



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

SAYI: 15 • KASIM 2020



KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORM İHTİYACI

Prof. Dr. Muhittin Acar



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.
Türkiye



LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 15 • Kasım 2020

KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORM İHTİYACI

Prof. Dr. Muhittin Acar

© Özgürlük Araştırmaları Derneđi, 2020

Bu alışma National Endowment For Democracy ve Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi tarafından desteklenen Türkiye’de Yapısal Reformlar Projesi’nin 27 Haziran 2020 tarihli “Kamu Personel Rejiminde Yapısal Reform İhtiyacı” başlıklı alıştayı sonucu elde edilmiştir. Bu çalışmadaki görüşler yazara aittir; National Endowment For Democracy, Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi ve Özgürlük Araştırmaları Derneđi’nin görüşlerini yansıtmaz.

Özgürlük Araştırmaları Derneđi

Çankaya Mah., Atatürk Bul., No: 160 D: 10 Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) ozgurlukarastirmalari [t](https://twitter.com/ozgurlukar) ozgurlukar



Prof. Dr. Muhittin Acar

Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesidir.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun olduktan sonra, Devlet Planlama Teşkilatı'nda Planlama Uzmanı olarak görev yaptı. Yüksek lisans eğitimini Carnegie Mellon Üniversitesi'nde 'üstün başarı' ödülüyle 1995 yılında, doktora eğitimini Southern California Üniversitesi'nde 'akademik başarı' derecesiyle 2001'de tamamladı. 2005'de doçent, 2011'de profesör oldu. 2016 yılında Hacettepe Üniversitesi'nden 'bilimsel başarı' ödülü aldı.

Başlıca araştırma ve danışmanlık konuları şunlardır: Kamuda iyi yönetim, saydamlık, hesapverebilirlik, yolsuzlukla mücadele ve etik; kurumlararası ve sektörlerarası koordinasyon, işbirliği ve ağbağlar; yerel yönetimlerde reform ve kapasite geliştirme; sivil toplum ve STK'lar.

İÇİNDEKİLER

1. Giriş.....	5
2. Anayasal-Yasal İlkeler.....	12
a. Yasallık.....	12
b. Eşitlik.....	17
c. Yeterlik.....	20
d. Kariyer.....	26
e. Yansızlık.....	29
3. Öneriler.....	34

1. GİRİŞ

Kamu personel rejiminin yapısını ve işleyişini bir dizi etmen biçimlendirmektedir. Ülkenin ekonomik-mali yapısı ve sosyal dokusu, ülkedeki işgücünün demografik yapısı ve örgütlülük düzeyi, devletin temel nitelikleri, devlet-toplum ve siyaset-bürokrasi ilişkilerinin mahiyeti, ülkeyi yöneten kadroların devlete, demokrasiye ve değişime dair vizyonları ile kamu kurumlarına, hizmetlerine ve görevlilerine ilişkin yaklaşımları bunlardan başlıcalarıdır. Dolayısıyla, kamu personel rejiminin tarihsel süreçteki gelişimi, mevcut durumu ve geleceği tartışılırken yukarıda sıralananların şu ya da bu ölçüde değerlendirme denklemine dâhil edilmesi, değişim ve devamlılıktaki rollerinin dikkate alınması gerekmektedir.

Öte yandan, kamu personel rejimi yalnızca etkilendiği unsurlar açısından değil, etkilediği hususların çok ve çeşitli olması bakımından da önemli bir inceleme ve tartışma alanıdır. Kamu yönetiminin bir alt sistemi olarak kamu personel sistemi idari reformların seyrini ve sonuçlarını derinden etkileyebilmektedir. Çünkü siyasi-idari reformların tasarımı oynadıkları rolün ötesinde, kamu yöneticileri ve görevlileri söz konusu reformların, kamusal karar ve işlemlere dönüştürülerek uygulamaya aktarılmasında, uygun metot ve araçlarla vatandaşlara yansıtılmasında önemli işlevler üstlenmektedirler. Bu nedendir ki, son yıllarda kamu personel sistemine yönelik reformlar, kamu yönetimi alanındaki dönüşüm programlarının önemli bir bileşeni olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, başka bazı ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kamu istihdamına ilişkin ilke ve politikaların, kamu personel sisteminin yapılanma ve işleyişinin devlet ve toplum açısından taşıdığı önemin daha iyi anlaşılmasına ve anlatılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Raporun, anılan doğrultuda katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

Siyasi-idari reformların tasarımı oynadıkları rolün ötesinde, kamu yöneticileri ve görevlileri söz konusu reformların, kamusal karar ve işlemlere dönüştürülerek uygulamaya aktarılmasında, uygun metot ve araçlarla vatandaşlara yansıtılmasında önemli işlevler üstlenmektedirler.

Bu bağlamda öncelikle vurgulanmalıdır ki, kamu yönetiminin ve kamusal karar verme süreçlerinin etkinliği, bunları yönlendiren kilit kümelerin yetkinliği ile yakından ilgilidir. Başka bir söyleyişle, devletin vatandaşlarından topladığı vergilerle onlara sunduğu hizmetlerin durumu, kamu görevlilerinin nicelik ve nitelik bakımından sergilediği tabloyla doğrudan ilintilidir. Başta yöneticiler olmak üzere, kamu personelinin donanımı ve dinamizmi, kamu hizmetlerinin üretimini, erişilebilirliğini ve kalitesini, bunlar üzerinden de vatandaşların kamu kurumlarına ve hizmetlerine ilişkin memnuniyet düzeylerini ciddi ölçüde etkilemektedir.

Diğer taraftan, kamu görevlilerinin vatandaşların tercihlerine ve taleplerine ilişkin sergiledikleri ya da esirgedikleri duyarlılık, hizmet verdikleri kitleyle ilişkilerindeki ortaya koydukları tutum ve davranışlar devlete yönelik algının ve güvenin oluşumunda önemli bir rol oynamaktadır. Vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin kullanımıyla ilgili olarak kamu görevlilerinin sergiledikleri yaklaşım da bu minvalde kritik bir değişkendir. Keza, kamu personelinin yönlendiren demokrasi ve hukuk nosyonu ile kamu yönetimine egemen olan etik ilke ve değerler de kamuda insan kaynakları reformuna dair tartışmalar da gündeme getirilmeyi ziyadesiyle hak eden mevzular manzumesindedir.

Kamu personel rejiminde reform tartışmalarını önemli kılan ve özenle yürütülmesini gerektiren hususlardan bir diğeri, reformlara ilişkin gündem maddelerinin yalnızca siyasi-idari konulardan ibaret olmamasıdır, meselenin iktisadi-mali boyutlarının ve içtimai-insani yönlerinin de bulunmasıdır, bunların da benzer bir ciddiyet ve titizlikle ele alınmasına ihtiyaç duyulmasıdır. Tam da bu noktada, Türkiye’de devletin en büyük işveren olduğu gerçeğine dikkat çekilmelidir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından açıklanan son verilere göre, Türkiye’de (15+ yaş) toplam istihdam 26 milyon 531 bin kişidir.¹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) tarafından açıklanan kamu sektörü istihdamına ilişkin güncel verilere göre ise kamuda istihdam edilenlerin sayısı 4.767.286’dır.² Dolayısıyla, toplam istihdamın yaklaşık beşte birini kamu sektöründe farklı kurumlarda ve statülerde istihdam edilenler oluşturmakta, aileleriyle birlikte düşünüldüğünde kamu çalışanlarının hukuki-mali statüleri ve çalışma koşulları milyonlarca kişiyi ilgilendirmektedir. Biraz da bu nedendir ki, kamuda reform denildiğinde kaçınılmaz olarak kamu personel sis-

1 Kaynak: TÜİK (Haziran 2020 dönemine ait verilere dair bülten için bkz. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33790>, Erişim Tarihi: 18 Eylül, 2020).

2 Kaynak: SBB (Haziran 2020 dönemine veriler için. bkz. <https://www.sbb.gov.tr/kamusektoruistihdam2020iiceyrek/> Erişim Tarihi: 10 Eylül, 2020).

teminde reform akla gelmekte, bununla ilgili politik ve popüler düzlemlerde yürütülen tartışmalarda ise gündeme öncelikle/ağırlıklı olarak memurların mali ve sosyal hakları taşınmakta,³ ‘memur maaşları’ konulu haberler daima yoğun bir ilgiye mazhar olmaktadır. Her halükârda, bütçeden kamu görevlilerinin maaş ve ücretleri için ayrılan tutarın devlet için hafifletilmesi gereken bir yük mü, yoksa geliştirilip-iyileştirilmesi gereken bir yatırım mı olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Devletin imkânları ve kamu hizmetlerinin gerekleri ile kamu görevlilerinin ihtiyaçları ve hakları arasında makul ve sürdürülebilir bir dengenin nasıl kurulacağına etraflıca tartışılması lazımdır.

Kuşkusuz, kamu personel rejiminde reform bağlamında ele alınabilecek konular çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır ve bunları incelerken yararlanılabilecek yaklaşım-yöntem seçenekleri de bir hayli fazladır. Örneğin,

- ◆ Reforma insan kaynakları yönetiminin içerdiği temel aşamalar ya da süreçler açısından bakıldığında, işe alma ve adaptasyondan hizmet içi eğitime, görevdeki başarımın değerlendirilmesinden üst görevlere hazırlamaya, mali-sosyal haklardan emekliliğe bir dizi konu başlığı etrafında kümelenen bir araştırma gündemi oluşturulabilir.
- ◆ Diğer bir seçenek, Türkiye’nin kamu personel rejiminin halihazırdaki başat özelliklerini geçmişteki bir dönemle karşılaştırmalı olarak incelemek, değişim ve devamlılık gösteren hususları analiz etmektir.⁴

³ Örneğin, Cumhuriyetin ilanından hemen önce (14 Ağustos-27 Ekim 1923 tarihleri arasında) görev yapan Ali Fuat Bey (Cebesoy) riyasetindeki 5. İcra Vekilleri Heyeti’nin programının idare bahsinde ehemmiyet verdiği iki mevzudan biri ‘taksimât-ı mülkiye’, diğeri “memurin” meselesidir. Programda, devlet memurlarının ve subayların durumunu iyileştirmek hususunun hükümetin önem verdiği konulardan olduğu ve gelecek yıl içinde vekillerin bu konuda bazı teklifler getireceği bildirilmektedir. 27 Eylül 1930-4 Mayıs 1931 tarihleri arasında görev yapan 5. İsmet İnönü Hükümeti’nin programında Teadül Kanunu ile Tekaüt Kanunu’nun ilgililerin refah ve hukukunu tevsî edecek şekilde tekemmül ettirileceği belirtilerek, “Fakat bu kanunlarda tenzilat yapmak temayüllerine asla muvafakat etmeyeceğiz.” denilmektedir. 1 Kasım 1937-11 Kasım 1938 tarihleri arasında görev yapan 1. Celal Bayar Hükümeti programında ise, işleri sürüncemede bırakmadan kısa sürede sonuçlandıracak nitelik ve zihniyette olması istenilen memurların buna mukabil devletten ‘*tabii hak*’ olarak “*emin geçim, emin istikbal*” isteyebilecekleri ve bunun da ihmal edilmeyeceği belirtilmektedir. Örnekleri çoğaltmak mümkün ise de, bu noktada hükümet programlarının birçoğunda—farklı ölçüler ve ifadelerle de olsa—memur maaşları konusuna yer verildiğini not etmekle yetinilmelidir. Ayrıntılar ve atıflar için bkz. Acar, M. (1991) *Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları*, DPT Yayını, Ankara.

⁴ Örneğin, Türkiye’de kamu personel sistemi üzerine bundan tam 40 yıl önce alanın öncü isimlerinden Cahit Tutum tarafından yapılan tespitlerin, bugün ne

Kamuda reform denildiğinde kaçınılmaz olarak kamu personel sisteminde reform akla gelmekte, bununla ilgili politik ve popüler düzlemlerde yürütülen tartışmalarda ise gündeme öncelikle/ağırlıklı olarak memurların mali ve sosyal hakları taşınmaktadır.

**Özgür
bir toplum
için...**

- ◆ Alternatif olarak, kamu personel rejimin mevcut durumu ve reforma ihtiyaç duyulan hususlar kamu politikası döngüsü ve süreçleri esas alınarak incelenebilir.⁵
- ◆ Nihayet, kamu personel rejiminde reforma dair bir inceleme, mevcut sistemdeki temel sorunların ve bunlara ilişkin başlıca çözüm önerilerinin sistematik biçimde sıralanmasına ve tartışılmasına dayalı biçimde de pekâlâ yürütülebilir.

Bu minvalde, örneğin, Doğan Canman, Cumhuriyetin 75. Yılında ‘*Türk kamu personel rejiminin sorunlarını*’ şöyle özetlemektedir:

“Günümüzde yürürlükte olan kamu personel rejimi, çağdaş personel yönetiminin temel ilkelerinin başında yer alan objektiflik (nesnellik), yeterlik (liyakat), yerinde istihdam, dengeli ve haktanır (adil) ücret, kariyer planlaması, kariyer geliştirme vb. ilkeleri yaşama geçirmekte yetersiz kalmıştır. Kamu hizmetlerine girişte, personelin yerinde istihdamında, mali haklarda, performansın ve potansiyelin değerlendirilmesinde, yöneticilik mevkilerine yapılan atama ve yükselmelerde, yönetime katılmada, kadın personel istihdamında, hizmet içi eğitimde bir takım önemli sorunlar vardır ve çözüm beklemektedir.”⁶

Mehmet Yılmazöz ise yaptığı değerlendirmede ‘*kamu personel sistemimizin temel sorunlarını*’ dört başlıkta ele almaktadır:

ölçüde geçerlilik taşıdığı incelenebilir. Cahit Tutum’a göre, Cumhuriyet döneminde oluşan personel sisteminin temel nitelikleri şunlardır:

- Memurluk kapalı bir ‘kariyer’ düşüncesine dayanır.
- Hizmete girişte genel öğrenim niteliği aranır.
- Hizmete giriş kurumsaldır.
- Yükselmeye ‘öğrenim derecesi’ ve ‘kıdem’ belirleyici bir ölçüttür.
- Aylık fiilen yapılan işten çok kişinin statüsüne bağlanmıştır.
- Memurluk güvenceli bir statüdür.
- Sistem özlük haklarının yasalarla düzenlenmesi ilkesine dayanır.
- Sistem ‘gelenekçi’, ‘seçkin ve ‘formalist’ eğilimlidir.

Tutum, C. (1980) “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (3), 95-107.

- 5 Örneğin, Bkz. Acar, O. K. (2019a) “Kamu Personel Politikalarında Bütünlük Sorunu: 696 Sayılı KHK İle Taşeron Çalışanlara Yönelik Oluşturulan Politikanın Gündeme Gelmesi, Formülasyonu ve Yasalaşması Üzerinden Analizi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 489, 11-40.
- 6 Canman, D. (1998) “Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Personel Rejimi”, *Sayıştay Dergisi*, (31), 3-9.

- ◆ Verimsizlik,
- ◆ Liyakat (yeterlik) ilkesinin çökmesi,
- ◆ Sınıflandırma ve statü karmaşası,
- ◆ Yolsuzluk.⁷

Öte yandan, Hasan Engin Şener '*kamu personel politikaları alanındaki ana sorunlar*' başlığı altında şunları tartışmaktadır:

- ◆ Liyakat (ilkesinin yeterince gözetilmemesi) ve siyasallaşma,
- ◆ Kadro ve sınıflandırma (ile ilgili sorunlar)
- ◆ Ücret rejimi (ile ilgili problemler)
- ◆ Sicil ve performans (alanındaki eksiklik ve sorunlar)
- ◆ Sözleşmeli personel (mevzuatı ve uygulamalarıyla ilgili sorunlar).⁸

Son bir örnek olarak belirtmek gerekirse, yakın tarihli bir çalışmasında İpek Özkal-Sayan Türkiye'de kamu personel sisteminde '*ivedi olarak çözüm bulunması gereken sorun alanlarını*' altı başlıkta inceleyip, tartışmaktadır:

- ◆ Kanun yerine kanun hükmünde kararname ve toplu sözleşme yoluyla düzenlemenin yol açtığı sorunlar,
- ◆ Liyakat ilkesinin gözetilmemesinden kaynaklanan sorunlar,
- ◆ Sıkı kadro ve seçim dönemlerine yönelik istihdam politikası nedeniyle yaşanan sorunlar,
- ◆ Taşeron personel bağlamındaki sorunlar,
- ◆ Uzman istihdamıyla ilgili sorunlar,
- ◆ Sicil yerine performans değerlendirme ile ilgili sorunlar.⁹

Kuşkusuz kapsama ve yönetime dair seçeneklerin her birinin diğerlerine nazaran güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Nihayetinde araştırma ve

7 Yılmazöz, M. (2009) "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", *Maliye Dergisi*, (157), 293-302.

8 Şener, H. E. (2013) "Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi" *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, (Der: M. Yıldız ve M. Z. Sobacı) Adres Yayınları: Ankara, 566-603.

9 Özkal Sayan, İ. (2016) "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71 (3), 669-691.

Kamudaki insan kaynaklarının anayasal-yasal ilkeleri gözeterek yönetilmesi kamusal karar süreçlerinin iyileşmesine, kamu kurumlarının başarımlarına, kamu hizmetlerinin sunumuna ve bunlara ilişkin vatandaş memnuniyetinin gelişimine önemli katkılar yapacaktır.

raporlama yöntemine ve kapsamına dair her karar, inceleme konusuna uygunluk ölçütü yanında, akademik-profesyonel kimi tercihleri de yansıtmaktadır. Bu çalışmada anayasal-yasal ilkeler bazında bir inceleme ve tartışma yürütülmesi benimsenmiştir. Tespit ve önerileri somutlaştırma ya da örneklendirme çabasının zorunlu kıldığı haller dışında kurumlar, kümeler ve kişiler tartışmanın merkezine oturtulmamış, anayasal-yasal ilkelere odaklanmayı önceleyen bir yaklaşım tercih edilmiştir.

Raporun hazırlık sürecinde akademik araştırma ve yayınların, resmi raporların ve mevzuatın yanı sıra, 27 Haziran 2020 tarihinde konunun uzmanlarının katılımıyla çevrim-içi olarak gerçekleştirilen bir çalıştayda ortaya atılan görüşlerden de kısmen yararlanılmıştır.

Raporun temel varsayımı şu şekilde özetlenebilir: Kamudaki insan kaynaklarının anayasal-yasal ilkeleri gözeterek yönetilmesi kamusal karar süreçlerinin iyileşmesine, kamu kurumlarının başarımlarına, kamu hizmetlerinin sunumuna ve bunlara ilişkin vatandaş memnuniyetinin gelişimine önemli katkılar yapacaktır.

Raporun kapsam ve yöntemi ile ilgili başlıca sınırlılıklar ise sekiz kategoride toplanabilir:

- ◆ Birincisi, Raporda ‘kamu personel rejimi’, ‘kamu personel sistemi’, ‘kamu personel yönetimi’, ‘kamuda insan kaynakları yönetimi’ gibi ifadeler çoğu kez birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmış, söz konusu kavramların tanımlanmasına, aralarındaki ilişkiler ve farklılıkların tartışılmasına teşebbüs edilmemiş, bundan mütevellit sorunların giderilmesi şimdilik başka araştırmalara, araştırmacılara ve okuyuculara bırakılmıştır.
- ◆ İkincisi, Raporda kamu personel rejiminin durumu beş anayasal-yasal ilke çerçevesinde incelenmektedir, dolayısıyla burada konuyla ilgili tüm anayasal-yasal ilkelerin ve hükümlerin ele alındığını söylemek abestir.¹⁰

¹⁰ Örneğin, 657 sayılı Kanunda üç temel ilke arasında sayılan ‘sınıflandırma’ burada ele alınmamaktadır, zira uygulamadaki işlevselliği/işlerliği ile ilgili sorunlar bir yana, sınıflandırmanın kamu personel yönetimini yönlendiren bir temel ilke olmaktan ziyade, bir teknik süreç ya da araç şeklinde telakki edilmesinin daha doğru olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, ilgili literatürde sıklıkla değinilen kamu çalışanlarına ‘yeterli, dengeli ve adil ücret sağlanması’ gibi ilkelere de burada yer verilmemiştir. Ayrıca, Türkiye’de kamu personel rejiminin mevcut durumunun ve sorunlarının ‘iyi yönetim ilkeleri’ çerçevesinde değerlendirilmesi de mümkündür ki bu minvalde yürütülen ayrı bir çalışma bugünlerde tamamlanmak üzeredir. Ezcümle, benzer birçok çalışmada olduğu gibi, mevcut çalışmanın kapsamı ve içeriği de bir dizi tercihin ve kısıtın bir yansımasıdır.

- ◆ Üçüncü ve ilintili olarak, her ne kadar Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere ilgili hukuki metinlere içerik ve yöntemin zorunlu kıldığı hallerde ve ölçülerde müracaat edilmişse de, Rapor ayrıntılı ve karşılaştırmalı bir mevzuat incelemesi olma/sunma iddiasında değildir.
- ◆ Dördüncü sınırlılık kısaca şöyle özetlenebilir: Türkiye’de kamu personel rejimi esasen idari, askeri, akademik ve adli personel ayırımına dayanmaktadır.¹¹ Prensipten olarak kamu personel sisteminde girişilecek bir reformun tüm bu alanları birlikte ve birbiriyle ilişkilerini de gözetenek ele alması, genel/ortak sorunlara bütüncül çözümler üretmesi gerekmektedir. Buna karşın, Raporda adli, askeri ve akademik personelle ilgili mevzuatın ve meselelerin ele alınmasından mümkün merteye uzak durulmuş, tartışma daha ziyade idari personel ve memurlar bağlamında yürütülmüştür.
- ◆ Beşincisi, kamu personel yönetimi/kamuda insan kaynakları yönetimi farklı disiplinlerden araştırmacıların ve uzmanların katkılarıyla hızlı bir şekilde gelişmekte ve giderek daha disiplinler-arası, çok-disiplinli bir alan hüviyetine bürünmektedir. Ancak, bu çalışma esas itibariyle kamu yönetimi-kamu politikası perspektifiyle hazırlanmıştır.

¹¹ Türkiye’de kamu insan kaynaklarının kapsamı ve kurallarını belirleyen yedi temel düzenleme mevcuttur.

- ‘İdari’ personel ile ilgili istihdam ve işleyiş esasen 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile belirlenmektedir.
- Askeri personele ilişkin olarak 1967 tarih ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu,
- Akademik personelle ilgili olarak 1983 tarih ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu,
- Adli personelle ilgili olarak 1983 tarih ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu mevcuttur.
- Ayrıca, KİT personeli 1990 tarihli ve 399 sayılı KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve
- İşçiler 2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununa tabi iken,
- Sözleşmeli personel ile ilgili temel düzenleme 1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslardır.

Bkz. Kalkınma Bakanlığı (2018) *On Birinci Kalkınma Planı Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu*, Ankara, tablo 8, s. 11. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/KamudaInsanKaynaklariCalismaGrubuRaporu.pdf> (Erişim, 21 Haziran, 2020). İdari, askeri, akademik ve adli personel şeklindeki dörtlü ayırımın nedenlerini ve uygulamadaki durumunu karşılaştırmalı olarak inceleyen yetkin bir çalışma için, bkz. Özkal-Sayan, İ. (2009) “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayırımı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 64 (1), 201-245.

- ◆ Altıncı ve bir öncekiyle ilintili bir kısım ise şudur: Raporda beş ilke çerçevesinde kamuda insan kaynakları yönetimine dair süreçlerin ve sorunların ancak bir kısmına değinilmektedir.
- ◆ Yedincisi, Raporun hazırlıkları esnasında Türkiye’de kamu personel sisteminin tarihsel süreçteki gelişimiyle ilgili araştırma ve yayınlara başvurulmuş olmakla birlikte,¹² ilerleyen sayfalarda bu alanda detaylı bir bilgi aktarımı yapılmamaktadır.
- ◆ Son olarak, Rapor kısıtlı ölçüde de olsa profesyonel gözlem ve görüş içermektedir.

Raporun izleyen bölümünde Türkiye’de kamu personel rejiminin temelini teşkil eden beş anayasal-yasal ilke ele alınmakta ve mevcut durum söz konusu ilkeler ışığında değerlendirilmekte, son bölümde ise konuyla ilgili önerilere yer verilmektedir.

2. ANAYASAL-YASAL İLKELER

Çalışmanın bu kısmında Türk kamu personel sisteminin mevcut durumu beş anayasal-yasal ilke çerçevesinde, esnek ve eklektik bir tarzda ele alınmaktadır.

a. Yasallık

Kabaca “yasalara uygunluk” anlamına gelen *yasallık*, kısaca “hukukun evrensel ilkelerine uygunluk” olarak tanımlanabilecek *hukukilik* kavramından daha dar kapsamlıdır. Dolayısıyla, kamu personel sisteminin kuruluş ve işleyişine dair değerlendirmelerde, karar ve işlemlerin meri mevzuata uygunluğunun yanı sıra, hukukun evrensel ilkeleri karşısındaki durumunun da ele alınması gereklidir. Bununla birlikte, aşağıda evvela ve ekseriyetle kamu personel rejiminde yasallık ilkesi ve bu bağlamda da ağırlıklı ola-

¹² Bunlara örnek olarak ve daha fazla bilgi için şu kaynaklara müracaat edilebilir: Acar, O. K. (2019b) “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (1), 119-146. Altunok, H. (2018) “Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi”, *Yasama Dergisi*, 38, 48-69. Aslan, O. E., Kavruk, H., Yıldız, M., Üstüner, Y., Özkal Sayan, İ., Şener, H. E. ve Urhan, V. F., (2016) *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi*. TODAİE Yayını, Ankara. Öktem, M. K. (1992) “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (2), 85-105. Şaylan, G. (2000) *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş—Kritik ve Reform Önerileri*. TESEV Yayını, İstanbul.

rak Anayasanın “kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” başlığı altında sıralanan 128. ve 129. maddeleri daha yakından incelenmekte, hukukilik meselesine ise kısaca ve genel ifadelerle değinilmektedir.

128. maddenin 2010’daki değişiklikten sonraki hali şöyledir:

“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”

Bu çerçevede maddedeki sıralamayı izleyerek dört temel tespit yapılabilir.

- ◆ Birincisi, Anayasanın kamu idarelerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetleri için öngördüğü ana istihdam biçiminin memurluk olduğu, diğer istihdam biçimlerinin kullanımına ancak istisnai hallerde ve geçicilik şartıyla cevaz verdiği ileri sürülebilir. Buna mukabil, Türkiye’deki uygulamanın her zaman bu istikamette ilerlemediği, istisnai ve geçici nitelikte olması lazım gelen sözleşmeli personel istihdamının son yıllarda giderek genişleme ve çeşitlenme eğilimi gösterdiği bilinmektedir. Dahası, yıllar içinde bu alanda ortaya çıkan politikaların ve pratiklerin yasallık ilkesinin ima ettiği türden bir belirlilik ve tutarlılık sergilediğini söylemek de bir hayli güçtür.¹³
- ◆ İkincisi, Anayasa memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili temel hususların ‘*yasa ile düzenleme yapma*’ olarak da adlandırılan ilke doğrultusunda kanunla yapılmasını emretmektedir. Bunun yegâne istisnasını 2010’daki değişiklikte getirilen ‘*Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*’ hükmünün teşkil etmesi icap eder. Ancak yaklaşık yarım asırdır kamu personel rejimine ilişkin düzenleme ve değişikliklerin gerçekleştirilmesinde esas alınan metot ve mekanizmaların bu ilkenin özüne uygun bir seyir izlediğini söylemek mümkün değildir. Bu minvalde evvela 657 sayılı Kanunun ve dahi bu Kanun henüz yürürlüğe girmeden yarısına yakınına değiştiren 1327 sayılı Kanu-

Anayasanın kamu idarelerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetleri için öngördüğü ana istihdam biçiminin memurluk olduğu, diğer istihdam biçimlerinin kullanımına ancak istisnai hallerde ve geçicilik şartıyla cevaz verdiği ileri sürülebilir.

¹³ Bu konuda ayrıntılı bir tartışma için bkz. Özkal Sayan, İ. ve Albayrak, S. O. (2011) “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 44 (3), 141-172.

Bu tabloya son yıllarda ‘torba kanun’ ağırlıklı yasa yapım süreçleri ile ‘toplu sözleşme’ ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleme eklendiğinde, TBMM’nin kamu personel rejiminin hukuki çerçevesinin belirlenmesine ilişkin etkisinin, Anayasanın öngördüğü orijinal rolün bir hayli uzağında kaldığı söylenmelidir.

nun TBMM’de yeterince tartışılmadan, müzakere edilmeden hızlı bir biçimde yasalaşması hususundaki eleştiriler not edilmelidir.¹⁴ Ardından, yıllar içinde kamu personel sisteminin kanun yerine Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK’ler) ile düzenlenmesi yönteminin süreklilik arz ettiği belirtilmelidir. Bu tabloya son yıllarda ‘torba kanun’ ağırlıklı yasa yapım süreçleri ile ‘toplu sözleşme’ ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleme eklendiğinde, TBMM’nin kamu personel rejiminin hukuki çerçevesinin belirlenmesine ilişkin etkisinin, Anayasanın öngördüğü orijinal rolün bir hayli uzağında kaldığı söylenmelidir.

- ◆ Üçüncüsü, 1990’lardan itibaren büyük ölçüde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin sahadaki çalışmaları ve mücadeleleri sayesinde sendika kurma, toplu görüşme ve toplu sözleşme haklarına ilişkin olarak 1982 Anayasasında 1995, 2001 ve 2010 yıllarında yapılan değişiklikler ve bunlara uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilen yasal-yönetmelik düzenlemeler önemlidir, ancak yetersizdir.¹⁵ Zira kamu görevlilerinin grev hakkının bulunmaması kamu görevlilerinin ve onları temsil eden sendikaların toplu sözleşme süreçlerindeki pazarlık güçlerini, hak ve çıkarlarını savunma kabiliyetlerini önemli ölçüde zayıflatan ciddi bir eksikliklerdir. Dolayısıyla, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin örgütlenme ve örgütlü katılım hakkının üçüncü ve en kritik bileşeni olan grev hakkının yaşama geçirilmesini sağlayacak anayasal-yasal değişiklikler bir an önce gerçekleştirilmelidir.
- ◆ Dördüncüsü, 128. maddenin “Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” diyen son fıkrası adeta ‘*unutulmuş bir anayasa hükmü*’ hüviyetindedir,¹⁶ zira 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden bir müddet sonra girilen ve fakat akim kalan bir yasalaşma teşebbüsünün ardından bu alanda kayda değer hiçbir gelişme yaşanmamıştır. Dolayısıyla, ya bu hükmün gereğine tevessül edilerek yeni bir yasal düzenleme vakit geçirilmeksizin gerçekleştirilmelidir ya da ilk fırsatta ilgili hükmün Anayasadan çıkarılması dü-

¹⁴ Bu konuda daha fazla bilgi ve yorum için bkz. Tutum, C. (1970) “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (3), 11-29.

¹⁵ Örneğin bkz. Görmüş, A. (2012) “Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı”, *Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Metinleri-3*.

¹⁶ Memurlar.net (2016) “*Unutulmuş Bir Anayasa Hükmü: Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme Usul ve Esasları*”, <https://www.memurlar.net/haber/573995/unutulmus-bir-anayasa-hukmu-ust-kademe-yoneticilerinin-yetistirilme-usul-ve-esaslari.html> (Erişim tarihi: 25.08.2020).

şünülmelidir ki, bu suretle uzun yıllara sirayet eden ‘*anayasanın ihmali*’ görüntüsü de sona erecektir.

Öte yandan, Anayasanın 129. maddesine göz atıldığında, öncelikle belirtilmesi gereken husus şudur: “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.*” şeklindeki hüküm, kamu görevlilerinin çalışmalarında sadakat gösterilmesi gerekenin Anayasa ve yasalar olduğunu açıklıkla ortaya koymaktadır. Kuşkusuz, 657 sayılı Kanunun ‘*sadakat*’ başlıklı 6. maddesi ile ‘*tarafsızlık ve devlete sadakat*’ başlıklı 7. maddesinin ikinci fıkrası hükümlerinin de bu minvalde hesaba katılması icap eder.

Anayasanın 129. maddesi aynı zamanda memur disiplin hukukunun en önemli güvencelerinden birini “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*” şeklinde hüküm altına almaktadır. 657 sayılı Kanunun disiplin hukukuna ilişkin hükümlerini de bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir.

Bu noktada, Anayasanın 129. maddesinin son iki fıkrasının¹⁷ hem kamu görevlileri-vatandaş ilişkilerinde hem de kamudaki ast-üst ilişkilerinde güven tesisini ve sorumluluk tahsisini birlikte ele alan hassas bir çizgide konumlandığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla, 129. maddenin bahse konu hükümleri çerçevesinde memurların güvence ve güvenlik ihtiyaçları ile hesap verebilirlikleri ve sorumlulukları arasında sağlam ve sürdürülebilir bir denge kurulmasına duyulan gereksinimin sürdüğü not edilmelidir.¹⁸ Nitekim kamu personel rejiminde yasallık ilkesinin hukukilik tartışmasına ve testine tabi kılındığı noktalardan birisi tam da burasıdır.

Kuşkusuz, kamu yönetiminin ve onun en önemli unsurlarından biri olan kamu personel rejiminin yasal-yönetimsel çerçevesinin oluşturulmasında esas

¹⁷ “*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.*”

¹⁸ Burada değinilen konuların bir kısmının ve ilgili mevzuatın eleştirel bir yaklaşımla ele alındığı yeni tarihli bir çalışma için bkz. Berkarda, K., Tarhan B. ve Tokgöz, F. (2017) *Kamu Görevlilerinin Yargılanma Ayrıcalıkları ve Hesap Verebilirlik*. TESEV: İstanbul.

Memurların güvence ve güvenlik ihtiyaçları ile hesap verebilirlikleri ve sorumlulukları arasında sağlam ve sürdürülebilir bir denge kurulmasına duyulan gereksinimin sürdüğü not edilmelidir.

Özgür
bir toplum için...

Türkiye’de kamu personel rejimiyle ilgili hukukilik tartışmalarının asıl olarak mevcut anayasal-yasal çerçevenin uygulamaya yansıtılması noktasında yoğunlaştığı, özellikle de kriz ve sıkıyönetim/olağanüstü hâl dönemlerinde geliştirilen politikalar ve pratiklerin mevzuata ve bilhassa hukukun evrensel ilkelerine uygunluğu meselesinde kilitlendiği gözlemlenmektedir.

alınması gereken Anayasal hükümlerin başında Türkiye Cumhuriyeti’nin “demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğunu belirten Anayasanın 2. maddesi gelmektedir. Keza, Anayasanın 6. maddesi “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” hükmünü haizdir. Anayasa’nın 11. maddesinde ise “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, bu üç husus birlikte ele alındığında, kamu personel rejimine ilişkin düzenlemelerin ve uygulamaların gerçekleştirilmesinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti niteliğinin herkes için bağlayıcı olduğu, uyulması zorunlu bir genel çerçeve çizdiği açıktır.

İlaveten, Anayasanın temel hak ve hürriyetlere ilişkin hükümlerini, özellikle hakların korunmasıyla ilgili hükümlerini ve bu arada hak arama hürriyetini, ispat hakkını, kanuni hakim güvencesini, suç ve cezaî esaslara ilişkin esasları düzenleyen hükümlerini ve dahi dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkını düzenleyen 74. maddesi ile “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” diyen 123. maddesini kamu personel rejiminde hukukilik çerçevesinde anmak lazımdır. Aynı minvalde, disiplin hukukuna ilişkin hükümlerinin yanı sıra, 657 sayılı Kanunun uygulamayı isteme hakkı başlıklı 17. maddesini, güvenlik başlığını taşıyan ve “Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz.” diyen 18. maddesini ve ‘müracaat, şikayet ve dava açma’ başlıklı 21. maddesini zikretmek lazımdır.

Buraya kadar aktarılanlar muvacehesinde genel bir değerlendirme yapılacak olursa, Anayasa’nın 128. maddesi hükümlerine düzenleme süreçlerinde riayet edildiğini, dolayısıyla ‘yasallık ilkesi’ açısından herhangi bir iyileştirme ihtiyacının bulunmadığını söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Buna karşın, Anayasa’nın 129. maddesi ile 657 sayılı Kanunun ilgili hükümlerinin, geliştirilmesi gereken kimi yönleri bulunmakla birlikte, yasallık ve hukukilik zemininde esasen yeterli ve dengeli bir çerçeve sunduğu söylenebilir. Benzer bir değerlendirme bir önceki paragrafta sıralanan anayasal-yasal hükümler için de yapılabilir.

Ancak, Türkiye’de kamu personel rejimiyle ilgili hukukilik tartışmalarının asıl olarak mevcut anayasal-yasal çerçevenin uygulamaya yansıtılması noktasında yoğunlaştığı, özellikle de kriz ve sıkıyönetim/olağanüstü hâl dönemlerinde geliştirilen politikalar ve pratiklerin mevzuata ve bilhassa hukukun evrensel ilkelerine uygunluğu meselesinde kilitlendiği gözlem-



lenmektedir. Dolayısıyla, bir yandan fiili durumu anayasal-yasal çerçeveye uygun hale getirmeye, diğer yandan meri mevzuatı demokratik hukuk devletinin genel kabul görmüş ilke ve normlarına yaklaştırmaya yönelik çalışmaların birlikte ve uyum içinde yürütülmesiyle mevcut meselelerin bir bölümünün kısmen de olsa hal yoluna girebileceği değerlendirilmektedir.

b. Eşitlik

Kamu personel rejimi bağlamında eşitlik ilkesinin anayasal-yasal çerçevesi ve uygulamadaki durumuna dair tespit ve değerlendirmeler beş başlık altında toplanabilir.

İlk olarak, kamu yönetiminin ve kamu personel rejiminin yapısı ve işleyişi açısından Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın '*kanun önünde eşitlik*' başlıklı 10. maddesinin kilit önem taşıdığı vurgulanmalıdır.¹⁹ 657 sayılı Kanunun 7. maddesindeki "*Devlet memurları (...) görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar*" hükmünü de bu çerçevede değerlendirmek lazımdır.

İkinci olarak, Anayasanın "*Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*" şeklindeki 70. maddesinin eşitlik ilkesi açıdan taşıdığı önemin altı çizilmeli ve bu hükmün yalnızca memurluk mesleğine girişi değil, kamuda insan kaynakları yönetimiyle ilgili tüm süreçleri kapsayacak şekilde anlaşılması gerektiği vurgulanmalıdır.²⁰

Üçüncü olarak, Anayasanın 10. maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklikle devletin çocuklar, yaşlılar ve engelliler ile harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirlerde '*eşitlik ilkesine aykırılık*'

¹⁹ Anayasanın 10. maddesinin son hali şöyledir:

"Herkes, dil, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

²⁰ Anayasanın Siyasal Haklar ve Ödevler bölümünde düzenlenen kamu hizmetine girme hakkı siyasal bir haktır, eşitlik ilkesinin yanı sıra, serbestlik ve liyakat ilkelerini de içermektedir. Ayrıntılar için, bkz. Sezer, Y. (2003) "Kamu Hizmetine Girme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (3-4), 153-171.

Son yıllarda eşitlik ilkesinin geliştirilmesine yönelik olarak ilgili mevzuatta ve politikalarda değişiklikler yapılarak, engellilerin, terör ve görev mağdurlarının ve hakkında korunma ve bakım tedbir kararı alınmış çocukların kamuda istihdamında olumlu bir dizi adım atılmıştır.

iddialarının muhatabı olmadan politikalar geliştirme, başka bir deyişle 'dezavantajlı kümeler' lehine 'pozitif ayrımcılık' imkânlarını genişlettiği not edilmelidir. Nitekim son yıllarda eşitlik ilkesinin anılan doğrultuda geliştirilmesine yönelik olarak ilgili mevzuatta ve politikalarda değişiklikler yapılarak, engellilerin, terör ve görev mağdurlarının ve hakkında korunma ve bakım tedbir kararı alınmış çocukların kamuda istihdamında olumlu bir dizi adım atılmıştır.²¹

Dördüncü olarak, Anayasanın 10. maddesinde 2004 ve 2010 yıllarında yapılan değişikliklerin kadın-erkek eşitliğini sağlama konusunda devletin yükümlülüğünü artırdığına, buna karşın kamu personel sisteminde anılan doğrultuda kapsayıcı değişikliklerin gerçekleştirilmediğine dikkat çekilmelidir. Kuşkusuz, kamuda başörtüsü yasağının kaldırılması bu anlamdaki önemli istisnalardan birini teşkil etmektedir, zira uzun yıllardır ayrımcı uygulamalara ve mağduriyetlere sebep olan bu yasağın kaldırılması, hem kanun önünde eşitlik ilkesinin ve kamu hizmetlerine girme hakkının gerçekleştirilmesi, hem de kamu istihdamında kadın-erkek eşitliğine yönelik olumlu bir adım olarak nitelendirilmelidir.

Türk kamu yönetiminde, maaş ve özlük hakları bakımından cinsiyete dayalı ayrımcılığın, eşit durumdaki kadınlara ve erkeklere farklı ücret-maaş ödenmesi gibi bazı ülkelerde bugün dahi rastlanabilen uygulamaların başlangıçtan itibaren bir zemin bulamamış olması eşitlik ilkesi bağlamında çok değerli bir kazanım olarak burada özenle not edilmelidir. Ayrıca, son 25-30 yılda kaymakamlık ve müfettişlik gibi geleneksel olarak kadınlara kapalı mesleklere girişteki yasal ve/veya fiili engellerin kaldırılması yönünde olumlu kimi gelişmeler yaşandığı da belirtilmelidir.

Ancak, Türkiye'de kamu sektöründe (ve dahi özel sektörde) '*cam tavan sendromu*' hala yakıcı bir hakikat ve sorun olarak ortada durmaktadır. Zira kamu kurumlarına giriş düzeyinde kadınlar ile erkekler arasında kısmen de olsa kurulabilen denge, bürokrasinin orta ve üst basamaklarına doğru gidildikçe hızla kadınlar aleyhine işleyen bir dengesizliğe dönüşmektedir. Başka bir deyişle, kamu kurumlarının orta ve üst düzey yönetici kadrolarında bulunan kadınların sayısı çok azdır, kamu işyerlerinde görev yapan ka-

²¹ Örneğin, 2002-2018 yılları arasında kamuda istihdam edilen engelli memur sayısı toplamı 51,814 ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamında 1996-2017 yılları arasında kamuda istihdam edilen hak sahibi sayısı toplam 38,119 iken, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu kapsamında 1988-2017 yılları arasında devlet yurtlarında yetişen toplam 47, 275 kişinin kamu kurum ve kuruluşlarında bir göreve ataması yapılmıştır. Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı (DPB) (2018) *Kamu Personel İstatistikleri*, Ankara. ss. 49; 71; 60.

dınların sayıları ve yetkinlikleriyle orantılı olmaktan bir hayli uzaktır. Bu ise kamu istihdamında kadın-erkek eşitsizliğinin tüm yönleriyle tartışılmasına ve kamu personel sisteminde eşitlikçi politikalar geliştirilmesine duyulan ihtiyacın devam ettiğini göstermektedir.

Beşinci ve son olarak, eşitlik ilkesinin özünün ve ruhunun kamuda insan kaynakları politikalarının ve pratiklerinin tümüne yansıtılması gereğine vurgu yapılmalıdır. Toplumdaki siyasi-toplumsal-kültürel çeşitliliği yansıtacak bir kamu personeli ve yöneticisi profiline hayatın olağan akışı içinde kendiliğinden ortaya çıkmasını bekleyenler ve savunanlar olabilir. Ancak, kamuda hüküm süren istihdam ve insan kaynakları politikaları şu ya da bu nedenle sözü edilen çeşitliliği ve çoğulculuğu yansıtmıyorsa, böyle durumlarda devletin eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesi yönünde köklü bazı politikalar ve önlemler geliştirmesi gerekmektedir. Nitekim Türkiye'nin burada kısaca *"herkesi içeren bürokrasi"* şeklinde adlandırılacak yeni bir yaklaşıma her zamankinden daha çok ihtiyacı bulunmaktadır.

'Herkesi içeren bürokrasi' farklı toplumsal kümelerin kamu hizmetlerine girme hakkının gözetilmesi ve vatandaşlık bağlarının güçlendirilmesi için çok önemli bir zemin oluşturacaktır. Ayrıca, kanun önünde eşitlik ilkesinin kamu görevlilerince uygulamaya yansıtılmasını, gerçeğe dönüşmesini kolaylaştıracaktır. Zira toplumsal-kültürel çeşitliliği zenginlik olarak gören, her kesimden-kümeden insanı dengeli bir biçimde bünyesinde barındıran kamu bürokrasisinin, bireylere ve toplumsal gruplara karşı ayrımcı ya da ötekileştirici tavır sergilemesi ihtimali de önemli ölçüde azalacaktır.

Savunulan yaklaşımın çıkış noktası, *"herkes için demokrasi"* arayışına *"herkes için bürokrasi"* amacının eklenmesidir. Bunların her ikisini birden destekleyecek ve pekiştirecek unsur olarak ise *"herkesi içeren bürokrasi"* önerilmektedir. Başka bir söyleyişle, tüm toplumsal kesimlere ve kümelere eşitlik ve adalet temelinde hizmet sunmakla yükümlü olan bir kamu görevlileri gücü (herkes için bürokrasi), kimsenin kendisini dışlanmış hissetmediği, ayrımcılığa uğramadan, kayırmacılığa muhtaç ya da muhatap olmadan görev alabildiği, hizmet verebildiği bir kamu personel profili (herkesi içeren bürokrasi) ile ancak mümkün olabilecektir.

Ayrıca, kamusal sorunların giderek daha karmaşık hale geldiği günümüzde, doğru kararların alınması ve duruma en uygun politikaların geliştirilmesi toplumdaki bilgi birikiminden, uzmanlıklardan mümkün olan en geniş biçimde yararlanmayı gerektirmektedir. Nihayet, 'herkesi içeren bürokrasi'

'Herkesi içeren bürokrasi' farklı toplumsal kümelerin kamu hizmetlerine girme hakkının gözetilmesi ve vatandaşlık bağlarının güçlendirilmesi için çok önemli bir zemin oluşturacaktır.

**Özgür
bir toplum
için...**

Kamu personel sisteminde yeterlik ilkesinin uygulamadaki durumu, işe alımlarda ve yükselmelerde kayırmacılık ve kabilecilikten ne derece uzak, yetkinlik ve kurumsallaşmaya ne kadar yakın olduğunu anlamak bakımından mihenk taşıdır.

kamu kurumlarının ve görevlilerinin türdeşlik (*homophily*) marazının pençesine düşme riskini de azaltacak, kamuda karar verme süreçlerinin farklı yeteneklerin, fikirlerin ve projelerin yarıştığı daha katılımcı bir iklimde işlemesini sağlayıp, üretilen politikaların ve hizmetlerin etkililik ve sahiplenme düzeylerini de artıracaktır.

Nitekim farklı ülkelerde ‘*temsili bürokrasi*’ kavramı etrafında yıllardır yürütülen araştırma ve tartışmaları, burada önerilen ‘herkes için bürokrasi’-‘herkesi içeren bürokrasi’ yaklaşımı bağlamında bir yeniden okumaya tabi tutmak mümkündür.²² Özenle vurgulanmalıdır ki, temsili bürokrasi temsili demokrasinin ikamesi değildir, tamamlayıcıdır, onun yerine değil, yanına konularak, temsili demokrasinin tekâmülü ve tahkimi babında, çağdaş demokrasilerin çoğulculuk vasfının inşası-ihyası gayesine referansla tartışılmalıdır. ‘Herkesi içeren bürokrasi’ eşitlik ilkesinin kamu yönetimine ve kamu personel rejimine yansıtılması yönünde yürütülebilecek çalışmaların temsil, katılım ve meşruiyet gibi değerleri içermesine, bunların demokrasinin ve bürokrasinin başat aktörleri tarafından içselleştirilmesine de katkı yapacak, yetkinlik ve yenilikçilik arayışlarıyla beslenmesine yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak, devletin tüm vatandaşlarına, özellikle gençlere ülkenin asli sahipleri, toplumun eşit ve onurlu üyeleri olduklarını güçlü bir biçimde hissettirmesi şarttır. Bunu başarmanın en elverişli ve etkili yollarından biri, kamu kurumlarının tüm karar ve işlemlerinde, kamudaki insan kaynakları süreçlerinin tamamında eşitlik ilkesinin gözetilmesidir.

c. Yeterlik

Kamu yönetiminin kurucu unsurlarının, kamu kurumlarının başarısını belirleyen etmenlerin başında kamu personeli gelmektedir. Kamu personel rejiminin omurgasını oluşturan ilkelerin başında ise yeterlik (liyakat) gelmektedir. Bunun içindir ki ‘*Bir şeyi hak etme, bir şeye layık olma, ehliyet, elverişlilik, göreve uygunluk, görevin gerektirdiği bilgi ve becerilere sahip olma, görevi başarı ile yürütebilme kudreti*’ gibi ifadelerle tanımlanan²³ yeterlik, kamuda insan kaynakları alanının daimî ve derin mevzularından biridir. Zira kamu personel sisteminde yeterlik ilkesinin uygulamadaki du-

²² Temsili bürokrasi ile ilgili kapsamlı ve karşılaştırmalı bir inceleme için bkz. Arslan, M. (2019) *Temsili Bürokrasi*. Gazi Kitabevi, Ankara.

²³ Ayrıntılar ve atıflar için bkz. Uz, A. (2011) “Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 (1), 59-94.

rumu, işe alımlarda ve yükselmelerde kayırmacılık ve kabilecilikten ne derece uzak, yetkinlik ve kurumsallaşmaya ne kadar yakın olduğunu anlamak bakımından mihenk taşıdır.

Yeterlik (liyakat) ilkesine Anayasanın 70. maddesinin ikinci cümlesinde “*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.*” şeklinde yer verilmektedir. Liyakat, 657 sayılı Kanunun 3. maddesinde sınıflandırma ve kariyer ile birlikte yer verilen üç temel ilke-den biridir ve şöyle tanımlanmaktadır:

“Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.”

Anayasanın anılan hükmü, 657 sayılı Kanundaki liyakat tanımı ve akademik tartışmalar birlikte değerlendirildiğinde, yeterlik ilkesini memurluk mesleğine giriş ile sınırlandıran dar bir bakış yerine, kamu personel sisteminin tüm yönlerini ve süreçlerini içerecek genişlikte ele almanın daha doğru olacağı anlaşılmaktadır. Çünkü liyakat yalnızca kamu istihdamına giriş noktasında işe yarayıp sonrasında kenara atılacak tek-kullanımlık bir malzeme değildir. Bilakis yeterlik, kamuda insan kaynakları süreçlerinin tümünde, her aşamasında gözetilmesi ve geliştirilmesi gereken temel bir ilkedir.²⁴

Geçmişten günümüze, Türkiye’de devlet idaresinde reform ile ilgili farklı raporlarda, hükümet programlarında ve siyasal söylemlerde liyakat konusuna azımsanmayacak bir sıklıkla yer verildiğini söylemek mümkündür.²⁵ Dolay-

²⁴ Burhan Aykaç’a göre: “*Yeterlik ilkesi temeline dayanmayan, bütün uygulamalarını bu esasa göre düzenlemeyen bir personel sisteminin demokratik ve çağdaş bir ülkede yaşaması mümkün değildir. Eğer bunun aksi söz konusu ise, ilgili ülkenin demokratik ve çağdaş olduğunun tartışılması gerekir.*” Bkz. Aykaç, B. (1990) “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (4), s. 109.

²⁵ Bu minvalde, ilki 81 yıl, diğeri 18 yıl önceye uzanan iki örnek yeterli olacaktır.

- 25 Ocak 1939-3 Nisan 1939 tarihleri arasında görev yapan 1. Refik Saydam Hükümeti’nin konuyla ilgili vaadi aynen şöyledir: “*Vazifelerin ehillerine tevdiine ve memurların terfi ve terfiyelerinde adalet ve liyakatin esas tutulmasına gayret edeceğiz.*” Aktaran Acar, 1991; s. 8.
- Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Kasım 2002’de kamuoyuna açıkladığı ilk Acil Eylem Planında sıralanan reform hedefleri arasında ‘liyakat’ de vardır: “Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek, *göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilecek*, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek, maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesiz-

Yeterlik, kamuda insan kaynakları süreçlerinin tümünde, her aşamasında gözetilmesi ve geliştirilmesi gereken temel bir ilkedir.

Özgür
bir toplum için...

Gerek akademik araştırma ve yayınlar ile resmi veriler ve raporlar, gerekse medyada yer alan haberler ve yorumlar profesyonel gözlemlerle birlikte değerlendirildiğinde ulaşılan kanaat, kamuda insan kaynakları süreçlerinde liyakatten ziyade kayırmacılığın hükmünü yürüttüğü yönündedir.

siyla, en azından kamuoyu ile paylaşılan plan, beyan ve vaatlere bakılarak liyakatin kamu yönetimi ve kamu personel rejimi açısından önemli bir ilke ve ihtiyaç olduğu hususunda geniş bir ‘söylem birliği’ bulunduğu söylenebilir.

Amma velâkin gerek akademik araştırma ve yayınlar²⁶ ile resmi veriler ve raporlar,²⁷ gerekse medyada yer alan haberler ve yorumlar²⁸ profesyonel gözlemlerle birlikte değerlendirildiğinde ulaşılan kanaat, kamuda insan kaynakları süreçlerinde liyakatten ziyade kayırmacılığın hükmünü yürüttüğü yönündedir.

likler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecektir.” <http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp>, (Vurgular eklenmiştir. Erişim Tarihi: 21 Temmuz, 2020).

26 Türkiye’de kamu personel rejiminde liyakat ilkesinin uygulamadaki durumunu ve kamuda insan kaynakları süreçlerinde kayırmacılık ile ilgili sorunları ele alan akademik yayınlara örnek olarak bkz. Gökdeniz, K. Aydemir, V. ve Çağan S. (2017) “Cumhuriyet Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi Uygulamaları”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6 (2), 200-215; Gönülaçar, Ş. (2014) “İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı”, <http://www.academia.edu/9687458>, (Erişim, 9 Haziran, 2020); Karatepe, S. ve Kurnaz, S. (2019) “Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, 77-104; Öztürk, N. K. (2002) “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt 74, Sayı 435, 129-143; Yıldırım, M. (2013) “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (2), 353-380; Yıldız, G. (2016) “Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi”, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (Aralık), 140-180.

27 Örneğin, Kamu Görevlileri Etik Kuruluna 2005-2019 yılları arasında yapılan etik ihlal başvurularının konulara göre dağılımına bakıldığında, toplam 2464 başvurudan 380’i ‘Kayırmacılık/Ayrımcılık İddiaları’ kategorisinde yer almaktadır ki, ‘Genel Etik İlkelere Aykırılık İddiaları’ başlıklı ‘torba’ kategoride yer alan 404 başvurudan sonra en sık başvuru yapılan ikinci konu başlığı budur. Ayrıntılar için bkz. Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2020) “2005-2019 Yıllarına Ait Kamu Görevlileri Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların İstatistik Bilgileri”, <http://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/2005-2020basvuruistatistikleri.pdf> (Erişim Tarihi: 19 Ağustos, 2020).

Keza, Kamu Görevlileri Etik Kurulunca yürütülen bir proje kapsamında 2019 yılında gerçekleştirilen yerel yönetimlerde etik algısı konulu bir anket çalışmasında, katılımcıların belediyelerde etik ihlal/kayırmacılık yapıldığını düşündüğü alanlar arasında ilk üç sırada İmar, İhale ve İşe Alımlar (3-İ) gelmektedir. Örneğin bkz. <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/donat/2020/02/20/yerel-ve-ku-resel-bir-sorun-etik> (Erişim Tarihi: 15 Haziran, 2020); <https://www.dunya.com/yurttan-haberler/kamu-etik-kurulu-baskani-koksal-toptan-allah-siyasetcileri-affet-sin-haberi-462008> (Erişim Tarihi: 18 Haziran, 2020).

28 Örneğin bkz. <https://www.sozcu.com.tr/2020/yazarlar/nedim-turkmen/liyakat-baskanlik-sisteminin-olmazsa-olmazidir-5853919>; <https://www.evrensel.net/yazi/81978/yeni-istihdam-rejimi-2> <https://www.karar.com/yazarlar/taha-akyol/liyakatin-degeri-1574720>; (Erişim Tarihi: 16 Ağustos, 2020).



Başka bir deyişle, Türkiye’de ‘*kamu istihdamına girişte, adayların görevin gerektirdiği bilgi ve becerilere uygunluğunu ve mesleki yeterlik düzeylerini en doğru şekilde ölçmeye dayanan bir işe alım süreci ve işte gösterilen başarıyı en önemli ölçüt olarak uygulayan bir yükselme sistemi*’ yaygın ve yerleşik bir hal almış değildir. Aksine, kayırmacılığın farklı türlerinin kamu kurumlarının ve kamuda insan kaynakları süreçlerinin birçoğunu kuşattığına dair iddialar ve yakınmalar ciddiyetini muhafaza etmektedir.²⁹

29 Literatürde genellikle kayırmacılığın en yaygın üç türü olarak aşağıdakiler sıralanmaktadır:

- Aile-akraba kayırmacılığı (*nepotizm*);
- Arkadaş, ahbap-çavuş ya da eş-dost kayırmacılığı (*cronyizm*) ve
- Siyasal yandaş-yakındaş kayırmacılığı, partizanlık (*political patronage/partisanship/clientalism*)

Türkiye’de ise bunların yanı sıra,

- *Mektep* (aynı okuldan/okul türünden mezun olanların birbirini kollaması),
- *Meslek* (aynı meslek/uzmanlık grubundan olanların atama ve yükselmelerde birbirlerine öncelik-ayrıcılık tanımaları),
- *Memleket* (aynı yöreden-bölgeden gelenlerin birbirini kollaması-hemşericilik),
- *Meşrep-mensubiyet* temelli (*hiyerokratik*) kayırmacılık ve
- *Memur sendikası* kaynaklı kayırmacılık/ayırmacılık (memurların tayin-terfi-tahkikat gibi süreçlerde üye oldukları sendikaya göre kayırmacılığa ya da ayırmacılığa tabi tutulması) iddiaları mevcuttur.

Yukarıda sıralanan ilk kayırmacılık türüne (aile-akraba kayırmacılığına-nepotizme) ilişkin yakın tarihli kimi iddialara bakılacak olursa, bazı kurumların teşkilat şemaları adeta aile soyağacına dönüşme yolundadır. Örneğin bkz. <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/universitede-es-ve-yakin-akraba-atama-rezaleti-mecliste-5997761/> (Erişim Tarihi: 20 Ağustos, 2020). “*Kişiyeye özel*” ya da “*adrese teslim*” ilanların işe alım ve atamalarda yaygın biçimde kullanıldığı öne sürülmektedir. Örneğin, bkz. <https://www.memurlar.net/haber/920923/memurlar-net-gundeme-ge-tirdi-esini-kadroya-almaya-calisan-bolum-baskanina-sorusturma-acildi.html> (Erişim Tarihi: 11 Ağustos, 2020); <http://www.diken.com.tr/adrese-teslim-ilanla-ih-pilottu-sertifikasi-sartiyla-aranan-buro-personeli-bulundu/> (Erişim Tarihi: 11 Ağustos, 2020); <https://www.memurlar.net/haber/920783/rektoru-gorevden-alan-yok-u-tebrik-ediyoruz-ama-yeterli-degil.html> (Erişim Tarihi: 10 Ağustos, 2020); <https://www.memurlar.net/haber/924696> (Erişim Tarihi: 5 Eylül, 2020).

Yedi no.lu kayırmacılık türüne dair tanım ve tartışmalar ile üç ve *altı* no.lu kayırmacılıkla ilgili araştırma bulguları için bkz. Özkanan, A. ve Erdem, R. (2015) “Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma”, *MAKÜ İİBF Dergisi*, 2 (4), 7-28.

Dört no.lu (mektep esasına dayalı) kayırmacılık türüyle ilgili iddia ve yakınmalara bir örnek teşkil etmesi için bkz. Çelik, C. (2020) “Kantarın Topuzu Kaçmadı mı? <https://www.karar.com/kantarın-topuzu-kacmadi-mi-1583975> (Erişim Tarihi: 07 Eylül, 2020).

Sekiz no.lu (sendika üyeliği temelli) kayırmacılık türüne dair iddialarla ilgili olarak, örneğin bkz. Ak, M. ve Sezer, Ö. (2018) “Kamu Personel Sisteminde Çalışan-

Son yıllarda memuriyete girişlerde merkezi sınav ve yerleştirme yönteminin uzaklaşılması, buna karşın atamalarda kurumsal seçme ve yerleştirme uygulamasının, bu minvalde ise münhasıran ya da ağırlıklı mülakata dayalı sınav yönteminin yaygınlaştığı gözlemlenmektedir.

Esasında, Türkiye’de 1999 yılından itibaren devlet memurluğuna girişte, kamudaki kadrolara ilk defa yapılacak atamalarda merkezi sınav ve yerleştirme sistemine geçilmiş, bu yöntem 2013 yılına kadar artan bir yaygınlıkla kullanılmıştır. Son yıllarda ise memuriyete girişlerde merkezi sınav ve yerleştirme yönteminden uzaklaşılması,³⁰ buna karşın atamalarda kurumsal seçme ve yerleştirme uygulamasının, bu minvalde ise münhasıran ya da ağırlıklı mülakata dayalı sınav yönteminin yaygınlaştığı gözlemlenmektedir.

Kuşkusuz, Türkiye’de önemi azalmakla birlikte halen uygulanan, Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından gerçekleştirilen Kamu Personeli Seçme Sınavına (KPSS) dayalı merkezi memur seçme-atama sisteminin eleştirilerden muaf olduğu,³¹ geçmişten bugüne sorunsuz işlediği söylenemez. KPSS süreçlerinin geçmişte sistematik sızma ve sahtekârlıkların aracı haline getirilmiş olması bu bağlamda bilhassa not edilmelidir.³²

ların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, 23 (Özel Sayı), 739-757.

Bizatıhi eğitim alanında faaliyet gösteren farklı memur sendikalarının temsilcileri tarafından ‘ortaya karışık’ dile getirilen kayırmacılık-kollamacılık iddialarına ilişkin örnekler olarak bkz. <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/atamalarda-liyakat-yerine-postmodern-kayirmacilik-2549087>; <https://www.kamudanhaber.net/guncel/mebde-bu-mudurleri-kim-koruyor-h442912.html>; <https://www.manisahalkhaber.com/2019/05/31/egitim-is-genel-baskani-yildirim-bu-muduru-kim-koruyor/> (Erişim Tarihi: 12 Temmuz, 2020).

30 Örneğin, merkezi yerleştirmelerde ilan edilen toplam kadro/pozisyon sayısı 2003 yılında 7,816 iken, 2013’te 30,261 ile zirve yapmış, ardından giderek azalmaya başlamış ve 2017 yılında toplam sayı 4,739’a inmiştir. DPB, 2018, s. 36.

31 Mevcut merkezi sınav sistemine ilişkin yapılan ve ÖSYM tarafından derlenen eleştirilerin bir kısmı Kalkınma Bakanlığı, 2018; s.17-20’de altı madde halinde sıralanmaktadır.

32 Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) mensuplarının başta ÖSYM eliyle yürütülen bazı sınavlar olmak üzere, geçmişte öğrenci ve memur seçme sınavlarının birçoğunda sistematik usulsüzlükler ve hırsızlıklar gerçekleştirdiği Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yürütülen soruşturma kapsamında ortaya konulmuştur. Soruların çalınarak, örgüt mensuplarına servis edildiği belirlenen sınavların listesi bir hayli uzundur ve ÖSYM tarafından gerçekleştirilen bazı sınavlarda soruların özel bir yazılım aracılığıyla kopyalanması işlemlerinin 15 Temmuz 2016’dan 6 ay sonraya kadar bile sürdüğü bildirilmektedir. Örneğin, bkz. <https://www.memurlar.net/haber/625760/feto-nun-sorulari-caldigi-16-sinavla-ilgili-iddianame.html>; <https://www.takvim.com.tr/guncel/2018/03/07/iste-fetonun-sorularini-caldigi-sinavlar>; <https://www.yenisafak.com/gundem/feto-15-temmuzdan-sonra-da-sorulari-calmis-3165903>; (Erişim Tarihi: 20 Haziran, 2020). <https://www.sozcu.com.tr/2020/yazarlar/aytunc-erkin/orgutle-mucadele-icin-2000den-sonra-osym-sorularini-calanlari-bulun-5949146/> (Erişim Tarihi: 29 Temmuz, 2020).

YÖK eski başkanlarından Yusuf Ziya Özcan’a bakılırsa, FETÖ mensubu savcılar bir soruşturmada geriye dönük arama yapılacağı bahanesiyle ÖSYM’nin



Dolayısıyla, mevcut model ve uygulamalara dair iyileştirme çalışmalarının geçmiş tecrübelerden ders alarak, gelecekte yaşanabilecek sorunları önleyecek bir biçimde tanzim edilmesi, kamuda her düzeyde ve kurumda liyakat-ehliyetin esas alınması, kamu istihdamının hiçbir grubun tertip ve tekeline terk edilmemesi mutlak surette sağlanmalıdır. Mamafih, kamu görevlilerinin kamusal-kurumsal amirleri, devletin seçilmiş-atanmış meşru temsilcileri dışında gizli-kapaklı kişilerden/kümelerden emir-talimat alır hale gelmelerinin, yeterlik ve eşitlik gibi bir dizi ilkenin ihlalinden öteye, kamusal güvenlik ve esenlik açısından da ciddi bir risk oluşturduğunu artık herkesin idrak etmesi gerekmektedir.

Farklı ülke deneyimlerinin, tarihsel ve güncel örneklerin ortaya koyduğu ders aslında çok yalındır: kamuda yeterlik ilkesi gözetilmez ve kısaca ‘*en yeteneklilerin yönetimi*’ anlamında *Meritokrasi* tesis edilmez ise bir müddet sonra kabaca ‘*vasatın hâkimiyeti*’ olarak tanımlanabilecek *Mediyokrasi* hükmünü yürütmeye başlar. Bu ikisinin uzun süre bir arada bulunması mümkün değildir, dolayısıyla ilki yerleşik bir hal almaz ise, ikincisi yaygınlaşıp normalleşir. Bu durum ise kamu hizmetlerinin kalitesinde ve toplumsal refahta düşüşlere sebebiyet verir; hem bürokrasiyi hem de demokrasiyi zafiyete uğratar.

Kamu görevlilerinin kamusal-kurumsal amirleri, devletin seçilmiş-atanmış meşru temsilcileri dışında gizli-kapaklı kişilerden/kümelerden emir-talimat alır hale gelmelerinin, yeterlik ve eşitlik gibi bir dizi ilkenin ihlalinden öteye, kamusal güvenlik ve esenlik açısından da ciddi bir risk oluşturduğunu artık herkesin idrak etmesi gerekmektedir.

kullandığı ve kullanmak için beklediği bütün soruları (ç)almışlar. <https://tr.sputniknews.com/turkiye/202006231042308821-eski-yok-baskani-ozcan-feto-osymnin-tum-sorularini-caldi/> (Erişim Tarihi: 25 Haziran, 2020). Usulsüzlük ve haksızlıkların yazılı sınavlarla sınırlı kalmadığı, mülakatları da içerdiği anlaşılmaktadır. Örneğin bir itirafçının anlatımına göre, kaymakamlık sınav sürecinde bazı bakanlık bürokratları tarafından örgüt mensuplarına özel ‘mülakat provaları’ tertip edilmiştir. Bkz. <https://t24.com.tr/haber/feto-itirafcisi-kaymakam-anlatiyor-cemat-evinde-mulakat-sinavi-yapildi-pensilvanya-da-gulen-in-bizzat-sohbetine-katildim,903118> (Erişim Tarihi: 16 Eylül, 2020).

Ezcümle, yapılan inceleme ve soruşturmalarda bugüne kadar ortaya konulan bilgi ve belgeler, kamu personel sistemine yönelik yasa dışı, ahlak dışı kumpasın boyutlarının başlangıçta sanılandan daha yaygın ve derin olduğuna işaret etmektedir. Her halükarda, idarenin ve yargının her imkânı, ihtimali, ihbarı ve itirafı değerlendirerek, geçmişte yapılan her türlü merkezi ya da kurumsal sınav usulsüzlük ve yolsuzluklarını tüm boyutlarıyla ortaya çıkarması, bu olaylarda dahli ve ihmali olanların tamamından hesap sorması elzemdir. Nitekim geç de olsa anılan istikamette bazı yargı kararları ortaya çıkmaya başlamıştır: <https://www.haber7.com/guncel/haber/2857028-kpss-davasinda-ceza-yagdi-aralarinda-kritik-isimler-var>; <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/03/15/2010-kpss-sorularini-sizdiran-fetoculere-ceza-yagdi>; <https://www.yeniakit.com.tr/haber/kpss-deki-soru-hirsizlarina-ceza-yagdi-610487.html> (Erişim Tarihi: 30 Haziran, 2020). <https://www.sabah.com.tr/gundem/2020/09/04/son-dakika-fetonun-osym-sorularini-sizdirmasina-iliskin-davada-karar> (Erişim Tarihi: 5 Eylül, 2020).

**Özgür
bir
toplum
için...**

Kariyer mevzuunun nirengi noktası, oyunun kurallarının hem hâlihazırda sistemin içinde bulunanlar hem de onlara katılmak isteyenler bakımından açık ve anlaşılır olmasıdır, herkese adil bir biçimde uygulanmasıdır.

Başka bir söyleyişle, kamu personel rejiminde yeterlik ilkesinin gözetilmesine ilişkin taleplerin uzun süre göz ardı edilmesi/görmezden gelinmesi başta siyaset ve idare olmak üzere toplumsal yaşamın temel alanlarında ‘hür ve adil yarış’ esasına dayalı bir yapılanma ve işleyişin sağlanması hedefine ket vurur. Buna karşın, kamuda görevin gerektirdiği yeterlik, uzmanlık ve/veya deneyim gözetilerek yapılan her atama, neyin özendirildiği ve ödüllendirildiğine ilişkin olarak sistemin içindeki aktörlere ve sisteme girmeye heveslenenlere gönderilen yalın bir mesaj niteliğindedir ve çoğu kez onlarca sayfalık mevzuattan ve boş sözden daha etkili olur.

Netice itibariyle, yeterlik ilkesinin kamu personel sisteminde arzu edilen, ihtiyaç duyulan ölçüde ve yaygınlıkta gözetilmemesinin sebepleri ve sonuçlarının esaslı bir biçimde tartışılması, kamu sektöründe liyakat-ehliyet temelli politikaların ve pratiklerin yerleşmesi için yapılması gerekenlerin etraflıca incelenmesi gerekmektedir. Bu minvalde, örneğin, ilk işe alımların ve memuriyetin alt basamaklarındaki terfilerin keyfiliği-kayırmacılığı en aza indirecek şekilde açık ve adil yarışma sınavlarına dayalı olarak gerçekleştirilmesine ağırlık verilmesi yanında, özellikle orta ve üst düzey yöneticilik pozisyonlarına kıdem, eğitim-öğretim gibi temel koşulları karşılayan adaylar arasından kurayla atama ve/veya kurum çalışanlarının katılımıyla gerçekleştirilecek seçimlerde en yüksek oyu alan kişilerin atanması gibi seçenekler gündeme getirilmelidir.

d. Kariyer

Modern bürokrasilerin ve kamu personel sistemlerinin kuruluş ve işleyişini anlamak açısından kariyer çok önemli bir kavramdır. Asli ve sürekli kamu hizmetlerinin, detaylı kuralların rehberliğinde ve devamlılık arz eden kurumlar marifetiyle gördürülmesi esasına dayanan klasik idari şemanın mütemmim cüzü, imtihan ile başladığı kadrosuna mesleki ihtisaslaşmayı ekleyerek ve sıranın kendisine gelmesini bekleyerek muayyen mevki ve mertebelere intikal etmeyi tasavvur-tahayyül eden memur tipleridir. Bu anlamda kariyer, asli ve sürekli nitelikteki kamu hizmetlerinin daimî ve güvenceli kadrolarda çalışan memurlar eliyle yürütülmesi şeklindeki klasik tablonun tamamlayıcısıdır. Bir taraftan da siyasi-idari yapının temel karakteristikleri ile orta sınıf sosyolojisinin kamu personel rejimi meyanında/meydanında buluşmasıdır.

Bu tarz bir yaklaşımda kariyer mevzuunun nirengi noktası, oyunun kurallarının hem hâlihazırda sistemin içinde bulunanlar hem de onlara katılmak



isteyenler bakımından açık ve anlaşılır olmasıdır, herkese adil bir biçimde uygulanmasıdır. Dolayısıyla kariyer, tüm riskleri kamu görevlisinin bizzat üstlenmesi gereken kısa dönemli, spekülatif bir portföy yatırımı olarak telakki edilmemelidir, çünkü burada memurun kendisine yaptığı kadar, hatta belki de ondan daha fazla, ilgili kurumun ve toplumun o memur için yaptığı ve uzun dönemde anlamlı geri dönüşler beklediği ciddi bir yatırım söz konusudur. Biraz da bu nedenledir ki, kariyer; devlette devamlılık, kurumsal hafıza gibi kavramların, yeterlik ve öngörülebilirlik gibi ilkelerin tatbik (en azından takip ve test) edildiği önemli bir mecradır.

Anayasanın 70. maddesinin ikinci cümlesindeki “görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” ifadesinin, eşitlik ve yeterlik ilkeleri kadar doğrudan olmasa da, dolaylı ve kısmi şekilde kariyer ilkesiyle de ilişkisi kurulabilir. Zira söz konusu hüküm kariyer kavramının çağrıştırdığı planlama ve yükselme gibi hususların sürecin henüz başlangıcında nesnel, ayrımcılıktan uzak bir işe alım ve seçme sisteminin kurulmasıyla ancak mümkün olabileceğine işaret etmektedir. Bununla birlikte, 657 sayılı Kanununun 3. maddesinde yer verilen “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.” şeklindeki kariyer tanımı bu bağlantıyı daha açık bir biçimde sergilemektedir.

Türkiye'nin kamu personel sisteminde geleneksel olarak ‘kapalı kariyer sistem’ ön planda olmuştur, en azından 657 sayılı Kanun böyle bir genel yaklaşım ortaya koymuştur denilebilir ve bunun yukarıda izaha gayret edilen kariyer kavrayışına büyük ölçüde uygun düştüğü eklenebilir. Ancak, yıllar içinde mevzuatta yapılan değişikliklerin ve uygulamadaki gelişmelerin ortaya çıkardığı tabloya bakarak, kariyer ilkesinin ‘o eski halinden eser kalmamış şimdi’ denilse yeridir. Bu husustaki meseleler beş alt başlıkta ele alınabilir.

- ◆ Birincisi, 657 sayılı Kanununun 59. maddesindeki ‘*istisnai memurluklar*’ listesi yıllar içinde yapılan değişiklik ve eklemelerle bir hayli genişlemiş, ilgili diğer hükümler ve şartlarda yapılan değişikliklerle birlikte hem kariyer ilkesinin hem de yeterlik ilkesinin uygulamada ciddi biçimde zemin kaybetmesine neden olmuştur.³³

657 sayılı Kanunun 59. maddesindeki ‘istisnai memurluklar’ listesi yıllar içinde yapılan değişiklik ve eklemelerle bir hayli genişlemiş, ilgili diğer hükümler ve şartlarda yapılan değişikliklerle birlikte hem kariyer ilkesinin hem de yeterlik ilkesinin uygulamada ciddi biçimde zemin kaybetmesine neden olmuştur.

³³ İstisnai memuriyetlerin istismarı hususundaki çarpıcı örneklerin başında ‘özel kalem müdürlükleri’ gelmektedir. Mesela bkz. memurlar.net (2020) “Sayıştay 20 Belediyenin İstisnai Kadroyu İstismar Ettiğini Tespit Etti”, <https://www.memurlar.net>

Kamu kurumlarında görevde yükselme ile ilgili mevzuat ve uygulamaların yıllar içinde ortaya koyduğu tablonun yeknesaklıktan ve kariyer ilkesine uygunluktan uzak, düzensizlik, keyfilik ve kayırmacılıkla malul bir görüntü sergilediği söylenebilir.

- ◆ İkinci olarak, yukarıdakine benzer bir tespit 657 sayılı Kanunun ('asan-sörle yükselme' şeklinde de tanımlanan) 68. maddesinin yıllar içinde uygulamaya yansımaları bağlamında da yapılabilir.³⁴
- ◆ Üçüncü olarak, kamu kurumlarında görevde yükselme ile ilgili mevzuat ve uygulamaların yıllar içinde ortaya koyduğu tablonun yeknesaklıktan ve kariyer ilkesine uygunluktan uzak, düzensizlik, keyfilik ve kayırmacılıkla malul bir görüntü sergilediği söylenebilir.
- ◆ Dördüncüsü, son yıllarda kariyer uzmanlıklarının bazı kurumlarla kısıtlı bir uygulama olmaktan çıkıp birçok alanda ve kurumda yaygınlaşması esasen olumlu bir gelişme olarak telakki edilmelidir. Bununla birlikte, kariyer uzmanların kurum-içi konumlarındaki belirsizliklerin giderilmesine, bilgi ve tecrübelerinden daha fazla yararlanılmasına, daha iyi yetiştirilmelerine ve kurum-içi/kurum-dışı üst görevlere hazırlanmalarına yönelik yeni politikalara ihtiyaç bulunmaktadır.³⁵
- ◆ Beşinci ve son olarak, 703 sayılı KHK ve 3 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ortaya çıkan tablo,³⁶ genel olarak kariyer ilkesi, özel olarak da üst düzey kamu yöneticiliğine atanma bağlamında farklı değerlendirme ve eleştirilere konu edilebilir. Özlüce belirtmek gerekirse, yeni durumda üst düzey yöneticilerin atanmalarıyla ilgili usul ve esasları belirleme, kimlerin üst düzey yönetici olacağına, hangi süreler ve

net/haber/899908/sayistay-20-belediyenin-istisnai-kadroyu-istismar-ettigini-tespit-etti.html (Erişim Tarihi: 21 Temmuz, 2020).

- ³⁴ Bilvesile, 657 sayılı Kanunun görevde yükselme, üst düzey görevlere atanabilme için öngördüğü tecrübe ve bilhassa kamuda tecrübe şartının yıllar içindeki uygulamalarla zaten ziyadesiyle aşındığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yapılan mevzuat değişiklikleriyle daha da esnetildiği not edilmelidir.
- ³⁵ Türkiye'de kariyer uzmanlık sisteminin tarihsel gelişimi ve mevcut durumu ile ilgili kapsamlı bir değerlendirme için, bkz. Albayrak, S. O. (2016) *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. TODAİE, Ankara. Ayrıca bkz. Altunok, H. (2018) "Uzmanlaşmanın Bakanlıklarda Görünümü", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (3), 600-619. Kariyer uzmanlıklarının statüsü ile ilgili ayrıntılı bir tartışma için ayrıca şu kaynağa müracaat edilebilir: Söyler, Y. (2019) "Kariyer Uzmanlık Statüsü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilir mi?" *Yasama Dergisi*, 3, 51-104.
- ³⁶ Anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı "Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenler." Yeni dönemde 703 sayılı KHK ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi dâhil bir dizi düzenleme ve işlem bu hüküm esas alınarak gerçekleştirilmektedir.

şartlar dâhilinde görevde kalacaklarına karar verme yetkisi büyük ölçüde Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Dolayısıyla, üst düzey yöneticilerin tanımına ilişkin belirsizlikleri gideren, bunların göreve atanma ve görevden alınma süreçlerine hız kazandıran bir yapı ortaya çıkmıştır. Buna karşın, yeni durumda —en azından üst düzey yöneticiler bağlamında— geleneksel ‘katı statüter yapıya’ dayanan ‘kapalı kariyer sistemi’ terk edilmiş gözükmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları ve görevden alınmalarıyla ilgili kararlara esas teşkil edecek açık ve nesnel ölçütlere, yeterlik ilkesine uygun standartlara duyulan ihtiyaç artarak sürmektedir.³⁷

e. Yansızlık

Kimi kez tarafsızlık olarak da adlandırılan bu ilkenin akademik kaynaklarda genellikle ‘siyasi yansızlık’ vurgusuyla, siyaset-bürokrasi ilişkileri ekseninde,³⁸ bilhassa üst düzey yöneticilerin seçilmesi-atanması-görevden alınması süreçleriyle bağlantılı olarak ve kamu yönetiminde siyasallaşma-partizanlık³⁹ sorunları etrafında tartışıldığını söylemek mümkündür.

³⁷ Mevcut duruma ilişkin, kısmen yukarıdaki tespitlere de kaynaklık eden, yeni ve yetkin bir çalışma olarak bkz. Albayrak, S. O. (2020) “Türkiye’de Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Atanma”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, Cilt 15, Sayı 33, 101-140.

Öte yandan, Mehmet Rauf Karslı, yapılan düzenlemelerin üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esasını belirlemenin ötesine geçerek kısmen memur statüsünden ayrılan bir üst kademe yönetici statüsü oluşturduğu kanaatindedir. Anılan yazara göre: “*Kamu hizmetine girme hakkının KHK ile düzenlenmesi, asli ve sürekli görevlerin kamu hizmetine arizi olarak katılan personel eliyle yürütülmesi ve kanunla düzenlenmesi gereken mali hakların herhangi bir çerçevede çizilmeden idarenin takdirine bırakılması yönünden bu düzenlemeler*” Anayasa Mahkemesinin içtihatları ile uyumlu değildir. Ayrıntılar için bkz. Karslı, M. R. (2020) “Üst Kademe Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine bir İnceleme”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28 (1), 187-208.

Bu mevzuda son olarak, 1973-1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan şu değerlendirme not edilmelidir. “*Yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına, meslek ahlakı ve yönetimin bozulmasına yol açabilmektedir.*” Ayrıntı ve atıf için, bkz. Acar, 1991.

³⁸ Siyaset-bürokrasi ilişkilerine dair yeni ve kapsamlı bir çalışma örneği olarak bkz. Çelik, F. (2019) *Siyaset-Bürokrasi İlişkileri—Teorik Yaklaşımlar, Güncel Tartışmalar*. Lykeion, Ankara.

³⁹ Bu meselelerin teorik ve uygulamaya yansıyan yönlerinin uzun yıllardır hangi çerçevede tartışıldığını gösteren klasik bir örnek olarak bkz. Tutum, C. (1976) “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (4), 9-32.

Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmaları ve görevden alınmalarıyla ilgili kararlara esas teşkil edecek açık ve nesnel ölçütlere, yeterlik ilkesine uygun standartlara duyulan ihtiyaç artarak sürmektedir.

**Özgür
bir toplum
için...**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile 657 sayılı Kanun çerçevesinde, Türk kamu personel rejimine hâkim olan siyasi yansızlık anlayışının öncelikle kamu görevlilerinin siyasi partilere üye olmalarını yasaklamak ve aksi davranışları yaptırıma bağlamak esasına dayandığı söylenebilir. Nitekim Anayasanın 68. maddesi adli ve askeri personel ile işçiler dışındaki idari personelin (memurların ve sözleşmeli personelin) siyasi partilere üye olmalarını açıkça yasaklamakta, akademik personel için ise kısmi ve koşullu bir serbesti öngörmektedir. 657 sayılı Kanunun 7. maddesinde ise “Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; (...) hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.” ifadelerine yer verilmektedir.

Tarafsızlık ilkesi bağlamında tarihsel tecrübe ile güncel durum ve meseleler birlikte ele alındığında, öne çıkan konu başlıklarının dört maddede toplanması makul gözükmemektedir.

- ◆ Birincisi, siyasette çekişme ve yarışmanın çatışmacı üslup ve usullerle yürütüldüğü, siyasi kutuplaşmanın-kamplaşmanın arttığı dönemlerde bu durum siyaset-bürokrasi ilişkilerine kesintisiz ve kesif biçimde yansımakta, idareye ve kamu görevlilerine yönelik siyasallaşma ve partizanlık iddialarını ve tartışmalarını da şiddetlendirmektedir.⁴⁰ Dolayısıyla, bir

⁴⁰ Türkiye’de idarenin ve kamu görevlilerinin siyasi tarafsızlığı, çok partili siyasi hayatın başlangıcından bugüne, bilhassa da siyasi alandaki çekişmelerin ve çatışmaların şiddetlendiği dönemlerde en ziyade münakaşaya mazhar meselelerden biri olmuştur. Örneğin,

Henüz çok partili siyasal yaşamın başlangıcında 10 Eylül 1947-10 Haziran 1948 tarihleri arasında görev yapan 1. Hasan Saka Hükümeti’nin programında ‘Devlet idari teşkilatının çalışmasını hükümet değişmelerinden müteessir olmayacak şekilde istikrarlı şart ve usullere bağlamanın gereğine’ değinilmektedir.

Benzer şekilde 22 Mayıs 1950-9 Mart 1951 tarihleri arasında görev yapan 1. Adnan Menderes Hükümeti’nin programında ‘idare cihazının, iktidar değişmesinin tesirlerinden masun ve yalnız kanunun emrinde ve milletin hizmetinde bulundurulmasını zaruri görmekteyiz.’ ifadelerine yer verilmektedir.

20 Şubat 1965-27 Ekim 1965 tarihleri arasında görev yapan, Suat Hayri Ürgüplü Başbakanlığındaki koalisyon hükümetinin programında “Devlet memurlarının partizan bir idarenin tatbikatçısı haline girmelerine veya getirilmelerine imkân bırakılmayacaktır.” ifadeleriyle yansızlık vaadinde bulunmaktadır.

27 Ekim 1965-3 Kasım 1969 tarihleri arasında görev yapan 1. Süleyman Demirel Hükümeti programında ise, ‘tarafsız idare’ anlayışında yaşanan sorunların sıralanmasının ardından şöyle bir değerlendirme yapılmaktadır: “Tarafsız kaliteli teknisyenler olarak kamu hizmetini başarı ile yürütmek azminde olan memur kitlesinin, partizan bir zihniyet taşıyan idareler tarafından rağbet ve itibar gör-

yandan siyasi iklimin ve dilin nasıl dönüştürülebileceği, diğer yandan da kamu görevlilerinin siyasi kutuplaşmanın ve partizanlığın müsebbibi, muhatabı ve/veya mağduru olma riskini-olasılığını azaltacak yasal çerçevenin ve kurumsal pratiklerin nasıl geliştirilip korunabileceği üzerinde sükûnetle ve suhuletle düşünmek lazımdır.

- ◆ İkincisi, kamu görevlilerinin yaşadıkları toplumun üyeleri ve sorumluluk bilinci taşıyan vatandaşları olarak, devletin ve ülkenin bugünkü durumu ve geleceğiyle ilgili siyasi kanaat ve tasavvurlara sahip olmamaları gibi bir hayli naif, hatta ütöpik addedilebilecek bir kabulde ısrar etmek yerine, kamu görevlilerinin siyasi tarafsızlığının anlamı ve kapsamı hususunda bir yandan temel hak ve hürriyetler ile kamu hizmetlerinin gerekleri arasında sürdürülebilir bir denge tesis etmeye, diğer yandan mevcut mevzuat ile fiili durum arasındaki makasın daha fazla açılmasını önlemeye yönelik yeni bir sözleşmenin imkan ve ihtimalleri tartışmaya açılmalıdır. İlk olarak da siyasi yansızlıkla ilgili kurallar ve yaptırımların muvafık ya da muhalif olmasına bakılmaksızın herkese eşit ve etkin şekilde uygulanması sağlanmalıdır.
- ◆ Yukarıdakiyle bağlantılı ancak önemine binaen ayrıca ele alınmasında fayda görülen üçüncü husus, üst düzey yöneticilerin siyasi tarafsızlığıyla ilgilidir. Kamu görevlilerinin geneli için ‘siyasi yansızlık’ öngörüsü ya da varsayımının esas alındığı ülkelerde bile hükümet politikalarının belirlenmesi ve uygulamaya aktarılmasındaki kritik rolleri sebebiyle üst düzey yöneticilerin en azından bir kısmının kariyer-dışı siyasi atamalara konu edilmesi, görev sürelerinin ilgili hükümetin ya da bakanın görev süresiyle sınırlı olması gerektiği savunulmuştur. Buradaki temel sorun, bir kere alenileşip resmi politika haline geldikten sonra bürokrasideki siyasi atamaların ve siyasallaşmanın sınırlarının nerede çizileceği, partizanlaşmanın her kuruma ve kademeye yayılması suretiyle kamu personel sisteminde kariyer ve eşitlik gibi ilkeleri işlemez hale getirmesinin nasıl önleneceğidir.⁴¹

memesi, Devlet idarelerinde moral çöküntüsü yaratmıştır.” Programda bütün bu ve benzeri aksaklıkların giderilmesinin yalnızca idarenin yeni baştan düzenlenmesi ile sağlanamayacağı, ‘aynı zamanda genel ortamın manevi ve psikolojik havasının değiştirilmesinin gerektiği’ bildirilmektedir. Ayrıntılar ve atıflar için, bkz. Acar, 1991.

⁴¹ Sait Güran’a göre: “Türkiye enteresan bir ülke, (...) bir türlü bazı problemlerini çözemiyor. (...) Bizim bu memur sorununu çözemeyişimizde siyasi boyut çok büyük ağırlık taşıyor. (...) Herkes muhalefette, memurlar ile ilgili ciddi, dikkate alınacak eleştiriler, öneriler getiriyor. Ne var ki, ne hikmetse, iktidara geldikle-

Bir yandan siyasi iklimin ve dilin nasıl dönüştürülebileceği, diğer yandan da kamu görevlilerinin siyasi kutuplaşmanın ve partizanlığın müsebbibi, muhatabı ve/veya mağduru olma riskini-olasılığını azaltacak yasal çerçevenin ve kurumsal pratiklerin nasıl geliştirilip korunabileceği üzerinde sükûnetle ve suhuletle düşünmek lazımdır.

Özgür
bir toplum için...

**Cumhurbaşkanı-
na bağlı olarak
görev yapan
bazı üst düzey
yöneticiler ile
muhalafet par-
tilerine mensup
kimi siyasetçiler
arasında yaşa-
nan polemik
bu alanda bazı
değişikliklere gi-
dilmesi gerekti-
ğini göstermek-
tedir. Daha açık
bir anlatımla, üst
kademe yöneti-
cilerin siyasetle
ilişkileri ve siya-
sal tarafsızlığı
konusunda ser-
gilenen, samimi
ve sürdürülebilir
olmaktan uzak
tablonun deęiş-
mesine ihtiyaç
vardır.**

Öte yandan, Cumhurbaşkanının aynı zamanda bir siyasi partinin genel başkanı olduğu Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Cumhurbaşkanının kurmay heyetinde ve çok yakınında yer alan, göreve atanma ve görevden alınma usulleri ve görev süreleri bizzat Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen kişilerden, ortalama bir memur gibi mutlak bir siyasi tarafsızlık içinde görev yapmalarını beklemek pek gerçekçi değildir. Nitekim son aylarda Cumhurbaşkanına bağlı olarak görev yapan bazı üst düzey yöneticiler ile muhalafet partilerine mensup kimi siyasetçiler arasında yaşanan polemik⁴² bu alanda bazı değişikliklere gidilmesi gerektiğini göstermektedir. Daha açık bir anlatımla, üst kademe yöneticilerin siyasetle ilişkileri ve siyasal tarafsızlığı konusunda sergilenen, samimi ve sürdürülebilir olmaktan uzak tablonun değişmesine ihtiyaç vardır. Mevcut mevzuat ile hal arasındaki çelişkinin giderilmesi minvalinde, ya fiili duruma uygun yeni yasal-yönetimsel adımlar atılmalıdır ya da söz konusu kamu yöneticileri günlük siyasi tartış-

*rinde bunları hatırlamamak gibi bir zafiyet içindeler. Bunun için iktidarda kimin olduğu belirli marjlar dışında fark etmiyor. (...) Çünkü siyasiler, programlarını gerçekleştirmek için belli bir rasyonellik, objektiflik ve hatta bazen belli bir yasalılık içinde hareket etmek yerine, kişisel, partisel ve mutlak itaat isteyen bu yurgan bir tutum içine giriyorlar ve buna uymayan kamu personelini istemiyorlar, rahatsız oluyorlar. Onun için ne yapıyorlar? Klişeleşmiş bir laf 'siyasetçiler kadroları ile gelir, kadroları ile gider' diyorlar. Şimdi 'kadroları ile gelir, kadroları ile gider' dediğiniz zaman, dünyanın her yerinde tek bir sonuç çıkıyor: Yönetim kadrolarını, daha bilinen sözcükle Bürokrasiyi siyasallaştırıyorsunuz, daha doğru kelime ile partilileştiriyorsunuz. Bakan, müsteşarı değiştiriyor; müsteşar çalışmıyorum diyor ve müsteşar yardımcılarını değiştiriyor; bu defa da yardımcılar, genel müdürle çalışmıyorum, direniyorlar vs... Peki genel müdür değişsin. Bu sonunda odacı, çaycı, hademe düzeyine iniyor." Güran, S. (2004) "Türk Kamu Personel Rejimi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Bu Konudaki Hükümleri", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 48, s. 288.*

Aynı yazar devamla ve o dönemde gündemde olan kamu yönetiminde reform tasarısına referansla sözlerini şöyle tamamlamaktadır: "Son olarak, Tasarı, Bakanlarla gelip giden müsteşar yöntemini getirmektedir. Yani, yönetsel kadroyu siyasal atamaya açıyor. Yönetsel kadroda, kişisel tercihlili siyasal atamanın sadece müsteşar kademesinde kalacağına ve alt kademelere inmeyeceğine ve partizanlığa dönüşmeyeceğine inanmak için, ya son elli senenin herhangi bir on yılında Türkiye'de yaşamamak veya Türkiye hakkında hiç bilgi sahibi olmamak gerekir." a.g.e., s. 299.

⁴² Örneğin bkz. Gazeteduvar.com (2020) "CHP sordu: Fahrettin Altun için Disiplin Soruşturması Başlayacak mı?", <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2020/08/24/chp-sordu-fahrettin-altun-icin-disiplin-sorusturmasi-baslayacak-mi/> (Erişim tarihi: 24.08.2020)

maların dışına, halen yürürlükte olan ve kendileri açısından da bağlayıcılığı bulunan yasal çerçevenin içine çekilmelidir.⁴³

- ◆ Dördüncü ve son olarak, kamu görevlileri açısından yansızlık yalnızca siyasi ideolojiler, partiler, gruplar ve meseleler karşısında sergilenmesi gereken bir hassasiyet ve bunlarla ilişkilerde ‘hijyen ve mesafe’ kurallarına uymak olarak algılanmamalıdır, temel toplumsal gruplarla, iş sahipleriyle kurulan, bir kısmı hayli ‘maskeli’ olabilen ilişkileri de sorgulamaya imkan verecek şekilde, yargı organları ve mensupları için ortaya konulan ‘tarafsızlık’ ilkesine yakın bir genişlikte tanımlanıp, tartışılmalıdır. Kanun önünde eşitlik ilkesine uyma zorunluluğunun ötesinde, idarecilerin karar ve işlemlerinde kamusal sorunlara gerçekçi ve kalıcı çözümler üretebilmesi, çoğu kez tüm taraflarca güvenilir ve adil bir arabulucu ve uzlaştırıcı olarak görülmelerine bağlıdır. Bu ise, tarafsızlık ilkesinin daha kapsamlı bir biçimde düşünülmesini ve uygulamaya yansıtılmasını çok daha önemli hale getirmektedir. Benzer biçimde, tarafsızlık ilkesinin kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilkeler arasında yer alan çıkar çatışmalarından kaçınma, yürütülen görevle ilişkili sektörlerde-kuruluş-

Kanun önünde eşitlik ilkesine uyma zorunluluğunun ötesinde, idarecilerin karar ve işlemlerinde kamusal sorunlara gerçekçi ve kalıcı çözümler üretebilmesi, çoğu kez tüm taraflarca güvenilir ve adil bir arabulucu ve uzlaştırıcı olarak görülmelerine bağlıdır.

⁴³ Bundan tam 40 yıl önce ortaklaşa yazılmış bir makalenin sonunda “çeşitli ülkelerde yapılanlar ve ülkemiz gerçekleri ve uygulamaları göz önünde tutularak, sorunun çözümü için” sıralanan 7 öneriyi burada birazcık kısaltarak aktarmakta yarar vardır. Bülent Ardanıç ve Turgay Ergun’a göre:

- “Hangi kadroların politik kadro olduğunun açık seçik saptanması gerekir. Atamaya yetkili organın bu pozisyonları istediği biçimde doldurma ve boşaltma yetkisi olmalıdır. (...)”
- Politik nitelikli görevlere yapılacak atamalarda, atanacak kişinin nitelikleri önceden saptanmalıdır.
- Bu nitelikteki kişilerin değiştirilmesi gerektiğinde, kişilerin kazanılmış hakları korunmalı ancak ‘mevki güvenliği’ biçiminde bir güvence söz konusu olmamalıdır.
- Siyasal atama ve yer değiştirme kararlarına karşı bağımsız yargı yerlerine başvurma olanağı, yönetimin yansızlığını sağlayan en güçlü bir güvencedir. Ancak, Danıştayın ‘maksat’ denetimini enaza indirmesi uygundur. (...)”
- Memurlar, memur seçim ve atamalarında bir biçimde devreye girmelidirler. (...)”
- Politik atamaya konu olmayan kamu görevlilerine ‘devlet memurluğu anlayışı’ aşılmalıdır. (...)”
- Politik atamaya konu olmayan kamu görevlilerine seçilmesi, atanması, yükselme ve yer değiştirmelerinde siyasal etkileri enaza indirecek nesnel düzenlemeler yapılmalıdır.” Ardanıç, B. ve Ergun, T. (1980) “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 13 (2), s. 16.

Kamu personel rejiminde gelecekteki reform girişimleri öncelikle kamu personel sistemini yönlendiren kuralların ve kurumların öngörülebilirliğine ve işlevselliğine odaklanmalıdır.

larda kamudan ayrıldıktan sonra belli bir süre geçmeden görev alamama kuralı gibi hususlarla birlikte tartışılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

3. ÖNERİLER

- ◆ İstikrarlı ve dengeli biçimde büyüyen bir ekonomiye sahip olmak, vatandaşlarının güvenlik ve esenliğini sağlamak, toplumsal sorunlara etkili ve kalıcı çözümler üretmek, bölgeler ve bireyler arası gelir dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmak gibi amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için Türkiye'nin sağlam ve saydam *kurumlara*, bu kurumları yönlendiren kaliteli ve öngörülebilir *kurallara* ve bunların tümünü etkili ve tutarlı bir biçimde işletecek *kadrolara* ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu personel rejiminde reform meselesinin böyle bir çerçevede incelenmesi ve tartışılması yararlı olacaktır.
- ◆ Demokrasinin bir '*kurallar ve kurumlar manzumesi*' olduğu yönündeki yaygın söylem esasen bürokrasi için de geçerlidir. Dolayısıyla, kamu personel rejiminde gelecekteki reform girişimleri öncelikle kamu personel sistemini yönlendiren kuralların ve kurumların öngörülebilirliğine ve işlevselliğine odaklanmalıdır.
- ◆ Kamu personel rejiminde yasallık-hukukilik ilkesi meyanında vurgulanması gereken hususlardan ilki 'kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin' memurlar eliyle yürütülmesine öncelik ve ağırlık verilmesi, sözleşmeli personel istihdamının ancak zorunlu hallerde, istisnai ve geçici olarak kullanılmasıdır.
- ◆ Memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili düzenlemelerin Anayasanın 128. maddesinde işaret edilen 'yasa ile düzenleme' ilkesine uygun şekilde gerçekleştirilmesine özen gösterilmesine, TBMM'nin kamu personel sistemiyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklarına daha fazla sahip çıkmasına ihtiyaç vardır.
- ◆ Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin kararlara esas teşkil edecek nesnel ölçütlere, yeterlik ve kariyer ilkelerini gözeten kurallara ve dahi Anayasanın 128. maddesinde "üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." hükmüne uygun bir yasaya gereksinim bulunmaktadır.
- ◆ Türkiye'de kamu personel sistemiyle ilgili hukukilik tartışmalarının mevcut anayasal-yasal çerçevenin yetersizliğinden ziyade, bunun uygulamaya yansıtılmasına yönelik olduğu, özellikle de kriz dönemlerinde ve

olağanüstü hal süreçlerinde arttığı söylenebilir. Dolayısıyla, bir yandan kimi uygulamaların anayasal-yasal çerçeveye uygunluk düzeyinin, diğer yandan da mevzuatın bazı unsurlarının demokratik hukuk devletinin gereklerine uyumunun artırılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

- ◆ Türkiye’de yargıya duyulan güveni, insan haklarını ve demokrasiyi geliştirmeye matuf reformların kamu personel rejiminde yasallık-hukukilik ilkesinin gözetilmesi imkân ve ihtimalini artıracacağı da bu minvalde not edilmelidir.
- ◆ Kamuda insan kaynakları süreçlerinin tamamında, başta kadın-erkek eşitliği olmak üzere, eşitlik ilkesinin gözetilmesini ve geliştirilmesini sağlayacak politikalara öncelik verilmelidir. Bu bağlamda, “herkes için demokrasi” arayışını ve “herkes için bürokrasi” amacını destekleyecek ve pekiştirecek bir unsur olarak “herkesi içeren bürokrasi” önerilmektedir, etraflıca tartışılmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.
- ◆ ‘Meritokrasi yoksa Mediyokrasi hükümünü yürütür’ düşüncesinden hareketle, yeterlik ilkesinin Anayasanın ve yasaların lafzına ve ruhuna uygun biçimde kamuda insan kaynakları süreçlerinin tümünde yaygınlaştırılması ve kamu yönetiminin her köşesinde yerleşik bir unsur haline gelmesi sağlanmalıdır.
- ◆ Kamu yönetiminde liyakat ve ehliyetin esas alınması, kamu istihdamının hiçbir grubun tertip ve tekeline terk edilmemesi mutlak surette sağlanmalıdır. Kamu görevlilerine sıralı amirleri, devletin seçilmiş ve atanmış meşru temsilcileri ve yargı organları dışında hiçbir kişinin ya da kümenin emir ve talimat veremeyeceği bir siyasi-idari iklimin inşası ve idamesi elzem addedilmelidir. Zira meselenin kamu personel rejiminde yeterlik ve eşitlik gibi anayasal-yasal ilkelerin yaşama geçirilmesini aşan, ulusal ve kamusal güvenliği ve esenliği ilgilendiren boyutlarının da bulunduğu hususunun herkes tarafından doğru anlaşılması lazımdır.
- ◆ Kamu görevlerine girişteki seçme ve yerleştirme süreçleri ile memuriyetin ilk kademelerindeki yükselmelerde keyfiliği-kayırmacılığı en aza indirecek şekilde açık ve adil yarışma sınavlarına, yansızlığı ve nesnelliliği esas edinen değerlendirme süreçlerine ve yöntemlerine ağırlık verilmelidir.
- ◆ Orta ve üst düzey yöneticilik pozisyonları için ise, eğitim-öğretim, deneyim gibi koşulları karşılayan, görevin gerektirdiği temel nitelikleri taşıdığı test ve tespit edilen adaylar arasından kura çekmek suretiyle isim

Kamu görevlilerine sıralı amirleri, devletin seçilmiş ve atanmış meşru temsilcileri ve yargı organları dışında hiçbir kişinin ya da kümenin emir ve talimat veremeyeceği bir siyasi-idari iklimin inşası ve idamesi elzem addedilmelidir.

Özgür
bir toplum için...

Kamu görevlilerinin tarafsızlığı konusunun ağırlıkla ya da münhasıran ‘siyasi yansızlık’ ile sınırlandırılması yerine, yargı etiği bağlamında hakim ve savcılar için öngörülen ‘tarafsızlık’ ve ‘dürüstlük’ ilkelerine yakın bir kapsam ve içerikle ele alınması sağlanmalıdır.

belirlenmesi ve/veya kurum çalışanları arasında yapılacak seçimlerde en yüksek oyu alan kişiler arasından atama yapılması gibi seçenekler gündeme getirilmelidir.

- ◆ Kamu görevlilerinin tarafsızlığı konusunun ağırlıkla ya da münhasıran ‘siyasi yansızlık’ ile sınırlandırılması yerine, yargı etiği bağlamında hakim ve savcılar için öngörülen ‘tarafsızlık’ ve ‘dürüstlük’ ilkelerine yakın bir kapsam ve içerikle ele alınması sağlanmalıdır.
- ◆ Siyasi yansızlık konusundaki kuralların geliştirilmesinde, düşünce ve ifade özgürlüğünü geliştirici yaklaşımlara öncelik verilmeli, ilgili kuralların ikircikli tutum ve seçici yaptırım algısından/olgusundan uzak bir biçimde muvafık-muhafif, alt-üst ayrımı gözetilmeksizin tüm kamu görevlilerine eşit ve etkin biçimde uygulanmasına özen gösterilmelidir.
- ◆ Üst düzey kamu yöneticilerinin siyasetle ilişkileri ve siyasal tarafsızlığı konusunda ise; ya Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde saydamlığı ve dürüstlüğü esas alan farklı seçenekler gündeme getirilmeli, yeni duruma ve döneme uygun yasal-yönetimsel adımlar atılmalıdır ya da üst düzey yöneticilerin eylem ve söylemlerinin mevcut mevzuata uygun bir çizgide kalması sağlanmalıdır.

LİBERAL PERSPEKTİF RAPOR

Sayı: 15, Kasım 2020

KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORM İHTİYACI

Prof. Dr. Muhittin Acar



Çankaya Mahallesi Atatürk Bulvarı No: 160 D: 10, Çankaya, Ankara

(312) 213 24 00 www.oad.org.tr info@oad.org.tr

[f](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukarastirmalari](https://www.facebook.com/ozgurlukarastirmalari) [ozgurlukar](https://twitter.com/ozgurlukar)