parlamentonun amaçladığı gibi kullanılıp kullanılmadığını denetlemekle görevli harcama yetkilileri olarak atar. Harcama yetkililerinin temel yetki ve sorumlulukları arasında kaynakların verimli, etkili ve ekonomik kullanılması bulunmaktadır. Bu nokta, Hazine'nin etkili olduğu alanın esas olarak kaynakların kullanımı noktasında olduğunu kanıtlar.³¹³

Bu çerçevede Hazine'nin rolünün girdilerden ziyade harcamalar bağlamında çıktılara odaklandığını söylemek mümkündür. Hazine, bakanlıklara bloklar halinde bütçe tahsis ettiğinden dolayı, ayrıntılı bir gözetim gücü söz konusu değildir. Bununla birlikte Hazine dilerse, harcama planlarını veto edebilir. Ancak bu gücünü genellikle kullanmadığı ifade edilmektedir.³¹⁴

311 (<http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/shaping-up-a-whitehall-for-the-future.pdf>)

312 (<http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/shaping-up-a-whitehall-for-the-future.pdf>)

313 (Code of Good Practice, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220645/corporate_governance_good_practice_july2011.pdf)

314 (<http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/shaping-up-a-whitehall-for-the-future.pdf>) Ayrıca bkz: 2000 yılında çıkarılan "İdarenin Kaynakları ve Hesapları Yasası" (Government Resources and Accounts Act 2000)

3. KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

3.1. Merkezi Personel Kanunu

Daha önce karamameler (*order in council*) ile personel mevzuatını düzenleyen İngiltere, 1996 yılında çıkardığı Memuriyet Yönetimi Kanunu'nu yıllar içerisinde yenilemiş ve en son Ekim 2014'te güncellemiştir.

Kamu görevlileri ile ilgili hususlar "kraliyet imtiyazı" kapsamında değerlendirildiğinden, yıllar boyunca hükümetler personel düzenlemelerini statüer bir konuma getirmekten kaçınmıştır. Bakanlar personel ile ilgili düzenlemeleri kraliçe adına yerine getirirken bu imtiyaza binaen ayrıca parlamenter bir düzenlemeye ihtiyaç duymamışlardır.

Yeni bir kamu hizmeti yasasına duyulan ihtiyaç, 1994 yılında Hazine ve Memuriyet Komisyonu'un hazırladığı "Memuriyetin Rolü" adlı raporda ifade edilmiştir.

Hükümet "Taking Forward" (İleri Götürmek) adlı raporda "açık fikirli" bir yaklaşımı benimsediğini ifade ederek, kamu görevlilerinin özellikle çalışma ve istihdam koşulları ile ilgili olarak yasal bir dayanağa sahip olması gerektiğinin altını çizmiştir. Bu yapılırken uzlaşmaya dayalı bir sistemin getirilmesine özen gösterilmiş, partiler arası uzlaşmaya önem verilmiştir.³¹⁵

Hükümet "Taking Forward" adlı raporunda "Select Committee" (Parlamento Komisyonu) tarafından hazırlanan taslağa ilişkin önerilerini yorumlarla birlikte eklemiştir. Burada Memuriyet Komisyonu tarafından yürütülen "liyakat ilkesinin korunması" görevi özellikle vurgulanmıştır. Atamalarda liyakat ilkesine uyulup uyulmadığını tespit etme görevi Birinci Memuriyet Komiseri'ne yeni bir rol olarak verilmiştir. Üst Düzey Atamaları Seçme Komitesi'ne (*Senior Appointments Selection Committee*) katılacaktır. Bu komite üst düzey memur atamaları için Memuriyet Başkanı'na ve Başbakan'a önerilerde bulunmaktadır. Birinci komiser ilgili kişiler hakkında doğrudan yorum yapma şansına sahip olacaktır.

315 CABINET OFFICE, *The Civil Service: Taing Forward Continuity and Change*, UK, 1996, s. 8.14.

Kamu görevliliği sistemini politik yaklaşımlardan uzak tutmayı da amaçlayan bu özen sonucunda 1996 yılında Memuriyet Yönetimi Kanunu, 2010 yılında da Anayasal Reform ve Yönetişim Kanunu çıkarılmıştır. Yasanın amacı var olan mevzuatın netleştirilmesi ve bir araya getirilmesidir. Kanunda memurların çalışma şartları ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar arasında emeklilik, aday memurluk, eşit fırsatlar, sağlık ve güvenlik, disiplin, yönetim ve geliştirme, ödeme ve ödenekler, harcamalar, çalışma saatleri, tatiller, memurların yer değiştirmesi, memuriyetten ayrılma, yasal hakların takibi gibi hususlar belirtilmiştir.

2006 yılında çıkarılan bir başka önemli kanun, memurların takip etmesi gereken ilkeleri ortaya koyan Memuriyet Kanunu'dur. Bu kanuna göre kamu görevlilerinin uyması gereken dört temel ilke bulunmaktadır:

- Bütünlük (*integrity*): Kamu hizmetinin yükümlülüklerini, kişisel çıkarın üzerinde görme,
- Dürüstlük: Doğru (*truthful*) ve açık olmak,
- Nesenllik: Öneri ve kararları, analiz ve kanıta dayalı olarak vermek,
- Tarafsızlık: Liyakate göre hareket etme ve farklı görüşten hükümetlere eşit derecede iyi hizmet etme.

3.2. Merkezi Personel İdaresi

İngiltere'nin ademi merkezi yapısı, tüm yetkilerin bir yerde toplandığı bir merkezi personel idaresinin bulunmaması ile sonuçlanmıştır. İngiltere'de merkezde bulunan yapılar ve aktörler, bakanlıklar düzeyinde gerçekleştirilen personel uygulamalarının koordinasyonu ve stratejilerinin belirlenmesinden sorumludur. Bu bağlamda, merkezi personel yapısının, personel stratejilerine liderlik eden bir konumu bulunmaktadır.

Aşağıda açıklanacağı gibi maaş, hizmete alma, yükselme, sınıflandırma gibi önemli fonksiyonlar bakanlıklara devredilmiştir.

Merkezde yer alan temel örgütlenme Memuriyet Kurulu'dur (*Civil Service Board*). Ademi merkezi yapı, koordinasyonu sağlayacak ve stratejik yönü belirleyecek bir liderliğe ihtiyaç duymaktadır. Aksi takdirde, farklı

örgütlerin insan kaynakları (İK) uygulamalarının idare içinde bir birlik ve bütünlük sağlaması mümkün olmayacaktır. Bu nedenle müsteşarların birbirleriyle ve ayrıca müsteşarların Memuriyet Başkanı ve Kabine Sekreteri ile bağlantısını kuracak, uygulamalar arasındaki bütünlüğü sağlayacak Memuriyet Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurulun liderlik, çalışan ilişkileri, çalışanların yetkinlikleri vb. konularda uzun dönemli politika ve öneri geliştiren alt grupları bulunmaktadır. Böylelikle uzun dönemde, kamu hizmetinin geliştirilmesi yolunda tüm müsteşarların dahil olduğu bir sistem kurgulanmış olmaktadır.³¹⁶

Memuriyet Kurulu (CSB) 2007 yılında kurulmuş olup ayda bir toplanır. Bu grubun temel görevi kamu hizmetinin stratejik liderliğini yürütmektir. Memuriyet Başkanı'nın başkanlığında toplanan grubun üyeleri şunlardır: Kabine Sekreteri, Kabine Sekreteri Müsteşarı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, Savunma Bakanlığı Müsteşarı, Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Gelirler ve Gümrükler İdaresi Yöneticisi bulunmaktadır. Ayrıca üç adet dönüşümlü olarak diğer bakanlıklarda müsteşarlar temsilci olarak bulunmaktadır. Memuriyet Kurulu tarafından yapılan tüm görüşmeler, kararlar ve gündem maddeleri, bakanlıklardaki tüm müsteşarlıklara gönderilir. Müsteşarlıklar, gerekli görüldükleri hususları üyeler veya başkan aracılığıyla gündeme alabilir.³¹⁷

Memuriyet Kurulu, kamu personelinin önceliklerinin, yönünün, rolünün ve stratejik vizyonunun doğru bir şekilde personel arasında yayılmasını sağlamakla görevlidir. Ayrıca kamu personeli ile ilgili konularda yaşanan stratejik ve operasyonel riskleri ve problemleri, karşılaşılabilecek güçlükleri saptamakla görevlidir. Bunun yanında, memurların görevlerini hızlı, kaliteli ve verimli bir şekilde yapmalarını sağlamak için politikalar geliştirmesini sağlar. Böylece memurların, iktidarın kamu politikalarını etkili bir şekilde uygulayabilmeleri için beceri ve yetkinliklerinin geliştirilmesinin yollarını arar.

316 Daha geniş bilgi için bkz. <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about/our-governance#our-governing-bodies>

317 Daha geniş bilgi için bkz. <http://www.civilservice.gov.uk/about/leadership/civil-service-board>

Günümüzde personel politikalarının merkezinde Memuriyet Başkanı (*Head of the civil service*) bulunmaktadır. Örgüt şeması itibariyle Kabine Ofisi'ne bağlıdır. Esas görevi, yaklaşık yarım milyonu bulan memurların vergi, kazanç ve emeklilik sistemleri ilgili meselelerini yönetmek ve kamu politikalarını hayata geçirmektir. Kamu personel sisteminin reforme edilmesinden doğrudan doğruya sorumludur. Bu çerçevede Memuriyet Kurulu aracılığıyla reformun yürütülmesinden sorumludur.

Memuriyet Başkanı, Başbakanı karşı sorumludur. Başbakan aynı zamanda Memuriyet Bakanıdır. Memuriyet konusunda profesyonel ve kurumsal liderlik yapmaktan sorumludur. Memuriyetin güçlü bir yönetim ile yönetilmesinden ve hesap verilebilir olmasından sorumludur. Kamu hizmeti değerlerinin teşvik edilmesini sağlar. Reform gündeminin oluşturulması ve yetkinliklerin artırılması için tüm müsteşarlar ile birlikte çalışırlar. Üst Düzey Liderlik Komitesine (*Senior Leadership Committee*) başkanlık eder. Üst düzey pozisyonlara geçmeye hazır liderlerin yedekleme planlamasından sorumludur. Müsteşar maaşları komitesinde rolü bulunmaktadır. Ayrıca müsteşarların Çarşamba sabahları yaptığı toplantılara Kabine Sekreteri ile birlikte başkanlık eder. Ayrıca Top200'e başkanlık eder. Memuriyet Kuruluna ve kilit bazı alt gruplara başkanlık eder. Bunun yanında kamu görevlilerinin görünen yüzüdür. Yetkinlik incelemelerine, bakanlık kurullarına ve Üst Düzey Maaşların Gözden Geçirilmesi Kurulu'na liderlik yapar. Ayrıca insangücü planlaması, alım ve emeklilik reformlarına liderlik yapar.³¹⁸

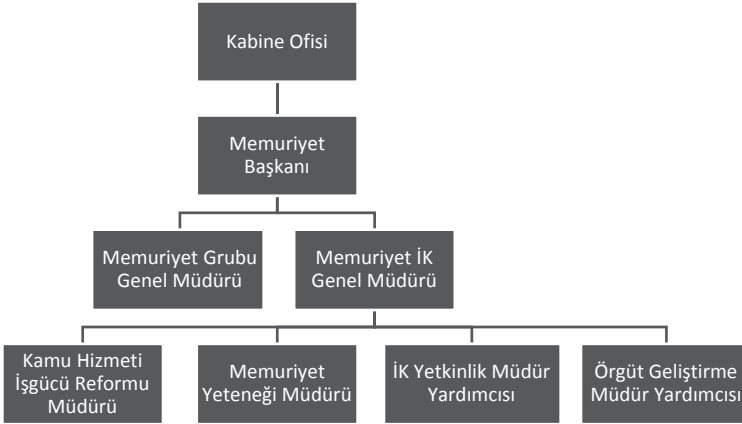
Mevcut durumda Memuriyet Başkanı aynı zamanda Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı Müsteşarı'dır. Kendisine bağlı iki genel müdürlük bulunmaktadır. Bunlardan ilki Memuriyet Grubu Genel Müdürlüğü'dür. Bu genel müdürlük memuriyet reform planının uygulanmasından sorumludur. Ayrıca Memuriyet Kurulu'nun etkili bir şekilde işletilmesinden de sorumludur. Doğrudan Memuriyet Başkanı'na karşı sorumlu olan genel müdürlerden diğeri ise Memuriyet İK'dır. Bu genel müdürlük sayısı yarım milyonu bulan memurlara personel hizmetinin verilmesinden sorumludur. Personel hizmetinin maliyet-etkin olmasını

318 Bkz. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/1582/1582.pdf>.

garanti altına almaya çalışır. Memuriyet reformunun personel eylemlerinden sorumludur. Ayrıca kamu hizmetlerinin müşteri odaklı verilmesi için destek sağlar. Ayrıca Sonraki Nesil (*Next Generation*) personel sisteminin tanıtılmasından sorumludur. Sonraki Nesil Personel Sistemi'nin temel amacı, personel mesleğinin bakanlıklar arasında iyi bir şekilde çalışmasını sağlamak, personel hizmetlerinin daha etkili ve verimli verilmesini sağlamaktır. Ayrıca yetkinlikler planının uygulanmasında, yükselmeler konusunda ortak standartların belirlenmesine, modern iş yerinin geliştirilmesine ve nitelikli, yetkinlik ve beceri sahibi ama aynı zamanda daha az bürokratik ve birlik içinde bir kamu hizmetinin sunulmasına katkıda bulunmaktadır. Memuriyet İK Genel Müdürlüğü'nün altında bulunan pozisyonlar şunlardır:

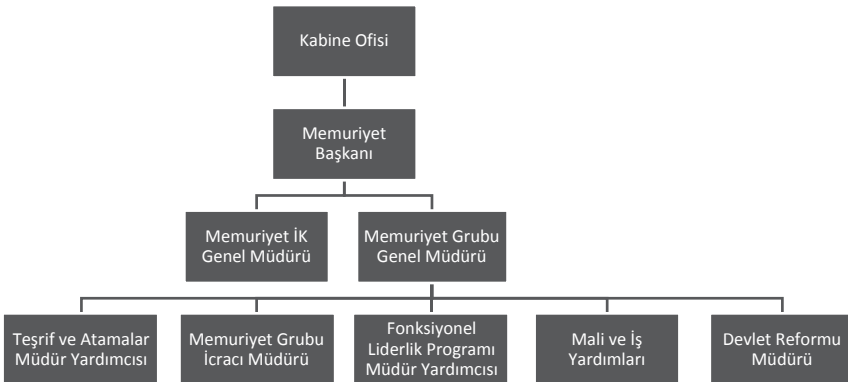
1. İcra Müdür (Kamu Hizmeti İşgücü Reformu): Kamu hizmeti ve bakanlıkların emeklilik politikaları ve idaresinden, ödemeler, hüküm ve şartlardan sorumludur.
2. İcra Müdür (Memurluk Yeteneği): Müsteşarların atanması, geliştirilmesi ve performans yönetiminden sorumludur. Ayrıca TOP 200'ün yetenek yönetiminden sorumludur.
3. İcra Müdür: Sonraki Nesil İK'nın 2. aşama programının gerçekleştirilmesinden sorumludur. Nisan 2014 ve sonrası için personel fonksiyonunun hükümet düzeyinde dizayn edilmesinden sorumludur.
4. Müdür Yardımcısı, Personel Yetkinliği: Yetenekler planının uygulanmasından sorumludur. Daha tekdüze ve nitelikli kamu hizmetinin sunulması için yetkinliklere odaklanır. Öncelik alanları: Değişim liderlik etmek ve değişimi yönetmek; ticari beceriler ve davranışlar; program ve proje yönetimi; dijital beceriler. Yetkinlikler planı ayrıca hükümet içerisindeki mesleklerin rolüne bakar.
5. Müdür Yardımcısı, Örgüt Geliştirme: Personel yetkinliği, yeteneği ve "hızlı akım" (*fast stream*) sistemini geliştirerek güçlü ve etkili bir personel fonksiyonu inşa eder.

Şekil 1: Memurluk Rejimi İK Genel Müdürlüğü Örgüt Şeması



Memuriyet Başkanı'na bağlı ikinci bir genel müdürlük Memuriyet Grubu Genel Müdürlüğü'dür. Temel görevi memuriyet reform planının ve bu plandaki eylemlerin genel uygulamalarından sorumludur. Bunun yanında kamu hizmeti kurulunun etkili bir şekilde işletilmesinden sorumludur.

Şekil 2: Memurluk Rejimi Grubu Genel Müdürlüğü Örgüt Şeması



Memuriyet Grubu Genel Müdürlüğü'nün altında bulunan pozisyonlar şunlardır:

1. Teşrif ve Atamalar Müdür Yardımcısı: Devlet atamaları konusunda politika ve operasyonel liderlik görevi vardır.
2. Memuriyet Grubu İcraçı Müdürü: Kamu hizmeti reform takımını yönetir. Kamu hizmeti reform planı eylemlerinin uygulamasını sağlar.
3. Mali Yardımlar ve İş Yardımları: Fonksiyonel liderlik programı için yardımların gerçekleşmesini sağlar.
4. Devlet Reformu Müdürü: Daha iyi yönetişimin sağlanması ve bakanlıklardaki kurulların iyileştirilmesi için hükümete destek verir.

3.3. Maaş, Hizmete Alma, Yükselme, Sınıflandırma ve Fonksiyonlar

İngiltere'de temel operasyonel fonksiyonlar (üst düzey yöneticiler hariç) bakanlıkların inisiyatifine bırakılmıştır. İlgili politikalar aşağıda özetlenmiştir:

Maaş ve Ödeme politikası: Üst düzey maaşlar için oluşturulan Gözden Geçirme Organı (*the review body*) Başbakan'a üst düzey memurların maaşları konusunda tavsiyede bulunur. Tavsiyelerinde göz önünde bulundurduğu hususlar şunlardır:

- Farklı sorumlulukları yerine getirebilecek yetenekli ve nitelikli kişilerin işe alınması, işte tutulması ve motive edilmesi,
- Hizmete almada ve personeli tutmada iş piyasasındaki bölgesel ve yerel farklılaşmalar ve bunun etkileri,
- Bakanlık hizmetlerinin sunumundaki hedeflere ulaşılması dahil olmak üzere kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ile ilgili kamu politikaları,
- Hükümetin bakanlıklar için belirlediği harcama limitlerinde ifade edilen ve bakanlıklara verilen fonlar.

Gözden Geçirme Organı, ekonominin genel durumunu da göz önünde bulundurarak tavsiyelerde bulunur.

Taban aylığı ve ikramiyeler toplu sözleşme ile belirlenmektedir. Bununla birlikte taban aylığı ve ikramiyeler dışında maaşların belirlenmesinde performansla dayalı ödeme uygulaması OECD ortalamasının üzerindedir. Hazinesin bu noktada önemli bir rolü bulunmaktadır. Hazine İkinci Bakan (the chief secretary to the Treasury) tüm memur atamalarındaki maaş ve ödeme konusunda limit belirleme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla bakanlıklar memur atamalarında temel sorumlu olsalar da maaş sınırı Hazine tarafından belirlenmektedir. 24 Mayıs 2010 tarihi itibarıyla bu eşik 142,500 sterlin olarak belirlenmiştir. Bu seviyenin üzerinde maaş verilmesi durumunda Hazinesin onayı aranmaktadır. Müsteşarlar ve ikinci müsteşarlar için, ödeme Müsteşarlar Maaş Komitesi'nin önerisi üzerine Başbakan tarafından belirlenir. Dolayısıyla üst düzey yöneticiler için maaşlar merkezi olarak belirlenir.

Hizmete Alma Politikası: Uğuz'un³¹⁹ da belirttiği gibi "1991 yılında yapılan köklü değişikliklerle 7. derecenin altında tüm işe alımların sorumluluğu bakanlıklar ve yönetim acentelerine transfer edilmiştir. Bakanlıklar ve yönetim acenteleri, işe alma hususunda geniş bir hareket serbestisine sahiptirler. Bu serbesti içinde kurumlar belirlenen pozisyonlar için kendi işe alma programlarını uygulayabilirler ya da ticari acentelerin personel seçme ve yerleştirme hizmetlerinden yararlanabilirler." Bununla birlikte hizmete alma ve atamaların liyakate uygun olarak yapılıp yapılmadığını Memuriyet Komisyonu denetlemektedir. Memuriyet Komisyonu, hizmete alma konusunda ilkeler belirlemekte ve bu ilkelere uyulup uyulmadığını denetlemektedir. Özellikle üst düzey hizmete alımlarda panel kurulması ve Komisyonun bu panelde temsil edilmesi gerekmektedir.

Yükselme Politikası: Bakanlıklar yükselmelerde ve memurların yer değiştirmesinde yetki sahibidirler. Yükselmeler yetkinliğe dayalı mülakatlar temelinde yapılır ve hiyerarşik sınıflar arasında resmi bir geçiş engeli bulunmamaktadır. Mevcut pozisyonlarda bir boşalma olması durumunda, açık pozisyonlar şeffaf bir liste halinde herkese açıktır. Kariyer ilerlemesinde ve ödemelerde performans değerlendirmesi (örneğin 360 derece

319 Uğuz, H. E. (2010), "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler," *Sayıştay Dergisi*, Sayı 78, s.129-148.

geri bildirim) de kullanılmaktadır. Değerlendirme merkezlerinde liyakate dayalı bir seçim gerçekleştirilmesi sağlanır. Kurumların dikkat etmesi gereken hususlar şunlardır:

- Bütün yükselmeler ve yer değiştirmeler görevin gerektirdiği liyakate dayalı olarak bireyin uygunluğu göz önünde bulundurularak yapılır.
- Bütün yükselmeler ve yer değiştirmeler sistemi Kabine Ofisi'nin bakanlıklar ve ajanslara danışarak ortaya koyacağı iyi uygulamalardaki kılavuzluk ve ilkeleri yansıtabilecek şekilde yapılır.
- Kurumlar kendi yükselme ve yer değiştirme şartlarını açık bir şekilde elkitaplarında belirtmelidirler.
- Belirli zamanlı atamalarda yükselmeler Memuriyet Komisyonu İşe Alma İlkeleri doğrultusunda yapılmalıdır.
- Üst düzey yönetici atamalarında (Top 200'e atama yapılırken veya Top200'den çıkarılırken) Üst Düzey Liderlik Komitesi'nin onayı alınmalıdır.

Bunun yanında hızlı akım (*the fast stream*) politikası uygulanmaktadır. Bu uygulama ile yükselme potansiyeli olan kişiler için eğitim ve geliştirme hizmeti sağlanır.³²⁰ Hızlı akım politikası, bir yetenek programının parçası olarak görülmektedir. Geleceğin liderleri olma potansiyeline sahip mezunlar için uygulanan bu program ile, mezunlara gelecekte İngiltere ve dünya siyasetinde rol oynama fırsatı verilir. Ekonomi, dış ilişkiler, savunma vb. alanlarda çalışma imkanı bulunmaktadır. Kısa sürede büyük sorumluluklar üstlenilmesi beklenir. Temel başvuru koşulu başvuru alanı üniversiteden onur belgesi (*second-class degree*) ile mezun olmaktır. Yılda 25.000 ila 27.000 sterlin ile göreve başlayan mezunlar, performanslarına göre maaşlarını artırabilmektedir. Hızlı akım sistemi ile 4-5 yıl içinde maaşlarını 45.000 sterline kadar artırmaları mümkündür.

Sınıflandırma Politikası: Hizmete alma, yükseltme ve maaşlar konusunda olduğu gibi üst düzey yöneticiler dışında bakanlıklar kendi personeli-

320 <https://www.gov.uk/faststream>

nin sayısını, derecesini ve sınıfını belirleme hakkına sahiptir. İngiliz sisteminde müsteşarlık dışında üst düzey yöneticiler içinde de merkezi dereceler yoktur.

Bakanlıklar pozisyonları sınıflandırırken iş ihtiyaçlarına, kamu politikalarına ve izin verilen maaş bantlarına ve kamu harcamalarına uygun hareket etmelidir.

Diğer Fonksiyonlar: Bakanlıklar kendi işten çıkarma ve disiplin prosedürlerine sahiptirler. Bunun yanında yer değiştirmeler konusunda yetki sahibidirler. Memurlar, herhangi bir anlaşmazlık durumunda (örneğin işte çıkarmalarda) Memuriyet Temyiz Kurulu'na başvuru yapabilir (*Civil Service Appeal Board*).

Sendikal Haklar: İngiltere'de memurların grev hakkı da dahil olmak üzere sendika kurma hakkı bulunmaktadır. Maaşlar ve çalışma koşulları belirlenirken sendikalara danışmak mümkündür. Yukarıda belirtildiği gibi taban aylığı ve ikramiyeler toplu sözleşme ile belirlenmektedir. Kabine Ofisi ile Memur Sendikaları Konseyi (*Council of Civil Service Unions*) arasında 2000 yılında bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşma, kamu çalışanlarını etkileyen konularda sendikalarla ortaklık içerisinde çalışılmasını öngörmektedir. Bütün bakanlıklara bu ortaklık modelinin uygulanması önerilmektedir.

Üst Düzey Yöneticiler Politikası: Bakanlıklara verilen her tür yetkinin aksine üst düzey yöneticiler için merkezi düzeyde tutulmuştur. Ödemeler, sınıflandırma, emeklilik, görevden ayrılma, yer değiştirme vb. konuları istisnai hükümler arsında yer alır ve koşulları merkezin tasarrufunda belirlenir.

2006'dan bu yana İngiltere'de üst düzey yöneticilik sınıfı tanımlanmıştır. Öyle ki üst düzey yöneticilerin en üstünde bulunan ilk 200 kişilik grup için "TOP200" adı altında ayrıca bir kategori belirlenmiştir. Top200 grubu müsteşarları ve genel müdürleri kapsar. Her altı ayda bir iyi uygulamaları ve bakanlıklar arası ilişkilerde yaşanan sorunları tartışmak için toplanırlar.

Üst düzey yöneticiler ayrı bir grup olarak ele alınırlar, merkezi olarak belirlenmiş beceri ve yetkinlikleri vardır. Performansa dayalı bir sistem söz konusudur. Maaş bantları yüksektir (SCS 3. düzey ve üzeri). Bakanlıkların Top200'e atama yapabilmeleri için Kabine Ofisi'nin protokollerini takip etmek zorundadırlar. Üst düzey yöneticiler bakanlıklardaki en yüksek düzeydeki memurlardır. Bakanlıklar hangi pozisyonların üst düzey memurluk statüsünde olduklarına karar verebilir. Ancak bu kararı verirken üst düzey pozisyonlar için iş değerlendirme ağırlık puanının (*JESP- Job Evaluation for Senior Posts*) 7 olması beklenir.

Üst Düzey Liderlik Komitesi, Memuriyet Başkanı'na öneride bulunur. Top200 pozisyon listesi Komite Sekreteri tarafından listelenir ve bakanlıklara sunulur. Genel olarak şu kriterler aranır:

- JESP skoru 19 olmalıdır.
- Ödeme bandı ilk üç düzeyde olmalıdır.
- Pozisyonlar doğrudan bakanlığın başında bulunan kişiye (müsteşar veya ikinci müsteşar) sorumlu olmalıdır.

Müsteşarları, Memuriyet Başkanı'nın önerisi üzerine başbakan atar. Top200'e yapılacak olan diğere atamalar kamu hizmeti başkanının önerisi üzerine başbakanın onayından geçmelidir.

DEĞERLENDİRME

İngiliz merkezi personel hizmetleri sisteminin ayırt edici özelliği politika yapma ve uygulama süreçlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Bu çerçevede strateji, politika ve genel ilkeleri belirleme ve bunlara uyulup uyulmadığını denetleme görevleri merkeze aittir. Bunun dışında uygulama kısımları icracı kurumlara bırakılmıştır. Bu konuda bir istisna, üst düzey yönetici atamaları ile ilgilidir. Üst düzey yöneticilerle ilgili yalnızca politika yapma değil aynı zamanda uygulama boyutu da (maaş, hizmete alma, yükseltme, sınıflandırma vb.) merkeze aittir.

İngiliz kamu personel sisteminin ayırt edici unsurlarından birisi de, memurların partizanlığı dışlayacak bir şekilde liyakate dayalı olarak ata-

maların gerçekleşmesine yaptığı vurgudur. Bunun yanında liyakate dayalı olarak atanan memurların kariyerleri boyunca beceri ve yetkinliklerini, dolayısıyla performanslarını artırma politikasıdır.

İngiliz sistemi ile ilgili belirtilmesi gereken diğer bir nokta da, kamu personel sistemindeki yönetim unsurlarıdır. Bir karar alınacağı zaman mutlaka bu kararların tartışıldığı ve önerildiği bir kurul bulunmaktadır. En üst düzeyde bu kurul, Memuriyet Kuruludur ve başında Memuriyet Başkanı bulunmaktadır. Merkez, bu çerçevede liderlik rolünü üstlenirken, diğer yandan müsteşarlar başta olmak üzere üst düzey yöneticilerin görüşlerini almaktadır.

C. JAPONYA MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ SİSTEMİ

2014 yılı itibarıyla yaklaşık 127 000 000 kişinin yaşadığı Japonya çeşitli büyüklüklerde toplam olarak 6852 adadan oluşan bir ülkedir. Buna karşılık nüfusun büyük bir çoğunluğu (%97) ülkenin en büyük 4 adasında yaşamaktadır. Günümüzün demografik eğilimlerinin sürmesi durumunda 2060 yılında ülkenin nüfusunun bugüne göre %30 azalarak 87 000 000 civarında olacağı tahmin edilmektedir.³²¹ Nüfusa oranla oldukça düşük bir yüzölçümü ve yerleşim dezavantajları (ada ülkesi, dağlık coğrafya gibi) ve hemen hemen hiçbir doğal kaynağa sahip olmamasına rağmen Japonya yaklaşık olarak kişi başına 37.100 dolarlık ulusal geliriyle dünyadaki en zengin 4 ülkeden birisidir. Üstelik bu zenginliğe İkinci Dünya Savaşı döneminde çok önemli toplumsal ve ekonomik yıkımlara uğramasına rağmen oldukça yüksek yoksulluk düzeyinden yaklaşık olarak 15 yıl içinde ulaşmış ve bunun bir 'Japon mucizesi' olduğu vurgusu yaygın olarak yapılmıştır. Bu ilginç niteliklere sahip ülkenin genel olarak kamu yönetimi sistemi ve bu çalışmanın asıl konusu olan kamu personel rejimi açısından incelenmesinin Türkiye'deki yapının karşılaştırılması ve yeniden örgütlenmesinde katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1980'li yıllara değin Japonya'nın kamu yönetimi sisteminin öne çıkan en önemli özelliğinin aslında bir karşıtlık olarak kabul edilen 'modernleşme-geleneksellik' ikiliğinin uyumlu bir biçimde birlikteliği olduğu söylenebilir. Sosyo-kültürel anlamda gelenekselciliğin güçlü bir toplumsal öge olduğu Japonya'da kamu yönetimi sisteminin de bundan etkilendiğini ancak özellikle, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden başlayarak (savaşın sonucunda ABD'nin de etkisiyle) modernleşme (batılılaşma) sürecinin geliştiğini ve bunun son halkası olarak 1980'li yılların sonlarından itibaren dünyayı saran 'yeni kamu işletmeciliği' esaslı reformların ve küreselleşmenin etkisinin Japon sisteminde de etkili olduğu

321 Worldpopulationreview.com/countries/japan-population Erişim tarihi: 15 Ekim 2014.

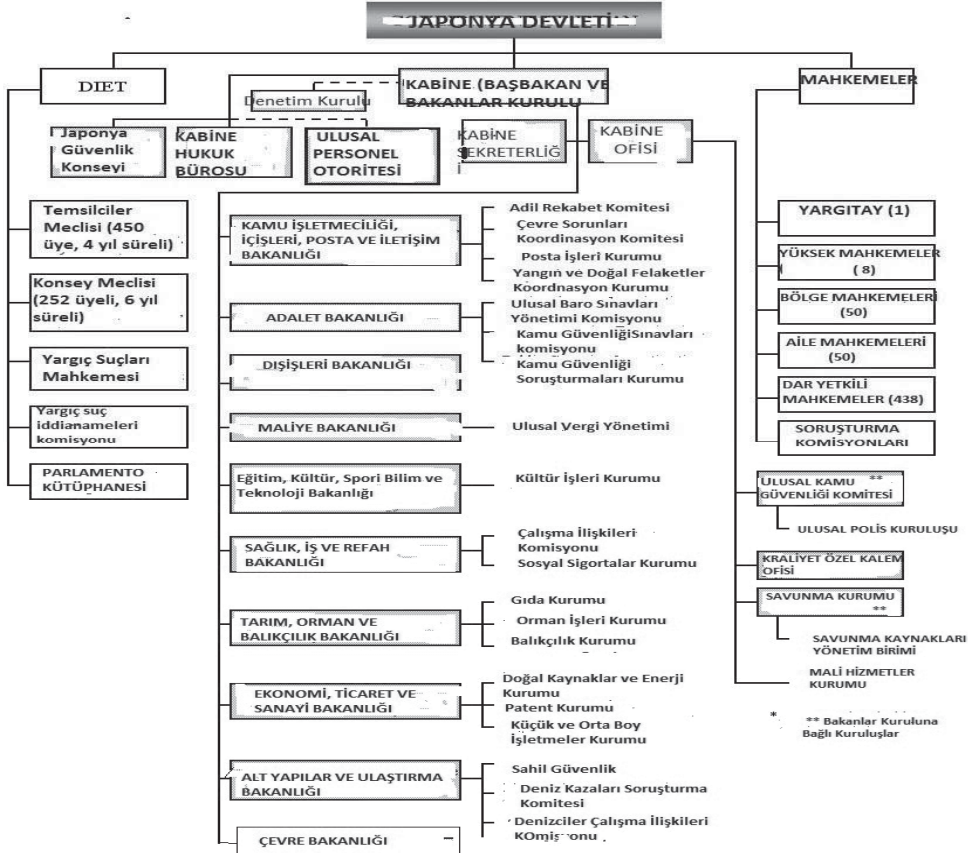
görülmektedir. Ancak, belirtildiği üzere bu iki niteliğin bir arada ve uyum içindeki birlikteliği dikkat çekicidir. Örneğin genel olarak çalışma hayatının geleneksel kimi unsurları; ‘shuushinkoyou’ (ömür boyu iş güvenesi), ‘nenkourjoretsu’ (kıdeme dayalı ücretlendirme sistemi) ve ‘kuruma (şirkete) özgü sendikalar’ yoluyla işveren-çalışan işbirliği ve uzlaşmasının sağlanması gibi uygulamalar Japon özgün gelenekleri olarak modernleşme akımları sırasında korunmaya çalışılmıştır. Ancak belirtildiği gibi batı odaklı ‘kamu işletmeciliği’ reformlarıyla birlikte söz edilen ve benzeri özgün gelenekler büyük ölçüde aşınma sürecine girmiştir.

Japonya’da modern-geleneksel birlikteliğinin kamu yönetimi sistemi içindeki genel görünümünü şu şekilde özetlenebilir: Gelişmiş batı ülkelerinde ve çoğu parlamenter demokratik sistemlerde görülen güçler ayrılığı ilkesi etrafında oluşturulmuş (modern) bir yapısal oluşum ve bu yapılanma içinde geleneksel ve ülkeye özgü kültürel pratiklerinde yaygın olarak kullanıldığı bir ‘kamu personel yönetimi’ anlayışı. Bu anlamda Japon kamu yönetimi ve personel rejiminin yapısal, kurumsal biçimlenmesinin batının ‘standart’ modeline çok benzediği ve bununla birlikte özellikle insan kaynağı ve yönetiminin ise batıdakilerden bir ölçüde farklı ve dikkat çekici geleneksel çalışma uygulamaları ile biçimlendiği söylenebilir. Ancak belirtildiği gibi bu uygulamalar da son 20-30 yıllık dönemde hızlı bir değişim ve aşınmaya uğramaktadır. Buna bağlı olarak yeni kamu işletmeciliği akımının önerdiği kimi kamu kesimi çalışma uygulamaları (stratejik insangücü planlaması, norm kadro, performansa dayalı ücretlendirme vb.) uygulamalar sistemle bütünleştirilmektedir. Ayrıca, bu akımın ege-men olduğu başka birçok ülkede de olduğu gibi halkın bürokrasi ile ilgili algısı ve özellikle yüksek düzey bürokratların siyasal partiler üzerindeki ve siyasa oluşturma süreçlerinde ortaya çıkan ‘elitist’ etkileri sorgulamakta ve şikayet konusu yapılmaktadır.³²²

322 Örnek olarak bkz. www.japantoday.com/category/opinions/view/reining-in-japan's-bureaucracy ve Masahuru, H. “Japanese Public Administration and its Adaptation to New Public Management www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr20/Hori.pdf Erişim tarihleri: 10 Ocak 2015.

Günümüzde Japonya'nın devlet yapılanması şu şekildedir:

Şekil 3: Japonya Devlet Örgütlenmesi



1. KAMU ÇALIŞANLARI

1.1. Genel Görünüm

Günümüz Japonya'sına egemen olan kamu personel rejimi, Japonya 'modernleşmesi' nin temeli sayılan 1868-1911 Meiji dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde güncel anlamıyla bir 'merkezi bürokrasi' kurulmuş ve Japon İmparatorluğu ve bizzat İmparatorun gücünün yansıması

ve korunması amacıyla hizmet etmiştir.³²³ İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm devlet aygıtının yeniden yapılanmasına paralel olarak Amerikan yönetiminin girişimiyle bir 'Personel Danışma Komisyonu' kurulmuş ve modern yapılanmayı Japon gelenekleriyle birleştiren bir kamu çalışma sistemi kurulması için çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucu önerilen yapı büyük ölçüde Amerikan kamu personel rejimi ile örtüşmektedir.³²⁴ Günümüzde de esas olarak bu dönemde biçimlenen yapılanma sürmektedir.

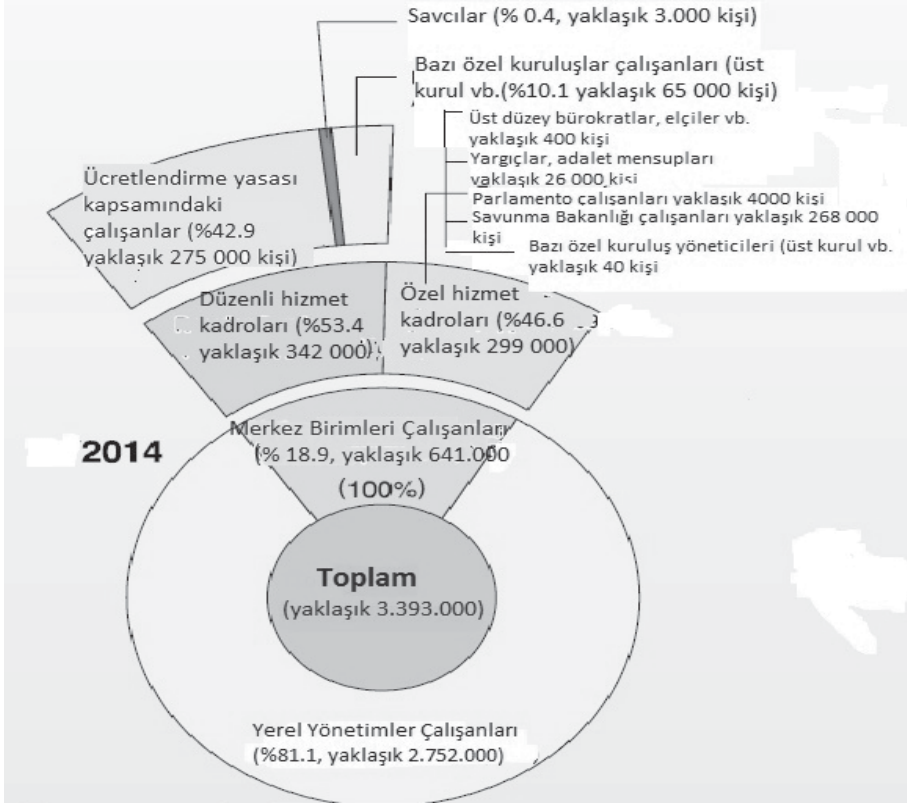
2014 yılı itibarıyla Japonya'da toplam olarak 3 393 000 kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunların 641 000'i ulusal ve merkezi yönetim birimlerinde, 2 752 000 kişi ise yerel yönetim birimlerinde görev yapmaktadır. Nüfusun her 1000 kişisine düşen kamu görevlisi oranına (bürokratikleşme oranı) bakıldığında ise sayının Japonya'da 36.4 kişi olduğunu görmekteyiz. Bu sayı Fransa'da 88.7, İngiltere'de 74.8, Amerika'da 65.5 ve Almanya'da 59.1 kişidir. Türkiye'de ise 2014 yılı sonu itibarıyla bu sayı 41.1 dir. (toplam nüfus: 77.695.904, toplam kamu görevlisi sayısı: 3.195.000)

Tüm kamu kesimi çalışanlarının buldukları pozisyonlara göre dağılımları Şekil 5'te gösterilmektedir.

323 Nakamura, Akira, "Japan's Civil Service Needs Reform: Human Resource Development in Transition" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf>.

324 Brosnan, Dolores (1989) "A comparative analysis of United States and Japanese Public Personnel Systems", *Asian Journal of Public Administration*, Volume 11, Issue 1.

Şekil 4: Japonya Kamu Kesimi Çalışanlarının Buldukları Kadrolara Göre Dağılımları



Kaynak: <http://www.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf> (Erişim tarihi:15 Eylül 2015).

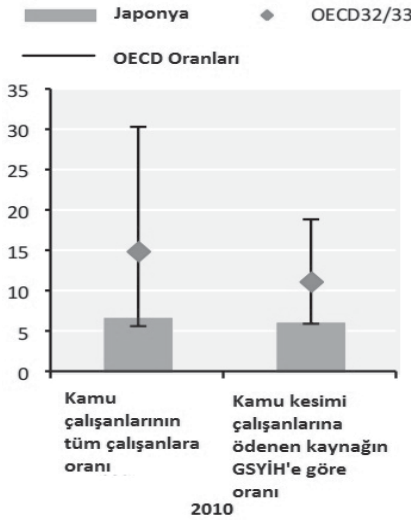
Yıllar içinde değişen dağılıma bakıldığında ise Japonya'da son 10 yıldır, kamu görevlileri toplam sayısının düzenli bir biçimde azalma eğilimi içinde olduğu gözlemlenmektedir.³²⁵ Kamu kesiminde çalışanların tüm çalışanlara göre oranı yüzde 6 civarındadır ve bu oran tüm OECD ülkeleri ortalaması olan yaklaşık yüzde 15 sayısının önemli ölçüde altındadır. Bu rakamlara göre Japonya'da kamu çalışanlarının oranı OECD ülkeleri

325 <http://www.oecd.org/gov/pem/48668483.pdf> <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/pdf/yhyou24.pdf> . Erişim tarihi: 15 Eylül 2015

arasında en alt sıralarda yer almaktadır.³²⁶ Kamu çalışanlarının sayısı ve GSYİH'dan onlara aktarılan kaynak oranları karşılaştırması Şekil 6'da gösterilmektedir.

Japon kamu kesimi çalışanları yılda ortalama 1749 saat iş görmektedirler. Bu 1745 saat olan OECD ortalamasına çok yakındır. Yılda yaklaşık 15 gün ulusal tatil olan ülkede kamu çalışanlarının yıllık ortalama izin süreleri 20 gündür.

Grafik 4: Japonya Kamu Çalışanlarının Tüm Çalışanlara Oranı ve GSYİH'dan Aldıkları Pay



Kaynak: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> (Erişim tarihi 15 Eylül 2015).

1947 yılında yürürlüğe konan ve günümüzde de geçerli olan anayasa-da Japon kamu görevlilerinin “tüm toplumun hizmetkârları” oldukları ve görevlerini kesinlikle “tarafsızlık ve adalet” ilkelerine uygun olarak yap-

³²⁶ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf>. Erişim tarihi: 15 Eylül 2015.

cakları vurgulanmıştır.³²⁷ Kamu görevlilerinin aynı zamanda özel kesim örgütlerinde görev almaları (ileride belirtilecek özel değişim programları dışında) yasaktır ve kamu görevlerinden ayrılmaları durumunda iki yıl boyunca kamu ile iş ilişkisi olan özel şirketlerde çalışamazlar. Ayrıca, kamu çalışanlarının siyasal partilere üye olmaları veya ilişkilerinin olması yasaktır ve seçilerek gelinen kamu görevlerine aday olamazlar.

Merkezi bürokratik örgütlenme içinde Maliye Bakanlığı'nın özel bir yeri bulunmaktadır. Bu bakanlık en 'prestijli' ve güçlü kamu kuruluşlarından birisi olarak gösterilmektedir. Ancak 1990'lı yıllardan sonra başlayan yeni kamu işletmeciliği reformlarıyla ve ekonomik ve mali konularda ülkenin içine girdiği genel ekonomik durağanlık ve krizlerden belirli bir oranda sorumlu tutulmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın hazine, ulusal matbaa, ulusal konut ofisi vb. bağlı kuruluşları maliye ve ekonomi ile ilişkili konularda uzmanlaşmıştır ve birçok ülkede gözlemlenin aksine bu çalışmanın ana konusu olan kadro ihdası, kullanımı gibi kamu personel rejimi ile ilgili konularda etkili görev ve yetkileri bulunmamaktadır.

2. KAMU PERSONEL YÖNETİMİ YAPILANMASI

2.1. Yasal Çerçeve

Japonya da kamu kesimi çalışanlarının tamamı 1947 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 120 sayılı "Ulusal Kamu Hizmeti Yasası" (UKHY) hükümleri çerçevesinde iş görmektedir.³²⁸

111 maddeden oluşan bu yasada bulunan ana başlıklar şunlardır: Genel hükümler, Merkezi Personel Yönetimi Kurumları, Kamu görevleri için belirlenen standartlar, Pozisyon sınıflandırma hükümleri, İşe giriş sınavları, atanmalar ve görev sonlandırma hükümleri, Ücretlendirme, Maaş ödemeleri, Kamu görevlerinde verimlilik, görev değişiklikleri, iş güvencesi ve disiplin hükümleri, rütbe indirimi, görevden ayrılma ve uzaklaştırma, zorunlu emeklilik yaşı, görev tazminatları, çalışan hak ve örgütlenmeleri ve yasal hükümler.

³²⁷ http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
Erişim tarihi: 10 Temmuz 2014.

³²⁸ http://ssl.jinji.go.jp/en/recomme/rl_npsa.pdf Erişim tarihi: 15 Temmuz 2014.

Yasanın 1. maddesinde temel amaç; “Ulusal düzeyde tüm kamu çalışanlarına uygulanmak üzere çalışanların refahını ve çıkarını korumak da dahil ana ilke ve standartları belirlemek, çalışanların demokratik yollardan seçilmesini ve iş görmesini sağlayarak kamu hizmetlerinde maksimum verimliliği ve demokrasiyi oluşturmak” şeklinde ifade edilmiştir.

Japon personel yönetim sisteminde tüm çalışanlar 2 ana kategori altında toplanmaktadır. Bunlar, ‘düzenli’ (*regular*) ve ‘özel’ (*special*) çalışma kategorileridir. Yasa açık bir biçimde tüm özel pozisyonları tanımlamış ve yasanın tüm hükümlerinin bunların dışında kalan (düzenli) çalışanlar için geçerli olacağını belirlemiştir. Buna göre, Başbakan, Parlamento yöneticileri, başbakan danışmanları, İmparator’un ofisinde çalışan kimi yöneticiler, Bilim Konseyi, Savunma Ajansı üyeleri vb. 18 makam özel kategoride çalışanlar olarak sıralanmıştır ve UKHY hükümleri bu kişiler için geçerli değildir. Bu makamlarla ilgili düzenlemeler Parlamento tarafından özel kanunlarla yapılmaktadır.

Yasayla düzenlenen genel klasik işlevler arasında işe giriş sınavlarının, eğitim programlarının ve atanma ve işten uzaklaştırılma koşullarının düzenlenmesi ilgi çekicidir. Yasa bu düzenlemeler yoluyla Japon toplumsal kültüründe yasa ve geleneklerle korunmaya çalışılan toplumsal adalet ve eşitliğin kamu görevlilerinin çalışma koşullarında da sürdürülmesini hedeflemektedir. Bunların yanında yasa Japon parlamentosu (*Diet*) ve bakanlar kuruluna kamu çalışanlarının maaşlarının belirlenmesi ve temel çalışma haklarının korunması yönünde ‘tavsiye’ kararlarının Ulusal Personel Yönetimi kurumu aracılığıyla yapılmasını hüküm altına almaktadır.

UKHY oldukça kapsamlı bir biçimde kamu personel yönetimi açısından gereken hemen hemen tüm düzenlemeleri kapsamaktadır. Çeşitli dönemlerde yürütülen kamu personel reform kampanyalarına rağmen (örneğin 1999, 2001, 2003 ve 2006) yasa orijinal metni üzerinde yıllar içinde çok önemli değişiklikler (revizyon ve eklemeler) yapılmamıştır ve çok büyük oranda 1947 yılındaki orijinal hükümler korunmaktadır. Bu da personel sisteminin yerleşip kurumsallaştığının ve mümkün olduğunca sade bir yapıyla yürütüldüğünün bir göstergesidir. Zaman içinde farklı politik veya teknik etkilenmelerle sistem karmaşıklaşmamıştır ve çok ge-

rekli olmadıkça üzerinde değişiklikler yapılmamaktadır. Daha önce söz edildiği üzere 1990'lardan sonra başlayan yeni kamu işletmeciliği odaklı reform etkinliklerinde de kamu yönetimi sisteminin başka yöne ve unsurları belirli bir değişime tabi olmakla birlikte personel yönetimi sisteminin ana çatısı korunmuştur. Bu alanda yapılan reformlar daha çok yeni paradigma doğrultusunda bazı teknik uygulama değişiklikleriyle sınırlı kalmıştır.

2.2. Ulusal Personel Otoritesi

Japon kamu yönetimi sisteminde personel yönetiminin en önemli ve yetkili kuruluşu Ulusal Personel Otoritesi (UPO) (=National Personnel Authority) dir. Genel görünümüyle bu kurumun personel sisteminin bir anlamda 'ana kumanda merkezi' olduğunu söyleyebiliriz. Kurumun personel yönetimi konusunda hem siyasa önerisi hazırlama, hem denetleme hem de kimi düzeyde uygulama görev ve yetkileri bulunmaktadır.

UKHY 3. maddesi uyarınca kurulmuş olan UPO doğrudan Bakanlar Kuruluna bağlıdır ve üst düzey yetkilerle donatılmıştır. Bu kurum kamu personeli ile ilgili doğrudan yasal metinler hazırlamaya yetkilidir ve ilgili yasa uyarınca bu metinler (mahkemelerde karşı dava açmak dışında) hiçbir kurum tarafından denetlenip değiştirilemez. UPO'nun görev ve yetkileri UKHY de tanımlanan kamu hizmeti ile ilgili hemen hemen tüm konuları kapsamaktadır. Bunlar arasında kamu personel sistemini iyileştirici önlemler almak, çalışma koşullarını iyileştirmek ve maaşlandırmaya esas olacak önerileri oluşturmak, görev tanım ve sınıflandırılmalarını yapmak, kamu da işe giriş sınavlarını düzenlemek, atanma ve görevden uzaklaştırma koşullarını belirlemek, çalışanların statü sistemlerini ve eğitimlerini sağlamak, disiplinle ilgili faaliyetleri düzenlemek, sistemle ilgili her türlü şikayeti incelemek ve değerlendirmek, kamu etiği ile ilgili düzenleme ve önlemleri almak, kamu görevlileri arasında eşitlik ilkesini gözetici önlemler almak ve kamu çalışanlarının genel refahını arttırmak şeklindeki amaçlar UKHY'de sıralanmıştır.

Sıralanmış bunca kapsamlı ve önemli görevlere rağmen kurumun 'özgün kuruluş yasası' bulunmamaktadır. Ulusal Kamu Hizmetleri Yasası

bu kurumun kurulması ve amaçları ile çok genel olarak örgüt şemasını tanımlamış ancak daha detaylı ve bir anlamda 'kısıtlayıcı' yasal çerçeve çizilmemiştir. Bu da kurumun kamu personeli konusunda en üst düzey yetkiye sahip olması ve bu alanda 'Bakanlar Kurulu ile uyum sağladığı' sürece tüm personel sistemini kapsamlı olarak düzenleme ve denetleme yetkisine sahip olduğunu göstermektedir. Böylece personel yönetimi konularının en üst düzey ve 'tek elden' siyasa olarak düzenlenmesini olanaklı kılmakta ve farklı kamu kuruluşlarının tek merkezden eşgüdümünü sağlayarak kamu personel sisteminde tekdüzeliği sağladığı söylenebilir. Bu durum Japon gelenekleri ve kültürü içinde yer alan ve ilgili her türlü yasal düzenlemede de mutlaka vurgulanan (genel olarak toplumsal yaşamın da bir ögesi olarak) çalışanlar arasında eşitlik ve hakkaniyetin korunması ilkesinin titizlikle uygulanmasını kolaylaştırmaktadır ve kurumlar ve sektörler arasında homojen bir kamu hizmeti örgütlenmesini sağlamaktadır.

UPO üç yönetici tarafından (*commissioners*) yönetilmektedir. Bunlardan bir tanesi kurum başkanı, diğerleri ise 'eşbaşkan' olmaktadır. Her üç yönetici de Parlamantonun onayı alınmak koşuluyla Bakanlar Kurulu tarafından atanmakta ve atamalar İmparator tarafından onanmaktadır. Yönetici atanmak için gereken koşullar UKHY'de; '35 yaşından büyük olmak, demokratik ve verimli kamu hizmeti idealini benimsemek, iyi karakterli olmak ve personel yönetimi konusunda çok bilgili ve sağduyulu olmak" şeklinde belirtilmiştir (UKHY, Madde 5). Ayrıca, daha önceden iflas etmiş ve bununla ilgili yükümlülüklerini henüz tamamlamayan, daha önce hapis cezası almış olan ve devlet memurluğu genel şartlarını taşımayan kişiler yönetici olarak atanamamaktadır. Genel olarak kurumun ve yöneticilerin siyasetin olumsuz etkilerinden uzak tutulması bir 'uzmanlık' kuruluşu olması temel amaçlardan birisi olduğu için, bu konuya yönelik olarak da atamalarla ilgili önlem alınmış ve yönetici olacak kişilerin atamadan önceki 5 yıl içinde bir siyasal partinin görevlisi, danışmanı veya etkili bir üyesi olamayacağı, bir parti tarafından seçimle gelen bir kamu yöneticisi makamına aday gösterilmemiş olması gerektiği de ilgili yasayla hüküm altına alınmıştır.

Başkanların atanmalarıyla ilgili olarak yasada ilginç bir hüküm de bulunmaktadır. Buna göre, atanacak 3 başkandan ikisi kesinlikle aynı siyasi parti üyesi veya aynı üniversitenin aynı bölüm mezunu olamaz (UHKY, Madde 5.5). Böyle bir durumun ortaya çıkması durumunda Parlamento ve hükümet içlerinden sadece bir tanesinin görevde bırakarak diğerlerinin görevine son verme yetkisine sahiptir. Atanan başkanlar görevlerine başlamadan önce Anayasa Mahkemesi Başkanı'na yazılı bir yemin sunarlar.

Kurumun başkan ve eş başkanlarının görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir. Ancak, atanan kişi eğer daha önceki yöneticiden boşalan makama atanıyorsa önceki yöneticinin kalan süresi kadar görev yapabilir. Daha önceden başkanlık yapmış olan kişi yeniden atanabilir ancak, başkanlık makamlarında kalınabilecek en fazla görev süresi 12 yıla sınırlandırılmıştır. Kişiler başkanlık görev süresi bittikten sonraki bir yıl boyunca UPO'nun herhangi bir pozisyonu dışında hiçbir kamu kurumunun çalışmasını olamamaktadır.

Kurumun göreceli özerkliğini korumak amacıyla başkanların görevden ayrılış ve alınışı ile ilgili de düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, başkanlar kendi istekleriyle ayrılmadıkça bir suça dayalı veya akıl hastalığı veya başka görev ehliyetsizliği kesinleşmiş bir mahkeme kararıyla hüküm altına alınması dışında hiçbir makam tarafından görevlerinden uzaklaştırılmazlar. Başkanların yargılanmaları sadece Anayasa Mahkemesi tarafından yapılabilir ve Parlamento Anayasa Mahkemesine yargılama talebini gerekçeleriyle birlikte iletir.

Başkan ve eş-başkanların altında kurumun bir 'Genel Sekreteri' ve bu makama bağlı olan 5 ana hizmet birimleri (*secretariat divisions*) bulunmaktadır. Ayrıca doğrudan genel sekretere bağlı olarak ülkenin çeşitli kentlerinde konuşlanmış 9 bölge temsilciliği örgütün taşra teşkilatını oluşturmaktadır. Bunlara ek olarak, Ulusal Kamu Etik Kurulu ve sekreteryası da UPO'nun başkanlarına doğrudan bağlı olarak görev yapmaktadır. Kurum Genel Sekreterinin asli görevi kurum başkanına yardımcı olmak ve kurumun Başkan gözetiminde bütün yönetsel ve teknik etkinliklerini yönetmek ve denetlemek olarak belirlenmiştir. Genel Sekreter aynı anda başka hiçbir kamu görevini yürütemez. Bu hükümler dışında genel sekreterlik

makamında bulunabilmek için gerekli koşullar veya görevden ayrılışı ile ilgili yazılı bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kurumda bulunan ve hiyerarşik olarak Genel Sekretere bağlı olarak görev yapan ana hizmet birimleri ve temel görevleri şunlardır:

2.3. Genel Sekreter Siyasa Danışma ve Destek Ofisi

Bu birim, kurumun Bakanlar Kurulu ve Parlamento'ya yapacağı kamu çalışanları istihdam siyasetleriyle ilgili önerilerin hazırlanmasında üst makamlara destek hizmetlerini yapmakla görevlidir. Ayrıca kurumun kendi içindeki personel ve idari hizmetlerle ilgili işleri yerine getirmekle görevlidir.

2.4. Çalışanların Refahı Birimi

Bu birim, ülkede görevli tüm kamu çalışanlarının çalışma koşullarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi ile ilgili işleri yapmaktadır. Bunlar arasında çalışma saatlerinin düzenlenmesi, izinlerle ilgili konular, çalışanların aile yaşantıları ve özellikle çocuk bakımıyla ilgili iyileştirmeler, çalışanlara verilen sağlık hizmetleri, iş kazalarının önlenmesi ile ilgili önlemler, işyerlerinde tacizin önlenmesiyle ilgili iyileştirme ve geliştirme çalışmaları bulunmaktadır. Birim, Genel Sekreterlik, Başkanlar Kurulu, Kabine ve Parlamento yoluyla oluşturulacak kamu çalışanlarıyla ilgili siyaset ve uygulama kararlarının ilk hazırlayıcısı görevini yerine getirmektedir. Ayrıca bu konularda orta ve uzun vadeli inceleme ve planlama yapmaktadır.

Bunların yanında birimin kamu çalışanları ve özel kesim çalışanları arasındaki özellikle maddi konularda dengeyi sağlamaya yönelik çalışmaları bulunmaktadır. Tüm kamu kuruluşlarında personel yönetimi ile ilgili hizmetlerin elektronik ortamda gerçekleşmesini sağlamaya yönelik düzenlemeler ve uygulamalar bu birimin görev alanı içindedir. Kamu istihdamı konusunda gereken uluslararası ilişkiler de bu birimin düzenleme ve denetimi altında sürdürülmektedir.

2.5. İnsan Kaynakları Birimi

Bu birim tüm kamu çalışanlarının göreve alınma, terfi, iş güvencesi ve insan kaynağının iyileştirilmesi ile ilgili görevlere sahiptir. Birimin en önemli görevlerinden birisi kamu kesiminde çalışacakların göreve alınmaları ile ilgili sınavları düzenlemektir. Bu görev, bizzat sınavları uygulamak, soruları hazırlamak, sonuçları değerlendirmek ve başarı listelerini ilan etmek konularını da içermektedir. Sınav öncesinde de kamuda çalışmaya aday olanların nitelik, bilgi ve becerilerini yükselterek kamu kesiminde çalışmayı özendirici tedbirler geliştirmek görevleri arasındadır. Birimin ikinci önemli görevi ise ortaya çıkan yeni kamu istihdam yöntemlerini düzenlemek ve geliştirmektir. Örneğin, giderek yaygınlaşan bir uygulama olan kamu kesimi ile özel kesim arasında çalışanların değiştirilmesi uygulamasını düzenlemek ve uygulamak bu birimin görevi arasındadır. Ayrıca her düzeydeki kamu çalışanın eğitilmesi (hizmet-içi eğitim) ile ilgili hem düzenleme yapmak hem de doğrudan eğitim etkinliklerini yürütmek görevi de bu birim tarafından yerine getirilmektedir. Bu görevlerle Japon kamu personelinin değişen ulusal ve uluslararası koşullara hızlı bir biçimde ayak uyduran dinamik, bilgi ve yetenekleri yüksek özelliklere ulaştırılmasının hedeflendiği belirtilmektedir.³²⁹

2.6. Maaşlandırma Birimi

Maaşlandırma birimi her yıl Bakanlar Kurulu tarafından parlamentoya önerilecek ve yasa formunda düzenlenecek kamu görevlilerinin maaşlarındaki yıllık artış oranlarının ön çalışmasını yapmakla görevlidir. Bu amaçla sürekli olarak özellikle özel kesim çalışanlarının aldıkları maaşları saptamaya yönelik saha çalışmaları yürütülmektedir. Çok sayıda özel kesim çalışanın bordroları incelenmekte, onlarla anket veya mülakat yöntemleriyle kazançları ile ilgili bilgiler toplanmaktadır. Yıllık olarak yapılan bu araştırma etkinliği yanında kamu çalışanlarının maaşlandırma sisteminin etkililiği ve uygulanması ile ilgili öneriler de hazırlanmaktadır. Japon kamu yönetiminde çalışanların maaşlandırılması 'Maaşlandırma Yasası' hükümlerine göre yapılmaktadır.

³²⁹ Ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/whats_npa.html.

2.7. Hakkaniyet ve Soruşturmalar Birimi

Bu birim esas olarak kamu çalışanlarının çeşitli konularda yasalar çerçevesinde vereceği şikâyet ve talep dilekçeleri üzerine soruşturma ve idari takibat yapmaktadır. Soruşturmalar ilgili kişilerin ifadelerinin dinlenmesi ve diğer 'idari-yargısal' işlemleri içermektedir. Örneğin verilen idari cezalara yapılan itirazlar, çalışanların atama ve yer değiştirme işlemlerine karşı verdikleri dilekçeler, çalışma koşulları ve iş kazaları ile ilgili olarak yapılan talepleri değerlendirmek ve sonuçlandırmak bu departmanın önemli görevleridir. Birim görev alanına giren konularda tüm kamu kurumları ve çalışanlarına danışmanlık hizmeti de sunmakta ve ortaya çıkabilecek çeşitli uzlaşmazlık durumlarında arabuluculuk yaparak sorunların çözülmesi yönünde hizmet vermektedir. Birim, adına da yansıdığı gibi, Japon kültürünün önemli bir özelliği olan anlaşmazlıkların yasal veya benzeri önlemlerle çözülmesi yerine tartışarak ve tarafları uzlaştırarak çözme düşüncesi kamu çalışanları ve iş yaşamı ile ilgili uzlaşmazlık veya çatışmaların da benzer biçimde çözülmesini ve bu yolla hakkaniyetin sağlanmasını hedeflemektedir.

2013 yılı itibarıyla UFO'nun birimlerinde görev yapan personel sayısı, merkez birimlerinde toplam 440 görevli, taşra temsilciliklerinde ise toplam 157 görevli olmak üzere toplam 597 kişidir.

Kurum her yıl kendi bütçe önerisini hazırlar ve bunu doğrudan Bakanlar Kurulu'na sunar. Bakanlar Kurulunun belirlediği yıllık bütçedeki harcamalar ulusal genel bütçeden karşılanmaktadır.

Sonuç olarak, daha önce de belirtildiği üzere, Japon kamu personel rejiminin düzenlenmesi ve yönetsel işlevlerin yerine getirilmesi konusunda UPO üst düzey ve merkezi yetkilerle donatılmış ve oldukça sade, karmaşık olmayan hiyerarşik iç örgütlenme yapısıyla kendisine yasalarla çok açık bir biçimde ve detayları da belirtilmeden verilmiş olan görevleri yerine getirmektedir. Kurumun aldığı kararlar ve uygulamalar doğrudan Bakanlar Kurulu ve (bazı görevleri için) *Diet* tarafından kesinleştirilmekle birlikte bir uzmanlık konusu olan personel yönetiminin hemen hemen en önemli işlev ve süreçleri hiyerarşik yapılanma içerisinde mümkün oldu-

ğu ölçüde 'tarafsız' ve 'yarı özerk' bir kurum ve çalışanlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Merkezi ve bürokratik hiyerarşinin üst düzeyinde konumlanmış olma özelliği ile bu kurum (üst düzey yöneticiler hariç) bütün kamu çalışanlarının çalışma ilkeleri ve uygulamalarını yasalar çerçevesinde düzenlemekte (regülasyon), kimi süreçlerin doğrudan uygulaması ve bunun yanında çalışma yaşamı ile ilgili koşulların ve kamu çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi ve diğer benzer reform ve iyileştirme çalışmalarını gerçekleştirmek yönünde hizmet görmektedir.

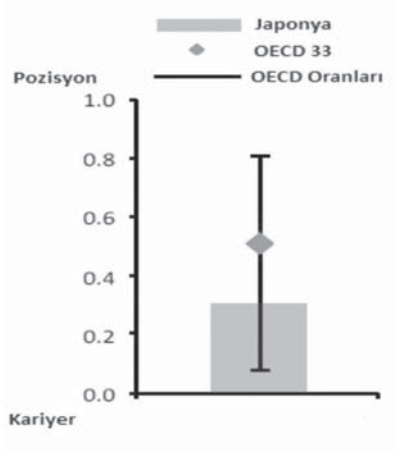
3. JAPONYA KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SÜREÇ VE UYGULAMALARI

Görevlendirme: UKHY kamu kesimindeki açık pozisyonların hizmete alma, terfi, tenzil-i rütbe veya transfer yollarıyla doldurulabileceğini hükmetmektedir. Ancak, UPO'nun istisnai durumları belirleme ve farklı uygulama yapabilme yetkisi de yasa ile verilmiştir (UKHY, Madde 35).

Japon kamu personel rejimine hizmete ilk giriş bütün kamu çalışanları için rekabete dayalı sınavla olmaktadır. Yine, bazı durumlarda rekabete dayalı olmayan sınav ve değerlendirme yapma yetkisi yasayla UPO'ya verilmiştir.

Japonya kamu personel rejiminde pozisyonların çok büyük bir kısmı kariyer sistemi esaslı olarak belirlenmektedir:

Grafik 5: Japon Kamu Kesiminde Pozisyon ve Kariyer Esaslı Görevlendirme Oranları



Kaynak: <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> (Erişim tarihi:15 Eylül 2015).

Kariyer sisteminin uygulamadaki ağırlığına nedeniyle işe giriş sınavları bireylerin uzmanlık, genel bilgi ve yeteneklerini ölçmek üzere hazırlanmaktadır. Bu sınavlar daha önce belirtildiği üzere UPO'nun İnsan Kaynakları Departmanı tarafından düzenli olarak örgütlenmekte ve merkezi olarak yapılmaktadır. Sınav ilanları iletişim organları yoluyla kamuya duyurulmaktadır. Sınav ilanları iletişim organları yoluyla kamuya duyurulmaktadır. Sınavlarda sorulacak soruları hazırlamaya veya hazırlatma konusunda UPO tam yetkilidir. Farklı insan kaynağı tipine göre girilebilecek farklı düzeylerde sınavlar bulunmaktadır. Örneğin 2012 yılında yapılan uygulama ile Uzmanlık gerektiren işler için bir sınav, genel hizmetler (rutin ofis işleri) için bir başka sınav, daha önceden belirli bir düzey özel kesim deneyimi olan adaylar için 'deneyimli personel sınavı' düzenlenmiştir.³³⁰ Bu sınavlarda başarılı olmak işe girişin kesinleşmesi demek değildir. Sınav sonuçları UPO tarafından değerlendirildikten sonra kamu kurumlarına gönderilmekte ve kurumlar kendi ihtiyaçlarına uygun olarak ilan edilen pozisyonlara uygun gördükleri adayları diğer de-

³³⁰ Ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf, s., 6.

ğerlendirmeleri de yaparak mülakat sınavları için davet etmektedir. Yasa hükümlerine göre atama yapılacak her boş pozisyon için o pozisyonun gerektirdiği sınavdan en yüksek notu alan ilk beş kişi arasından atama yapılabilmektedir. Sınav sonuçlarına göre atama yetkisi Bakanlar Kurulu üyeleri, Denetleme Kurulu başkanlığı, UPO, İmparatorluk ofis yöneticileri ve her bir kamu kurumunun en üst düzey yöneticisine verilmiştir. Anılan makamlar atama yetkilerini sadece doğrudan kendi çalışma çevrelerindeki pozisyonlar için kullanabilmektedirler. Diğer bir deyişle, bir kamu kurumunda personel atama yetkisi o kurumun en üst düzey yöneticisine ait olmaktadır. Bu yapılanma sonuç olarak atamalar konusunda merkezi sınavlarda başarılı olan adayların yerel olarak ilgili kurumlar tarafından doğrudan atanmasını sağlamaktadır. Merkeziyetçilik ve yerellik ilkesinin atamalar konusunda bütünleşik olarak işlediğini söylemek mümkün görünmektedir. Ulusal ölçekte merkezileşmiş ve rekabete dayalı eşitlikçilik hedefli bir ana sınav ve bunun sonuçlarına göre kurumların kendilerinin yapacağı seçmeler yoluyla hizmete alınma gerçekleştirilmektedir.

Tüm kamu görevlerine ilk kez atanan kişiler aday memur olarak atanmaktadır ve asaletleri 6 aylık deneme süresi sonunda başarı performansına göre onanmaktadır.

Merkezi yönetimde görev alacak kamu görevlileri arasında en çok rağbet gören sınav türü 1. Grup olarak nitelendirilen sınavdır. Bu sınavda psikoloji, eğitim bilimleri, sosyoloji, bilişim, mühendislik dalları, biyoteknoloji vb. toplam olarak 28 farklı ilgi alanından sorular bulunmaktadır. Ancak bu alanlar içinde en prestijli adayların kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarındaki soruları yanıtlayanlar olduğu belirtilmektedir. Mühendislik, bilim ve teknoloji alanlarında başarılı olmuş adayların yukarıda belirtilen alanlara göre işe yerleştirilme olasılıkları daha düşüktür. İlginç bir biçimde aynı eğilimin sadece kamu kesiminde değil, özel kesimde de sürdüğü belirtilmektedir.³³¹

331 Akira Nakamura, Japan's Civil Service Needs Reform: Human Resource Development in Transition, <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf>, s.4.

Terfi yoluyla görevlendirmelerde de ana ilke rekabete dayalı sınavlar da başarılı olmaktadır. Görevde yükselme sınavlarına açık bulunan pozisyonun hiyerarşik olarak daha altında çalışan görevliler girebilmekle birlikte bu konuda da UPO'ya girebilecek adayları belirleme ve sınırlama yetkisi de tanınmıştır. Aynı şekilde UPO tarafından belirlenecek istisnai pozisyon ve durumlar için kişilerin görevlendirilmesi sınav yerine geçmiş performansları esas alınarak yapılabilmektedir.

UPO tenzil-i rütbe ve transfer yoluyla görevlendirmeler konusunda detaylı hükümler içermemektedir. Ancak, görevden alınma konusunda düzenleyici hükümler yasada bulunmaktadır. Bunlar başka ülke personel rejimlerinde de yaygın olarak görülen, hapis cezası alma ve bu cezayı tamamlamama, disiplin cezası nedeniyle işten çıkarma durumunun üstünden 2 yıl geçmemiş olması, anayasayı değiştirmek ve/veya hükümeti zor yoluyla devirmeye yönelik faaliyet gösteren siyasi partiler veya örgütlerle ilişkisinin saptanması gibi gerekçelerdir (UKHY, Madde 38).

Sınıflandırma: Belirtildiği üzere UKHY Japon kamu görevlilerinin tümünü 'düzenli' ve 'özel' olmak üzere iki kategoriye bölerek tanımlamaktadır. Düzenli hizmetler sınıfında çalışan personel oldukça yalın bir kadro sınıflandırma sistemine tabi olmaktadır. Buna göre, hiyerarşi esaslı olarak tüm pozisyonlar 10 dereceye ayrılmaktadır. Merkez veya taşra örgütünde çalışmak aynı görev veya unvanda olursa bile farklı derecelere sahip olmayı mümkün kılmaktadır. Aşağıdaki tablo bazı kadro unvanlarının tipik olarak 10'lu derecelendirme sisteminde bulunduğu yerleri göstermektedir.

Şekil 5: Japon Kamu Kesimi Kadro Sınıflandırma Tablosu

DERECE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	YÜKSELEBİLECEĞİ POZİSYON
BAKANLIKLAR VE MERKEZİ YÖNETİM KURULUŞLARI		MEMUR		BİRİM ŞEFİ		MÜDÜR YARDIMCISI		MÜDÜR		DAİRE BAŞKANI	İDARİ BAKAN YARDIMCISI
											BÜRO GENEL MÜDÜRÜ
											BÜRO MÜDÜR VEKİLİ
YEREL KURULUŞLAR		MEMUR		BİRİM ŞEFİ		MÜDÜR YARDIMCISI		DAİRE BAŞKANI		DEPARTMAN YÖNETİCİSİ	BÜRO MÜDÜRÜ

Kaynak: [oecd.org/gov/pem/48668483.pdf](http://www.oecd.org/gov/pem/48668483.pdf). (Erişim tarihi: 15 Temmuz 2014).

Bu sınıflandırma dışında görev veya makam ayrıştırması Japon personel sisteminde kesinlikle mümkün değildir. Bunun da gerekçesi olarak Japon geleneklerinin en önemli bileşenlerinden biri olan 'bireysellik' yerine (ayrıcılık), takım halinde ve dayanışma içinde çalışma yoluyla eşitliği sağlamak gösterilmektedir. Bu yöntemle ücretlerdeki dağınıklık engellenmekte ve uzmanlıklar veya başka görevler için birbirinden ayrılmış ve bağlantısız ücret sistemleri üretmek mümkün olmamaktadır. Örneğin 'makam tazminatı' veya benzeri pozisyona özgü ayrıcalıklı ücretlendirme Japon sisteminde mümkün değildir.³³² Ancak, özellikle kamu işletmeciliği reformlarının bir sonucu olarak günümüzde performans değerlendirmesine dayalı ek ücretlendirme (PDÜ) Japon kamu yönetimi sisteminde uygulanmaktadır, bu konuya daha sonra değinilecektir.

Maaşlandırma: Daha önce belirtildiği üzere UKHY, tüm kamu görevlilerini iki ana sınıfa ayırmaktadır: 'Düzenli hizmetler' sınıfındaki memurların hemen hemen tamamının ücretleri UPO'nun kendi bünyesinde yaptığı değerlendirmeler ve oldukça ileri maaş analizleri sonucu³³³ her yıl hem

332 <http://www.oecd.org/gov/pem/48668483.pdf>, s, 6.

333 Bkz. İbid.

Bakanlar Kuruluna hem de Parlamento'ya öneri sunmasıyla belirlenmektedir (Özel hizmetler kategorisindeki personelin maaşları da parlamento tarafından çıkarılan yasa ile belirlenmektedir). Süreçle ilgili olarak örnek vermek gerekirse, 2013 yılında UPO bünyesinde 50 ve daha çok sayıda personel çalıştıran yaklaşık 12 500 özel kesim şirketinde çalışan herkesin maaşlarını incelemiştir. İş benzerliği, çalışılan bölge, hayat pahalılığı gibi ölçütler kullanılarak saptarılan özel kesim gelirlerinin kamu kesimi çalışanlarının gelirleriyle karşılaştırılıp eşitleme yönünde çalışmalar yapılmıştır. Bu alan çalışması yanında ülkenin çeşitli bölgelerinde şirket yöneticileri, çalışanlar ve çeşitli sivil toplum üyeleriyle ücretler hakkında görüşmeler yapılmıştır, kamuoyu ve siyasilerden gelen talepler değerlendirilmiş ve önerisi Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Özetlediğimiz bu süreç her yıl rutin bir şekilde UPO tarafından gerçekleştirilmektedir.

Japonya kamu personel sisteminde yıllık maaş belirlenmesi Japonya'da Parlamentodan geçen bir yasa ile kesinleştirilmektedir ve UPO'nun önerisini Bakanlar Kurulunun onayı üzerine İçişleri Bakanlığı bir hükümet tasarısı olarak Parlamento'ya sunmakta ve yasa oluşma süreci işlemektedir.

Uygulamada UPO'nun önerisinin genellikle hükümet tarafından esas alındığı ve çoğu kez kurumdan geldiği gibi Parlamento'ya sunulduğu belirtilmektedir. UPO bu konuda çok önemli bir işlev yerine getirmektedir. Başka bakanlıklar veya kamu kurumlarının maaş belirlenmesinde (Bakanlar Kurulu içi tartışmalar dışında) bir yetkisi yoktur. Örneğin Maliye Bakanlığı konu bütçeyi ve doğrudan kendisini de ilgilendirmesine karşın, ücret belirlenmesinde doğrudan söz sahibi değildir. Bunun yanında belirlenen maaşların bir yasa biçiminde yürürlüğe sokulması, sürece 'halkın temsilcilerinin' de katılmasını sağlamakta, bunun yanında en az bunun kadar önemli olarak, yasa olarak belirlendiği için, daha sonradan çeşitli saiklerle ücretler üzerinde oynama yapmak (yeni bir yasa çıkarmadan) mümkün olamamaktadır. Diğer bir deyişle örneğin hükümetlerin siyasi amaçlı olarak çalışan maaşları üzerinde mali yıl boyu düzenleme yapmasının önü kesilmiş olmaktadır. Belirtildiği üzere toplumsal eşitlik amaçlı bir personel sisteminde bazı çalışan kesimlerin avantaj sağlanmasına yönelik düzenlemeler siyasi iktidar tarafından yapılamamaktadır. Maaşları

arttırmanın yolu UPO'nun hazırlayıcı öneri temelli Bakanlar Kurulu kararının Parlamento'da yasalaşmasıdır.

Japon personel sisteminde çalışanların maaşlandırılması 3 ana yöntemle yapılmaktadır. Bunlar maaş, tazminatlar ve ek ödemelerdir. Maaşlar UPO tarafından öneri olarak belirlenirken dikkate alınan en önemli unsur özel kesim taban maaşının ölçüt olarak alınmasıdır. Belirtildiği üzere kamu kesimi maaşlarının özel kesim maaşlarıyla dengesinin sağlanması devletin en önemli hedeflerinden birisidir. Böylece nitelikli çalışanların özel kesime yığılması engellenmektedir. İkinci yöntem olan tazminatlar ise şu türlerden oluşmaktadır: Aile tazminatı, konut tazminatı, ulaşım tazminatı, uzak kentlerde yaşayan aileler için tazminat (çalışanların aileleri başka bir kentte yaşıyorsa tazminat verilmektedir), bölge tazminatları (özel kesimde ücretlerin daha yüksek olduğu bölgelerde çalışan görevlilere verilen ek tazminat), yönetici pozisyonlarında bulunanlara verilen tazminatlar, görev zorluğu tazminatı ve fazla mesai tazminatları. Ek ödemeler ise 2 grupta verilmektedir. Bunlardan birincisi dönem sonu primleridir. Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda iki kez yapılan bu ödemeler genel nitelik taşımaktadır. İkinci grup ek ödemeler ise başarı (çalışkanlık) tazminatlarıdır. Bu ödemeler performans değerlendirmesi sonucunda kişiye özel olarak belirlenmektedir.

Yükselme: Sistemin genel niteliğine uygun olarak, görevde yükselme konusunda da uygulanmaya çalışan temel ilkeler eşitlik ilkesi ve liyakat sistemidir. Bu konuda dikkati çeken özellik Japon iş yaşamı geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Bu geleneğe göre, özel veya kamu kesiminde olsun tüm çalışanlar kıdem esasına göre mutlaka terfi etmelidir. Terfilerde ana ilke kurumda (kamu görevinde) geçirilen yıldır.³³⁴ Performans değerlendirmesi terfilerden çok ücretlendirme aracı olarak kullanılmaktadır. Kıdeme bağlı yükselme iş güvencesi konusunda çalışanlara olumlu etki yapmakta ve bu da bireylerin örgütsel sadakatlerini yükseltmektedir. Ancak bu uygulamanın kurumlarda 'departmanlaşma' olgusunu arttırarak bürokrasi içi çatışmaların çözümünü zorlaştırdığı da öne sürülmektedir.³³⁵

334 Maheshrawi, Shiram, *A Dictionary of Public Administration*, Orient Blackswan, s.120. 2002

335 İbid, s. 123.

Yasal çerçeve ve ilkeler düzeyinde açık bir biçimde ilan edilen terfi kriterleri bulunmamakla birlikte, Japon geleneklerine bağlı olarak kıdem esaslı ve liyakata bağlı terfi tüm sistemin özünü oluşturmaktadır. Kimi pozisyonlar için görevde yükselme sınavları düzenlenmektedir. Hangi alanda ve ne zaman sınav açılacağına saptanma yetkisi ve bu sınavların yürütülmesi görev ve sorumluluğu bütünüyle UPO'ya aittir. Buna göre, UPO'nun belirlediği sınav ve benzeri değerlendirme yolları dışında UKHY'da belirtilen genel ilkeler doğrultusunda personel terfileri ilgili kurumların kendi bünyelerinde yapılmaktadır. Hiyerarşide en fazla terfi edilebilecek yerler konusunda çalışanların niteliklerine göre sınırlamalar bulunmaktadır. Daha fazla kadın çalışanın üst düzey pozisyonlara atanabilmesini sağlayıcı önlemler almak UPO'nun ilke ve amaçları arasında yer almaktadır.

UKHY'de kamu çalışanlarının sicilleri ile ilgili işlerin doğrudan Başbakan tarafından yönetileceği belirtilmiştir (UKHY, Madde 19). Buna göre, başbakan tüm kamu kurumlarının yöneticilerinden kurumlarında çalışanların sicillerinin tutulmasını istemek konusunda yetkilidir. Bu sicillerde yer alacak konu ve bilgilerin neler olacağı ise Parlamento tarafından kararlaştırılmaktadır.

Çeşitli Fonksiyonlar ve Özgün Uygulamalar: Kamu kurumlarında herhangi bir pozisyon boşaldığında UPO'nun aksine bir kararı olmadıkça o kadronun bağlı olduğu hiyerarşik üst makam dört yöntemle atama yapabilmektedir. Bunlar: 'görevlendirme' (*method of employment*), terfi yoluyla (*method of promotion*), 'tenzil-i rütbe' (*demotion*) ve transfer yöntemleridir. Görevlendirme yöntemi esas olarak sınav yoluyla olmakla beraber UPO'nun belirleyeceği durumlarda "rekabet sınavına dayanmayan" (UKHY madde 36.1) ve yetenek ve bilgisini kanıtlamış personelin tayini yoluyla da gerçekleştirilebilir. Bu gibi durumlarda bunun 'seçme yoluyla atama' olacağı yasa da açık biçimde ifade edilmiştir. Terfi yoluyla atama ise esas olarak atanacak pozisyondan daha düşük bir pozisyonda görev yapanların katılabileceği görevde yükselme türünden sınavlarla yapılmaktadır. Bu sınavların örgütlenmesi ve yürütülmesinden yine UPO sorumludur. Ayrıca UPO'nun bu sınavlara katılacak personel konusunda sınırlamalar getirme yetkisi de bulunmaktadır.

Tüm pozisyonlar için atanan ve yükseltilecek personelin 'asli' statüye geçmesi için altı ay o makamda görev yapması gerekmektedir. Ayrıca altı ayı geçmemek üzere bir göreve vekaleten atanma mümkündür ancak bu durum tüm kurumlar için UPO'nun iznine tabidir.

Tenzil-i rütbe ve görevden uzaklaştırma konularında ise UKHY'de belirtilen ilke çalışanların yasalar ve UPO tarafından konulan kurallara aykırı bir davranışları olmadığı sürece yapılamayacağı ilkesidir. Ancak bununla birlikte, çalışanın performansının yeterli bulunmadığı, sağlık nedenleriyle görevini yapamayacak hale gelmesi veya bulunduğu görev veya kadronun kaldırılması yasayla gerçekleştiği durumlarda tenzil-i rütbe yönteminin uygulanacağı da belirtilmiştir. (madde 78.) Tenzil-i rütbe durumunda çalışanların atandıkları yeni statüye uygun olarak ücretlendirilecekleri ve böylece gelir kaybına uğrayacakları konusu UKHY'de açık olarak belirtilmiştir (Madde 75.2). Özet olarak UKHY, kadro ihdas iptal ve değişiklik yetkisini yasa ile yapılması zorunlu olmayan durumlarda UPO'ya vermiştir. Diğer personel uygulamalarında da benzer bir biçimde olduğu üzere UPO bu konularda da üst düzey yetkili ve merkezi karar yetkisine sahip olan bir kurum özelliğini sergilemektedir.

Japon kamu personel rejiminde ilginç bir uygulama özel kesim ve kamu kesimi arasında çalışan değişimi programıdır. Bu uygulamaya göre programa katılan özel kesim şirketleri kamu kesimi çalışanlarını kendi bünyelerinde çalıştırmakta ve aynı şekilde özel kesim çalışanları da kamu kesiminde görev yapmaktadır. Bu değişim geçici süreler için olmakta ve kimi durumlarda çalışanların kadroları da kurumlar arasında aktarılabilir. Süreç, değişim talebinde bulunan çalışanların UPO'ya başvuruları ile başlamaktadır. UPO programa katılan kuruluşların kontenjanları ve adaylardan bekledikleri koşulları toplayarak başvuruları bunlar doğrultusunda değerlendirip sonuçlandırmaktadır. Özel sektöre geçici yöntemle transfer olan kamu çalışanları en çok 3 yıl için kamu çalışanı olarak tüm özlük haklarına sahip olmaya devam etmekte ancak tam zamanlı olarak bütün çalışmalarını ve hizmetlerini transfer oldukları şirket için yapmaktadırlar. Bu çalışanların aylıkları şirket tarafından ödenmektedir. Öte yandan yine üç yıllık bir dönem için (5 yıla kadar uzatmak mümkün

olarak) şirket çalışanları da kamu kesiminde çeşitli pozisyonlarda çalışabilmektedir. Bu kişiler kamu çalışanlarına verilen her türlü hak ve yardım paketinden tümüyle yararlanmaktadır. Aylıkları da kamu kesimi tarafından ödenmektedir. Her iki durumda da programa katılanların emeklilikleri dahil deneyimledikleri şirket sırlarını paylaşmaları, siyasi partilerle ilişki kurmaları ve kendi çıkarlarını ön plana çıkartan etkinliklerde bulunmaları ilgili yasa çerçevesinde yasaklanmaktadır.

2013 yılı verilerine göre, 2000 yılında bu program başladığından bu yana kamu kesiminden özel kesime değişim programı içinde nakil yapan toplam 155 çalışan bulunmaktadır. Aynı dönemde özel şirketlerden kamu kesimine geçiş yapan toplam personel sayısı ise 354 kişidir. Yine 2000 yılından bu yana özel kesimden kamu kesimindeki çeşitli pozisyonlara 'kalıcı kadro' esasıyla transfer yapılan görevli sayısı ise 1169 kişidir. Bu sayı tüm çalışanlar için kamu kesiminde görev almanın cezbedici bir yanı olduğunu göstermektedir.

Japon sistemine özgü bir başka uygulama ise emekli olmuş bir kamu görevlisinin iki yıllık bir süre sonunda yeniden, özellikle özerkliği olan kamu kuruluşları ve kamu işletmelerinde kamu hizmetine alınmasıdır. 'Amakudari' (*cennetten düşme veya altın paraşüt*) adı verilen bu uygulamanın emekli çalışanların 2 yıl sonra özel kesim kuruluşlarında ikinci işlerine başlaması biçiminde ki bir uygulaması da bulunmaktadır. Ancak bu uygulamanın kamu-özel kesim arası ilişkilerde yolsuzluğu arttırıcı etkisi olduğu da belirtilmektedir.³³⁶

Japon kamu çalışanları göreve başlarken hizmet yemini etmektedirler. Yasaların ve amirlerin emirlerine itaat, grev ve toplumsal çatışmalarda yer almama, siyasi faaliyetlerde bulunmama, memur prestijini sarsıcı etkinliklerde bulunmama, gizliliğin korunması, görevleri hakkıyla yerine getirme, özel kesimle iş ilişkilerine girmeme gibi belirlenmiş etik davranış ilkeleri doğrultusunda çalışmaları beklenmektedir.

336 Khondaker, Mizanur Rahman (2008), "Amakudari of Civil Servants in Japan: An Examination of the Vices and Virtues and Postulation of Reforms" Mart www.ic.nanzan-u.ac.jp/MCENTER/pdf/wp0703.pdf Erişim tarihi: 5 Şubat 2015.

Performans Değerlendirmesi: OECD ülkeleri dikkate alındığında Japon personel sisteminde performans değerlendirme uygulamasının oldukça yaygın biçimde kullanıldığını söylemek mümkün görünmektedir. Performans değerlendirme hemen hemen tüm kamu çalışanları için zorunludur. Her altı ayda bir amirler çalışanlara hem sözlü hem de yazılı olarak performans değerlendirme sonuçlarını iletmektedirler. Bu değerlendirmeler yapılan hizmetlerin yoğunluğu, zaman kullanımı, iş verimliliği, yetenek ve kişisel gelişim gibi çeşitli ölçütleri içermektedir. Yapılan değerlendirmeler birçok kamu çalışanı için ikramiye, fazla ödeme veya kalıcı maaş iyileştirmesi için kullanılmaktadır. Ödemeler çalışanın bulunduğu kademeye göre yüzde 8 ile yüzde 80 arasında değişmektedir.³³⁷ Belirtildiği üzere, performans değerlendirme düzenli hizmet kadrolarında bulunan personelin terfilerinde çok önemli bir ölçüt olarak kullanılmamaktadır.

Sendika Süreci: Japon kamu personelinin sendikalara üye olmak hakkı bulunmakla beraber grev yapma hakkı bulunmamaktadır. UKHY, kamu görevlerinde üst düzey ve yönetici (bir anlamda işveren) konumunda olan kişilerin kamu çalışanları sendika veya benzeri dayanışma örgütlerine katılmayacaklarını da belirtmektedir (Madde 108.3). Polis ve Sahil güvenlik mensupları da sendikalara üye olamamaktadır. Kamu çalışanlarının sendikalarının UPO'ya başvurarak bu kurum tarafından 'tanınmaları' ve faaliyet izni almaları bir zorunluluktur. Japon iş yaşamında her iş yerinin kendisine ait bir sendikasının olması ve bu sendikanın sadece bu iş yerinde yetkili olması geleneksel bir ilkedir. Buna bağlı olarak, merkezi yönetimde her bakanlık ve bağlı kuruluşlarda birer sendika bulunmaktadır. Buna göre her bakanlık kendi kurumlarında yetkili tek bir sendika ile görüşürken, UPO ise toplu sözleşme ve benzeri pazarlık görüşmelerini sendikaların konfederasyonları ile yapmaktadır.

Sendikalar federasyon yapısı altında örgütlenebilmektedirler. Ulusal ve yerel düzeyde çalışan kamu görevlilerinin sendikalarının iki büyük konfederasyonu "Kamu Hizmetleri Çalışanları Birliği" (*Alliance of Public Service Workers Unions*) ve "Kamu Çalışanları Sendikaları Birliği" (*Liasion of Pub-*

³³⁷ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> E.T. 3 Ocak 2015.

lic Workers' Unions) dir. İki konfederasyonun toplam üye sayısı yaklaşık 2100000 kişidir.³³⁸

Üst Düzey Yöneticiler: Günümüz Japonya kamu bürokrasisinde müstesarlar ve kurum yöneticileri konumunda yaklaşık 600 üst düzey yönetici görev yapmaktadır.³³⁹ Daha önce belirtildiği gibi, Japonya kamu personel rejiminde üst düzey yöneticiler ayrı bir kategori olarak sınıflandırılmalarından başlayarak diğer çalışanlardan daha farklı bir sisteme tabi bulunmaktadırlar. 2008 yılında çıkarılan bir yasaya göre üst düzey yönetici pozisyonlarına atanmaya aday olan çalışanlara devlet kariyer geliştirme eğitim ve kurs programları düzenlemektedir. Bu konuda temel ilke kamu personel sistemi içinden liyakat sistemini dikkate alarak ve söz edilen eğitimlerden geçmiş ve bilgi ve yeteneklerini sergilemiş çalışanların üst düzey yönetim pozisyonlarına atanmasıdır. Bu pozisyonlara atama konusunda Bakanlar yetkili olmakla birlikte "hükümetlerin değişmesi ile birlikte yöneticilerin görevden uzaklaştırılması ve yerlerine atama yapılması Japon kamu personel rejiminde sık görülen bir uygulama değildir."³⁴⁰ Üst düzey yöneticilerin atanması ve görevlerinden alınması konusu siyasal süreçlerden bağımsızlaştırılmıştır. Bu yöneticiler yasal bir zorunluluk olmamakla birlikte bir gelenek olarak 50'li yaşlarının ortalarında emekliye ayrılmaktadır.

Kamu yönetiminde üst düzey bürokratların siyasal otorite tarafından oluşturulan siyasa yapım sürecinde çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Parlamentoda kabul edilen yasa tasarılarının yaklaşık %92 sinin Japon merkezi üst düzey bürokrasisi tarafından oluşturulduğu belirtilmektedir.³⁴¹

338 ssl.jinji.go.jp/en/recommen/outline.pdf Erişim tarihi: 1 Şubat 2015

339 <http://www.unpan.org/Regions/AsiaPacific/PublicAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleId/1467/articleId/37883/Default.aspx>. Erişim tarihi: 8 Ocak 2015

340 <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> Erişim tarihi: 3 Ocak 2015.

341 Akira Nakamura, *Japan's Civil Service Needs Reform: Human Resource Development in Transition*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf>.

Japonya'da Meiji döneminde kurulan merkezi bürokrasi yapılanmasından başlamak üzere üst düzey bürokratlar güçlü ve ayrıcalıklı bir kesimi temsil etmektedirler. Özellikle Meiji döneminde kurulan Tokyo Üniversitesinin kuruluş amaçlarından birisi de üst düzey kamu yöneticilerine eğitim vermektir. Uzun yıllar boyunca üst düzey kamu yöneticiliği ile ilgili sınavlara sadece bu Üniversite mezunları katılabilmektedir. Diğer kurum mezunları ise daha zor olduğu belirtilen başka sınavlara girebilmekte ve hiyerarşide 'orta düzey' pozisyonlara erişebilmekteydiler. Günümüzde böyle bir zorunluluk olmamakla birlikte üst düzey bürokrat olabilmek için hala Tokyo Üniversitesi mezunu olmanın önemli bir avantaj olduğu söylenmektedir.

Çeşitli kaynaklar Japon personel sisteminin güçlü ve birçok ülke tarafından örnek alınacak niteliklerinden söz etmekle birlikte sistemin ana sorun alanı olarak 'üst düzey' bürokratlar konusunu işaret etmektedirler.³⁴² 19. yüzyıldan bu yana gelen gelenekler içinde ülkedeki en yetenek ve bilgili insanların üst düzey bürokrat olmaları için teşvik edilmeleri ve bu pozisyonlara yapılan atamaların bu 'elit' kesim içinden olmasına özen gösterilmekle birlikte bu kesimle ilgili özellikle ekonomik ve toplumsal kriz dönemlerinde yoğunlaşan bir 'memnuniyetsizlik' algısı bulunmaktadır. Krizlerin sorumlusu olarak bu kesimi gösteren Japon vatandaşlarının sayısı oldukça fazladır. Ancak bu algının ortaya çıkmasında yeni kamu işletmeciliği reformlarının sonucunda özellikle 2000'li yılların başlarından itibaren ortaya çıkan çok sayıda üst düzey bürokratik yolsuzluk skandallarının sayısındaki artış da rol oynamaktadır.³⁴³

Kamu personel rejimi açısından ayrıcalıklı bir konumda bulunan bu kesimle ilgili yapısal düzenlemelerin bir an önce yapılması konusunda Japon kamuoyunda genel bir yargının paylaşıldığını belirtmek mümkündür.

342 unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf Erişim tarihi 15 Eylül 2014

343 İbid., ve www.japantoday.com/category/opinions/view/reining-in-japan's-bureaucracy .

DEĞERLENDİRME

Japonya kamu personel rejimi bir bütün olarak ele alındığında başka ülkeler için örnek olarak alınabilecek yapısal ve kültürel birçok özelliğin varlığından söz etmek mümkündür. Özellikle, sistemin yerleşik, kurumsallaşmış ve buna karşılık oldukça basit yapısı dikkat çekmektedir. Bunun yanında evrensel ve demokratik ülkelerde yaygın kabul gören çağdaş kamu personel yönetimi yapılanma ve uygulamalarının ülkeye özgü gelenekler ve kültürel yapıyla uyum içinde işlemesi bir başka dikkat çekici özelliktir. Sistem, kamu çalışanları arasında personel yönetimi açısından eşitlik ve çalışanların refahını sağlamaya yönelik uygulamaları barındırmaktadır. Özellikle özel kesim çalışanları ve kamu kesimi çalışanları arasındaki nitelik ve çalışma koşulları farklarının ortadan kaldırılması yönünde çabalar göze çarpmaktadır.

Japonya merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi, yönetsel açıdan günümüz kamu yönetimi anlayışlarıyla uyumlu bir yapılanma başka ülkeler ve Türkiye tarafından örnek alınabilecek bir yapı oluşturmaktadır. Buna göre, uygulamaların 'tekdüze' bir biçimde ve üst düzey merkezi yönlendirme altında yapılmasını sağlayan çok güçlü ve teknik açıdan oldukça özerk bir yapı (UKHY ve UPO) ve bu yapının regülasyonu ve denetimi altında işleyen yerel kurum ve kuruluşlardaki personel yönetim fonksiyonları (özellikle işe girme, terfi ve atamalar) sistemin çok büyük aksaklıklarla karşılaşmadan sürmesini sağlamaktadır. Böylece yetki ve uygulamaların yaygınlaşarak çakışmaların oluşması ve sistemin zaman içinde daha da karmaşıklaşarak içinden çıkılmaz bir hal alması engellenmiş görünmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE İÇİN BİR MERKEZİ
PERSONEL HİZMETLERİ
ÖRGÜTLENMESİ MODELİ
“KAMU PERSONEL KURUMU”

TÜRKİYE İÇİN BİR MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ MODELİ "KAMU PERSONEL KURUMU"

Kamu personel yönetimi Dünyadaki ülke örnekleri ve Türkiye'nin idari deneyimi değerlendirilerek ihtiyaca binaen yeni bir model önerilmiştir. Bu modelin genel gerekçesi aşağıda yer almaktadır.

MEVCUT DURUM

Günümüzde Türkiye'de kamu personel sisteminin idaresinde ve işleyişinde özellikle Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB)'nin bağlı kuruluşu olan Devlet Personel Başkanlığı (DPB) esas yetkilidir. Bunlardan BÜMKO sistem idaresinde daha fazla söz sahibi iken, DPB sistemin işleyişine ilişkin görev üstlenmiştir. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ve ÇSGB sistemin içerisindeki diğer sorumlulardır. Kalkınma Bakanlığı, Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, Hazine Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı (mahalli İdareler yönünden) gibi kurumların kuruluş kanunlarında yer alan faaliyet alan ve görevleri açısından sistemin işleyişinde söz sahibidirler. Bu çok aktörlü yapı içerisinde, görev ve yetki mükerrerlikleri ve çatışmaları barındırmaktadır. Bu da işleyişe ilişkin problemleri ortaya çıkarmıştır. Bu problemleri dört ana başlık altında özetlemek mümkündür.

1. Mükerrerlik

A. Görev ve yetki çakışması

- i. Yerel ve merkezi düzeyde personel rejimine ilişkin her fonksiyonun birden fazla kurumun yetki ve sorumluluk alanında olması

B. Görev ve yetki çatışması

- i. Personel fonksiyonları yerine getirilirken, farklı düzeylerde örgütlenen (üst kurul / kurul, kurum, komisyon vb.) kurum ve kuru-

luşların farklı etki ve yetkinliklere sahip olması nedeniyle, yetkiye sahip kurumların kendi penceresinden bakması ve bu perspektiflerin birbiri ile zıtlık içermesi

2. İcraçı Merkeziyetçilik (Çok aktörlü ancak yönetilemeyen merkeziyetçilik)

- A. Kadro ihdas ve iptali başta olmak üzere, önemli yetkilerin icraçı kurumlar yerine, merkezde olması
 - ii. İcraçı birimlerin en basit personel işlemlerinde bile merkeze olan bağımlılığı ve bu bağımlılığın verimleri düşürmesi
 - iii. Kurumların kendi bütçelerine göre personel alamaması ve mevcut personel kontenjanlarının kullanımında serbest olamama
 - iv. Kullanılmayan açıktan atama kontenjanlarının devredilememesi nedeniyle ortaya çıkan sorunlar
- B. Kamu personel sisteminin katılığı ve değişime karşı güçlü direnç
- C. Kadro ihtiyacının tespitinde ve atamalarda merkeziyetçilik
- D. İşe alımlarda yerindenlik ilkesinin uygulanmaması

3. Koordinasyonsuzluk

- A. Politika yapımı ve uygulaması arasındaki ayrımın net olmaması
- B. Strateji belirleyen mekanizmaların yeterli düzeyde güçlü olmaması
- C. Uygulamadaki sorunları giderecek mekanizma ve kurumların yetersizliği ve yetkisizliği
- D. Merkezin ve icraçı birimlerin koordinasyon içerisinde çalışmaması, ilişkilerin kopuk olması, uygulamayı gözetecek birimlerin olmaması ve birbirlerini rakip görmeleri
- E. Çoklu aktörlerin bulunması, ancak koordinatör bir çatının bulunmaması
- F. Aktörlerin genel politika üretme yerine günlük işleyiş üzerinde durması

4. Karmaşıklık

- A. Sürekli olmayan politikalar
- B. Reform girişimlerinin bütüncül olmaması
- C. Sistemin güncel sorunlara çözüm üretmekte zorlanması
- D. Enformel ilişkilerin önem kazanması
- E. Kurumsal, yapısal ve hukuki dağınıklık
- F. Küresel, bölgesel, dönemsel ve durumsal etkilerin yarattığı baskı
- G. Hukuki karmaşa

ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1. Mükerrerliği ortadan kaldıran önlemler

- A. Görev, yetki, sorumluluk ve örgüt açısından bir tekrara düşmemek
- B. Yeni oluşturulacak örgütü göz önünde bulundurarak mevzuatta basitleştirme, yapıda sadeleşme
 - i. Öncelikle yeni bir kurumsal yapının oluşturulması, daha sonra bu kuruma dayalı olarak mevzuatın gözden geçirilerek değiştirilmesi
- C. Aynı veya benzer görevlere sahip birimlerin gözden geçirilerek birleştirilmesi, tekleştirilmesi veya yeni bir birime devredilmesi
- D. Sistemin temel sorumlu birimlerinin belirlenmesi ve ilgili birimin o konuda münhasıran yetkilendirilmesi
- E. Örgütsel yapıda kurum ve kurul yapısının işlenmesi ve diğer birimlerle ilişkilendirilmesi

2. İcraçı merkezîyetçilikten düzenleyici ve denetleyici merkezîyetçiliğe

- A. İcraçı merkezîyetçilikten düzenleyici merkezîyetçiliğe geçiş temel ilke olmalıdır
 - i. Merkezden kontrol eden, genel sınırları çizen; ancak yerele de hareket alanı sağlayan, yerel ile koordinasyonu sağlayan, çatışmaları azaltan, icraçı birimleri temsil eden bir düzenleyicilik
- B. Subsidiarity (Kamu hizmetini en iyi uygulayacak birim ve kademe hangisi ise o düzeyde sorun tespiti ve çözümü)
- C. Yapılacak ihtiyaç analizi sonucunda belirlenen yetkilerin uygun icraçı birimlere/düzeylelere devredilmesi
 - i. İşe alma genel yeterliğinin tespitinde merkezîyetçilik
 - ii. İşe alımlarda mesleki bilgi ve yetenekte yerindenlik

3. Strateji belirleyen, politika yapan ve koordine eden yeni kurumun ve kurumsal zihniyetin inşası

- A. Mevcut durum analizinde ifade edilen temel sorunları çözen ve ayrıntıları bir sonraki bölümde ifade edilen bir üst kurulun kurulması önerilmektedir
 - i. Üst kurulun esas görevi strateji ve politikaların belirlenmesi ve bu politikaların uygulanmasının denetlenmesidir.
- B. Yalnızca yapısal değil aynı zamanda zihinsel bir dönüşümün sağlanması gerekmektedir
 - i. e-Dönüşümü temel alan, vatandaşa öncelik veren ve hizmet eden bir anlayışla kurumsallaşma
 - ii. Şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla bilgi, belge akışının ve personel hizmetlerinin elektronik ortamda bütünlüklü bir şekilde sunulması
 - iii. Memur yetki, görev ve sorumluluk belirlenirken vatandaş beklenti ve önceliklerine önem verilmesi
 - iv. Merkezden denetimin var olan sistemlerle bütünleştirilerek yerine getirilmesi.

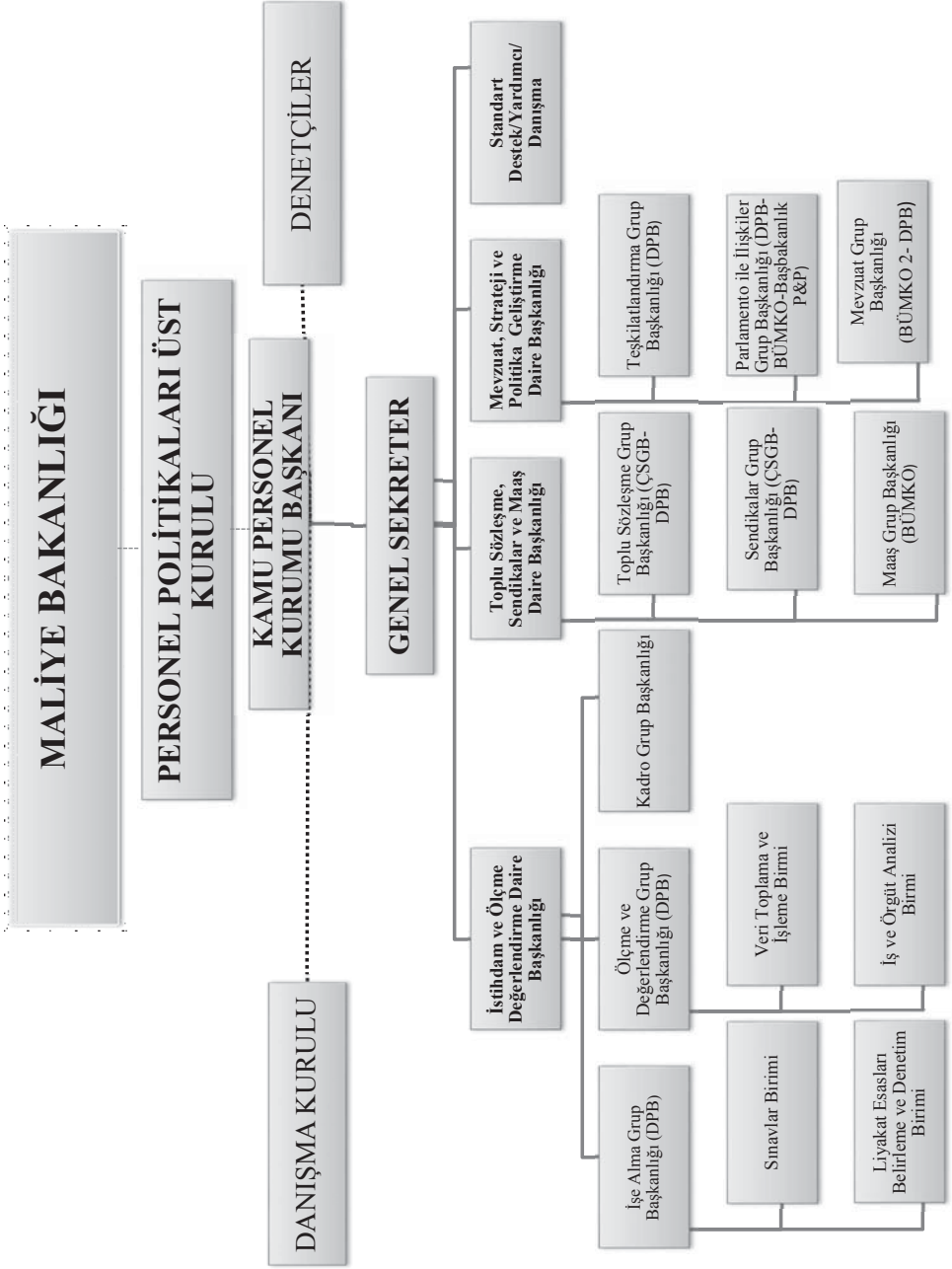
4. Sadeleşme

A. Personel politikalarına bütüncül bakış

- i. Sürekli iyileştirme (Kaizen)
 - a. Güncel gelişmelerin takip edilmesi ve bu gelişmelerin personel sistemi ile bütünleştirilmesi.
- ii. En iyi uygulamaların tespiti, var olan uygulamalarla karşılaştırılması (Benchmarking) ve Türkiye'ye özgü koşulların göz önünde bulundurularak adapte edilmesi.
 - a. İhtiyaç analizinin yapılması.
 - b. En iyi uygulamaların değerlendirilmesi.
 - c. Türkiye'nin gerçek ihtiyaçlarına uygun yapılanma.
- iii. Sistemin ve örgütsel yapının sadeleşmesi.
 - a. e-Örgütlenmeye dayalı sadeleştirmeyi esas alan anlayışın icracı birimlere yansıtılması.
 - b. Süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi ve yapılandırılması, bu kapsamda oluşturulacak yeni sistem, yapı ve süreçlerin bilişim teknolojilerini temel alması.

5. Reform İhtiyacı ve Yöntemi

- ##### A. Personel reformunun tek elden yapılması ve sorumlu bir örgütün oluşturulması ve reformun bu kurumsal yapıya emanet edilmesi
- i. Öncelikle kurumsal yapının inşa edilmesi gerekmektedir. Reformun hem çerçevesini çizecek hem de reformu yönlendirecek olan bu kurum, uygulamaları koordine ederek, yapısal ve zihinsel dönüşümü gerçekleştirebilecektir.



ÖNERİLEN ÖRGÜTSEL YAPI

Kamu personeli ve personel hizmetleri konusunda merkezi düzeyde örgütlenmiş strateji geliştiren, politika üreten, danışmanlık yapan, idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişiliğine sahip, Maliye Bakanlığı'nun ilgili kuruluşudur.

Önerilen model, personel politikaları üst kurulu ve kamu personel kurumundan oluşur.

Kapatılacak ve Birleştirilecek Kurumlar

Devlet Personel Başkanlığı'nın kapatılması ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün personel ile alakalı birimleri ile birleştirilerek Maliye Bakanlığı ile ilgili yeni bir kurum oluşturulması öngörülmektedir.

Personel Politikaları Üst Kurulu

Üst kurulun temel görevi personel politikaları konusunda stratejilerin belirlenmesidir. Bu doğrultuda Kurul, personel politikalarının uygulama, standart ve ilkelerini belirleyen, dünyadaki gelişmeleri takip eden, çalışma ilişkileri ve maaş politikalarını belirleyen, paydaşların temsilini sağlayan sendikalar ve parlamento ile ilişkileri yürüten, hükümet için personel politikaları hakkında tavsiye kararları alan, reform politika ve yönetimini belirleyen, mevzuatın güncelliğini takip eden, Kamu Personel Kurumunun yıllık faaliyetlerini denetleyen bir yapıda olacaktır.

Üst kurul 7 üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, yedi üye arasından bir üyeyi başkan olarak atar. Başkan ve üyelerin görev süresi 5 yıldır. Başkan ve üyeler bir defaya mahsus olmak üzere yeniden seçilebilir. Üyelerin dağılımı aşağıdaki gibidir:

1. Aşağıdaki koşulları sağlayan, biri Başbakanlık'tan, biri Maliye Bakanlığı'ndan, diğeri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan en az 12 yıl kamu sektöründe çalışmış ve personel yönetimi birimlerinde en az daire başkanlığı pozisyonunda görev almış 3 bürokrat üye,
2. Danıştay üyeleri arasından bir üye,

3. Sayıştay üyeleri arasından bir üye,
4. Yükseköğretim kurumlarında kamu yönetimi veya kamu hukuku alanında uzmanlaşmış bir profesör veya doçent üye,
5. Sendikadan (Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonlarının göstereceği birer aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek) bir üye,

Üst Kurulun Görev ve Yetkileri

1. Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak
2. Personel politikalarını belirlemek ve bu konuda hükümete danışmanlık yapmak
3. Kurumun üst düzey yöneticileri (başkan ve genel sekreteri) için yüksek disiplin kurulu olarak görev yapmak ve yargılanmasına izin vermek
4. Kurumun yıllık faaliyet raporlarını değerlendirmek, denetlemek ve onaylamak. Faaliyet raporunun onaylanmaması durumunda, üst kurul, gereği için ilgili bakana öneride bulunur.
5. Uluslararası personel politikalarının ve düzenlemelerinin takibi ve bunlara uyumlu politikalar üretmek
6. Kalkınma planı, hükümet programları vb. diğer üst düzey strateji belgeleri ve politikalarında kamu personel politikalarını uyumlu hale getirici çalışmalar yapmak
7. Çalışma usul ve ilkeleri konusunda temel standartları ve yöntemleri belirlemek
8. Kamu personel sistemi ve işleyişi ile ilgili mevzuata ilişkin görüş bildirmek

9. Talep üzerine memur sendikaları ile hükümet arasında yapılan toplu sözleşme görüşmelerinde, gerektiğinde uzlaştırıcı görevi yapmak
10. Kamu personel rejimi reformunu yürütmek ve işleyişini takip etmek
11. Kamu personel sisteminin işleyişi ile ilgili BİMER, Kamu Denetçiliği Kurumu vb. kanallarından ulaştırılan şikayet ve önerileri, ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, sonucunu takip etmek

Kamu Personel Kurumu Başkanlığı

Kadro ihdası, kadroların değiştirilmesi ve serbest kadroların kullanılması konusunda icracı birimler yetkili olmak kaydıyla, görev çakışması ve çatışmalarını ortadan kaldırmayı amaçlayan, icracı olmayan, düzenleyici, strateji belirleyen, politika yapan ve koordine eden merkezi bir kurumdur.

Başkan

Başkan müşterek kararname ile atanır.

Genel Sekreter

Kurum başkanı adına, kurumun teşkilat, personel ve araç-gereç işlerini yöneten kişidir. Kurum başkanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanır.

Danışma Kurulu

Başbakanlık ve hizmet bakanlıklarının personel daire başkanları ve/veya personel genel müdürleri danışma kurulunun doğal üyesidir. Kurum başkanının başkanlığında, üç ayda bir toplanır. Kurulun gündemi, kurul üyelerinin önerileri doğrultusunda genel sekreter tarafından oluşturulur.

Kurum Denetçileri

Kurum içi ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personel birimlerinin denetim yetkisine sahiptir. İş ve örgüt analizi birimlerinin ürettiği kurallar açısından yerindelik denetimi yapar. Başkanın görevlendirmesi veya üst kurulun talebi halinde re'sen veya şikâyet üzerine kamu kurum

ve kuruluşlarının personel işleyişlerini yerinde denetleme, raporlama ve ilgili birimlere iletmekle yükümlüdür. Tüm denetim raporları üç ayda bir ara rapor ve yıllık genel rapor haline getirilir ve danışma kurulunda tartışılır, üst kurula iletilir ve internet ortamında kamuoyu ile paylaşılır. Kimlerin denetçi olacağı ve çalışma usulleri yönetmelikle düzenlenir.

Kurumun Görev ve Yetkileri

1. Personel rejimine ilişkin strateji, uygulama esasları ve eylem planlarını belirlemek, bu konuda koordinasyonu sağlamak; personelin hukuki ve mali statüsü esaslarını belirlemek; mevzuatı geliştirmek ve mevzuat birliği sağlamak; personelin kadro ve pozisyon işlemlerine ilişkin örgüt ve iş analizine dayalı norm kadro esaslarını belirlemek ve uygulanmasını sağlamak;
2. İcracı birimlerin görüşleri temelinde kadro ve pozisyon planlarının Maliye Bakanlığı ile işbirliği içerisinde hazırlanması ve geliştirilmesi; kadro ve pozisyon ihdas ve serbest bırakma için genel politikaları belirlemek ve uygulanmasını sağlamak; kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve örgüt analizine dayalı personel ihtiyaçlarının belirlenmesine yardımcı olmak ve bunlara dayalı denetim yapmak; personel politikalarının uygulanmasına ilişkin plan, proje, ilke, yönetmelik ve talimatları çıkarmak;
3. Üst kurulun tavsiye kararlarını değerlendirmek ve uygulanabilir hale getirmek; icracı birimlerin personel işleyiş ve ilişkilerinde icracı birimlere danışmanlık hizmeti vermek,
4. Kamu personelinin mali statüsünü belirlemek, yurt dışı ve yurt içi maaş, ücret, tazminat, ikramiye ve diğer mali haklar gibi her türlü ödemeye ilişkin genel ilkeleri düzenlemek,
5. İşe alma, atama ve sınav ilke ve esaslarını düzenlemek,
6. İş ve örgüt analizine dayalı olarak kurumların merkez, taşra ve yurt dışı birimlerinin kurulması, değiştirilmesi ve kaldırılması hakkında yöntem belirlemek ve görüş bildirmek,
7. Personelin sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler yapmak, ilke ve esasları belirlemek,

8. Personelin yetiştirilmesi ve eğitimine ilişkin genel strateji ve uygulama politikalarını belirlemek,
9. Personelin değerlendirilmesine, ödüllendirilmesine ve disiplin işlemlerine ilişkin görev ve esasları belirlemek,
10. Personel mevzuatının başka bir kamu kurum ve kuruluşuna bırakmadığı her türlü personel hizmetini yürütmek,
11. Kamu personel mevzuatının hazırlanması konusunda görüşmek,
12. Kamu personel sistemine ilişkin istatistikleri toplamak,
13. Sendikalar konusunda görüş vermek.

Kamu Personel Kurumu

- İstihdam ve Ölçme Değerlendirme Daire Başkanlığı
 - İşe Alma Grup Başkanlığı
 - Sınavlar Birimi
 - Liyakat Esasları Belirleme ve Denetim Birimi
 - Ölçme ve Değerlendirme Grup Başkanlığı
 - Veri Toplama ve İşleme Birimi
 - İş ve Örgüt Analizi Birimi
 - Kadro Grup Başkanlığı
- Toplu Sözleşme, Sendikalar ve Maaş Daire Başkanlığı
 - Toplu Sözleşme Grup Başkanlığı
 - Sendikalar Grup Başkanlığı
 - Maaş Grup Başkanlığı
- Mevzuat, Strateji ve Politika Geliştirme Daire Başkanlığı
 - Teşkilatlandırma Grup Başkanlığı
 - Parlamento ile İlişkiler Grup Başkanlığı
 - Mevzuat Grup Başkanlığı
- Standart Destek/Yardımcı/Danışma Daire Başkanlıkları

EK 1. ÜLKE KARŞILAŞTIRMA TABLOSU

	İngiltere	ABD	Japonya	Türkiye
Merkezi Personel Kanunu	Mevcut	Mevcut	Mevcut	Mevcut
Merkezi Personel İdaresi	Sınırlı Yetkili (Strateji ve koordinasyon ile sınırlı)	Mevcut	Mevcut	Mevcut
Kadro iptal/İhdas	Ademi Merkezi Merkezi (üst düzey)			Merkezi
Maaş yetkisi	Ademi Merkezi Merkezi (üst düzey)	Merkezi	Merkezi	Merkezi
Hizmete alma	Ademi Merkezi Merkezi (üst düzey)	Ademi Merkezi	Merkezi	Merkezi
Yükseltme	Ademi Merkezi Merkezi (üst düzey)	Ademi Merkezi	Ademi merkezi	Ademi Merkezi
Sınıflandırma	Ademi Merkezi Merkezi (üst düzey)	Merkezi	Merkezi	Merkezi
Diğer fonksiyonlar	Ademi Merkezi Merkezi (üst düzey)	Ademi Merkezi	Ademi Merkezi	-
Sendika Kurma Hakkı	Mevcut	Mevcut	Mevcut	Mevcut
Grev hakkı	Mevcut	Mevcut Değil	Mevcut Değil	Mevcut Değil
Üst düzey yönetici grubu	Mevcut	Mevcut	Mevcut	Mevcut Değil

MEVCUT DURUM

Ademi Merkezi (İngiltere)

ABD

Türkiye

Merkezi (Japonya)

ÖNERİLEN MODEL

Ademi Merkezi (İngiltere)

Türkiye

ABD

Merkezi (Japonya)

EK 2. KAMU PERSONEL ÖRGÜTLENMESİNİN ÜLKE KARŞILAŞTIRMASI

	İngiltere	ABD	Japonya
Merkezi Personel Yasası	Var	Var (M)	Var
Strateji ve Planlama	M	M (OPM)	M
Maaş	B		M
Kadro	B	Y	M+B
İşe Alma	B	M (R)-Y (U)	M+B
Sendikalar	B	Y (Eyalet)	B
Toplu Sözleşme Maaş	B	Y (Eyalet)	M
İş Tanımı İş analizi	B	Y	M+B
Performans/ Terfi	B	M-Y (OMB)	M+B
Üst Düzey	M	M (SES)	M
Gözetim	M	M (OMB) -Y	M

M: ABD Sistemindeki Federal Hükümeti temsil etmektedir.

Y: ABD özelinde eylemci kurulları temsil etmektedir.

B: Bakanlıkları temsil etmektedir.

EK 3. TÜRKİYE KAMU PERSONEL ÖRGÜTLENMESİ YETKİ-GÖREV ÇAKIŞMASI (Düzenleyici (D)-Uygulayıcı (U))

AKTÖRLER	Strateji ve Planlama	Maaş	Kadro	İşe Alma	Sendikalar	Toplu Sözleşme Maaş	İş Tanımı İş analizi	Performans/ Terfi	Üst Düzey	Gözetim	Hizmet Alımı
Başbakanlık	(D)								(D) (U)		
BÜMKO	(D) (U)	(D)	(D)								
DPB			(D)	(D)	(D)						
ÇSGB					(D)						
Eylemci Birimler- Kurumlar	(U)			(U)			(U)	(U)	(U)		
Bakanlar Kurulu	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)	(D)
Kalkınma Bakanlığı	(D)										
Üniversiteler											
KİK											(D)
Dernek-Şirket- Vakıf											
Kamu Görevlileri Hakem Kurulu						(D)					

EK 4. TÜRKİYE KAMU PERSONEL ÖRGÜTLENMESİ YETKİ-GÖREV ÇAKIŞMASI (Somut Maddeler)

	Başbakanlık	Maliye Bakanlığı- BÜMKO	DPB	ÇSGB	Bakanlar Kurulu	Kalkınma Bakanlığı	Kamu Görevlileri Hakem Kurulu
Strateji ve Planlama	1984 tarih ve 3056 sayılı Kanun 9/a	1983 tarih ve 178 sayılı KHK 10. madde; 5018 sayılı Kanun 30. madde;	1984 tarih ve 217 sayılı KHK 3. madde		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri	2011 tarih ve 641 sayılı KHK 2. madde	
Maaş		1983 tarih ve 178 sayılı KHK 10. madde	1984 tarih ve 217 sayılı KHK 3. madde		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri		
Kadro		2003 tarih 5018 sayılı Kanun; 190 sayılı KHK	1984 tarih ve 217 sayılı KHK 3. Madde; 190 sayılı KHK		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri; 190 sayılı KHK		
İşe Alma			1984 tarih ve 217 sayılı KHK 3. madde		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162., maddeleri		
Sendikalar		2001 tarih ve 4688 sayılı Kanun 42/b	1984 tarih ve 217 sayılı KHK 3 / n, 12 / A; 2001 tarih ve 4688 sayılı Kanun 42 / b	1985 tarih ve 3146 sayılı Kanun 9. madde ve 2001 tarih ve 4688 sayılı Kanun 42 / a	1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri		

Toplu Sözleşme Maaş		2001 tarih ve 4688 sayılı Kanun 29. madde; 34. madde	2001 tarih ve 4688 sayılı Kanun 29. Madde 34. madde		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri	2001 tarih ve 4688 sayılı Kanun 34. madde
İş Tanımı/İş analizi			1984 tarih ve 217 sayılı KHK Madde 3		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri	
Performans/ Terfi					1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. maddeleri	
Üst Düzey	1984 tarih ve 3056 sayılı Kanun 9/e-f (Atama-sicil vs.)		1984 tarih ve 217 sayılı KHK Madde 3; 9/f (Eğitim)		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162., maddeleri	
Gözetim			1984 tarih ve 217 sayılı KHK 3/g		1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162., maddeleri	
Hizmet Alımı					1982 Any. 88., 91. 112., 115., 162. md. maddeleri	

EK 5. KAMU PERSONEL POLİTİKALARINDAN SORUMLU KURUMLAR VE GÖREVLERİ

1. BAŞBAKANLIK

1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun:

Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü:

Madde 9 – Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) Devlet Teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensipleri tespit etmek, direktifler vermek, önlemler almak ve koordinasyonu sağlamak,
- e) Müşterek kararı gerektiren atamaların mevzuata uygunluğunu incelemek, kararları hazırlamak, onaya sunulması için gerekli işlemleri yapmak ve yayımlanmasını sağlamak,
- f) Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,
- g) Başbakanlık Merkez Teşkilatının personel politikasını tespit etmek, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesini sağlamak,

2. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BÜMKO)

1983 tarih ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Madde 10-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü:

- f) (Değişik bent: 20/08/1993 - KHK - 516/3 md.; İptal: Anayasa Mahkemesi 'nin 25/11/1993 tarih ve E.1993/47, K.1993/49 sayılı Kararı ile; Yeniden düzenlenen bent: 19/06/1994 - KHK - 543/3md.) Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası

ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak,

- o) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgarî bedelleri belirlemek, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmak.
- r) Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri ile bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) ve 18.6.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavileriyle ilgili ilaç kullanımında, gerektiğinde ilaçların eşdeğerlikleri dikkate alınarak tespit edilecek her türlü referans fiyatlar üzerinden bedellerinin ödenmesini bedeli ödenecek ve ödenmeyecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin % 20'sine kadar katılım payı alınmasını sağlamak ve bu hususlara ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmek.

2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi

29. Madde- – (Değişik: 4/4/2012-6289/19 md.)

Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır.

Kamu İşveren Heyeti, Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşur.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu

34. Madde- (Değişik: 4/4/2012-6289/24 md.)

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;

a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından

Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye,

b) Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye,

c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,

d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,

e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,

olmak üzere onbir üyeden oluşur.

Uygulamanın izlenmesi

Madde 42 – Bu Kanunun uygulanmasında;

a) Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kuruluşu, yetkili organlarının oluşumu ve bu organların çalışma usulleri ile görevleri, sendika ve konfederasyonların tüzel kişi olarak hak ve yükümlülükleri ve faaliyetleri gibi konularda karşılaşılabilecek sorunları gidermeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

b) Personel konularına ilişkin olarak karşılaşılabilecek sorunları Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığı,

Yetkilidir.

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi

Madde 30- Maliye Bakanı, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulanmasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Birim Yönergesi uyarınca BÜMKO'nun doğrudan kamu personel politikasına yönelik faaliyet gösteren birimleri ve görevleri:

- **Kadrolar Dairesi**

MADDE 11 - (1) Kadrolar Dairesinin Görevleri;

- 1- 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci maddesinde belirtilen yükseköğretim kurumlarının yılı bütçe kanunu ile belirlenen ilave atama izinlerinin dağılımına ilişkin Bakanlığımız önerisini hazırlamak.
- 2- 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşları için yılı merkezi yönetim bütçe kanunuyla belirlenen toplam atama izin sayısının kurumlar bazında dağılımına ilişkin hazırlanacak Başbakan onayına esas Bakanlık teklifini hazırlamak.
- 3- 190 sayılı KHK'nın 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşları için ihtiyaç duyulan sürekli işçi kadrolarını vize etmek, vizeli sürekli işçi kadrolarında unvan ve birim değişikliğine izin vermek. Boş sürekli işçi kadrolarından uygun görülenlerin iptaline yönelik Başbakan onayı hazırlamak.
- 4- 190 sayılı KHK'nın 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşları adına tahsis edilmiş bulunan sürekli işçi kadrolarından boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılmasına izin vermek.
- 5- 5620 sayılı Kanuna göre geçici işçi pozisyonlarını vize etmek.
- 6- Kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdam edecekleri sözleşmeli personele ilişkin pozisyonun sayısını, unvanını, niteliklerini, sözleşme ücretlerini ve sürelerini 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde belirlemek.
- 7- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereği, kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatı uyarınca kadro karşılıksız ve 657 sayılı Kanununun ek geçici 16 ncı maddesi ile yükseköğretim mevzuatı uyarınca çalıştırdıkları sözleşmeli personelin unvan, sayı ve ücretlerini gösterir cetveller ile tip sözleşme örneklerini vize etmek.

- 8- 375 sayılı KHK'nın ek 6 ncı maddesi kapsamında büyük ölçekli olduğu tespit edilen bilgi işlem birimlerinde istihdam edilecek personele ilişkin pozisyon sayısı, niteliği, sözleşme ücreti, çalışma süresi, hizmet sözleşmesi örneğini vize etmek.
- 9- Kamu kurum ve kuruluşlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası gereği çalıştıracakları geçici personele ilişkin Bakanlar Kurulu karar taslağını hazırlamak veya kurumlarca hazırlanan Bakanlar Kurulu karar taslaklarına dair görüş bildirmek ve söz konusu personelin tip sözleşme örneklerinin vize işlemlerini yapmak.
- 10- Kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin norm kadro çalışmalarını sonuçlandırmak amacıyla oluşturulacak komisyonda temsilci bulundurmak.
- 11- Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihdas taleplerini değerlendirmek.
- 12- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait tutulu kadroların serbest bırakılması ve kadro değişiklik tekliflerini inceleyerek Bakanlar Kurulu kararına esas olacak görüş bildirmek.
- 13- Kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarının dağılımındaki değişikliklerin onay işlemlerini gerçekleştirmek.
- 14- 657 sayılı Kanununun 86 ncı maddesi çerçevesinde boş kadrolara açıktan vekil atanmasına izin vermek.
- 15- 190 sayılı KHK kapsamına dahil kurumların personel istihdamına dair konularda kadro ve iş analizleri yapmak ve gerekli evrakı tetkik etmek.
- 16- Teşkilatlanmaya ilişkin mevzuat kapsamında kamu idarelerinin taleplerini değerlendirmek ve görüş vermek.
- 17- Resmi İstatistik Programı çerçevesinde kamu istihdam verilerini konsolide etmek ve talep halinde ulusal ve uluslararası kuruluşlara bildirmek.
- 18- Düzenleyici ve denetleyici kurumlara yapılacak naklen geçişlere ilişkin görüş bildirmek.
- 19- Verilecek diğer görevleri yapmak.

- **Personel Mevzuatı Dairesi (I)**

MADDE 12 - (1) Personel Mevzuatı Dairesi (I) in Görevleri;

- 1- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri (yiyecek ve giyecek yardımı, avukatların vekâlet ücretleri ve fazla çalışma ücretleri hariç),
- 2- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu hükümleri,
- 3- Yüksek Hakimlik Tazminatı,
- 4- Diğer kanunların Makam Tazminatına ilişkin hükümleri,
- 5- Temsil Tazminatı,
- 6- Görev Tazminatı,
- 7- Taban Aylığı,
- 8- Kıdem Aylığı,
- 9- Yabancı Dil Tazminatı,
- 10- Aile, Doğum ve Ölüm Yardımı,
- 11- Yan Ödeme Kararnamesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlar, konularına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek.
- 12- Verilecek diğer görevleri yapmak.

- **Personel Mevzuatı Dairesi (II)**

MADDE 13- (1) Personel Mevzuatı Dairesi (II) nin Görevleri;

- 1- Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin aylık ve diğer mali hakları (ek ders ücretleri ve makam tazminatı hariç),
- 2- Öğretim elemanlarının aylık ve diğer mali hakları (makam tazminatı hariç),
- 3- Kamu idarelerinin yeniden yapılandırma sürecinde personelin geçişi ve bunların mali haklarına ilişkin düzenlemeler,
- 4- Devlet memurlarına ödenen fazla çalışma ücretleri,
- 5- Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine döner sermayeden yapılan ödemeler,
- 6- Avukatların vekalet ücretleri,

- 7- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun uyarınca fark tazminatı ve şahsa bağlı haklara ilişkin uygulamalar,
- 8- Devlet Memurlarına yapılan giyecek ve yiyecek yardımı,
- 9- Geçici köy korucularının mali hakları,
- 10- Personel Kanunları ve diğer kanunlarla düzenlenmiş ve Devlet memurları ile diğer kamu personeline ödenen tayın bedeli, ek tazminat, ek ücret, ödeme, ek ödeme, huzur hakkı, huzur ücreti, ikramiye, ödül, prim ve benzeri haklar, konularına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek.
- 11- Verilecek diğer görevleri yapmak.

- **Maaş ve Yük Hesabı Dairesi**

MADDE 14 - (1) Maaş ve Yük Hesabı Dairesinin Görevleri;

- 1- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki personel giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerine ilişkin ödenekleri hesaplamak, bu ödeneklerin kurumsal bazda dağılımını ve aylık bazda harcama tahminlerini yapmak.
- 2- Memur ve diğer kamu görevlilerinin hizmet sınıfı ve kurumları itibarıyla almakta oldukları mali haklarını hesaplamak.
- 3- Aylık ve ücret artışlarına ilişkin gerekli çalışmaları yapmak ve bu konulara ilişkin düzenlemeleri hazırlamak.
- 4- Aylık ve ücret artışları ile kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin unsurlarda meydana gelecek değişikliklere ilişkin mali yük hesaplarını yapmak.
- 5- Kamu görevlileri sendikalarıyla ilgili olarak, toplu görüşme sürecinde taraflara mali, sosyal hak ve yardımlara ilişkin teknik destek sağlamak.
- 6- 631 sayılı KHK kapsamına giren üst kurul ve idarelerin ücretlerine ilişkin BKK taslağını hazırlamak.

- 7- Sürekli görevle yurtdışına giden personelin yurtdışı aylığının hesaplanmasında kullanılan emsal katsayılara ilişkin BKK taslağını hazırlamak.
- 8- 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hariç, 657 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde yapılan ek dersler ile öğretim yılına hazırlık ödeneğine ilişkin işleri yapmak.
- 9- Bakanlıklararası ortak kültür komisyonu kapsamında yurtdışına gönderilecek personelin seçilmesi ve görevlendirilmesi ve bunlara yapılacak ödemelerle ilgili işleri yapmak.
- 10- Verilecek diğer görevleri yapmak.

- **Sağlık ve Sosyal Güvenlik, İş Hukuku, Mahalli İdareler ve KİT Dairesi**

2- Sosyal Güvenlik Mevzuatı Hizmetleri

- a) 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, mülga 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, mülga 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, mülga 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu uygulamaları hakkında tereddüde düşülen hususlarda Bakanlığımız görüşünü oluşturmak.
- b) Şeref aylığı, vatani hizmet aylığı, sporcu şeref aylığı, yaşlı veya özür-lülere verilen muhtaç aylıkları ile sosyal yardım niteliğindeki diğer aylık ödemelerine ilişkin olarak oluşturulacak mevzuat hazırlıkları ile bu aylıklarda yapılacak artışlara ilişkin çalışmaları yürütmek ve uygulamada ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi amacıyla görüş oluşturmak.
- c) 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre vatani hizmet tertibinden aylık bağlanabilmesi için Bakanlar Kurulu Karar taslağı hazırlamak.
- ç) Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından 5774 sayılı Başarılı Sporculara Aylık Bağlanması ile Devlet Sporcusu Unvanı Verilmesi Hakkında Kanun ile mülga 2913 sayılı Kanun hükümleri uyarınca aylık bağlanması için gerekli şartları taşıdıkları bildirilen amatör sporcular

ile olimpiyat veya dünya şampiyonalarında takım sporlarında veya takım tasnifi yapılan branşlarda takım halinde şampiyon olmuş amatör sporcuların milli takım teknik direktörleri ve antrenörlerine ve ölen amatör sporcuların eş ve çocuklarına “Sporcu Şeref Aylığı” bağlanması için Bakanlar Kurulu Karar taslağı hazırlamak

- d) Türk asıllı yabancı uyruklu ya da sonradan Türk uyruğuna geçen emekli öğretmenler ile din görevlilerine yapılacak olan sosyal yardımların miktarlarının her yıl tespitine ilişkin işleri yapmak ve uygulamaya ilişkin görüşleri oluşturmak.
- e) 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunuyla mülga ek 67 nci maddesi çerçevesinde kadrosu kaldırılanların emeklilik hak ve yükümlülükleri açısından eşiti olarak dikkate alınacak kadro unvanlarını belirlenmesine ilişkin işleri yapmak.
- f) 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve nakdi tazminat uygulamaları hakkında görüş vermek.

- **Harcirah ve Taşıt Dairesi**

MADDE 20 - (1) Harcirah ve Taşıt Dairesinin Görevleri;

- 1- Harcirah mevzuatı ve diğer ilgili düzenlemeler kapsamında Genel Müdürlük görev alanıyla ilgili iş ve işlemleri yapmak.

- **Kamu İç Mali Kontrolü Eğitim ve Rehberlik Dairesi**

Kamu İç Mali Kontrolü Eğitim ve Rehberlik Dairesinin Görevleri;

Kamu iç mali kontrolü alanında;

- 1- Eğitim programlarının uygulanmasına ilişkin faaliyetleri yürütmek.
- 2- Seminer, sempozyum, panel vb. etkinlik ve faaliyetleri düzenlemek.
- 3- Kamu idarelerince düzenlenecek eğitim programlarını yönlendirmek.
- 4- Eğitim yöntemleri (metodları) belirlemek ve yaymak.
- 5- Verilecek diğer görevleri yapmak.

- **Eğitim, Kültür ve Spor Hizmetleri Dairesi**

Eğitim, Kültür ve Spor Hizmetleri Dairesinin Görevleri;

1- 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatı çerçevesinde;

- Kültür ve Turizm Bakanlığı,
- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü,
- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü,
- Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı
- Milli Eğitim Bakanlığı,
- Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Spor Genel Müdürlüğü,
- Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü,
- Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi,
- TÜBİTAK,
- TÜBA,
- Türk Dil Kurumu Başkanlığı,
- Türk Tarih Kurumu
- Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı,
- Atatürk Kültür Merkezi Başkanlığı,
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı,
- TODAİE,
- Diyanet İşleri Başkanlığı,

bütçelerini hazırlamak ve bütçe işlemlerini yürütmek.

2- Performans esaslı bütçeleme ve faaliyet raporlarına ilişkin olarak, Daire görev alanı kapsamında bulunan kamu idarelerine eğitim ve konferans vermek, danışmanlık yapmak.

3- Verilecek diğer görevleri yapmak.

3. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI

1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Madde 3 – Devlet Personel Başkanlığı'nın görevleri:

- a) Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmaları yapmak,
- c) Personel ve teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve Başkanlığa sunulan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarı ve tekliflerini incelemek, bunları görüş ve teklifleriyle birlikte Başbakanlığa sunmak,
- d) Personel idari usul ve esaslarla ilgili konulardaki uygulamaları takip ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından raporlar ve teklifler istemek, gerektiğinde toplantılar düzenlemek değerlendirmeye sonuçlarına göre alınacak tedbirleri teklif etmek, bu alanda gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak,
- e) Kadro ve ünvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, Personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tesbit etmek,
- f) Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, umumi personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak,
- g) Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda, kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları önleyecek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tesbit etmek ve uygulamayı izlemek,
- h) Kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak ve her kademedeki görevli personelin hizmet

İNİNDE EĞİTİLMESİ VE YETİŞTİRİLMESİ İLE İLERİKİ KADROLARA HAZIRLANMALARINI SAĞLAMAK ÜZERE GEREKLİ EĞİTİM PROGRAMLARININ HAZIRLANMASI, UYGULANMASI VE BUNLARIN TAKİP VE DEĞERLENDİRİLMESİNE AİT ESASLARI DÜZENLEMELİK VE BU ALANDAKİ UYGULAMALARI DENETLEMELİK,

- 1) Hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının Müfredat Programlarına, Kamu görevlerinin gerektirdiği niteliklerin ve bilgi ve alışkanlıklarının kazandırılmasına yararlı konuların yansıması için gerekli koordinasyon ve çalışmalarını yapmak,
- k) Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalarını yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek,
- l) Personel rejiminin esaslarını tesbit etmek, Devlet Personel Politikasının tesbitinde ve uygulanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak,
- m) Kamu Personeline ait hukuki ve mali statülerin esasları ile, insangücü istihdam planına ait ilke ve teklifleri tesbit ederek Bakanlar Kuruluna sunmak,
- n) (Ek: 11/10/2011 - KHK - 662/18 md.) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde, kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidererek uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
- o) (Ek: 11/10/2011 - KHK - 662/18 md.)Özelleştirme veya yeniden yapılandırma sürecinde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası ve nakle tâbi personele ilişkin işlemleri yürütmek,
- p) Kanunlarla ve Başbakanlıkça verilecek diğer görevleri yapmak.(1)

- **Kamu Personel İstihdamı Daire Başkanlığı**

Madde 12/B- (Ek: 11/10/2011-KHK-662/21 md.)

Kamu Personel İstihdamı Dairesi Başkanlığının görevleri:

- a) Kamu personelinin hizmete alınmasında adaleti ve liyakati sağlayacak usul ve esasları belirlemek, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde kamu personel istihdamı planlaması çalışmalarını koordine etmek,
- b) Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, özürülülerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- c) Hizmet öncesi eğitim kurumlarının, kamu yönetiminin orta ve uzun vadeli insan gücü ihtiyacına göre yapılandırılması konusunda ilgili kurumlarla işbirliği yapmak,
- d) Görev alanına giren konularda araştırma ve inceleme yapmak ve değerlendirmek, ortaya çıkabilecek sorun ve tereddütleri giderecek tedbirleri almak ve uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmek,
- e) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

- **KİT ve Özelleştirme Daire Başkanlığı**

Madde 12/C- (Ek: 11/10/2011-KHK-662/21 md.)

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

- a) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek,
- b) Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kanun hükümleri gereğince özelleştirme programına alınan, küçültülen, kapatılan, tasfiye edilen kamu iktisadi teşebbüslerindeki istihdam fazlası ve nakle tabi personel ile yeniden yapılandırılan kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek,

- c) Görev alanına giren konularda araştırma ve incelemeler yapmak ve bunların sonuçlarını değerlendirmek, ortaya çıkabilecek sorun ve tereddütleri giderecek tedbirleri almak ve uygulamaya esas olmak üzere görüş bildirmek,
- d) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

- **Kamu Görevlileri Sendikaları Daire Başkanlığı**

Madde 12/A- (Ek: 11/10/2011-KHK-662/21 md.)

Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi Başkanlığının görevleri:

- a) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde kamu görevlileri sendikaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili mevzuatın uygulanmasında personel konularında ortaya çıkabilecek tereddütlerini gidermek, kurumlar arası uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak,
- b) Kamu işverenini temsilen yetkili kurullarla kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında gerçekleştirilen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,
- c) Kamu görevlileri sendikacılığı konusunda bilimsel inceleme ve araştırmalar ile istatistik çalışmaları yapmak veya yaptırmak,
- d) Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuat uyarınca verilen görevleri yapmak,
- e) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

- **Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme D. Bşk.**

217 sayılı KHK nin 11. maddesine göre,

Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığının Görevleri:

- a) Kalkınma Planlarının süresi ve Sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, kuruluş ve yetkiler bakımından yapılması gereken kanuni düzenlemeler ile alınması gereken idari tedbir ve kararların tespiti, planlanması ve yerine getirilmesiyle ilgili çalışmaları yürütmek,

- b) Kamu yönetiminin ve teşkilatının geliştirilmesi ve gerektiğinde yeniden düzenlenmesi ile ilgili hedefleri, politikaları ve tedbirleri belirlemek ve bu konuda Bakanlıklar ve diğer Kurum ve Kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanması amacı ile çalışmalar yapmak,
- c) Kamu yönetiminde rasyonel bir yönetimin gerçekleştirilmesi için görevlerde ve bunların dağılımında, kaynakların kullanılış şekil ve metotlarında ve yönetim ve teşkilatlanma ile ilgili bütün konularda araştırma ve inceleme yapmak,
- d) Teşkilat düzenlemeleri ve Kamu idaresinin islahı ile ilgili olarak kuruluştan gelecek teklifleri incelemek ve görüş bildirmek, Kurumlar arası seviyede teşkilatlanma, planlama, denetim sistemleri alanlarında araştırmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak,
- e) Kuruluşların çalışma usullerini ve iş aksamalarını geliştirme amacı ile organizasyon ve metot araştırmaları yapmak ve bunların uygulanmasında kuruluşlara yardımcı olmak; Kamu yönetiminde geçerli bütün idari usul ve metotların iyileştirilmesiyle ilgili çalışmalarını yürütmek,
- f) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

• **Hukuki ve Mali Statüler D. Bşk.**

217 sayılı KHK'nın 10. maddesine göre, Hukuki ve Mali Statüler Dairesi Başkanlığının Görevleri:

- a) Devletin, mali imkanlarıyla, sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere memurlar ile diğer kamu görevlilerinin, hukuki ve mali statülerini belirlemek maksadıyla niteliklerini, atanmalarını, görev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerini düzenleyen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarının, değişikliklerini hazırlamak; bu konuları düzenleyen mevzuatın kamu yönetiminde birlik ve beraberlik içinde uygulanmasını sağlayacak idari tedbir ve kararlarla ilgili çalışmalarını yürütmek, uygulamaları takip ve değerlendirmek, sistemin geliştirilmesi için gereken çalışmalarını yapmak,

- b) Personel konularında kurumlarca hazırlanan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,
- c) Personelle ilgili konularda, uygulamaya esas olmak üzere görüş ve mütalaa bildirmek, personel rejimlerinin temel ilkeleri, personel sistemleri ve personel yönetimi ile ilgili konularda araştırmalar yapmak ve bunları değerlendirmek, Personelin mükafatlandırılması ile ilgili hususları incelemek,
- d) Kamu personelinin sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ile ilgili çalışmalar yapmak ve iyileştirici tedbirlerin alınması için tekliflerde bulunmak,
- e) Sosyal hizmetlerin gelişmesine bu hizmetlerden yararlanma hususunda kurumlar arası dengenin sağlanması için araştırmalarda ve tekliflerde bulunmak, personel alınmasına müteallik umumi esasları tespit etmek,
- f) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

- **Eğitim D. Bşk.**

217 sayılı KHK'nın 9. maddesine göre, Eğitim Dairesi Başkanlığının Görevleri:

- a) Kamu personelinin yurt içinde ve yurtdışında hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmalar yapmak, ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak ve gereken hallerde işbirliği sağlamak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının personel birimlerinde görev alacak elemanların yetiştirilmesi amacıyla eğitim merkezleri açmak, eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek,
- c) Kamu yönetimi ile ilgili öğrenimin gelişmesini, görevlilerin modern idare esasları ve tekniğine göre bilgilerini arttırmak ve tekamülünü sağlayacak tedbirler almak, uygulamak ve bu gibi tedbirleri teşvik etmek ve desteklemek, bu alanda öğretim elemanları yetiştirilmesine yardımcı olmak,

- d) Kamu yönetimi ile ilgili araştırma ve incelemeler yaparak bu alanda öğretim ve eğitim yapacak kurum ve kuruluşlara gerekli öğretim kaynakları meydana getirmek,
- e) Başkanlığın hizmet içi eğitim politikasının tespitine yardımcı olmak, eğitim plan ve programlarını hazırlamak, programa katılacakların sayılarını ve kurumlara ayrılacak kontenjanları belirlemek,
- f) Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak, Personelin ileriki kadrolara hazırlanmaları için uygun usul ve vasıtaları tespit etmek,
- g) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

• **Kadro ve Kamu Görevlileri D. Bşk.**

217 sayılı KHK'nın 8. maddesine göre, Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığının Görevleri:

- a) Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre, kurum ve kuruluşların personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, kadro birikim planlarını hazırlamak ve uygulamalarını takip ve denetlemek,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarında kadro ünvanlarının standartlaştırılması ve kodlandırılmasını sağlamak ve görev tanımlarını yapmak, bunların yayımlanmasını sağlamak ve rehberlik etmek,
- c) Kalkınma planlarının süresi, sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere kamu kesiminin verimli çalışma sistemini sağlamak amacıyla insangücü planlaması ve iş analizlerini yapmak veya yaptırmak, kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak,
- d) İç ve dış seyahat yevmiyeleriyle sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan memurların maaşlarına tatbik edilecek ödeme misillerini tesbit etmek,
- e) Bu konuları düzenleyen mevzuatın kamu yönetiminde birlik ve beraberlik içinde uygulanmasını sağlayacak idari tedbir ve kararlarla ilgili çalışmaları yürütmek,

- f) Kurumlardaki kadroların hizmet icaplarına uygun bir seviyede tutulması için gerekli revizyonları yapmak; ihtiyaçtan fazla olduğu tesbit edileceklerin diğer kurumlara tahsis edilmesine dair usul ve esaslarla, fazla personelin diğer kurumlara kat'î tayinlerine kadar muvakkaten istihdam tarzlarını tesbit etmek; kurumlarınca açıkta bırakılacak personelle ilgili muameleleri düzenlemek,
- g) Önceden tayin edeceği esas ve ölçülere göre memuriyet ve hizmetlerin gruplandırılması suretiyle kurumların aynı mahiyet ve vüs'attaki işleri için eşit ücret prensibinin tahakkukuna yardımcı olmak,
- h) Başkanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak.

2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi

29. Madde- – (Değişik: 4/4/2012-6289/19 md.)

Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır.

Kamu İşveren Heyeti, Devlet Personel Başkanlığının bağlı olduğu Bakanın başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve heyet başkanınca uygun görülen bakanlık temsilcileri ile Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinden oluşur.

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu

34. Madde- (Değişik: 4/4/2012-6289/24 md.)

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu her toplu sözleşme dönemi için;

- a) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkan, Başkanvekili, Başkan Yardımcısı veya Daire Başkanları arasından Bakanlar Kurulunca Başkan olarak seçilecek bir üye,
- b) Kamu İşveren Heyeti Başkanınca Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığından görevlendirilecek birer üye,

- c) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından belirlenecek iki, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlardan birer üye,
- d) Üniversitelerin kamu yönetimi, iş hukuku, kamu maliyesi, çalışma ekonomisi, iktisat ve işletme bilim dallarından en az Doçent unvanını taşıyanlar arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,
- e) Bağlı sendikaların üye sayısı itibarıyla en fazla üyeye sahip konfederasyon tarafından üç, bağlı sendikaların üye sayısı açısından ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından ikişer olmak üzere (d) bendinde belirtilen bilim dallarından en az Doçent unvanını taşımak kaydıyla, önerilecek toplam yedi öğretim üyesi arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek bir üye,
- olmak üzere onbir üyeden oluşur.

Uygulamanın izlenmesi

Madde 42 – Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kuruluşu, yetkili organlarının oluşumu ve bu organların çalışma usulleri ile görevleri, sendika ve konfederasyonların tüzel kişi olarak hak ve yükümlülükleri ve faaliyetleri gibi konularda karşılaşılabilecek sorunları gidermeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- b) Personel konularına ilişkin olarak karşılaşılabilecek sorunları Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığı,

Yetkilidir.

4. ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI- ÇALIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

1985 tarih ve 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun

Madde 9– ÇALIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN Görevleri;

- a. Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunlarında öngörülen işleri yapmak,
- b. Yüksek Hakem Kurulu ile Bakanlık arasındaki ilişkileri yürütmek,
- c. Resmi Arabuluculuk Teşkilatı ile ilgili işlemleri yapmak,
- d. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda öngörülen işleri yapmak,

Sendikalar Daire Başkanlığı

- 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre kurulan sendika, konfederasyon, sendika şubesi, il ve ilçe temsilcilikleri hakkında kuruluş kayıtlarının tutulması, sendika ve konfederasyonların genel kurulları ile bilanço, çalışma ve denetleme raporlarını takip etmek.
- 6356 ve 4688 sayılı Kanunlar uyarınca taraflarca talep edilen konularda Bakanlık görüşü oluşturmak.
- Sendikal kuruluşların iletişim bilgileri ve zorunlu organlarına seçilenlerin kayıtlarının tutulması, tüzükleri ile birlikte internet ortamında yayımlanmasının sağlanması ve takibini yapmak.
- Genel kurul evraklarının mevzuata uygunluğunun araştırılması, dosyalanması ve faaliyetlerinin izlenmesi, tüzüklerinin idari yönden incelenmesi ve kanunlara aykırılığı tespit edilen hususlar ile bunların ne şekilde düzeltileceği konularında yazışmalar yapmak.
- 4688 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi gereğince her yıl Temmuz ayının ilk haftasında yayımlanması gereken kamu görevlileri sendikaları ile konfederasyonların üye sayılarına ilişkin istatistikleri belirleyerek Resmi Gazete'de yayımlatmak.

- Görev alanına ilişkin ulusal ve uluslararası eğitim faaliyetlerine katılmak ve yürütmek.
- Görev alanına giren konularla ilgili projeler yapmak.

2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

Uygulamanın izlenmesi

Madde 42 – Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Kamu görevlileri sendika ve konfederasyonlarının kuruluşu, yetkili organlarının oluşumu ve bu organların çalışma usulleri ile görevleri, sendika ve konfederasyonların tüzel kişi olarak hak ve yükümlülükleri ve faaliyetleri gibi konularda karşılaşılabilecek sorunları gidermeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- b) Personel konularına ilişkin olarak karşılaşılabilecek sorunları Maliye Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görüşlerini alarak gidermeye Devlet Personel Başkanlığı,

Yetkilidir.

5. BAKANLAR KURULU

1982 Anayasası

B. Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi

MADDE 88.– Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

D. Görev ve siyasi sorumluluk

MADDE 112.– Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar **ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.** Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Her bakan, Başbakanına karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

E. Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme

MADDE 91.– Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

G. Tüzükler

MADDE 115.– Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir.

B. Bütçenin görüşülmesi

MADDE 162. – (Değişik: 29.10.2005-5428/4 md.) Bakanlar Kurulu, merkezi yönetim bütçe tasarısı ile millî bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

6. KALKINMA BAKANLIĞI

MADDE 2- (1) Kalkınma Bakanlığının görevleri şunlardır:

- a) Ülkenin doğal, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkânlarını tespit ederek takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak.
- b) Hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda makro ekonomik, sektörel (sosyal ve iktisadi) ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık programlar, stratejiler ve eylem planları hazırlamak.

- c) Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek ve bu konularda Hükümete müşavirlik yapmak.

7. KAMU GÖREVLİLERİ HAKEM KURULU

2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu

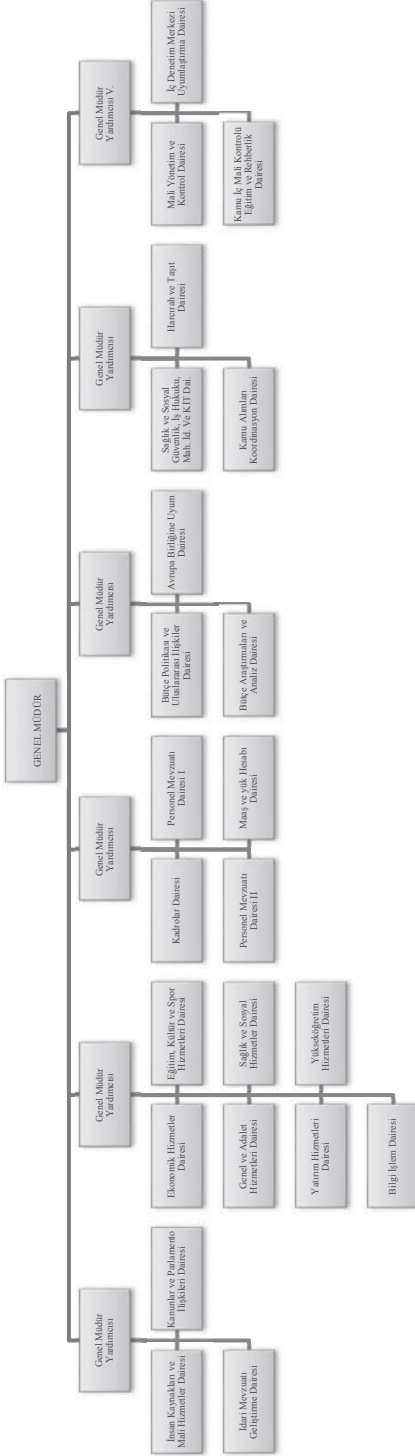
Madde 34- (...)

Kamu Görevlileri Hakem Kurulu, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Kurul üyeleri çekimser oy kullanamazlar. Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır. Karara katılmayan üyeler, ayrı ayrı veya birlikte, karşı oy şerhini ve gerekçesini tutanağa yazdırır. Kurul kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Kurul kararları taraflara üç gün içerisinde yazılı olarak bildirilir ve Resmî Gazetede yayımlanır.

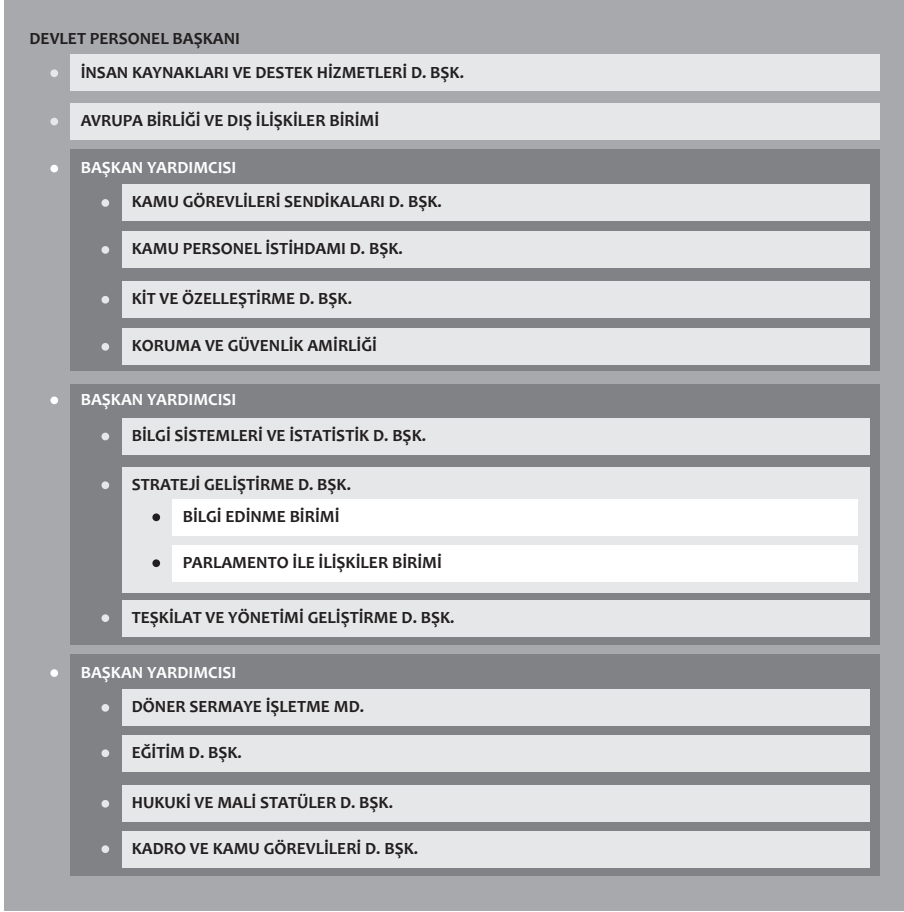
EK 6. BAŞBAKANLIK, BÜMKO, DPB TEŞKİLAT ŞEMALARI BAŞBAKANLIK TEŞKİLAT ŞEMASI

Müsteşarlık		Bağlı Kurul Sekreterliği	
Ana Hizmet Birimleri	Yardımcı Hizmet Birimleri	Danışma ve Denetim Birimleri	Kurullar
Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü	Bakanlar Kurulu Sekreterliği	Teftiş Kurulu Başkanlığı	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü	İdari ve Mali İşler Başkanlığı	Strateji Geliştirme Başkanlığı	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü	Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı	Başbakan Müşavirleri	
Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü	Özel Kalem Müdürlükleri	Hukuk Hizmetleri Başkanlığı	
Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü		Başbakanlık Basın Müşavirliği	
Dış İlişkiler Başkanlığı			
İdareyi Geliştirme Başkanlığı			
Ekonomik, Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı			
Bilgi İşlem Başkanlığı			

BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TEŞKİLAT ŞEMASI



DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI TEŞKİLAT ŞEMASI



MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ ARAŞTIRMA PROJESİ (PERHİZ)

Proje Yöneticisi:

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
(*Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*)

Araştırmacılar:

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK
(*Gazi Üniversitesi*)

Prof. Dr. Mete YILDIZ
(*Hacettepe Üniversitesi*)

Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER
(*Orta Doğu Teknik Üniversitesi*)

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN
(*Ankara Üniversitesi*)

Doç. Dr. Hasan Engin ŞENER
(*Yıldırım Beyazıt Üniversitesi*)

Yardımcı Araştırmacı:

Asist. Vahide Feyza URHAN
(*Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*)

KAYNAKÇA

- AKGÜNER, Tayfun (1992), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul
- ALBAYRAK, Suha Oğuz (2010), "Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları", *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ALBAYRAK, Suha Oğuz (2001), *Yayımlanmamış Çalışma Notu*, Ankara, 2001.
- ASLAN, Onur Ender (2006), *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri: Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, Ankara: TODAİE.
- ASLAN, Onur Ender (2010), "Fordizmden Post-Fordizme Türkiye'de Memurların Maaş Düzeni", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 43, S:1, s.81-122.
- ASLAN, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, 2.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- BELEDİYE PERSONEL SİSTEMİ (1999), (Ed. B. A. Güler), TODAİE Yayını, Ankara
- BROSNAN, Dolores (1989), "A Comparative Analysis of United States and Japanese Public Personnel Systems", *Asian Journal of Public Administration*, Volume 11, Issue 1.
- BURNHAM, J. ve Horton, S. (2013), *Public Management in the United Kingdom: A New Introduction*, UK: Palgrave Macmillan.
- CABINET OFFICE (1996), *The Civil Service: Taing Forward Continuity and Change*, UK.
- CABINET OFFICE (1999), *Modernising Government*, UK.
- CHAPMAN, R. A. (2002), *The Treasury in Public Policy-Making*, London and New York: Routledge.
- COPELAND, Curtis W. (2014), *The Federal Workforce: Characteristics and Trends*, Congressional Research Service, April 19, 2011, Çevrimiçi: http://digital-commons.ilr.cornell.edu/key_workplace/551/, (E.T.: 6 Ekim 2014).
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (1995) "Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 2, Haziran.

- ÇOLAK, Mustafa (2011), "2012 Yılında Mahalli İdarelerde Personel İstihdamına Yönelik Bütçe Kanunu Düzenlemeleri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, S.763-764, Kasım Aralık, s. 42- 47.
- DEMİR, İbrahim (1973), *Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50. Yılında Devlet Memuru*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara.
- DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1; Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- DRESANG, Dennis L. (2009), *Personnel Management in Government Agencies and Non-profit Organizations*, New York: Pearson-Longman, 5th Edition.
- EREN, Erdal ve GÜNEŞ, Hamza (2007), *Norm Kadro Uygulamaları*, Ankara: Mahalli İdareler Teknoloji Araştırma ve Geliştirme Derneği.
- ERYILMAZ, Bilal (1997), "Bürokrasi ve İktidar", *Yeni Türkiye Dergisi*, Y.3, S.13, s.1358.
- FESLER, James W. ve KETTL, Donald F. (1991). *The Politics of the Administrative Process*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- FULTON COMMITTEE (1968), *The Civil Service, Vol 1, Report of the Committee*, London.
- GİRİTLİ, İsmet (1983), *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- GARVEY, Gerald (1997), *Public Administration: The Profession and the Practice*, New York: St. Martin's Press.
- GÖKUŞ, Mehmet (2000), "Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.33, S.2, Haziran, s.23-33.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Kili, Suna (1982), *Türk Anayasa Metinleri, 1839-1980*, AÜSBF Yayını, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TUTUM, Cahit (1975), "Yasa Gücünde Kararnameler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.8, S.1, s.3-7.
- GUY, Mary E. ve NEWMAN, Meredith A. (2010), "Valuing Diversity in the Changing Workforce", Stephen E. Condrey (Ed.s), *Handbook of Human Resource Management in Government* içinde, San Fransisco, CA: John Wiley and Sons, s. 149-169.
- GÜLMEZ, Mesut (2002), *Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku*, TO-DAİE Yayını, Ankara.

- HADDON, C. (2012), *Reforming the Civil Service: The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report*, Institute for Government, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Efficiency%20Unit%20and%20Next%20Steps.pdf>.
- HEPER, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Ankara.
- HEPER, Metin (1984), "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, Cilt 2, İstanbul, s.298.
- HILL, Carolyn J. ve LYNN, Lawrence E. Jr. (2009), *Public Management: A Three Dimensional Approach*. Washington D.C.: CQ Press.
- HORTON, S. (2011), "The Public Service Ethos in the British Civil Service: An Historical Institutional Analysis", *Public Policy and Administration*, Spring 2006 vol. 21 no. 1, s. 32-48.
- KANDIAH, M. ve LOWE, R. (2007), *The Civil Service Reforms of the 1980s. CCBH Oral History Programme*, UK: Centre for Contemporary British History.
- KANTARCIOĞLU, Selçuk (1977), *Devlet Personel Rejimi*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara.
- KARA, Bülent (2006), "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık, Cilt 30, Sayı 2, s.149-162 <http://eskidergi.cumhuriyet.edu.tr/makale/1460.pdf>.
- KARAL, Enver Ziya (1988), *Osmanlı Tarihi, Cilt: VI, Islahat Fermanı Devri (1856-1861)*, TTK Yayını, Ankara.
- KARASU, K. (2013), "İngiltere'de Kamu Yönetimi," Karasu, Koray (Yay. Haz.), *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, Ankara: İmge Yayınevi.
- KAZANCIGİL, Ali (1995), "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", *Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim*, Der Yayınları, İstanbul.
- KHONDAKER, Mizanur Rahman (2008), "Amakudari of Civil Servants in Japan: An Examination of the Vices and Virtues and Postulation of Reforms" Mart 2008 www.ic.nanzan-u.ac.jp/MCENTER/pdf/wp0703.pdf (E.T.: 5 Şubat 2015).

- LAVIGNA, Robert (2003), "Reforming Public Sector Human Resources Management: Best Practices from the Practitioner's View" In Steven W. Hayes & Richard C. Kearney (Ed.s), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 4th Edition, pp. 352-366.
- Milli Eğitim Bakanlığı, İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü, <http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.html>, (E.T. 07.07.2014).
- MAHESHRAWĪ, Shiram (2002), *A Dictionary of Public Administration*, Orient Blackswan.
- MASAHURU, H. (2003), "Japanese Public Administration and its Adaptation to New Public Management", *Ritsumeikan Law Review*, www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/rlr20/Hori.pdf (E.T.: 10 Ocak 2015).
- MUMCU, Uğur (1971), "Türk Hukukunda Memurların Yargılanması", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXVIII, Sayı 1-4 <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/319/3154.pdf>.
- NAKAMURA, Akira, "Japan's Civil Service Needs Reform: Human Resource Development in Transition" <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf>.
- NORTHCOTE, S. H. ve TREVELYAN, C.E. (1854), *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, London.
- OECD (2014), *OECD Human Resources Management Country Profiles: United States*, sayfa 2, Aralık 2012 Sürümü, Çevrimiçi: http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM_%20Profile%20-%20United%20States.pdf (E. T.: 7 Kasım 2014).
- OKANDAN, Recai G. (1971), *Amme Hukukumuzun Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)*, Birinci Kitap, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber (2004), *Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ÖKTEM, M. Kemal (1992), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, S.2, Haziran.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2009). "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", Birgül Ayman Güler vd. (Der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde*, Ankara: İmge Yayınevi, s. 313-412.
- ÖZDEMİR, Hüseyin (2001), *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul.

- ÖZTÜRK, Ali (2001), "Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 42, Temmuz-Eylül, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der42m1.pdf>.
- PETERS, B. Guy (2008), "Public Employment in the United States: Building the State from the Bottom up", In Hans-Ulrich Derlien & B. Guy Peters (Eds.), *The State at Work: Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, s. 140-169.
- PILKINGTON, C. (1999), *The Civil Service in Britain Today*, UK: Manchester University Press.
- PYPER, R. ve BURNHAM, J. (2011), The British Civil Service: Perspectives on 'Decline' and 'Modernisation', *The British Journal of Politics & International Relations*, 13: 189-205. doi: 10.1111/j.1467-856X.2010.00431.x.
- SAYAN ÖZKAL, İpek (2013), "Türkiye'de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi", *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Ankara: Pegem Akademi, s.825-836.
- SAYAN ÖZKAL, İpek ve DEMİRCİ GÜNEŞER, Aytül (2012), "Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi", *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, (Der: A. Argun Akdoğan), YAYED Yayınları, Ankara, s. 179-238.
- SEZER, İhsan (1986), "1923-1950 Döneminde Devlet Personel Politikasına Resmî Yaklaşım", *TODAYE Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi*, Ankara.
- ŞAHLANAN, Fevzi (2007), "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:9, Özel Sayı, s.135-156.
- ŞEN, Mustafa Lütfi ve EKEN, Musa (2007), "Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi". (Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.542-561.
- ŞENER, Hasan Engin (2013), "Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi", Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, (Der.) içinde, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları, s. 586-603.
- TUTUM, Cahit (1990), "Kamu Personeli Sorunu", *Anme İdaresi Dergisi*, C. 23, S.3, 1990, s. 31-45.
- UĞUZ, H. E. (2010), "İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 78, s.129-148.

- US Census Bureau (2012), *2012 Census of Governments*, Çevrimiçi: <http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk> (E. T.: 24 Eylül 2014).
- US Census Bureau (2014), *ABD Nüfus Sayımı Bürosu Kamu Çalışanları Nüfus Sayımı Özet Raporu*, Mart 2012, Çevrimiçi: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/econ/g12-cg-emp.pdf>, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2014.
- US Equal Employment Opportunity Commission (2014), *EEOC Web Sitesi*, Çevrimiçi: <http://www.eeoc.gov/eeoc/>, Erişim Tarihi: 3 Ekim 2014.
- US General Accountability Office (2014), *Federal Workforce: Recent Trends in Federal Civilian Employment and Compensation Highlights*, January 2014, Çevrimiçi: <http://www.gao.gov/assets/670/660450.pdf>, (E.T.: 5 Eylül 2014).
- US House of Representatives- US Code (2014), *ABD Yasa Külliyatı, ABD Temsilciler Meclisi Kanun Değişiklikleri Müşavirlik Ofisi Web Sitesi*, Çevrimiçi: <http://uscode.house.gov/> (E.T.: 7 Kasım 2014).
- US Office of Government Ethics (2014), *Mission and Responsibilities*, Çevrimiçi: <http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/>, (E.T.: 3 Aralık 2014).
- US Office of Personnel Management (2013), *ABD Personel Yönetimi Dairesi Profile of Federal Civilian Non-Postal Employees Raporu*, 30 Eylül 2013, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/profile-of-federal-civilian-non-postal-employees/> (E. T.: 3 Kasım 2014).
- US Office of Personnel Management (2013), *2012 Senior Executive Service Report*, Çevrimiçi: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/ses-summary-2012.pdf> (E.T.: 6 Kasım 2014).
- US Office of Personnel Management (2014a), *ABD Personel Yönetimi Dairesi Total Government Employment Raporu*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/> (E. T.: 24 Eylül 2014).
- US Office of Personnel Management (2014b), *Recruitment Practices Assesment*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/services-for-agencies/recruiting-staffing-solutions/recruitment/#url=Recruiting-Practices> (E. T.: 20 Kasım 2014).

- US Office of Personnel Management (2014c), *USA Staffing*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usa-staffing/> (E. T.: 20 Kasım 2014).
- US Office of Personnel Management (2014d), *Online Assesment by Government for Government*, Çevrimiçi: <http://www.opm.gov/services-for-agencies/assessment-evaluation/online-assessment/> (E.T.: 20 Kasım 2014).
- US White House (2014), *The Mission and Structure of the Office of Management and Budget*, Çevrimiçi: http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/ (E. T.: 3 Aralık 2014).
- WATTS, D. (2012), *British Government and Politics: A Comparative Guide*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- YAVUZ, Fehmi (1966), *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*, TODAİE-DPT Yayını, Ankara.
- <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/kadro-ve-kamu-gorevlileri-dairesi-baskanligi/kadro-ve-kamu-gorevlileri-dairesi-baskanligi-kadro-ve-pozisyon-islemleri/kadro-memur-kadro-islemleri>, (E.T.: 10.6.2014).
- <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus>.
- www.japantoday.com/category/opinions/view/reining-in-japan's-bureaucracy.
- www.japantoday.com/category/opinions/view/reining-in-japan's-bureaucracy
- http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html(E.T.:10.7.2014).
- <http://www.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf> (Erişim tarihi:15 Eylül 2015)
- <http://www.milliyet.com.tr/taseron-isci-sorunu-2014--teknoloji-1898893>, (E.T: .27.08.2014).
- <http://www.oecd.org/gov/pem/48668483.pdf>
- <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> (E.T.: 3.1.2015).
- <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf>. (E.T.: 15.9.2015).
- <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf> (E.T.: 3.1.2015).

<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Japan.pdf>
(Erişim tarihi 15 Eylül 2015)

http://ssl.jinji.go.jp/en/recomme/rl_npsa.pdf (E.T.: 15.7.2014).

[Ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/whats_npa.html](http://ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/whats_npa.html).

[Ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf](http://ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf),

ssl.jinji.go.jp/en/recomme/outline.pdf (E.T.: 1.2.2015).

<http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/pdf/yhyou24.pdf> (E.T.: 15.9.2015).

[http://www.unpan.org/Regions/AsiaPacific/PublicAdministrationNews/
tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleId/1467/articleId/37883/Default.
aspx](http://www.unpan.org/Regions/AsiaPacific/PublicAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleId/1467/articleId/37883/Default.aspx). (E.T.: 8.1.2015).

unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan014260.pdf
(E.T.: 15.9. 2014).

Worldpopulationreview.com/countries/japan-population (E.T.: 15.10.2014).

İLGİLİ MEVZUAT

KANUN

Hicri 3 Rebiyülevvel 1288 (Miladi 23 Mayıs 1871) tarihli Memurin Muhakematına Dair Nizamname

Rumi 19 Nisan 1300 (Miladi 1 Mayıs 1884) tarihli Memurin Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi

Rumi 19 Nisan 1300 (Miladi 1 Mayıs 1884) tarihli Memurin Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi

Hicri 17 Cemazeyilevvel 1297 (Miladi 27 Nisan 1880) tarihli Maaşat Kararnamesi

Rumi 23 Eylül 1329 (Miladi 6 Ekim 1913) tarihli Tedrisat-ı İptidaiye Kanun-ı Muvakkatı

Rumi 11 Teşrinievvel 1329 (Miladi 24 Ekim 1913) tarihli Tedrisat-ı İptidaiye Kanun-ı Muvakkatı

Rumi 4 Şubat 1329 (Miladi 17 Şubat 1914) tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (Bu Kanun 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır)

- Rumi 19 Teşrinisani 1331 (Miladi 2 Aralık 1915) tarihli Dâhiliye Nezareti Memur-
rin Nizamnamesi
- 18.03.1926 tarih ve 788 sayılı Me'mûrîn Kanunu (31.03.1926 tarih ve 336 sayılı
Resmi Gazete)
- 18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne
Dair Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete)
- 18.05.1929 tarih ve 1453 sayılı Zabitan ve Askeri Memurların Maaşatı Hakkında
Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete)
- 28.05.1929 tarih ve 1464 sayılı "12 Haziran 1326 Tarihli Kanunun 5 inci Maddesini
Muaddil Kanun" (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete)
- 29.05.1929 tarih ve 1476 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülü
Hakkındaki Kanuna Müzeyyel Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Res-
mi Gazete)
- 29.05.1929 tarih ve 1477 sayılı Zabitan ve Askerî Memurlar Maaşatı Hakkındaki
Kanuna Müzeyyel Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete)
- 01.06.1929 tarih ve 1498 sayılı Maaşatın Tevhit ve Teadülü Hakkındaki 1452 Nu-
maralı Kanuna Müzeyyel Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Ga-
zete)
- 02.06.1929 tarih ve 1511 sayılı Maaşatın Tevhit ve Teadülü Hakkındaki Kanuna
Müzeyyel Kanun (30.06.1929 tarih ve 1229 sayılı Resmi Gazete)
- 30.06.1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü-
ne Dair Kanun (08 Temmuz 1939 tarih ve 4253 sayılı Resmi Gazete)
- 28.01.1942 tarih ve 4178 sayılı Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalade
Zam Hakkındaki Kanun, (30.01.1942 tarih ve 5020 sayılı Resmi Gazete)
- 16.12.1942 tarihli ve 4327 sayılı Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalâde
Zam Hakkındaki 4178 Sayılı Kanuna Ek Kanun (26.12.1949 tarih ve 5290
sayılı Resmi Gazete) Bu kanunla memurların yevmiyeleri %50 arttırılmış-
tır.
- 23.12.1942 tarih ve 4332 sayılı Memur ve Müstahdemlere Verilecek Fevkalâde
Zam Hakkındaki 4178 Sayılı Kanunun 9 uncu Maddesine Bir Fıkra Eklen-
mesine Dair Kanun (29.12.1949 tarih ve 5292 sayılı Resmi Gazete) Bu ka-
nunla yakacak zammı düzenlenmiştir.

- 21.06.1944 tarih ve 4598 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair 3656 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. (24.06.1944 tarih ve 5739 sayılı Resmi Gazete)
- 21.06.1944 tarih ve 4600 sayılı Subay ve Askerî Memurların Maaşlarına Dair 3661 Sayılı Kanunun Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (24.06.1944 tarih ve 5739 sayılı Resmi Gazete)
- 21.06.1944 tarih ve 4601 sayılı Gedikli Erbaşların Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Olan 3779 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (24.06.1944 tarih ve 5739 sayılı Resmi Gazete)
- 09.04.1945 tarih ve 4712 sayılı Askerî Memurlar Kanununun 4 üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki 3933 Sayılı Kanunun Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun (12.04.1945 tarih ve 5980 sayılı Resmi Gazete)
- 09.04.1945 tarih ve 4713 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Olan 3656 sayılı Kanuna 4644 sayılı Kanuna Bağlı (1) ve (3) sayılı Cetvellerin Ziraat Bakanlığı Bölümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (12.04.1945 tarih ve 5980 sayılı Resmi Gazete)
- 09.04.1945 tarih ve 4716 sayılı Bütçelerden Aylık ve Ödenek Alanlara Bir Aylık Tutarında Yapılacak Yardım Hakkında Kanun (12.04.1945 tarih ve 5980 sayılı Resmi Gazete)
- 21.12.1945 tarih ve 4805 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Olan 3656 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Aylıklardan % 5 Emeklilik Karşılığı Kesilmesi Hakkında Kanun (25.12.1945 tarih ve 6189 sayılı Resmi Gazete)
- 21.12.1945 tarih ve 4806 sayılı Subay ve Askerî Memurlarına Aylıkları Hakkındaki 3661 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına ve Aylıklardan % 5 Emeklilik Karşılığı Kesilmesine Dair Kanun (25.12.1945 tarih ve 6189 sayılı Resmi Gazete)
- 21.12.1945 tarih ve 4807 sayılı Gedikli Erbaşların Aylıkları Hakkındaki 3779 sayılı Kanunda ve Gedikli Subay Maaşlarında Değişiklik Yapılması ve Aylıklardan % 5 Emeklilik Karşılığı Kesilmesi Hakkında Kanun (25.12.1945 tarih ve 6189 sayılı Resmi Gazete)
- 08.06.1949 tarih ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, (17.06.1949 tarih ve 7235 sayılı Resmi Gazete)

- 10.06.1949 tarih ve 5439 sayılı Me'mûrîn Kanununa Ek Kanun (16.06.1949 tarih ve 7234 sayılı Resmi Gazete)
- 10.03.1954 tarih ve 6347 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne dair olan 3656 sayılı kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin Maliye Vekâleti kısmında değişiklik yapılması hakkında Kanun (20.03.1954 tarih ve 8663 sayılı Resmi Gazete) Bu kanunla Maliye Bakanlığının tüm kadrolarının unvanlarına göre aylıkları yeniden düzenlenmiştir.
- 13.12.1960 tarih ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun (17.12.1960 tarih ve 10683 sayılı Resmi Gazete)
- 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, (23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete)
- 31.7.1970 tarih ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanun, (15.08.1970 tarih ve 13580 sayılı Resmi Gazete)
- 31.7.1970 tarih ve 1327 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun (14.08.1970 tarih ve 13579 sayılı Resmi Gazete)
- 23.4.1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun (25.4.1981 tarih ve 17321 sayılı Resmi Gazete)
- 23.6.1981 tarih ve 2477 sayılı 23/4/1981 tarih ve 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun (25.06.1981 tarih ve 17381 sayılı Resmi Gazete)
- 12.2.1982 tarih ve 2595 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu ile 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun Bazı Maddelerinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması Hakkında Kanun (15.02.1982 tarih ve 17606 sayılı Resmi Gazete)
- 12.05.1982 tarih ve 2670 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun (16.05.1982 tarih ve 17696 sayılı Resmi Gazete)
- 9.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete)

- 25.6.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikası Kanunu (12.07.2001 tarih ve 24460 sayılı Resmi Gazete)
- 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete)
- 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.2.2011 tarih ve 27857 sayılı Resmi Gazete)
- 10.9.2014 tarih ve 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (11.09.2014 tarih ve 29116 sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete)

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME

- 178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazete)
- 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (18.08.1984 tarih ve 18435/ek sayılı Resmi Gazete)
- 243 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (12.12.1984 tarih ve 18603 sayılı Resmi Gazete)
- 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (29.01.1990 tarih ve 20417 sayılı Resmi Gazete)
- 486 sayılı Memurlar İle Diğer Bazı Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (15.07.1993 tarih ve 21638 sayılı Resmi Gazete)
- 527 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (20.05.1994 tarih ve 21939 Mük. Sayılı Resmi Gazete)

YÖNETMELİK

- 84/7963 sayılı Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (13.5.1984 tarih ve 18400 sayılı Resmi Gazete)
- 85/10260 sayılı İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği (30.01.1986 tarih ve 19004 sayılı Resmi Gazete)
- 99/12377 sayılı İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, (22.02.1999 tarih ve 23619 sayılı Resmi Gazete)
- 99/12647 sayılı Bakanlar Kurulu kararı olarak çıkan “Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik (18.04.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazete)
- 2001/2031 sayılı Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik (13.03.2001 tarih ve 24341 sayılı Resmi Gazete)
- 2007 tarihli “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik”, (22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete)
- 2007 tarihli İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı Resmi Gazete)
- 2011 tarihli Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı Resmi Gazete)
- 2009 tarihli Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik (04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete)

