





T.C.  
KALKINMA BAKANLIĞI

ON BİRİNCİ KALKINMA PLANI  
(2019-2023)

# KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

ÇALIŞMA GRUBU RAPORU

ANKARA 2018

YAYIN NO: KB: 3044 - ÖİK: 825

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz.  
Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının  
iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

## İÇİNDEKİLER

|   |     |
|---|-----|
| TABLO LİSTESİ .....   | iii |
| KISALTMALAR .....   | iv  |
| KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI ÇALIŞMA GRUBU KATILIMCI LİSTESİ .....                       | vi  |
| YÖNETİCİ ÖZETİ.....   | vi  |
| 1. GİRİŞ .....  | 1   |
| 2. MEVCUT DURUM ANALİZİ .....   | 3   |
| 2.1. Ülkemizde ve Dünyada Genel Durum .....   | 3   |
| 2.1.1. İngiltere’de Kamu Personeli.....   | 3   |
| 2.1.2. Fransa’da Kamu Personeli.....  | 3   |
| 2.1.3. Almanya’da Kamu Personeli.....   | 4   |
| 2.1.4. ABD’de Kamu Personeli.....   | 5   |
| 2.1.5. Avrupa’da Kamu Personeli Reformu Girişimleri.....                            | 6   |
| 2.2. Türkiye’de Genel Durum ve Sorun Alanları .....                                 | 7   |
| 2.2.1. Kamu Personelinin Toplam İstihdamdaki Payı.....                              | 7   |
| 2.2.2. İnsan Gücü Planlaması ve Statüer Rejim .....                                 | 11  |
| 2.2.3. Kamu Görevliliğine Giriş İçin Bütçe Kısıtı.....                              | 12  |
| 2.2.4. Üst Düzey Yöneticilikler .....   | 14  |
| 2.2.5. Kamu Görevlileri Sendikacılığı ve Toplu Sözleşmeli Kamu Personel Rejimi..... | 14  |
| 2.2.6. Kariyer Uzmanlık Sistemi .....   | 15  |
| 2.2.7. Kamu Personelinin Değerlendirilmesi .....                                    | 17  |
| 2.2.8. Merkezi Sınav, Maaş Rejimi ve Dijital Kamu Hizmetine Geçiş.....              | 17  |
| 2.2.9. Kamu Personelinin Yetkinleştirilmesi.....                                    | 21  |
| 2.2.10. Kamu Personelinin Verimliliği ve Motivasyonu.....                           | 21  |
| 2.3. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar .....  | 22  |
| 2.3.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....                                    | 22  |
| 2.3.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü .....                            | 25  |
| 2.3.3. Devlet Personel Başkanlığı.....  | 28  |
| 2.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı .....                                      | 31  |
| 2.3.5. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.....                                       | 34  |
| 2.3.6. Maliye Bakanlığı .....   | 36  |
| 2.3.7. Hazine Müsteşarlığı.....   | 39  |
| 2.4. Onuncu Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi.....                         | 40  |

|  |    |
|--|----|
| 3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ .....   | 48 |
| 3.1. Uzun Vadeli Hedefler.....   | 48 |
| 3.2. 2019-2023 Kalkınma Planı Döneminde Beklenen Gelişmeler.....             | 49 |
| 3.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar .....                         | 50 |
| 3.4. Önemli Projeler .....   | 58 |
| 3.4.1. Kamu Personel Bilgi Sistemi Projesi .....                             | 58 |
| 3.4.2. Kamu Yönetiminde Uzaktan Eğitim Projesi .....                         | 59 |
| 3.4.3. Elektronik Kamu İstihdamı Portalı (EKİP) Geliştirilmesi Projesi ..... | 59 |
| 4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME .....  | 61 |
| KAYNAKÇA.....  | 63 |

## TABLO LİSTESİ

|   |    |
|---|----|
| Tablo 1. İngiltere’de Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2017).....   | 3  |
| Tablo 2. Fransa’da Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2015).....  | 4  |
| Tablo 3. Almanya’da Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2016).....   | 4  |
| Tablo 4. OECD Üyesi Ülkelerde Kamusal İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Payı.....   | 8  |
| Tablo 5. Türkiye’de Kamu Personeli Sayısal Görünüm (2017).....  | 9  |
| Tablo 6. Türkiye’de Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2017).....   | 10 |
| Tablo 7. Türkiye’de Kamu Personeli Merkez/Taşra Teşkilatları Dağılımı (2017) .....  | 10 |
| Tablo 8. Kamu İnsan Kaynaklarının Kapsamı Tablosu .....   | 11 |
| Tablo 9. Kamu Personeli Statü Değişikliği Tablosu .....   | 13 |
| Tablo 10. Kamu Personel Rejimine Toplu Sözleşme Etkisi Tablosu.....   | 15 |
| Tablo 11. Kariyer Uzmanlıkların Tarihsel Gelişim Tablosu.....   | 16 |
| Tablo 12. Merkezi Yerleştirmeler İçin İlan Edilen Kadro ve Pozisyon Sayıları.....   | 44 |
| Tablo 13. Devlet Yetiştirme Yurtlarından Yetiştirilen ve 2828 Sayılı Kanun Kapsamında Ataması<br>Yapılan Memur Sayıları ..... | 45 |
| Tablo 14. Engelli Memur İstihdamı Sayısal Görünümü (2017) .....   | 46 |
| Tablo 15. Engelli Memurların Yıllar İtibarıyla Sayısal Dağılımları .....  | 46 |
| Tablo 16. EKPS Engelli Aday Başvuru Sayıları.....   | 47 |
| Tablo 17. Engelli Memurların Engel Gruplarına Göre Sayısal Dağılımları (2017) .....   | 47 |

## KISALTMALAR

|          |  |
|----------|--|
| TODAİE   | : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü                                |
| DMK      | : Devlet Memurları Kanunu  |
| ABD      | : Amerika Birleşik Devletleri  |
| TÜİK     | : Türkiye İstatistik Kurumu  |
| OECD     | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü                                      |
| KİT      | : Kamu İktisadi Teşebbüsü  |
| KHK      | : Kanun Hükmünde Kararname   |
| Hk.      | : Hakkında   |
| DPB      | : Devlet Personel Başkanlığı   |
| YH       | : Yardımcı Hizmetler   |
| GİH      | : Genel İdare Hizmetleri   |
| İLKSAN   | : İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı                       |
| DPT      | : Devlet Planlama Teşkilatı  |
| ÖSYM     | : Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi  |
| KPSS     | : Kamu Personeli Seçme Sınavı  |
| İİBF     | : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi                                       |
| ÖABT     | : Öğretmenlik Alan Bilgisi Testi   |
| AİS      | : Aday İşlemleri Sistem  |
| BAĞ- KUR | : Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu |
| BM       | : Birleşmiş Milletler Örgütü   |
| MEHTAP   | : Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu                         |
| KAYA     | : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu                                     |
| SSK      | : Sosyal Sigortalar Kurumu   |
| OYAK     | : Ordu Yardımlaşma Kurumu  |

|         |  |
|---------|--|
| SGK     | : Sosyal Güvenlik Kurumu   |
| İİBK    | : İŞ ve İŞçi Bulma Kurumu  |
| KİK     | : Kamu iktisadi teşebbüsü  |
| İŞKUR   | : Türkiye İŞ Kurumu  |
| BÜMKO   | : Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü  |
| md.     | : Madde  |
| HAZMİİT | : Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İŞbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği |
| HDTM    | : Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı   |
| BDDK    | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu   |
| MİT     | : Milli İstihbarat Teşkilatı   |
| EKPSS   | : Engelli Kamu Personeli SeÇme Sınavı  |
| TBMM    | : Türkiye Büyük Millet Meclisi   |
| EKİP    | : Elektronik Kamu İstihdamı Portalı  |



## KAMUDA İNSAN KAYNAKLARI ÇALIŞMA GRUBU KATILIMCI LİSTESİ

### BAŞKAN

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Hacettepe Üniversitesi Öğretim Üyesi

### KOORDİNATÖR

Mihriban TAĞ

Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı

### RAPORTÖR

Yrd. Doç. Dr. Süha Oğuz Albayrak

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü  
(TODAİE) Öğretim Üyesi

### ÜYELER

Prof. Dr. Muhittin ACAR

Hacettepe Üniversitesi

Hüseyin Rahmi Akyüz

MEMUR-SEN

Tarık ALYAKUT

Milli Eğitim Bakanlığı

Ferhat AYDOĞDU

Maliye Bakanlığı

Huriye Elif BOZKURT

Başbakanlık

Hakan DULKADİROĞLU

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Halil DURAN

Devlet Personel Başkanlığı

Sibel GÜRER

ÖSYM

Ercan HAN

KAMU-SEN

Ömer İNAN

Milli Eğitim Bakanlığı

Doç. Dr. Yalın KILIÇ

Planlama Uzmanı/BÜRO-İŞ

Sait Bahadır KORKMAZ

Devlet Personel Başkanlığı

Ekrem KURU

Devlet Personel Başkanlığı

Mehmet İrfan KURT

BDDK

Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ

Hacettepe Üniversitesi

Melike ÖZCAN

Devlet Personel Başkanlığı

Adem ÖZEN

Sayıştay

Hanife ÖZER

Devlet Personel Başkanlığı

Hasan Engin ŞENER

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Sadri ŞENSOY

ÖSYM

Mehmet Rüştü TİRYAKİ

KESK

Ahmet TOZLU

Planlama Uzmanı

Nesrin YAPICI

Devlet Personel Başkanlığı

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Kamu personel sisteminin modern kamu yönetimi anlayışına ve ülkemizin ihtiyaçlarına uygun olarak yapılandırılması ihtiyacı önemini korumaktadır. 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında, terörle mücadele kapsamında yürütülmekte olan süreçte kamu kesiminde önemli sayıda çalışan ihraç edilmiş ve insan kaynakları yönetimi ve planlamasının çok önemli bir husus olduğu net olarak anlaşılmıştır. Kamu yönetiminin sahip olduğu insan gücünün iyi planlanması ve etkili kullanılması hizmet sunumundaki kalitenin artırılmasını doğrudan etkilemektedir. Bu doğrultuda kamuda insan kaynaklarının yetiştirilmesi ve geliştirilmesi tüm kamu kurumlarının öncelikli hedefi olmalıdır. Teknoloji çok hızlı biçimde ilerlemektedir ve kamu hizmetini sunma biçimi sürekli değişmekte, vatandaş beklentileri yükselmektedir. Kamu personelinin tüm gelişmelere açık olmasını sağlayacak biçimde yetiştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde politikalar üretilmelidir.

Kamuda istihdam edilen personelin statüleri ile ilgili olarak bir karmaşanın olması, görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli bir şekilde tanımlanmamış olması, kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı, personel ve ücret düzeyinin hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu kamu personel sisteminde göze çarpan önemli sorunlardır. Kamu personelinin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartlar doğrultusunda geliştirilecek bir sistemin uygulamaya konulması önem arz etmektedir.

2023 hedefleri çerçevesinde mevcut kamu personel yönetim sistemimizin incelenmesi, sorun ve ihtiyaç alanlarının doğru bir şekilde belirlenmesi doğrultusunda yürütülen çalışmalar devam etmektedir. Bu çalışmalar neticesinde kamuda verimlilik, liyakat, kariyer ve adalet ilkelerini temel alan ve çalışanların mali ve sosyal haklarını gözeten bir insan kaynakları yönetim modeli oluşturulması hedeflenmektedir.



## 1. GİRİŞ

Devletin vatandaşlarına sunduğu kamu hizmetlerinin niteliğine bağlı olarak hizmeti sunan personelin statüsü farklılıklar gösterir. Kamuda, özel sektör istihdamından farklı, kendine özgü ayrıntılı kurallarla düzenlenmiş bir alanda görev yapan memurlar (öğretmenler, polisler, din görevlileri vb) olabileceği gibi piyasa koşullarında istihdam edilen personel (özel hukuk hükümlerine göre çalışan işçiler, kamuya ait şirket işçileri vb) de bulunabilir. Dolayısıyla “kamuda insan kaynakları” nitelmesi tekil, yeknesak ve/veya homojen bir yapıya işaret etmez. Kamusal alanda görev yapanların statülerindeki farklılık içinde bulunulan siyasi, sosyal ve ekonomik koşullarla yakından ilgilidir. Refah devleti koşullarında iş güvencesine dayanan statüler kamusal istihdam kabul görürken; serbest piyasaya dayalı açık rekabet koşullarında özel hukuk hükümlerine göre kamu personeli çalıştırmak daha tercih edilebilir. Bu durum, dünyadaki diğer gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi Türkiye için de geçerlidir. Türkiye’deki kamusal istihdamın tarihsel dönüşümüne kısaca bakıldığında<sup>1</sup> yukarıda nitelenen farklılaşma daha anlaşılır olacaktır.

1926 yılında yürürlüğe konulan Memurin Kanunu kamu personel rejiminin kurucu belgesi olarak nitelenebilir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde genel düzenlemeler yerine kurumsal düzenlemelerle (Mülkiye, Hariciye, eğitim vb) kamu personelinin statüsü belirlenirken Memurin Kanunu ile ilk defa genel bir düzenleme yapılmış ve memuriyet rejiminin çerçevesi çizilmiştir. Yeni durumda memuriyet rejimi ikili bir yapı üzerinde yükselmektedir: Statü hukukuna göre çalıştırılan memurlar ve özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen müstahdemler. Bu ikili yapı zaman içerisinde büyümekte olan devletin gereksinimlerini karşılayamaz olmuş ve bilahare yürürlüğe konulan tevhid ve teadül kanunlar ya da bütçe kanunlarıyla çok farklı istihdam biçimleri (D cetveli personeli, E cetveli personeli, S cetveli personeli, N cetveli personeli, yevmiyeli teknik personel, mukaveleliler vb.) ortaya çıkmıştır.

1950’li yıllara gelindiğinde farklı istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasıyla kamu personel rejiminin çok parçalı bir yapı oluşturduğu görülür. Sadece istihdam biçimleri açısından değil özlük hakları (maaş, sosyal güvenlik, emeklilik vb) açısından da çalışanlar arasında büyük farklılıklar ortaya çıkmıştır. Giderek büyüyen sorunlar bu alanda reform girişimlerine hız kazandırmıştır. Uluslararası yardım anlaşmaları çerçevesinde gelen yabancı

---

<sup>1</sup> Türkiye’de kamu personel rejiminin tarihsel dönüşümü için genel olarak bkz: Hasan Şükrü Adal, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul,1968; Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara 2005; Tayfun Akgüner, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2001; Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005; Süha Oğuz Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE Yayını, Ankara, 2016.

uzmanlar tarafından hazırlanan reform raporları yapılacak reform çalışmalarının yönünü belirlemiştir.

1965 yılında yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) 1950'li yıllar boyunca sürdürülen reforma hazırlık çalışmalarının ürünüdür. Anılan Kanun ilk haliyle ABD tipi sınıflandırma sistemine dayalı bir kamu personel rejimi kurma çabasındadır öyle ki otuzdan fazla yerde sınıf tüzüklerine atıf yapılmıştır. Kanuna göre memurların işe alınmaları, görevde yükselmeleri, yarışma ve yeterlik sınavları, mali ve sosyal hakları her bir sınıf için hazırlanacak tüzüklerde ayrıntılı olarak düzenlenecektir. Sınıf tüzükleri de DMK ile neredeyse eş zamanlı olarak yürürlüğe konulmuş olan Devlet Personel Sendikaları Kanununun verdiği olanakla kurulmuş yüzlerce sendika ile müzakere edilerek hazırlanmaktadır. Sınıf tüzüklerinin hazırlık süreci beş yıl sürmüş ve bu zaman zarfında DMK yürürlüğe konulamamıştır. Hazırlık aşamasında taslağı hazırlanan sınıf tüzüğü sayısı 329 (Bugün 12 hizmet sınıfı bulunmaktadır.) sayısına kadar ulaşmıştır. Fakat bu arayışlar 1970 yılında DMK'da çok esaslı değişiklikler yapan 1327 sayılı Kanunun yürürlüğe konulmasıyla sona erdirilmiştir. 1971 yılında anayasa değişikliği ile memur sendikacılığı da yasaklanmış ve sınıflandırmaya dayalı memuriyet rejimi yerine tekçi, merkeziyetçi, statüer bir kamu personel rejimi kurulmuştur.

1980'li yıllar Türkiye'de serbest piyasa ekonomisinin ağırlıklı olarak kendisini hissettirdiği yıllardır. Yeni kamu işletmeciliği (new public management) düşünce akımının da etkisiyle, kamu kurum kuruluşlarında çalışan personelin statü hukukuna göre istihdam edilmesinin kamu hizmetlerinin sunumunda etkililiği azalttığı ve hizmet kalitesini düşürdüğü görüşü sıklıkla dile getirilmeye başlanmıştır. Bu düşünce iklimi içerisinde, dünyadaki eğilimlere de benzer biçimde, Türkiye'de kamu sektöründe statü hukuku dışında özel sektör koşullarında istihdamın yaygınlaşmasının kamu yönetimini daha etkili kılacağı görüşü ağırlık kazanmıştır. Statü hukukundan esnekliğe geçişi ifade eden bu süreç sonrasında kamu personel rejiminde esaslı bir dönüşüm yaşanmıştır.

Kamuda insan kaynakları ya da kamu personel rejimi denildiğinde genellikle akla bu alanın en kalabalık grubunu oluşturan devlet memurları ve Devlet Memurları Kanunu gelir. Ancak söz konusu alan, içine akademik ve askeri personeli, sözleşmeli personeli, hâkim-savcılar, işçi statüsünde çalışanları da alacak biçimde daha da geniştir. Bu raporda anılan tüm istihdam alanları kapsam içinde tutularak çalışma yürütülmüştür.

## 2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

### 2.1. Ülkemizde ve Dünyada Genel Durum

1970'lerden bu yana küresel düzeyde yaşanan ekonomik krizler ile kamu borçlarının artması kaynakların azalması ile birlikte kamu hizmetlerinin alanı tartışılmaya başlanmıştır. Krizler yaşanan ülkelerde yerel farklılıklar gösterse de kamu yönetiminin etkinleştirilmesinin önem arz ettiği kabul görmüştür. Bu gelişmelerin yanı sıra yerelleşme, yönetişim, e-devlet, şeffaflık, esneklik, performans yönetimi, devlet-yurttaş ilişkisi kavramları ön plana çıkmıştır.

#### 2.1.1. İngiltere’de Kamu Personeli

İngiltere kamu personelinin toplam sayısı 5.492.000 adettir. Söz konusu personelin dağılımı aşağıda tablo ile sunulmuştur. Tablodan da görüleceği üzere İngiltere’de kamu personelinin çok büyük çoğunluğu merkezi yönetim ve yerel yönetim kurumlarındadır. Yerel yönetimlerde görev yapan kamu görevlilerinin sayısı Türkiye ile kıyaslandığında çok yüksektir. İngiltere için dikkat çekilmesi gereken nokta kamu personelinin kariyer memurlar (civil servant) ve kamu çalışanları (public employee) biçiminde ikili bir yapı halinde görev yapıyor olmasıdır.

**Tablo 1. İngiltere’de Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2017) <sup>2</sup>**

| Görev yeri       | Toplam    |
|------------------|-----------|
| Merkezi yönetim  | 3.050.000 |
| KİT’ler          | 338.000   |
| Yerel yönetimler | 2.104.000 |
| Genel Toplam     | 5.492.000 |

#### 2.1.2. Fransa’da Kamu Personeli

Fransa’da memurlar statüleri açısından Türkiye’ye benzer durumdadır. Sayısal dağılım açısından bakıldığında merkezi yönetim memurlarıyla yerel yönetim memurları birbirlerine yakındır. Yani yerel yönetim memurlarının toplam kamu çalışanı içerisindeki payı Türkiye’ye göre çok yüksektir. Türkiye’ye benzer biçimde statü bir yapı söz konusudur. Genel

<sup>2</sup><https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/september2017#main-points>, erişim: 20.12.2017

Memurlar Kanunu, Devlet Kamu Görevlileri Kanunu, Yerel Yönetim Memurları Kanunu ve Sağlık Hizmetleri Memurları Kanunu olmak üzere dört ayrı kanunla kamu personel rejimi statüleri biçimde düzenlenmiştir.

**Tablo 2. Fransa’da Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2015) <sup>3</sup>**

| Görev yeri                                | Toplam    |
|---|-----------|
| Devlet Kamu Görevlileri (merkezi hükümet) | 2.477.500 |
| Yerel Yönetim Kamu Görevlileri            | 1.984.200 |
| Sağlık Hizmetleri Kamu Görevlileri        | 1.186.900 |
| Genel Toplam                              | 5.648.600 |

### 2.1.3. Almanya’da Kamu Personeli

Almanya’da memurluk rejimi Türkiye ile çok büyük benzerlikler gösterir. Almanya’da “ölünceye kadar memurluk” ilkesi geçerlidir. Bir defa devlet memuru olanlar kolay kolay memurluktan çıkarılamazlar. Sayısal dağılım açısından bakıldığında kamu çalışanlarının ağırlıklı olarak eyaletlerde ve yerel yönetimlerde görev yaptıkları görülür. Almanya’da kamu çalışanları memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere üç ayrı statüde istihdam edilirler. Memurlar sadece federal düzeyde değil eyaletler düzeyinde de görev yapabilirler. Memurların hak ve yükümlülükleri, görev ve sorumlulukları vb. Türkiye ve Fransa’da olduğu gibi özel bir kanunla düzenlemiştir. Sözleşmeli personel ise özel hukuk hükümlerine göre görev yapar.

**Tablo 3. Almanya’da Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2016) <sup>4</sup>**

| Görev yeri               | Toplam    |
|--------------------------|-----------|
| Federal devlet           | 489.500   |
| Eyaletler                | 2.364.100 |
| Yerel Yönetimler         | 1.464.400 |
| Sosyal Sigortalar Kurumu | 371.100   |
| Genel Toplam             | 4.689.000 |

<sup>3</sup><https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/stats-rapides-emploi-2015.pdf>, erişim:20.12.2017.

<sup>4</sup>[https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Tables\\_PublicServicePersonnel/FunctionalArea.html;jsessionid=25BDFDAF52CEDF7EC856521DB352BE00.InternetLive2](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Tables_PublicServicePersonnel/FunctionalArea.html;jsessionid=25BDFDAF52CEDF7EC856521DB352BE00.InternetLive2), erişim:20/12/2017

Yukarıda sıralanan örneklerden de görüldüğü gibi her ülkenin kendi özgün koşullarına göre yapılanmış kamuda istihdam yapılanmaları mevcuttur. Kamu yönetiminin özelliğine göre kamu personel rejimi de biçimlenmektedir. Devletin örgütlenme anlayışındaki değişim kamu insan kaynakları yönetimini de doğrudan etkilemekte ve benzer bir rota izlenmektedir.

#### **2.1.4. ABD’de Kamu Personeli**

ABD’de kamu personel rejimi kara Avrupa’sından yapısal olarak esaslı farklılıklar gösterir. Türkiye’nin de dâhil edilebileceği kara Avrupa’sının büyük ülkelerinde geleneksel bürokratik devlet normlarına uygun kamu personel yapılanması mevcuttur. Memurların statüsü özel olarak düzenlenmiştir ve özel sektör çalışanlarıyla kamu çalışanları arasında tabii olunan hukuksal rejim açısından farklılıklar vardır. ABD’de özel sektör çalışanları ile memurlar arasında statü ayrımı belirgin değildir. Daha önemlisi memurların tabii olduğu ayrı bir hukuksal rejim bulunmaz. Bunun yerine sınıflandırma sistemi kullanılır. Sadece federal devlet kurumlarında görev yapan memurlar için binlerle ifade edilebilecek sayıda hizmet sınıfları oluşturulmuştur.<sup>5</sup> Sınıf tüzükleri, memurların unvanı, görev tanımı, görev mahalli, çalışma koşulları, giriş ve yükselme dereceleri, maaş ve diğer özlük haklarına ilişkin çok geniş bir alanda düzenleme içerir. Çalışanın performans koşullarını belirlediği gibi iş güvencesini de sağlar sınıflandırma sistemi. Sınıflandırma sistemine dâhil bir pozisyonda çalışmanın bir açıdan statü hukukundaki kadrolu çalışmaya karşılık geldiği söylenebilir. İşte ABD’de son yıllarda sınıflandırma sisteminden kaçış eğilimi söz konusudur. Kamu kurumları yeni atama yapacakları pozisyonları sınıflandırma sistemine dâhil etmeme ve sınıf dışında istihdam (at-will employment) oluşturma eğilimindedirler. Bu eğilim Avrupa’daki geleneksel istihdam biçimleri dışında esnek statüde istihdam eğilimi ile benzerlik göstermektedir.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> ABD’de federal personel rejiminin sevk ve idaresinden, eşgüdümünden sorumlu merkezi bir örgüt mevcuttur. Office of Personnel Management (OPM) adıyla görev yapan bu Kurum, federal memurlar için geçerli olacak sınıflandırma sistemini de ülke düzeyinde uygular ve koordine eder. Söz konusu merkezi personel örgütünün web sayfasında sınıflandırma sistemine ilişkin çok ayrıntılı düzenlemeler, formlar, uygulama rehberleri bulunur. <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/occupationalhandbook.pdf>, erişim: 12/01/2108

<sup>6</sup> Süha Oğuz Albayrak, “ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi”, *Mülkiye Dergisi*, C: 40, S: 2, 2016, s.



### 2.1.5. Avrupa’da Kamu Personeli Reformu Girişimleri

Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kamuda insan kaynakları politikaları ve eğilimler konusunda yapılan bir araştırmaya dayalı özet raporda şu tespitler yapılmıştır:<sup>7</sup>

Avusturya’da kamu yönetimi reformuyla birlikte kamu personel reformuna da hız verilmiştir. Temel yaklaşım devlet bütçesinin kısılması, maliyetlerin azaltılması ve kamu personel sayısında önemli ölçüde kesintiye gidilmesi yönündedir. Diğer taraftan klasik dikey hiyerarşiye dayanan örgütlenmeler yerine yatay hiyerarşi tercih edilmeye başlanmış, merkezden yerele doğru yetki devri reformu gerçekleştirilmiştir.

Belçika’da kamu personel reformundan sorumlu Bakanlık 2007-2011 yıllarını kapsayan bir reform stratejisi hazırlamıştır. Hazırlanan reform strateji planı üç temel hedef üzerine inşa edilmiştir: Vatandaşın müşteri olarak görülmesi; hesap verebilir, verimli ve sonuç odaklı bir kamu yönetimi yaratmak; yenilikçi, yaratıcı, açık fikirli, dinamik bir kamu personel grubu oluşturmak.

Finlandiya’da 2003 yılından itibaren düzenli biçimde sürdürülen kamu yönetimi ve kamu personel reformu çalışmaları bulunmaktadır. Reform çabasının en temel hedefi Helsinki’nin üzerindeki görevleri mümkün olduğu ölçüde yerel ya da bölgesel yönetim organlarına aktarmaktır. Somut olarak 2015 yılına kadar başkent tarafından yerine getirilmekte olan 4000 ila 8000 arasında farklı işin yerel yönetimlere devrinin sağlanmasıdır. Amaçlanan, merkezde daha az sayıda personel çalıştırırken, yerel ve bölgesel insan gücü kaynaklarını zenginleştirmek bu sayede bölgesel ve dengeli kalkınmayı sağlamaktır.

Fransa’da yürütülen kamu reformlarının en önemli amacı kamu istihdamında dengeyi sağlamaktır. Bu amaçla 2009 yılından itibaren emekli olacak her iki memurun yerine sadece bir memur alınması ilkesi benimsenmiş böylece memur sayısının azaltılması hedeflenmiştir. Bunun dışında bakanlıkların daha etkili hizmet sunmayı sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılmaları, bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi, ülke sathında yeni kamu insan kaynakları stratejisi geliştirilmesi hedefleri belirlenmiştir. Bir diğer temel hedef, kamu hizmetlerinin sunumunda “sıfır formalite/bürokrasi-zero red tape“ imkânının geliştirilmesidir.

---

<sup>7</sup> Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/Administration\\_and\\_the\\_Civil\\_service\\_in\\_the\\_27\\_EU\\_Member\\_states.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf), General Directorate for Administration and the Civil Service (DGAFP) Report, 2008, erişim: 10/01/2018.

## 2.2. Türkiye’de Genel Durum ve Sorun Alanları

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre 2017 yılı başı itibarıyla Türkiye nüfusu 79.814.871 kişi olmuştur. TÜİK verilerine göre toplam istihdam rakamı 2017 yılı Ağustos ayı itibarıyla 28.828.000 kişidir.<sup>8</sup> Toplam kamusal istihdam, Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre Eylül 2017 tarihi itibarıyla, 3.341.358 kişi olarak gerçekleşmiştir.<sup>9</sup> Söz konusu rakamlar incelendiğinde, Türkiye’de kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki payının yaklaşık %11,5 civarında olduğu görülür.<sup>10</sup> Ülkemizde kamu personel durumu açısından genel durum ve sorun alanları aşağıdaki şekilde sıralanmıştır;

### 2.2.1. Kamu Personelinin Toplam İstihdamdaki Payı

OECD 2015 verileriyle karşılaştırıldığında Türkiye’de kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki payının OECD ortalamasının önemli ölçüde altında olduğu izlenebilir. Bu oransal farklılıktan yola çıkılarak Türkiye’de kamusal istihdamın sayısal olarak aslında bir sorun alanı oluşturmadığı buna karşılık kamu hizmeti sunumunda “etkililik” sağlanıp sağlanmadığı konusunda tartışma yürütülebilir.

---

<sup>8</sup> <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, erişim: 25/11/2017

<sup>9</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, erişim: 25/11/2017

<sup>10</sup> Kamusal istihdamın toplamı konusunda çeşitli kurumlar tarafından farklı rakamlar verilebilmektedir. Bu durum kurumların veri toplama yönteminden kaynaklanmaktadır. TÜİK, Maliye Bakanlığı verilerini esas almaktadır. (2017 yılı birinci dönemi için 3.558.000 kişi olarak açıklanmıştır. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24941>, erişim: 25/11/2017) Maliye Bakanlığı, statülerine bakılmaksızın, bütçeden ödeme yapılan kamu çalışanını esas alırken; Devlet Personel Başkanlığı statülerine göre göre bir dağılım ve hesaplama yapmaktadır. Bu çalışmada DPB verileri esas alınmıştır. Çalışmadaki sayıya resmi kayıtlarda bulunmadığı için taşeron eliyle istihdam edilen personel dâhil değildir. Yaklaşık 800.000 adet civarında olduğu “basında ifade edilen” taşeron personeli toplam kamu istihdamına eklenecek olursa kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki payı %14 olarak gerçekleşmiş olur.

**Tablo 4. OECD Üyesi Ülkelerde Kamusal İstihdamın Toplam İstihdam İçindeki Payı<sup>11</sup>**

| Ülkeler         | Kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki yüzdelik payı |
|-----------------|---|
| Kore            | 7,6   |
| Japonya         | 7,9   |
| Brezilya        | 12,11   |
| Türkiye         | 12,86   |
| Almanya         | 15,40   |
| İspanya         | 17,14   |
| İtalya          | 17,32   |
| Avustralya      | 18,40   |
| Fransa          | 19,84   |
| Kanada          | 20,43   |
| Belçika         | 21,46   |
| Yunanistan      | 22,62   |
| İngiltere       | 23,49   |
| Macaristan      | 26,84   |
| Avusturya       | 27,87   |
| Norveç          | 34,62   |
| Danimarka       | 34,89   |
| Finlandiya      | 42,50   |
| OECD ortalaması | 21,28   |

Yukarıdaki tablo incelendiğinde Türkiye’de kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki payının OECD ortalamasının oldukça altında olduğu gözlemlenebilir. Genellikle Finlandiya, Danimarka ve Norveç gibi kuzey ülkelerinde kamusal istihdamın toplam istihdamdaki payı yüksektir. Türkiye’ye coğrafik olarak yakın olan Yunanistan, Macaristan ve İtalya gibi ülkelerde de kamu istihdamı oransal olarak yüksek görülmektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, kamusal istihdamın toplam istihdam içindeki payına bakıldığında aslında Türkiye’de bir kamusal istihdam fazlalığından söz edilmeyeceği

<sup>11</sup> OECD’nin 2012-2015 yıllarına ilişkin verilerinden oluşturulmuştur. (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856>, erişim: 28/11/2017)

söylenbilir. Asıl olarak kamu insan gücünün etkili kullanılıp kullanılmadığı ya da kamu kurumları arasında kamu hizmet gereksinimlerini karşılayacak ölçüde dağılıp dağılmadığı bir sorunsal olarak tanımlanabilir.

Türkiye’de kamu personelinin sayısal dağılımına bakıldığında aşağıdaki tablo ile karşılaştırılır:

**Tablo 5. Türkiye’de Kamu Personeli Sayısal Görünüm (2017) <sup>12</sup>**

| İstihdam Biçimi     | Toplam    |
|---------------------|-----------|
| Memur               | 2.449.538 |
| Hakim-Savcı         | 17.400    |
| Öğretim Elemanı     | 128.277   |
| Sözleşmeli Personel | 163.800   |
| İşçi                | 320.591   |
| Geçici Personel     | 20.363    |
| Askeri Personel     | 241.389   |
| Genel Toplam        | 3.341.358 |

Yukarıdaki tabloya bakıldığında Türkiye’de kamu personelinin ağırlıklı olarak statüer nitelikteki memurlardan oluştuğu daha sonra askeri personel, işçiler ve sözleşmeli personelin sıralandığı görülmektedir. Bu sayısal yapı uzun yıllardır istikrarlı benzer biçimde dağılım göstermektedir. Tabloda önemli ölçüde değişkenlik gösteren unsur sözleşmeli personeldir.

Merkezi yönetime dâhil kurumlarda 2002 yılında 16.853 olan sözleşmeli personel sayısı, 2009 yılında 155.217’ye yükselmiştir.<sup>13</sup> 2011 yılında yasal değişiklikle sözleşmeli personel memur kadrosuna geçirilmiş ve söz konusu sayı hızla aşağıya inmiştir. 2016 yılında eğitim ve sağlık personelinin yeniden sözleşmeli statüde işe alınmaya başlamasıyla sözleşmeli personel sayısı yeniden artmaya başlamıştır.

<sup>12</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, erişim: 25/11/2017

<sup>13</sup> İpek Özkal Sayan, Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, Eylül 2011, s. 161.

**Tablo 6. Türkiye’de Kamu Personeli Görev Mahalleri İtibarıyla (2017)<sup>14</sup>**

| Görev yeri              | Toplam    |
|-------------------------|-----------|
| Merkezi yönetim         | 2.646.914 |
| KİT’ler                 | 196.340   |
| Yerel yönetimler        | 213.534   |
| Türk Silahlı Kuvvetleri | 284.570   |
| Genel Toplam            | 3.341.358 |

Türkiye, kamu yönetiminin işleyişi ve kamu personel rejimi açısından merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Tablo 3’te de bu yapısal özellik kendisini göstermektedir. Kamu personelinin yaklaşık %80’i merkezi hükümette (bakanlıklar) görev almaktadır. Söz konusu %80’lik dilimin merkez/taşıra teşkilatları itibarıyla ayrımına bakıldığında, yaklaşık %13’ünün merkez teşkilatlarında, %85’inin de taşıra teşkilatlarında çalıştığı görülür. Dolayısıyla taşrada kamu hizmetleri büyük ölçüde merkezi hükümetin personeli eliyle sunulmaktadır. Bu durum aşağıdaki tabloda daha rahat incelenebilir.

**Tablo 7. Türkiye’de Kamu Personeli Merkez/Taşra Teşkilatları Dağılımı (2017)<sup>15</sup>**

| Kamu Kurumları Teşkilatları | Çalışan Sayısı | Oran  |
|-----------------------------|----------------|-------|
| Merkez                      | 370.815        | 13,13 |
| Taşra                       | 2.397.183      | 84,88 |
| Yurtdışı (Dışişleri Hariç)  | 466            | 0,02  |
| Döner Sermaye               | 55.776         | 1,97  |
| Kefalet Sandığı             | 12             | 0,00  |
| Toplam                      | 2.824.252      | 100   |

Türkiye’de kamu insan kaynakları yönetimi açısından mevcut durum analizi yapılmak istenirse öncelikle alanın kapsamı ve düzenleyici unsurlarının belirlenmesi gerekecektir. Kamu yönetiminin insan unsuru ve bunların istihdam politikaları çok geniş bir alanı kapsar. Kamu personelinin kapsamı ve ilgili mevzuat aşağıda bir tablo halinde sunulmuştur.

<sup>14</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, erişim: 25/11/2017

<sup>15</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>, erişim: 12/01/2018

**Tablo 8. Kamu İnsan Kaynaklarının Kapsamı Tablosu**

| Kamu Personeli                                      | Mevzuat   | Tarih |
|---|---|-------|
| Devlet memurları                                    | 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu                                  | 1965  |
| Akademik personel                                   | 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu                           | 1983  |
| Askeri personel                                     | 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu                  | 1967  |
| Hakim-savcılar                                      | 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu                             | 1983  |
| Sözleşmeli personel                                 | 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar | 1978  |
| KİT personeli                                       | 399 sayılı KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi Hk. KHK              | 1990  |
| İşçiler (sürekli işçiler, belediye şirket işçileri) | 4857 sayılı İş Kanunu   | 2003  |

Yukarıda tablolaştırılan bilgilerden de görüldüğü gibi kamusal iş gücünün kapsamı oldukça geniştir. Bu alanın dikkat çeken bir başka özelliği de her bir farklı istihdam biçiminin kendisine özgü bir istihdam rejiminin oluşudur. Dolayısıyla kamusal istihdama ilişkin genel bir düzenleme yapılma istendiğinde birbirinden çok farklı alanlarda değişiklik yapılması gerekmektedir. Kamu personel rejiminde parçalı bir yapı mevcuttur. Kamu insan gücü planlaması ayrıntılı düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

### 2.2.2. İnsan Gücü Planlaması ve Statüer Rejim

Türkiye'nin kamusal istihdamının görünümü açısından ülke çapında bir kamu insan gücü planlaması yapılamamıştır. Hangi alanda, hangi sayı ve nitelikte kamu personeline gereksinim duyulduğu yönünde bir analiz çalışması yapılmamış; kamu insan kaynaklarının geliştirilmesi yönünde makro ve mikro hedefler belirlenmemiştir.

- Kamu yönetiminde ve kamusal örgütlenme anlayışında değişim ne yöndedir?

- Devletin öncelikli görevleri nelerdir ve bu görevler hangi statüdeki personel eliyle gördürülmelidir?

- Gelecek beş yıla vizyoner bakış için nasıl bir perspektif geliştirilmelidir?

Tüm bu öngörülerin yapılması için tüm statüleri ve istihdam biçimlerini kapsayan geniş ölçekli insan gücü planlaması yapılması zorunlu olarak görülmektedir.

Kamu personelinin statüsü konusunda önemli tartışma yaşanmaktadır. Anayasa'da "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler,

*memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür”* kuralı getirilmiş olmakla birlikte hangi hizmetlerin memurlar hangilerinin diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği açıkça tanımlanmamıştır. Ayrıca kamu görevliliği kavramı da tartışılmaya başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle kamu kurumlarında özel sektör çalışanlarına benzer statüde personel istihdamı yaygınlaşmıştır. Bir taraftan kamu hizmetlerinin mutlak iş güvencesine sahip memurlar eliyle gördürülmesi gerektiği dile getirilirken, diğer taraftan iş güvencesinin tüm istihdam biçimleri ya da unvanlar için geçerli olmasının rasyonel olmadığı; görev ve unvan ayrımı esasında kimlerin hangi statüde çalışması gerektiğinin yeniden belirlenmesinin uygun olacağı ifade edilmektedir. Bu çerçevede gelecek için hangi statülerin geçerli olacağı ve statü hukukuna tabi memurlarla özel hukuk hükümlerine tabi kamu çalışanları biçiminde ikili bir ayrıma gidilmesinin sağlayacağı faydalar ve sakıncalar tartışılmaktadır.

Dünyadaki genel eğilim, statü hukukuna tabi personelin sayısının azaltılması; merkezde, az sayıda daha çok kamu otoritesini doğrudan kullanan kamu personeli ile sınırlı tutulması bunun dışında kalan eğitim, sağlık, teknik, büro ve yardımcı hizmetler gibi alanlardaki personelin statü hukuku dışında istihdam edilmesi yönündedir.

### **2.2.3. Kamu Görevliliğine Giriş İçin Bütçe Kısıtı**

Türkiye’de mali otorite bütçe aracılığıyla kamu personel rejimini merkezi olarak denetlemekte ve yön vermektedir. 1990’lı yıllardan itibaren “açıktan atama izni” sınırlamasıyla kamu kurumlarının memur alımlarına sınırlama getirilmiş ve kurumlar önce geçici işçi alımına, sonra sözleşmeli personel alımına ve son olarak da taşeron eliyle istihdama yönlendirilmiştir. Bütçe kanunlarıyla kamu kurum ve kuruluşlarının memur istihdamına sınırlama getirilmekte ve kurumlara memur kadroları için verilen açıktan atama izni sayısı yıllar itibarıyla sürekli düşmektedir. 2016 bütçesindeki öğretim elemanları için 5.000, memur kadroları için 51.000 olmak üzere toplam açıktan atama izni kontenjanı 56.000 adettir; 2017 bütçesinde ise öğretim elemanları için 4.000, memur kadroları için 5.000 olmak üzere toplam açıktan atama izni kontenjanı 9.000 adet olarak belirlenmiştir. Bu kısıtlamalar dolayısıyla kamu kurumları, kamu hizmetlerini memur statüsü dışındaki kamu personelleri eliyle gördürmek zorunda kalmaktadırlar. Ancak dönem dönem yapılan yasal düzenlemelerle farklı statülerdeki çalışanlar durumlarına göre memur, sözleşmeli personel ya da işçi statüsüne alınmıştır. Aşağıda bu tür statü değişikliğine dair bazı örnekler tablolastırılmıştır.

**Tablo 9. Kamu Personeli Statü Değişikliği Tablosu**

| Yıl  | Yapılan Düzenleme   | Sonuç   |
|------|---|---|
| 2007 | 04/04/2007 tarihli ve 5620 sayılı, Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına Veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: 21/04/2007, 26500)  | Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan geçici işçiler durumlarına göre sürekli işçi kadrolarına ya da sözleşmeli personel pozisyonlarına atandılar.   |
| 2011 | 02/06/2011 tarihli ve 632 sayılı, Devlet Memurları Kanununun 4 Üncü Maddesinin (B) Fıkrası İle 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (RG:04/06/2011, 27954) | Merkezi yönetime dâhil kamu kurum ve kuruluşlarının sözleşmeli personel pozisyonlarında görev yapanlar memur kadrolarına atandılar.   |
| 2013 | 12/07/2013 tarihli ve 6495 sayılı, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (DMK geçici 41. Madde, RG: 02/08/2013, 28726)  | Yerel yönetimlerdeki sözleşmeli personel pozisyonlarında görev yapanlar memur kadrolarına atandılar.  |
| 2017 | 20/11/2017 tarihli ve 696 sayılı KHK (375 sayılı KHK Geçici madde 23 ve 24, RG: 24/12/2017, 30280)  | Merkezi yönetimde çalışan taşeron personelinin (yaklaşık 400.000 kişi) sürekli işçi kadrolarına; yerel yönetimlerde çalışan taşeron personelinin (yaklaşık 450.000 kişi) belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi öngörülmüştür. |



Bir taraftan kamu kurumlarına kadrolu memur atamaları için izin verilmezken diğer taraftan yasal düzenlemelerle çalışanların statüsünün topluca değiştirilmesi olgusu tartışılmalıdır. Bu düzenlemelerin kamuda insan gücü planlamasında nasıl bir etki oluşturduğunun analiz edilmesi gerekir. Mali otoritenin memur istihdamına sınırlama getirmesi personel isteyen kurumları dolaylı olarak memurluk dışındaki statülere yönlendirmekte ve fakat statü dışında çalışanlar bir süre sonra yasal düzenleme ile statü içine alınmaktadır. Bu durum kamu personel rejiminin bir politika doğrultusunda belirli bir istikamete yönelmesini güçleştirmektedir.

#### **2.2.4. Üst Düzey Yöneticilikler**

Üst düzey yönetici kadroları da diğer memur kadrolarıyla aynı statüde düzenlenmiştir. Müsteşar ya da genel müdür kadroları; bilgisayar işletmeni, şoför, mühendis veya avukat gibi statüler nitelikte memur kadrosudur. Üst düzey kadroların siyasi makamlarla birlikte atanıp, birlikte ayrılmasının kamu hizmeti sunumunu nasıl etkileyeceği tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Birçok ülkede “üst düzey politik memurluk” olgusu vardır. Siyaset makamında bulunanların üst düzey yöneticileri kolay göreve getirip, kolay görevden almalarının yönetimde etkili olmayı sağlayıp sağlamayacağı örnek olaylar da dikkate alınarak analiz edilmelidir.

Üst düzey yöneticiye esneklik ve yüksek hareket kabiliyeti tanınması personelin iş güvencesi ve statü hukukuyla bazen uyumsuzluk göstermektedir. Kamu personel rejiminin temel açmazı şudur: Bir taraftan hem ehliyet/liyakat sistemini hem de memurların hakkını koruyan bir sistem oluşturmaya çalışırken diğer taraftan yöneticilere çalışanların etkili ve verimli çalışmalarını sağlayacak ölçüde esneklik tanınmak istenmektedir. Yani iki taraflı beklenti söz konusudur. Yöneticilere göreve başlatmada, performansın değerlendirilmesinde ve göreve son vermede geniş yetkiler verilmesinin avantajları ve dezavantajları kariyer, ehliyet ve liyakat ilkeleri doğrultusunda analitik olarak değerlendirilmelidir.

#### **2.2.5. Kamu Görevlileri Sendikacılığı ve Toplu Sözleşmeli Kamu Personel Rejimi**

Türkiye’de kamu görevlileri sendikacılığı kamu personel rejiminde önemli bir yer tutmaktadır. 2010 yılındaki anayasa değişikliğinden sonra toplu sözleşmeler kamu personel rejimini etkilemeye ve değiştirmeye başlamıştır. 2012 yılından itibaren imzalanan toplu

sözleşmeler Devlet Memurları Kanunu ile birlikte yeni bir mevzuat alanı olarak kendisini göstermektedir. Toplu sözleşme/kamu personel rejimi ilişkisi önemli bir tartışma alanıdır.

**Tablo 10. Kamu Personel Rejimine Toplu Sözleşme Etkisi Tablosu**

| Toplu sözleşme | Yapılan Düzenleme   |
|----------------|---|
| 2014-2015      | 190 sayılı KHK eki Cetvellerde yardımcı hizmetler (YH) sınıfında yer alan “İtfaiyeci” unvanlı kadroların hizmet sınıfının “Genel İdare Hizmetleri” (GİH) olarak uygulanması sağlanmıştır. (Mad. 18) |
| 2014-2015      | İlkokul öğretmenleri için İLKSAN üyeliği yasal bir zorunluluk olmaktan çıkarılarak ihtiyari hale getirilmiştir. (Madde 9)   |
| 2016-2017      | Daha önce çeşitli Kanunlarla verilen “memurlara ilave bir derece” hakkı, bu haktan yararlanmayan memurlara da sağlanmıştır. (Madde 28)  |

Yukarıda yer alan Tabloda ülkemizde toplu sözleşme rejiminin kamu personel sistemine etkisi görülmektedir. Statüer nitelikteki kamu personel rejimi alanında toplu sözleşme metinleri yeni bir “düzenleme aracı” olarak yerini almıştır. Bu yeni olgunun tüm boyutlarıyla tartışılması personel rejiminin yeni yönelimi için perspektif belirlenmesi açısından zorunludur.

### 2.2.6. Kariyer Uzmanlık Sistemi

Türkiye’de kariyer uzmanlık sistemi “Planlama Uzmanlığı” ile ilk kez Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nda kurulmuştur.<sup>16</sup> Başarılı bir kariyer ve mesleki gelişim ikliminin oluşturulması planlama yönetimi bünyesindeki kariyer uzmanlık sisteminin asıl olarak Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşlar olmak üzere merkezi kamu kurumlarında yaygınlaşmasına yol açmıştır. Kariyer uzmanlıkların kuruluş tarihçesine ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir. Burada dikkat çekici olan, başlangıçta kariyer uzmanlıkların az sayıda ve diğer kamu kurumlarını yatay kesen durumdaki kurumlarda (DPT, Başbakanlık, Hazine, DPB, Dış Ticaret vb.) kurulmuş olmasıdır. 2000’li yıllardan itibaren bu tablo değişmeye başlamış ve 2011 yılından sonra da yeni bir yapıya dönüşmüştür. Kariyer uzmanlık sisteminin yaygınlaşması kamusal istihdamda ikili bir istihdam yapısının zeminini oluşturmuştur.

<sup>16</sup> Süha Oğuz Albayrak, *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE yayını, Ankara, 2016, s. 192-197.

**Tablo 11. Kariyer Uzmanlıkların Tarihsel Gelişim Tablosu<sup>17</sup>**

| <b>Kurum</b>                                | <b>Unvan</b>                            | <b>Kariyerin Kuruluş Tarihi</b> |
|---|---|---------------------------------|
| <b>Devlet Planlama Teşkilatı</b>            | Planlama Uzmanı                         | 1971                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Devlet Bütçe Uzmanı                     | 1979                            |
| <b>Devlet Personel Başkanlığı</b>           | Devlet Personel Uzmanı                  | 1984                            |
| <b>Başbakanlık</b>                          | Başbakanlık Uzmanı                      | 1986                            |
| <b>Hazine Müsteşarlığı</b>                  | Hazine Uzmanı                           | 1986                            |
| <b>Dış Ticaret Müsteşarlığı</b>             | Dış Ticaret Uzmanı                      | 1986                            |
| <b>İçişleri Bakanlığı</b>                   | İl Planlama Uzmanı                      | 1986                            |
| <b>Devlet İstatistik Enstitüsü</b>          | İstatistik Uzmanı                       | 1989                            |
| <b>Çevre Müsteşarlığı</b>                   | Çevre Uzmanı                            | 1989                            |
| <b>Bakanlıklar</b>                          | Avrupa Topluluğu/ Avrupa Birliği Uzmanı | 1989                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Devlet Gelir Uzmanı                     | 1993                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Devlet Malları Uzmanı                   | 1993                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Gelir Uzmanı                            | 1993                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Milli Emlak Uzmanı                      | 1993                            |
| <b>Denizcilik Müsteşarlığı</b>              | Denizcilik Uzmanı                       | 1994                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Maliye Uzmanı                           | 1994                            |
| <b>Türk Patent Enstitüsü</b>                | Patent Uzmanı                           | 1995                            |
| <b>Türk Patent Enstitüsü</b>                | Marka Uzmanı                            | 1995                            |
| <b>Gümrük Müsteşarlığı</b>                  | Gümrük Uzmanı                           | 1995                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Devlet Muhasebe Uzmanı                  | 1995                            |
| <b>Sanayi ve Ticaret Bakanlığı</b>          | Tüketici ve Rekabet Uzmanı              | 1995                            |
| <b>Özrürlüler İdaresi Başkanlığı</b>        | Özrürlüler Uzmanı                       | 1997                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Vergi İstihbarat Uzmanı                 | 1997                            |
| <b>Maliye Bakanlığı</b>                     | Mali Suçları Araştırma Uzmanı           | 1998                            |
| <b>Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</b> | Çalışma Uzmanı                          | 2000                            |
| <b>Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</b> | Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanı         | 2000                            |
| <b>Sosyal Güvenlik Kurumu</b>               | Sosyal Güvenlik Uzmanı                  | 2000                            |
| <b>Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı</b>    | Teknik Yardım Uzmanı                    | 2002                            |
| <b>Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</b> | İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı          | 2004                            |

<sup>17</sup> A.k., s. 200.

Bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarına doğru yaygınlaşma ile birlikte 666 sayılı KHK ile tüm merkez kariyer uzmanlıkları eşit statüye getirilmiş ve bu alan “standartlaştırılmıştır”. Böylelikle kariyer uzmanlıklar, başlangıçtaki kariyer iklim ve kültüründen uzak, “yüksek maaşlı memur” konumuna dönüştürülmüştür.

### **2.2.7. Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**

Devlet memurları 2011 yılına kadar klasik “sicil sistemi” esasında değerlendirilmekteydi. 2011 yılında 657 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle sicil sistemi kaldırıldı.<sup>18</sup> Sicil sistemi kaldırılırken yerine yeni ve tüm memurları kapsayan bir değerlendirme sistemi konulmadı ama kurumlara memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere değerlendirme ölçütlerini belirleme yetkisi verildi. Bu yeni sistemde “performans” kavramı kullanılmamış onun yerine “başarı değerlendirme” nitelemesi tercih edilmiştir.<sup>19</sup> Geçen süre içerisinde genel ya da kurumsal düzenlemeler yapılmadı. Dolayısıyla şu anda kamu insan kaynakları yönetiminde en önemli eksiklerden birisi etkili kamu hizmeti sunumunu destekleyecek bir personel değerlendirme sisteminin bulunmamasıdır.

### **2.2.8. Merkezi Sınav, Maaş Rejimi ve Dijital Kamu Hizmetine Geçiş**

Kamu hizmetine giriş 1999 yılından itibaren merkezi sınava dayalı olarak merkezi yerleştirme ya da kurumsal sınav esasında gerçekleştirilmektedir. Bu sistemin yeniden düzenlenmesi önemli bir tartışma alanıdır. Merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme sisteminden uzaklaşılması yönünde bir eğilim gözlenmektedir. En fazla devlet memurunun çalıştığı Milli Eğitim Bakanlığı öğretmenler açısından merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme uygulamasına son vermiş ve merkezi sınava dayalı kurumsal sözlü sınavla ilk defa atama yöntemini tercih etmiştir. Öğretmenlerin de sistemden çıkmasıyla merkezi yerleştirmeye dahil memur sayısı epeyce azalmıştır. Sayısal verilerle analitik değerlendirmeler yapılabilecek ve kamu hizmetine giriş yöntem ve süreçleri konusunda alternatifler tartışılabilir.

Çalışma toplantısı ve sonrasında ÖSYM tarafından, merkezi sınav sistemine ilişkin olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır:

---

<sup>18</sup> 6111 sayılı Kanun, RG: 21/02/2011, 27857 Mük.

<sup>19</sup> Yeni getirilecek başarı değerlendirmesi ile ilgili olarak 6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanunun 122. Maddesine eklenen son fıkra şöyledir: “Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.”

1- Adaylar tarafından mezun olunan alan dışındaki konulardan sınava tabi tutulmaları hakkında eleştiriler yapılmaktadır.

Genel Yetenek, Genel Kültür testinin zorunlu ortak alan olması ve adayların mezuniyetinin Tarih ve Coğrafya gibi alanlardan olmamasına karşın bu konulardan sorumlu tutulması şeklinde bazı eleştiriler yapılmaktadır.

Esasen bu oturum; adayların hangi mesleği seçerse seçsin sözel ve sayısal akıl yürütme becerileri ile belli bir genel kültür becerilerini ölçecek sorulardan oluşmaktadır.

B grubu kadrolara yapılacak yerleştirmeler için ise %50 Genel Yetenek ve %50 Genel Kültür Testi ağırlıklı KPSS P3 puan türü kullanılmaktadır. Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) Başvuru Kılavuzunda da görüleceği üzere 1000'den fazla lisans mezuniyet alanı bulunmaktadır. Her bir lisans programı için ayrı bir sınav imkânı olamayacağı için ortak bir sınav uygulanmakta olup bu ortak sınav Genel Yetenek-Genel Kültür konularından oluşmaktadır.

Bu konuda öğretmen adayları ve İİBF mezunu adaylar açısından ise farklı bir eleştiri yöneltilmektedir. Öğretmen adayları; Eğitim Bilimleri ile ÖABT (alanlarından ÖABT sınavı yapılıyorsa) oturumlarına katıldığı için, mezun oldukları alandan sınava girdiklerini, bu yüzden de alan dışından olduğunu düşündükleri ve ortak zorunlu oturum olan Genel Yetenek-Genel Kültür testlerini çözmek zorunda olma durumlarını eleştirmektedirler.

Aynı şekilde İİBF mezunları da KPSS Alan Sınavları yapıldığı için ortak zorunlu oturum olan Genel Yetenek-Genel Kültür testlerini çözmek zorunda olma durumlarını eleştirmektedirler.

2- KPSS puan sistematığının mezun olunan alan dışındaki testleri de kapsamı sonucunda adaylar dersanelere yönlendirildiğini iddia etmektedir.

Genel Yetenek-Genel Kültür oturumu çerçevesinde; Sözel ağırlıklı programlardan mezun olan adaylar Sayısal Bölüm (matematik testi) sorularında eksik olduğu için, Sayısal ağırlıklı programlardan mezun olan adaylar Tarih, Coğrafya gibi sorularda eksik olduğu için dersanelere yönelmektedir.

Alan Bilgisi oturumu çerçevesinde; örneğin İktisat mezunu aday A grubundan atanmak istiyorsa diğer alan testlerinden olan Hukuk, Maliye gibi testler için dershaneye yönelmektedir. Bunun nedeni; A grubu kadrolar için kurumların istediği puan türlerinde

birden fazla test bulunmaktadır. Kurumlar, personelin hem hukuk, hem iktisat, hem maliye gibi birden fazla konuda iyi olmasını istemektedir. Böylece de adaylar alan bilgisi oturumlarında kendi mezun oldukları alan dışındaki alanlar için dershaneye gitmektedir. B grubundan atanmak istiyorsa da matematik, tarih, coğrafya gibi testler için dershaneye gitmektedir.

3- KPSS lisans sınavında bazı A grubu kadrolar için alan testi yapılmaktayken mühendislik, veterinerlik vb. kadrolar için alan testi uygulanamaması sonucunda, aynı kuruma başvuran farklı fakülte mezunları arasında haksızlıklara yol açıldığı yönünde itirazlar gelmektedir.

Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) Kılavuzu'nda yer alan "TABLO-4 Mezun Olunacak/Olunan Lisans Programı" tablosunda 1000'den fazla lisans programı bulunmakta olup her bir branşta test uygulanması mümkün olamamaktadır. Kamudaki A grubu kadrolar için genel olarak Siyasal, Hukuk, İİBF bölümlerinden alım yapıldığı için KPSS Alan Bilgisi oturumlarında o alanlardan testler uygulanmaktadır.

Diğer taraftan mühendisler için ortak bir sınav uygulanabilirliği konusunda sıkıntılar mevcuttur. Bunun nedeni çok farklı mühendislik alanları mevcuttur ve pek çok farklı alan dersi alınmaktadır. Pek çok farklı mühendislik dalı olduğu gibi aynı mühendislik için farklı üniversitelerde bile farklı müfredatlar uygulanmaktadır. KPSS'de yer alan testler mühendislerin yapabileceği nitelikte olup, kamuya girişte sıralama için uygun bir sınavdır.

4- KPSS puanlarının geçerliliğinin 2 yıl olması, adaylar tarafından sınavların zorluk derecesinin karşılaştırılmasına ve elde edilen puanların eş değerliğini sorgulanmasına yol açmaktadır.

Takip eden yıllarda yapılan sınavlara giren aday kitleleri birbirinden farklı olduğu için eşdeğer sınavlar olsa dahi, her bir sınav farklı ortalama ve standart sapmalara sahip olacaktır. Bu durumun meydana getirdiği sonucu ortadan kaldırmak için puan geçerliliğinin 1 yıl olması gerekmektedir.

5- Bir aday B grubu bir kadroya yerleştiği puanı bir daha kullanamaz iken A grubu kadro ilanlarında böyle bir sınırlandırma bulunmamaktadır. Özellikle yüksek puan alan adayların A grubu bir kadroya atanmış olsalar bile tüm sınav ilanlarına başvurması, sıralamada nispeten daha alt sıralarda yer alan kişilerin önünü kesen bir durumu ortaya çıkarmıştır.

6- A grubu kadrolara girmek isteyen adayların KPSS'nin ardından ikinci bir sınava girmek zorunda olması, ilk başta planlanan sınav yükünün azaltılması düşüncesinin en azından adaylar açısından gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır.

Kurumlar; uzman yardımcılığı, denetçi yardımcılığı veya müfettiş yardımcılığı alımlarında talep ettiği KPSS puan türü ile başvuru alıp adayları sıralamaya tabi tutmaktadır. Kurum kendi bünyesinde, belli bir kontenjana göre sıralamaya giren adaylara da yazılı ve sözlü sınav uygulamaktadır. Bu yazılı sınav; KPSS Alan Bilgisi testlerine göre daha kapsamlı, detaylı olmaktadır. Esasen kurumlar KPSS'yi ön eleme olarak kullanmaktadır. Böylece başvuran bütün adaylara yazılı sınav yapmak yerine, kontenjana göre sıralamaya giren daha az adaya sınav yapılmış olmakta ve Kurum daha az sayıda adayla muhatap olmaktadır.

7- Soruların Aday İşlemleri Sistemi (AİS) üzerinden yayımlanmasının veya sosyal medyada paylaşılmasının da etkisiyle, sorulan bir sorunun tekrar sorulmaması nedeniyle her sene daha detay, daha zor soruların yönetilmesi sınavın giderek zorlaşmasına neden olmuştur. Özellikle eğitim bilimleri veya sosyal bilimler alanlarında, çıkmış sorulardan veya benzer sorulardan sorulamaması yüzünden bu alanlardaki testlerde yeni sorular bulunmak için zorunluluktan daha detaya inilmektedir.

Diğer taraftan maaş rejimi en önemli tartışma alanlarından birisidir. 2011 yılında yürürlüğe konulan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile devlet memurlarının maaş rejiminde esaslı bir düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenleme ile farklı kurumlarda aynı ya da benzer unvanlarda görev yapanların maaşları eşitlenmiştir. Yapılan düzenleme görünürde “eşit işe eşit ücret” uygulamasına olanak tanımıştır. Ancak bu konuda yaşanan önemli sorunlar bulunmaktadır. Yapılan düzenleme, “kurumsal” ya da “göreve ait” kritik özellikleri göz ardı ederek, salt unvan üzerinden bir “eşitlik” sağlamaktadır. Ancak unvan esaslı eşitliğin adil bir maaş rejimi anlamına gelmesi doğrultusunda analiz yapılması gerekmektedir.

Kamu hizmeti sunumundaki dijitalleşme, hizmet sunma anlayışının değişmesi kamusal istihdamda uzaktan çalışma, parça zamanlı çalışma, esnek çalışma gibi kavramların tartışılmasını gündeme getirmektedir. Dünyada kamusal istihdamda esnek zamanlı istihdam uygulaması örnekleri incelenebilir. Öğretmenler, emniyet personeli, sağlık personeli, din hizmeti sunan personel gibi çalışanlar doğrudan kamu hizmetini sunmak zorunda oldukları için zaten “uzaktan” çalışmaları düşünülemez. Kamu çalışanlarının en büyük dilimini

oluşturan kesimler çıkarıldığında, geriye kalan çok az sayıdaki memur için esnek ya da uzaktan çalışma uygulamasının değerlendirilmesi gerekmektedir.

### **2.2.9. Kamu Personelinin Yetkinleştirilmesi**

Kamu personelinin hizmet içerisinde eğitimi önemli tartışma alanlarından bir tanesidir. Her yıl yurt içinde ve yurt dışında kamu personelinin eğitilmesine önemli miktarda kaynak ayrılmaktadır. Bu kaynaklara ilişkin verilerin toplanması, veriler esasında hizmet içi eğitime ilişkin makro hedefler belirlenmesi faydalı olacaktır. Kamu insan gücü hizmet içi eğitim politikaları için bir uygulama çerçevesi çizilmelidir.

Tüm kamu personelinin aynı anda genel bir yetiştirme programı ile yetiştirilmesi ya da eğitilmesi beklenemez. Burada önemli olan merkezi ve kurumsal eğitimlerin işbirliği ve eşgüdüm içerisinde gerçekleştirilmesidir. Kamu personelinin yetkinleştirilmesinde iki temel yol izlenebilir. Öncelikle her kurumun kendi özgün koşulları ve gereksinimlerini karşılayacak biçimde kurumsal eğitimler yapılması sağlanmalıdır. İkinci olarak tüm kamu personelinin ilgilendiren ve yeni gelişmeler konusunda yapılacak merkezi eğitimler yapılmalıdır.

### **2.2.10. Kamu Personelinin Verimliliği ve Motivasyonu**

Kamu personelinin verimliliği bir diğer tartışma konusudur. Kamu personelinin statüsünün kamu hukuku çatısı altında düzenlenmesi personelin verimliliğini etkileyen önemli unsurlardan biri sayılmaktadır. Kamu hukuku içinde yapılan düzenleme dolayısıyla kamu personeli (memurlar ya da diğer kamu görevlileri) hakkında yapılacak iş ve işlemler özel prosedürlere tabi olmaktadır. Kamu çalışanının işe alınması, göreve başlatılması, hakkında disiplin soruşturması yapılması, ceza verilmesi, görevine son verme gibi işlemlerin tümü ayrıntılı biçimde düzenlenmiş kurallara göre yapılmaktadır. Ayrıntılı kuralara tabi olma yanında yapılan tüm bu işlemlerin hukuki denetimi idari yargı mercileri eliyle yürütülmektedir. Bu süreçler, kamu personel rejimini genel olarak yavaş işler bir hale getirmektedir.

Yargı kararlarıyla uygulamada kamu personel rejimine yeni bir boyut kazandırmaktadır. İdari yargı mercileri denetim sürecinde sözleşmeli personeli de memur statüsüne yaklaştırmaktadır. Örneğin sözleşmeli personelin özlük haklarına ilişkin özel bir düzenleme yapıldıktan sonra dava açılması üzerine yargı mercileri tarafından verilen bir karar sonrasında bir anda sözleşmeli personel memur statüsüne yaklaştırılabilmektedir.



Devlet memurlarının verimliliğinin ya da performansının ölçülmesine ilişkin somut ve genel bir düzenleme bulunmamaktadır. 2011 yılında sicil sisteminin kaldırılmasından sonra yeni bir değerlendirme sistemi kurulmamıştır. Yeni bir değerlendirme sistemi kurulmadığı gibi çalışanların verimliliğini ölçecek araçlar da geliştirilmemiştir. Kamu çalışanı için en genel anlamda tek performans ölçütü, çalışanın mesai saatlerinde görev mahallinde olmasıdır. Mesai saatlerine uyan personel genel olarak görevlerini yani kendisinden beklenen performansı yerine getirmiş sayılır. Bunun en önemli sebebi kamu kurumlarının hem kurumsal hem de bireysel performans programları bulunmamasıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun temel amacı kamu kurumlarının stratejik plan ve performans programları çerçevesinde somut çalışma hedefleri geliştirmeleri ve bu hedeflere uygun olarak hem kurumsal hem de bireysel performans programları geliştirmelerinin sağlanmasıdır. Uygulamada bu hedef gerçekleştirilememiştir. Stratejik planlarda yer verilen temel hedefler çalışanlar için somut bireysel hedeflere dönüştürülemediği için.

Çalışanların statü hukukuna göre istihdam edilmesi ve sözleşmeli çalışanlar dahil kamu personelinin idari yargı rejimine tabi olması somut bireysel hedefler geliştirilmesi süreçlerini yavaşlatmaktadır. İş güvencesi, memurların politik etkilerden uzak biçimde, sadece kamu yararını korumak güdüsüyle görev yürütmelerini sağlamak üzere geliştirilmiştir. İş güvencesi ile verimli çalışma ortamının sağlanması arasındaki dengenin iyi kurulması gerekmektedir. Bir başka deyişle kamu yararına çalışmayı sağlamak için getirilmiş statüer yapı, verimli çalışmanın önüne engel olmamalıdır.

### **2.3. Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar**

Türkiye’de kamu personel yönetiminde merkeziyetçi bir yapı söz konusudur. Dolayısıyla bu alanda merkezi düzeyde görev yapan az sayıda kamu kurumu bulunmaktadır. Aşağıda söz konusu kamu kurumları hakkında genel bilgiler sunulmuştur.

#### **2.3.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının nüvesi 29 Mayıs 1934 tarih ve 2713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunla, “İş ve İşçiler Bürosu” adıyla oluşturulmuştur. 15 Haziran 1936 tarih ve 3330 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu ile İş ve İşçiler Bürosu, İş Dairesi haline getirilmiştir.

Çalışma Bakanlığı, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı Kanununun 1'inci maddesine dayanılarak, Başbakanın 7 Haziran 1945 tarih ve 6-376/6 sayılı teklifi üzerine 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile kurulmuş daha sonra 27 Haziran 1945 tarih ve 6042 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 22 Haziran 1945 tarih ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun çıkarılmıştır. 30 Ocak 1946 tarih ve 6219 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 28 Ocak 1946 tarih ve 4841 sayılı Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun çıkartılmış olup, 4763 sayılı Kanuna göre daha geniş bir görev tanımı yapılmış, merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir.

17 Aralık 1974 tarih ve 4-1040 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurularak Sosyal Sigortalar Kurumu ile BAĞ- KUR bu Bakanlığa bağlanmıştır. 13 Aralık 1983 tarih ve 184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. 14 Aralık 1983) ile Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adıyla yeniden teşkilatlandırılmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 184 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Değiştirilerek 9 Ocak 1985 tarihinde 3146 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Daha sonra, 4 Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe giren 618 sayılı KHK ile Bakanlık yeniden yapılandırılarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmıştır.

Bakanlığın Yurt Dışı Teşkilatı, 1960'lı yılların başından itibaren gelişen ve ülkemiz için yeni bir olgu niteliğindeki sanayileşmiş Avrupa ülkelerine düzenli Türk işgücü sevkiyatı ile doğan ihtiyaç sonucu ihdas edilmiştir. Başta Almanya Federal Cumhuriyeti'ne olmak üzere, diğer Avrupa ülkelerine giden Türk işgücünün Ülkemizdekinden farklı ve yabancı toplumsal çevrede ve değişik yaşam koşullarında devlet eliyle destek görmesi ve sorunlarına çözüm bulunması amacıyla buldukları ülkelerdeki Büyükelçiliklerimizin nezdinde Çalışma Müşavirlikleri ve Başkonsolosluklarımız bünyesinde de Çalışma Ataşelikleri kurulması yoluna gidilmiştir.

16 Mayıs 2006 tarih ve 5502 sayılı Kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu, BAĞ- KUR ve Emekli Sandığı Sosyal Güvenlik Kurumu adı altında birleştirilmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumu Bakanlığın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. 21 Eylül 2006 tarih ve 5544 sayılı Kanun ile Bakanlığın ilgili kuruluşu olarak Mesleki Yeterlilik Kurumu kurulmuştur. 08 Temmuz 2011 tarih ve 27988 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Başbakanlık Tezkeresi ile Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü Bakanlık ile ilişkilendirilmiştir. 02 Kasım 2011 tarih ve 28103 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Türkiye İş Kurumu Teftiş Başkanlığı kaldırılarak İş Teftiş Kurulu Başkanlığı ile birleştirilmiştir. Aynı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığın taşra teşkilatı olan 22 Bölge Müdürlüğü ve 1 Şube Müdürlüğü de Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne dönüştürülmüştür. Bakanlığın yürürlükte bulunan teşkilat kanunu 09 Ocak 1985 tarih ve 3146 sayılı “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”dur.<sup>20</sup>

Anılan teşkilat Kanunu’nda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- a) Çalışma hayatını düzenleyici, işçi - işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler almak,
- b) Çalışma hayatındaki mevcut ve muhtemel meseleleri ve çözüm yollarını araştırmak,
- c) Ekonominin gerektirdiği insan gücünü sağlamak için gerekli tedbirleri araştırmak ve uygulanmasının sağlanmasına yardımcı olmak,
- d) İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların hayat seviyesini yükseltecek tedbirleri almak,
- e) (Ek: 28/07/2016-6735/27 md.) Uluslararası işgücüne ilişkin politika belirlemek ve bu politikanın uygulanmasına ilişkin ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunmak,
- f) (Değişik : 24/08/2000 - KHK - 618/16 md.; İptal: Ana.Mah.nin 31/10/2000 tarih ve E.:2000/62, K.:2000/35 sayılı Kararı ile; Değişik:16/07/2003 - 4947/12 md.) Çalışanların meslekî eğitimlerini sağlayıcı tedbirler almak,
- g) Engellilerin mesleki rehabilitasyonunu sağlayacak tedbirler almak,

---

<sup>20</sup> [https://www.csgb.gov.tr/media/3978/stratejikplan\\_2017\\_2021.pdf](https://www.csgb.gov.tr/media/3978/stratejikplan_2017_2021.pdf), E: 15.02.2018.

h) (Değişik : 15/05/2008-5763/30 md.) İş sağlığı ve güvenliğini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını izlemek,

i) Çalışma hayatını denetlemek,

j) Sosyal adalet ve sosyal refahın gerçekleşmesi için gerekli tedbirleri almak,

k) Çeşitli fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak,

l) Sosyal güvenlik imkanını sağlamak, yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almak,

m) Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin çalışma hayatı ve sosyal güvenlikle ilgili meselelerine çözüm yolları aramak, hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek,

n) Çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici tedbirleri almak,

o) (Değişik:16/05/2006-5502/42 md.) Bağlı ve ilgili kuruluşların amaçları ve özel kanunları gereğince idare edilmesini sağlamak ve denetlemek,

p) İş istatistiklerini derlemek ve yayınlamak,

r) Çeşitli mevzuatla verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak.

s) (Ek: 15/05/2008-5763/30 md.) İşyerindeki sağlık ve güvenlik risklerini önleyici ve koruyucu hizmetleri yürütenlerin niteliklerini belirlemek, eğitimlerini ve sertifikalandırılmalarını sağlamak,

ş) (Ek: 15/05/2008-5763/30 md.) Mesleki yeterlilik sisteminin oluşturulması ve işletilmesi için gerekli tedbirleri almak.

### **2.3.2. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Birleşmiş Milletler Örgütü (BM) arasında yapılan bir teknik yardım anlaşmasına dayanılarak 1952 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin bünyesinde kuruldu. 1958 yılına kadar bu akademik kurum içerisinde müstakil bir biçimde işlevlerini yürüten TODAİE, 1958 yılında kabul edilen 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu (Resmi Gazete, 25/06/1958) ile tüzel kişilik kazanmış ve bilimsel,

yönetimsel ve mali özerkliğe sahip olmuştur. Ancak, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile Enstitü'nün mali özerkliği aşınmıştır.

7163 sayılı Yasada Enstitü'nün kuruluş amacı, Türkiye ve yakın coğrafyasına, kamu yönetiminin çağdaş gelişimine yönelik bilimsel çalışmalar yaparak, idare sanatına eleman yetiştirmek ve memurların yönetici olarak yetişmesini hedeflemek ve kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirmek olarak tanımlanmıştır.

TODAİE kurulduğundan itibaren kuruluş yasası ile belirlenen işlevlerini yerine getirmede etkin bir kurum olarak Türk kamu yönetimine damgasını vurmuştur. Bu doğrultuda, öncelikle araştırma etkinlikleri kamu yönetiminin düzenlenmesinde rehber metinler olarak kullanılmıştır. TODAİE tarafından 1963 yılında yayınlanan Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP), 1971 yılında yayınlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu (KAYA) Türk Kamu Yönetiminin reform sürecine yön veren temel belgelerdir. TODAİE'nin eğitim etkinliklerinden 4.125 lisansüstü öğrenci faydalanmış, kısa süreli eğitim programlarıyla da (5.414'ü 2011 yılında olmak üzere) 50.000'i aşkın kamu görevlisi eğitilmiştir.

TODAİE, ülkemizde kamuda üst düzey yönetici yetiştirmek amacıyla kurulmuş, kendine özgü bir akademik kurumdur. Enstitü'nün Türkiye'deki akademik yaşam ile bağı, yalnızca bilimsel işlevli bir kurum olması dışında, personel istihdam biçimiyle de kurulmuştur. TODAİE, temel işlevlerini yerine getirmek amacıyla akademik personel istihdam etmektedir. 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu ile Enstitü'nün öğretim elemanları, üniversite öğretim elemanı olarak kabul edilmiştir. Enstitü'nün akademik personeli bu çerçevede yüksek öğretim personeli olarak kabul edilmektedir. Enstitü bu doğrultuda kamu yönetimi alanında bilimsel işlevlerini, Profesör, Doçent, Yardımcı Doçent, Asistan, Öğretim Görevlisi ve Okutman kadroları aracılığıyla yerine getirmektedir.

Enstitü ana amacını gerçekleştirmek için üç temel, iki de yardımcı olmak üzere beş işleve sahiptir. TODAİE'nin birinci temel işlevi, eğitim ve öğretim faaliyetleridir. Enstitü bu işlevini, kamu yönetimi alanında eğitim vererek; kamu görevlilerinin çağdaş kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde yetişmelerini sağlayarak, bu konuda tedbirler alarak ve destekleyerek; kamu yönetimi alanı için öğretim elemanı yetiştirerek yerine getirir.

Enstitü'nün Yasa ile belirlenmiş ikinci temel işlevi araştırma ve yardım etkinlikleridir. Bu etkinlikler üç ana başlıkta ifade edilebilir; kamu yönetimi ile ilgili sorunlar üzerine araştırma ve inceleme yapmak; kamu yönetimi alanında öğretim malzemesi oluşturmak; ilgililerin talepleri üzerine kamu yönetimini iyileştirme yönünde alınacak tedbirler hakkında tavsiyelerde bulunmak, bu konuda uzmanları görevlendirmek, kamu yönetimi ile ilgili konularda görüş bildirmektir.

Enstitü'nün üçüncü temel işlevi, kamu yönetimi alanında derleme ve yayın hizmeti vermektir. Bu işlev yine üç ana başlıkta gerçekleştirilmektedir; kamu yönetimi alanında yurt içi ve yurt dışı gelişmeleri ve yapılan araştırma, inceleme ve yayınları takip etmek ve derlemek; yapılan araştırma ve incelemeleri kitap, makale gibi araçlarla yayınlamak; kamu yönetimi ile ilgili yabancı araştırmaları Türkçe'ye tercüme etmek, Türkçe eserleri yabancı dillere tercüme etmek ve yayınlamaktır.

Bu üç temel işleve yardımcı olmak üzere iki işlev daha örgüt Yasası tarafından hüküm altına alınmıştır. Bu işlevlerden bir tanesi, kamu yönetimi alanına her türlü araştırma ve burslarla destek vermek ve kamu yönetimi alanında Enstitü içi ve dışına yurt içi ya da yurt dışı araştırma bursları sağlamaktır. Bir diğer işlev, Enstitü'nün yurt içi ve yurt dışı bilimsel kuruluşlarla işbirliğine ilişkindir. Buna göre Enstitü yurt içi ve yurt dışında kamu yönetimi alanı ile ilgili bilimsel kuruluşlarla işbirliği yaparak, yukarıda belirlenen görevlerini yerine getirir.

TODAİE, Teşkilat Kanunu'ndaki işlevler yanında, kurulan dört merkez aracılığıyla da görevlerini yerine getirmektedir. Bu dört merkez, insan hakları alanında araştırma ve derleme yapan İnsan Hakları ve Vatandaşlık Çalışmaları Merkezi; yerel yönetimler alanında araştırma ve eğitim yapan Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi; kısa süreli eğitim programları hazırlayan Sürekli Eğitim Merkezi ve Enstitü'nün uluslararası ilişkilerini yönlendiren Dış İlişkiler Merkezi'dir.

*İnsan Hakları ve Vatandaşlık Çalışmaları Merkezi*, Türkiye'de insan hakları düşüncesinin gelişmesine ve kamu yönetiminin bu alandaki gereksinimlerinin karşılanmasına yardımcı olmak amacıyla 1975 yılında kurulan TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi'nin, çalışma alanına vatandaşlık çalışmalarının katılmasıyla 2009 yılında faaliyetlerine başlamıştır.

*Yerel Yönetimler Merkezi*, ulusal düzeyde il özel idaresi genel sekreteri ve birim başkanları ile belediye başkanları, başkan yardımcıları, genel sekreter ve yardımcıları dahil olmak üzere yerel yönetim birimleri ve bağlı kuruluşlarında çalışanlara yönelik eğitim ve yetiştirme programları düzenlemek, bu kuruluşlara danışma hizmeti sağlamak, yerel yönetimlerin geliştirilmesine ve etkili, verimli çalışmalarının sağlanmasına yönelik araştırma faaliyetlerini planlamak ve yürütmek üzere 1989 yılında kurulmuştur.

*Sürekli Eğitim Merkezi*, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet içi eğitim gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik olarak istemde buldukları çeşitli kurs, seminer ve benzeri türde sürekli eğitim niteliğindeki hizmetleri yürütmek; kısa süreli uzaktan eğitim programları yolu ile kamu personelinin yeterliliklerini geliştirici etkinlikler düzenlemek; Enstitünün ilgi alanı içinde bulunan konularda kısa süreli eğitim projeleri planlamak ve düzenlemek üzere, Mayıs 2000’de kurulmuştur.

*Dış İlişkiler Merkezi*, TODAİE’ye verilmiş olan Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde Kamu Yönetimi alanında yapılan araştırma ve öğretim faaliyetlerinin eşgüdüm merkezi olma görevini değişen ve gelişen dünya koşullarında daha etkili ve verimli olarak yerine getirmek ve TODAİE’nin yurtdışı eğitim, öğretim ve idari çalışmalarını yürütmek üzere 2009 yılında kurulmuştur.

*Uzaktan Eğitim Merkezi*, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı etkileşimli ortam, çoklu ortam ve sınırsız bilgiye ulaşılma olanaklarını kullanarak kurum ve kuruluşların uzaktan eğitim ihtiyaç ve isteklerine yardımcı olmak; Enstitü’de verilmekte olan dersleri internet ortamında e-öğrenme ile desteklemek, Enstitü görev alanıyla ilgili ihtiyaç duyulan alanlarda uzaktan eğitim temelli sertifika programları ile lisansüstü eğitim öğretim program ve faaliyetlerini düzenlemek; bu kapsamdaki ders, program ve uygulamaları yürütmek amacıyla 13 Haziran 2012 tarihinde kurulmuştur.<sup>21</sup>

### **2.3.3. Devlet Personel Başkanlığı**

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yabancı uzman raporlarının ülkenin personel rejimine ilişkin gözlem ve önerileri ile gittikçe bozulan personel sistemimizin ortaya çıkardığı köklü bir reform gereksinimi bu alandaki boşluğu dolduracak bir kurumun kurulmasını gündeme getirmiştir. Bunun sonucunda Devlet Personel Dairesi 13 Aralık 1960 tarihinde Milli Birlik

---

<sup>21</sup> [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/ZDIUi+TODAIE\\_STRATEJIK\\_PLANI.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/ZDIUi+TODAIE_STRATEJIK_PLANI.pdf), E:18/02/2018

Komitesince kabul edilen, 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

Devlet Personel Dairesinin kurulmasını gerektiren sebeplerin başında; kamuda çalışanlara ödenecek ücretin, görülen hizmetle orantılı olması ve nesnel ölçütlere göre belirlenmesinin sağlanması, kadroların tarafsız ve yetkili bir organın incelemesinden sonra onaylanması suretiyle, aynı görevler için farklı dereceler tespitinin önlenmesi, ücretlerin zaman içinde değişen fiyatları yakalamasına imkân tanıyacak düzenlemelere gidilmesi, kurumların personelinin mali durumunu iyileştirmek gayesiyle bozdukları ücret dengesinin düzeltilmesi bulunmaktadır. Devlet Personel Dairesinin teşkilat yapısına ilişkin çerçeve düzenleme; 160 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yer almaktadır. Buna göre, Devlet Personel Dairesi bir Başkan ve beş üyeden oluşan Devlet Personel Heyeti ile bir Genel Sekreter ve ona bağlı teknik şube ve bürolardan meydana geliyordu. Zaman içerisinde kamu personel rejimine ilişkin işleri ve kamu personel reformunu gerçekleştirmek üzere kurulan Devlet Personel Dairesinin, daha etkili çalışmaları yerine gerçekleştirebilmesi için yeniden yapılandırılması gerektiğine dair yaygın bir kanaat oluşmuştu.

Dairenin yeniden düzenlenmesine ilişkin ilk resmi görüşlerin 1973 Yılı İcra Planında ve bunu takip eden diğer icra planlarında ifade edildiği görülmekle beraber bu husustaki kararlılığın en önemli yansıması Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ortaya çıkmıştı. Planda; Devlet Personel Dairesinin merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür.

Personel reformunu gerçekleştirme ve Devlet Personel Dairesini yeniden düzenleme çalışmaları belli bir ivme kazandıktan sonra 27 Eylül 1980'de Milli Güvenlik Konseyinde okunan 46. Hükümet'in programında, Türk kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesi, kısa sürede pratik düzenlemelere gidilmesi, kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamaların en kısa sürede giderilmesi, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulması öngörülmüştür. Bu amaçla Devlet Personel Dairesi uzmanlarının da iştirak ettikleri çeşitli Bakanlık ve Kurum temsilcilerinden oluşan Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonuna bir rapor hazırlanmıştır. Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme adı verilen Rapor, kamu yönetimimizin aksayan ve sorun teşkil eden noktalarını ortaya koyarak, bu hususlara çözüm getirmeye yönelik öneriler de bulunmuştur. 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki



Kanunu ile Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiş ve böylece Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonunun önerilerinin yerine getirilebilmesi için kanunlaşması imkânı da doğmuştur. Söz konusu Yetki Kanunu çerçevesinde, Devlet Personel Dairesi yerine Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 08/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Son olarak 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de Başkanlığın teşkilat yapısında bazı değişiklikler yapılmıştır.<sup>22</sup>

217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede DPB'nin görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

a) Kamu personelinin hukuki ve mali statüsünün ve uygulanmasının esaslarını tespit etmek, bunların düzenlenmesi ve geliştirilmesiyle ilgili çalışmaları yapmak, gerekli kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer idari metinleri hazırlamak,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının personel ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanacak usul ve esasları düzenlemek ve bu konuda gerekli çalışmaları yapmak,

c) Personel ve teşkilatlanma konuları ile ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan ve Başkanlığa sunulan kanun, tüzük ve yönetmelik tasarı ve tekliflerini incelemek, bunları görüş ve teklifleriyle birlikte Başbakanlığa sunmak,

d) Personel idari usul ve esaslarla ilgili konulardaki uygulamaları takip ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından raporlar ve teklifler istemek, gerektiğinde toplantılar düzenlemek değerlendirme sonuçlarına göre alınacak tedbirleri teklif etmek, bu alanda gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak,

e) Kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri de dahil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, Personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tespit etmek,

f) Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, umumi personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak,

g) Personel mevzuatı ve teşkilatlanma ile ilgili konularda, kamu kurum ve kuruluşlarında değişik uygulamaları önleyecek ve uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri tespit etmek ve uygulamayı izlemek,

---

<sup>22</sup> <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/702/Devlet+Personel+Baskanligi+2013-2017>, E:18/02/2018.

h) Kamu kuruluşlarında, personel planlaması yapılması ve uygulamasına yardımcı olmak ve her kademedeki görevli personelin hizmet içinde eğitilmesi ve yetiştirilmesi ile ileriki kadrolara hazırlanmalarını sağlamak üzere gerekli eğitim programlarının hazırlanması, uygulanması ve bunların takip ve değerlendirilmesine ait esasları düzenlemek ve bu alandaki uygulamaları denetlemek,

i) Hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının Müfredat Programlarına, Kamu görevlerinin gerektirdiği niteliklerin ve bilgi ve alışkanlıklarının kazandırılmasına yararlı konuların yansımaları için gerekli koordinasyon ve çalışmaları yapmak,

k) Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına dahil kurumların görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilatında, metotlarında ve mevzuatında ortaya çıkacak aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri giderecek çalışmalar yapmak ve bu amaçla hazırlanacak tasarı ve teklifler ile yeniden kurulacak kurumların teşkilat ve görevleri hakkında görüş vermek,

l) Personel rejiminin esaslarını tespit etmek, Devlet Personel Politikasının tespitinde ve uygulanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak.

#### **2.3.4. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı**

Cumhuriyetin ilanından 1936 yılına kadar olan dönemde sosyal güvenlik ile ilgili hükümler mevzuatta sınırlı olarak yer almıştır. Türkiye’de sosyal sigortalar ve sigorta kolları ilk kez 12/06/1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu ile getirilmiştir. 13/01/1943 tarihli ve 4357 sayılı Kanun ile Milli Eğitim Bakanlığına bağlı İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) kurulmuştur.

Ülkemizde iş kazası, meslek hastalığı ve analık sigortası, 27/06/1945 tarihli ve 4772 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle uygulanmaya başlamıştır. Yine, 16/07/1945 tarihinde 4792 sayılı Kanun ile İşçi Sigortaları Kurumu, yani Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) kurulmuş ve 01/01/1946 tarihinde faaliyete başlamıştır. Ayrıca, Haziran 1957’den itibaren 6900 sayılı Kanun ile de maluliyet ve ölüm sigortası uygulanmaya başlanmıştır. Memur ve diğer kamu görevlilerinin sosyal güvenliğinin sağlanması amacıyla, 1934–1947 yılları arasında Devlet Demir Yolları ve İşletmeleri Umumi İdaresi memurlarından, köy öğretmenleri ve sağlık memurlarına kadar uzanan 11 ayrı emekli sandığı kurulmuştur. Bu sandıkların tümü 01/01/1950 tarihinde yürürlüğe giren 08/06/1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C.

Emekli Sandığı Kanunu ile birleştirilmiş, bu alandaki dağınıklık ve çeşitlilik sona erdirilmiştir.

1961 Anayasasının 48'inci maddesine göre, “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindedir.” Bu hüküm ile sosyal güvenlik, anayasal bir niteliğe sahip olmuştur. Bu dönemde ilk olarak 03/01/1961 tarihli ve 205 sayılı Kanunla kısa adı OYAK olan Ordu Yardımlaşma Kurumu kurulmuştur. Bu düzenleme ile ordu mensuplarına ek sosyal güvenlik sağlamak amaçlanmıştır. 01/03/1965 tarihinde yürürlüğe giren 17/07/1964 tarihli ve 506 sayılı Kanun ile iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, malullük, yaşlılık, ölüm sigorta kolları birleştirilmiştir. Ülkemizde esnaf ve sanatkârlar ve diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliği için 02/09/1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun ile Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) kurulmuş, 01/10/1972 tarihinde Kanunun sigortalılıkla ilgili hükümleri uygulamaya konulmuştur. Bu Kanuna tabi sigortalılara sağlık sigortası yardımları ise 01/01/1986 tarihinden itibaren verilmeye başlanmıştır. 10/09/1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu ile köy ve mahalle muhtarlarının BAĞ-KUR kapsamında zorunlu sigortalı olmaları sağlanmış, 04/05/1979 tarihli ve 2229 sayılı Kanun ile herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan Türk vatandaşlarıyla ev kadınlarına BAĞ-KUR kapsamında isteğe bağlı sigortalı olma hakkı verilmiş ve bu sigortalıların da zorunlu sigortalılarla aynı hak ve mükellefiyetlere tabi olması öngörülmüştür. Bu dönemde sosyal yardımlarla ilgili yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi 01/07/1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'dur. Ayrıca, 24/02/1968 tarihli ve 1005 sayılı Kanun ile istiklal madalyası verilmiş bulunanlara vatani hizmet tertibinden şeref aylığı bağlanması, 03/11/1980 tarihli ve 2330 sayılı Kanun ile de görevleri nedeniyle yaralanan yahut ölen bazı kamu görevlilerine nakdi tazminat verilmesi ve aylık bağlanması gibi yasal düzenlemeler de yapılmıştır.

1982 Anayasasının 60'ıncı maddesindeki “Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” hükmü ile 1961 Anayasasında olduğu gibi sosyal güvenlik hakkı anayasal niteliğini devam ettirmiştir. Diğer yandan, 17/10/1983 tarihli ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile tarımda süresiz ve hizmet akdi ile çalışanların sosyal güvenliği, SSK aracılığıyla sağlanmıştır. Yine, aynı tarihte kabul edilen 2926 sayılı Kanunla da, tarımda kendi adına ve hesabına çalışanların

sosyal güvenliği, BAĞ-KUR aracılığıyla sağlanmıştır. Ayrıca, SSK'nın idari organları, 06/08/2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Kanun ile Başkanlık altında Sağlık İşleri ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü şeklinde oluşturulmuş, böylece sigorta ve sağlık hizmetleri idari yönden birbirinden ayrılmıştır.

Devlet memurları, hizmet akdine göre çalışanlar, tarım işlerinde çalışanlar, kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanları kapsayan beş farklı emeklilik sisteminin, hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik sistemine dönüştürülmesi için yukarıda tarihsel gelişimleri özetlenen SSK Başkanlığı, BAĞ- KUR Genel Müdürlüğü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 20/06/2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla kurulmuştur. 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra 24/11/2006 tarihinde Kurumun ilk Genel Kurul toplantısı yapılmış, seçimle gelen Yönetim Kurulu üyelerinin 28/11/2006 tarihinde göreve başlamalarıyla birlikte SSK, BAĞ-KUR ve T.C. Emekli Sandığının tüzel kişilikleri sona ermiştir.<sup>23</sup>

Kuruluş Kanununda SGK'nın görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

Kurumun temel amacı; sosyal sigortacılık ilkelerine dayalı, etkin, adil, kolay erişilebilir, aktüeryal ve malî açıdan sürdürülebilir, çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmektir.

Kurumun görevleri şunlardır:

a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları ile yıllık uygulama programlarını dikkate alarak sosyal güvenlik politikalarını uygulamak, bu politikaların geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak,

b) Hizmet sunduğu gerçek ve tüzel kişileri hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirmek, haklarının kullanılmasını ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesini kolaylaştırmak,

c) Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri izlemek, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapmak, yabancı ülkelerle yapılacak sosyal güvenlik

---

<sup>23</sup> [http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/pDCAS+SGKStratejikPlan\\_2017\\_2019.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/pDCAS+SGKStratejikPlan_2017_2019.pdf), E: 18/02/2018

sözleşmelerine ilişkin gerekli çalışmaları yürütmek, usûlüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaları uygulamak,

d) Sosyal güvenlik alanında, eğitim, araştırma ve danışmanlık faaliyetleri yapmak ve yaptırmak, kamu idareleri arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.

#### **2.4.5. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'dur. Söz konusu Kanun iş ve işçi bulma aracılığı yapan özel büroların yasaklanmasını ve istihdam hizmetlerinin kamu tekelinde yürütülmesini öngörmekteydi. 3008 sayılı yasa doğrultusunda İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) 1946 yılında 4837 sayılı Kanun ile kurulmuştur. İlgili kanunda Kurumun görevi, "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak" yani iş ve işçi bulmaya aracılık olarak belirlenmiştir.

İİBK, özellikle gelişmekte olan sanayiinin işgücü ihtiyacını karşılama ve işgücünün sektörel ve coğrafi hareketliliğini sağlamada kendisine verilen görevleri uzun süre başarıyla yerine getirmiştir. 1960'lı yıllarda başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş ülkelerin artan işgücü ihtiyacı ve bu ihtiyacı yabancı işçiler yoluyla da karşılamaları üzerine İİBK, yurt dışına işçi gönderme faaliyetine yoğunlaşmıştır. 1970'lere kadar, birçok ülkede iş ve işçi bulma hizmeti sunan ve işsizlik yardımları yapan kurumlar olarak kalmış olan KİK'lerin, 1970'li yıllarda birçok ülkede görülmeye başlanan ekonomik sorunlar ve işsizliğin artmasıyla birlikte, istihdam geliştirme konusundaki rolleri ve sorumlulukları artmış ve istihdam politikalarının oluşturulup uygulamasında merkezi role sahip olmuşlardır.

1973 Petrol Krizi'nden sonra sanayileşmiş ülkelerde yaşanan durgunluk ve bununla birlikte artan işsizlik, yurtdışından gelen işgücü talebinin durmasına neden olmuştur. Bu gelişme ve 1980'li yıllarda uygulanmaya başlanan liberal politikalar yurt dışına işçi gönderme faaliyetine odaklanan İİBK ve kamu istihdam hizmetleri için gerileme sürecinin başlangıcı olmuştur. Özellikle 1980'lerden itibaren hızla değişen işgücü piyasasının ihtiyacı olan hizmetleri sunmada yetersiz kalarak işgücü piyasasında etkinliğini kaybetmeye başlayan İİBK, 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortası primlerinin toplanmasının dışında kalan her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Kurumun etkinliğini artırma anlamında bir ivme sağlayan söz

konusu düzenleme sonrasında, Kurumda önemli değişimlerin yaşandığı bir dönem başlamıştır.

Klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra işgücü piyasasını sürekli izleyen, uyguladıkları aktif ve pasif işgücü politikaları ile işgücü piyasasına yön veren kurumlar haline gelen kamu istihdam kurumlarında yaşanan değişime paralel olarak; değişen işgücü piyasaları, artan görev ve sorumluluklar ile Avrupa Birliği'ne uyum süreci Kurum için yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu nedenle, İŞKUR 5 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4904 sayılı Kanunla kuruluş yasasına kavuşmuştur. Yasa ile görev alanı genişletilen İŞKUR, klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, işgücü piyasasını sürekli izleyerek, aktif ve pasif işgücü politikalarını etkin bir şekilde uygulayabilecek bir yapıya dönüştürülmüştür.<sup>24</sup>

Kuruluş Kanununda İŞKUR'un görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

a) Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,

b) İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,

c) İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,

d) İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı

---

<sup>24</sup> <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx>, E: 20/02/2018.

işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,

e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,

f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak.

### **2.3.6. Maliye Bakanlığı**

Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve görevleri 13/12/1982 tarihli ve 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Devletin mali yapılanmasını sevk ve idare etmek üzere kurulmuş olan Maliye Bakanlığının kamu insan kaynakları yönetimi süreciyle yakından ilgili olan birimi Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüdür.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) 05/06/1936 tarihli ve 2996 sayılı “Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun”la kurulmuş olup, aynı Kanunun yedinci maddesine göre Genel Müdürlüğün görevleri;

- Genel bütçe kanunu tasarıları ile kanunun gerekçesini hazırlamak,
- Bütçenin uygulanmasına yönelik işlemleri yapmak, ödenek kayıtlarını tutmak,
- Ek ödenek taleplerini değerlendirmek,
- Gider taahhütlerini kontrol etmek ve harcamaya yönelik sözleşmeleri tetkik ederek tescil etmek,
- Giderleri etkileyecek her türlü kanun tasarılarını inceleyerek bunlar hakkında görüş belirtmek,
- Katma bütçelere ait bütçe işlemlerini yapmak

olarak düzenlenmiştir.

Yine aynı Kanuna göre Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlükleri BÜMKO'ya bağlı olarak teşkilatlandırılmıştır. 03/04/1950 tarihli ve 5655 sayılı Kanunun ikinci maddesi ile BÜMKO'nun görevleri yeniden düzenlenmiş olmakla beraber esaslı bir değişiklik

yapılmamıştır. 14/02/1983 tarihli ve 178 sayılı “Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’yle Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri yeniden düzenlenmiştir.<sup>25</sup>

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 178 sayılı KHK’nin 10 uncu maddesinde sayılan görevleri aşağıda sıralanmıştır:

a) Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli kuruluşların bütçe hazırlık çalışmaları sırasında göz önünde bulunduracakları teknik ilkeleri tespit etmek ve bütçe hazırlık çalışmalarını koordine etmek,

b) Kuruluşlarca hazırlanan bütçe tekliflerini inceleyerek bunların kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluğunu sağlamak, teklifleri konsolide ederek bütçe kanunu tasarılarını gerekçesi ile birlikte hazırlamak,

c) Bütçenin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirlenen hedefler doğrultusunda ve takip edilen ekonomi ve maliye politikalarıyla uyumlu bir şekilde uygulanmasını sağlamak, uygulamaya ait bütçe işlemlerini yapmak,

d) Yıl içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar üzerine dairelerince teklif edilecek ek ve olağanüstü ödenek taleplerini ve bütçe uygulamasına dair diğer kanun tekliflerini inceleyerek bunlardan uygun bulunanları tasarı haline getirmek,

e) Ödenek, gelir ve nakit verilerini derleyerek bunları harcama politikaları açısından değerlendirmek ve uygulamayı yönlendirmek; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin ve fonların her mali yılın başında o yıl için hazine nakit akımını da dikkate alarak ayrıntılı harcama programlarını yapmak, gerekli görülen hallerde bu programları değiştirmek ve ilgili kuruluşlar nezdinde uygulamaları izlemek,

f) Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak,

g) Harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik tekliflerini inceleyerek bunlar hakkında Bakanlığın görüşünü hazırlamak,

---

<sup>25</sup> <http://www.bumko.gov.tr/TR,3/tarihce.html>, E:15/02/2018.



h) Maliye Bakanlığınca teklif edilecek kamu giderlerine ilişkin kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak,

i) Yürürlükte bulunan mevzuatın mali hükümlerinin uygulanmasını yönlendirmek, bu konuda ortaya çıkacak her türlü meseleyi çözmek, tereddütleri gidermek,

j) Kuruluşların gider taahhütlerini kontrol etmek ve hesaplarını tutmak, bunlara ilişkin sözleşme tasarılarını vize etmek,

k) Bütçenin geliştirilmesi, etkin ve verimli bir şekilde uygulanması yönünde araştırmalar yapmak veya yaptırmak ve gerekli tedbirleri almak,

l) Devlet harcamaları konusunda diğer mevzuat ile Maliye Bakanlığınca verilen görevleri yapmak,

m) Genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmak, bu konudaki kanun tasarılarının hazırlanmasında ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak,

n) Kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve diğer mevzuatla kurulmuş fonlardan gerekli görülenlerin gelirlerinin toplanmasına, giderlerinin yapılmasına ilişkin esas ve usulleri tespit etmek, bütçe ile ilişkilerini düzenlemek, bütçelerinin hazırlanmasını sağlamak ve uygulanmasını izlemek; fonların gelir ve giderleri ile gelirlerinden yapılacak kesintilere ilişkin olarak esas, usul, miktar ve oranların belirlenmesi, bunların tasfiyesi veya birleştirilmesi hakkında bütçe kanunlarında yer alacak hükümler konusunda teklifler hazırlamak ve uygulamaya yönelik tedbirleri almak,

o) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgarî bedelleri belirlemek, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmak,

p) Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri ile bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) ve 18.6.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavileriyle ilgili ilaç kullanımında, gerektiğinde ilaçların eşdeğerlikleri dikkate alınarak tespit edilecek her türlü referans fiyatlar üzerinden bedellerinin ödenmesini bedeli ödenecek ve ödenmeyecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde

kullanılacak ilaç bedellerinin %20'sine kadar katılım payı alınmasını sağlamak ve bu hususlara ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmek,

r) (Ek: 26/9/2011-KHK-659/17 md.) Teşkilat ve görev alanına giren işlemleri maliye uzmanları vasıtasıyla incelemek ve denetlemek.

### **2.3.7. Hazine Müsteşarlığı**

Cumhuriyet döneminde Hazine-i Vezne 1927 yılındaki değişikliğe kadar Maliye Vekâleti bünyesindeki konumunu korumuştur. Anılan Kurum; 1927 yılında 'Hazine-i Vezne ve Muamelat-ı Nakdiye Müdüriyeti'ne, 1929 yılında 'Muamelat-ı Nakdiye Müdürlüğü'ne, 1936 yılında 'Nakdiye Müdürlüğü'ne, 1936 yılında 'Nakit İşleri Genel Müdürlüğü'ne, 1942 yılında ise 'Hazine Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. Daha sonra, 6 Temmuz 1960 tarihinde Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı'nı da bünyesine alarak 'Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği (HAZMİİT)' adını almıştır.

13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı (HDTM) oluşturulmuştur. Müsteşarlık bünyesindeki Kamu Finansmanı, Dış Ekonomik İlişkiler ve Banka ve Kambiyo Başkanlıkları Hazine fonksiyonlarını üstlenmiştir. İlerleyen süreç içerisinde, bu birimler Genel Müdürlük olarak düzenlenmişlerdir. Müsteşarlık Merkez Teşkilatı, 14 Ağustos 1991 tarih ve 436 sayılı KHK ile bir kez daha değişikliğe uğrayarak, Devlet Planlama Teşkilatı bünyesindeki, Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Başkanlıklarını Genel Müdürlükler olarak bünyesine almıştır. 16 Eylül 1993 tarih ve 508 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen HDTM bir kez daha yapısal değişikliğe uğramış ve Teşkilat 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun ile Dış Ticaret Müsteşarlığından ayrılarak 'Hazine Müsteşarlığı' adı ile bugünkü adı ve yapısına kavuşmuştur. 31 Ağustos 2000 tarihi itibarıyla, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (BDDK) faaliyete başlamasıyla Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün bankacılıkla ilgili birimleri, personeli ile birlikte bu Kuruma geçmiştir. Ayrıca, Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün görev ve sorumluluk alanında bulunan faktöring, finansal kiralama ve tüketici finansman şirketlerinin faaliyetlerini düzenleme ve denetleme yetkisi, 5411 sayılı Kanun uyarınca 1 Ocak 2006 tarihi itibarıyla BDDK'ye devredilmiştir.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/S9Huq+indir.pdf>, E: 18/02/2018.

Hazine Müsteşarlığının kamu insan kaynakları yönetimindeki işlevi daha çok kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinden gerçekleşmektedir. KİT'lerle ilgili düzenlemelerde DPB ile birlikte Hazine Müsteşarlığı da görüş ve önerilerde bulunur.

Hazine Müsteşarlığı'nın görevleri, 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak,
- Hazine işlemleri ve kamu finansmanına ilişkin faaliyetleri yürütmek,
- Kamu sermayeli kuruluş ve işletmeler ile devlet iştiraklerine ilişkin pay sahipliğinin gerektirdiği faaliyetleri yürütmek,
- İkili ve çok taraflı dış ekonomik ilişkileri düzenlemek,
- Uluslararası ve bölgesel ekonomik ve mali kuruluşlarla ilişkileri yürütmek,
- Yabancı ülke ve kuruluşlardan borç ve hibe alınması ve verilmesine ilişkin işlemleri yürütmek,
- Ülkenin finansman politikaları çerçevesinde sermaye akımlarına ilişkin düzenleme ve işlemleri yapmak ve kambiyo rejimine ilişkin faaliyetleri yürütmek,
- Sigortacılık sektörüne ilişkin izleme ve düzenleme faaliyetlerini yürütmek,
- Devlet destekleri ilke ve esaslarını belirlemek üzere araştırma ve çalışmalarda bulunmak, devlet desteklerini izlemek, değerlendirmek.

#### **2.4. Onuncu Kalkınma Planı Döneminin Değerlendirilmesi**

Kamu personel rejimi statüer bir nitelik taşıdığı için bu alanda yapılması öngörülen değişiklikler büyük ölçüde yasal düzenleme gerektirmektedir. Bu durum, kamusal istihdam alanında düzenlene yapılmasını zorlaştıran etkenlerden birisidir. Onuncu Kalkınma Planı döneminde (2014-2018) kamu insan kaynakları alanında önemli adımlar atılmış, esaslı değişiklikler yapılmıştır. Onuncu plan döneminde atılan adımlar, gerçekleştirilen faaliyetler aşağıda sıralanmıştır.

Onuncu Plan döneminde kamusal istihdama ilişkin olarak gerçekleştirilen en önemli faaliyet sosyal amaçlı memur yerleştirme işlemidir. Orta vadede toplumsal kalkınmaya destek olmak, kamunun gereksinim duyduğu insan gücünü tüm toplum kesimlerinden dengeli bir

biçimde temin etmek, sosyal dengeyi sağlamak gibi hedefler doğrultusunda devlet, sosyal destek programları çerçevesinde kamu kurumlarına çeşitli statülerde personel ataması yapmaktadır. Aşağıda yukarıda bahsedilen amaçla yapılmış atama işlemleri yer almaktadır.

- Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının İçişleri Bakanlığına bağlanmasından sonra 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde değişiklik yapılarak Jandarma Hizmetleri Sınıfı<sup>27</sup> (25/07/2016 tarihli ve 668 sayılı KHK madde 22) ve Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı<sup>28</sup> (25/07/2016 tarihli ve 668 sayılı KHK madde 25) ihdas edilmiş ve böylece DMK'nın hizmet sınıfı sayısı 12'ye yükseltilmiştir.

- Aday memurların adaylık süresince disiplin suçu işlemesi halinde görevlerine son verilmesi yönündeki düzenleme, “disiplin suçu” ibaresinin ucu açık olması “somut olmaması” gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmişti. 2014 yılında yapılan yasal düzenleme ile “*Adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir.*” Hükmü getirilmiş ve aylıktan kesme ya da kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alan aday memurların görevlerine son verilmesi hususu düzenlenmiştir. (10/09/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanun madde 67)

- Vatandaşa sunulan sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması amacıyla, yoğun bakım, acil servis ve 112 acil sağlık hizmetlerinde tutulan nöbetler için ödenecek nöbet ücretinin yüzde elli oranında artırımlı ödenmesi sağlanmıştır. (02/01/2014 tarihli ve 6514 sayılı Kanun madde 10)

- Kamuoyunda “Tamgün Yasası” olarak bilinen 6514 sayılı Yasa ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 28 inci maddesinde değişiklik yapılarak (02/01/2014 tarihli ve 6514 sayılı Kanun madde 9) devlet memurlarının, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açmaları yasaklanmıştır. Benzer düzenleme aynı Yasa ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36. maddesinde de yapılmış ve üniversite öğretim elemanlarının serbest çalışmaları yasaklanmıştır. Yapılan her iki düzenlemede de amaç, sağlık hizmetlerinin sunumunda görev alanların tüm mesailerini kamu hizmetine özgülemelerini sağlamak ve bu sayede sağlık hizmeti sunumunda kaliteyi artırmaktır.

---

<sup>27</sup> Jandarma Hizmetleri Sınıfı, Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar.

<sup>28</sup> Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı, Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar.

• Toplumsal yaşamda engelli memurların yaşam kalitesini yükseltmek amacıyla, Devlet Memurları Kanununun memurların yer değişikliği ile atanma koşullarını belirleyen 72. maddesinde değişiklik yapılmış (06/02/2014 tarihli ve 6518 sayılı Kanun madde 10) ve engelli memurların yer değişikliği taleplerinin kurumlarınca yerine getirilmesi için ilgili yönetmeliklerde özel düzenleme yapılması zorunlu kılınmıştır.

• Türk Silahlı Kuvvetlerinin merkez teşkilatlarında sivil meslek memurlarının kariyer imkanlarını geliştirmek ve sivil kariyere alan açmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Uzman İstihdamı” başlıklı Ek 41. maddesinde düzenleme yapılmış (11/02/2014 tarihli ve 6519 sayılı Kanun Madde 22) Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının merkez karargâhlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilmesi sağlanmıştır. Yapılan düzenleme ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin merkez teşkilatlarında “Silahlı Kuvvetler Uzmanı” ve “Silahlı Kuvvetler Uzman Yardımcıları”nın merkez kariyer meslek memuru statüsünde istihdamları sağlanmıştır.

• Sosyal devlet anlayışının hayata geçirilmesinin bir uygulama aracı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 104. Maddesi değiştirilmiş, engelli (engel oranı %70 veya daha fazla) çocuğu olan memurlara yıl içinde hastalanan çocuklarıyla yakından ilgilenebilmeleri için on güne kadar maaşlı mazeret izni almaları sağlanmıştır. (20/02/2014 tarihli ve 6525 sayılı Kanun madde 7)

• Aile birliğinin sağlanması, kadınların çalışma hayatına katılımlarının artırılması ve mesleki kariyerlerini geliştirmelerinde fırsat yaratılabilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ana babalık, doğum vb. izinlerinde düzenlemeler yapılmıştır. (29/01/2016 tarihli ve 6663 sayılı Kanun madde 6). Yapılan düzenlemelerle, doğum sonrası analık izin hakları iyileştirilmiş; annenin doğum dolayısıyla vefatı halinde babanın izinleri kullanma hakkı sağlanmış; üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen memurlara sekiz haftaya kadar aylıklı izin hakkı verilmiş; doğum sonrası analık izninden sonra kullanılan ve “süt izni” olarak bilinen izin haklarının süresi uzatılmış; Doğuma dayalı olarak analık ve babalık izinlerinin kullanılmasından sonra memurlara, “çocuğun mecburi ilköğretim çağına başladığı tarihi takip eden aybaşına kadar” “doğum sonrası yarım zamanlı çalışma” olanağı sağlanmış ancak bu düzenleme ilgili Bakanlar Kurulu Kararı henüz yürürlüğe konulmadığı için tam olarak hayata geçememiştir.

• Emniyet güçlerine destek olmak amacıyla polis memurlarının ek göstergesi 2200’den 3000’e çıkarılmıştır. (29/01/2016 tarihli ve 6663 sayılı Kanun madde 9)

•Devlet memurluklarına terör örgütlerinin sızmasını önlemek amacıyla, Devlet Memurları Kanununun memuriyete giriş koşullarını belirleyen 48. maddesinde düzenleme yapılmıştır. (03/10/2016 tarihli ve 676 sayılı KHK mad.74) Yapılan yeni düzenlemede hangi unvan ya da statüde olursa olsun devlet memuriyetine girişi için hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması yapılmış olmak zorunlu kılınmıştır.

•Devlet memurluğu görevini yürütmekteyken terör örgütü üyeliği tespit edilen memurların görevlerine son verilmesini sağlamak üzere Devlet Memurları Kanununun disiplin cezalarını düzenleyen 125. maddesinde düzenleme yapılmıştır (03/10/2016 tarihli ve 676 sayılı KHK mad.75). Yapılan değişiklikle, “Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak.” fiili devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesini gerektiren bir fiil olarak tanımlanmıştır.

•Yapılan yeni düzenleme ile MİT Müsteşarlığı Başbakan yerine Cumhurbaşkanı’na bağlanmış MİT Müsteşarlığı emrinde çalışan MİT mensuplarının atama, derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi ve disiplin hükümleri ile ilgili yetkilerin kullanılmasının düzenlenmesi Cumhurbaşkanına ait kılınmıştır. (15/8/2017 tarihli ve 694 sayılı KHK mad. 24)

•Olağanüstü hal koşullarında devlet memurlarının çekilme şartları yeniden düzenlenmiştir (15/08/2017 tarihli ve 694 sayılı KHK mad. 27). Yapılan değişiklikle, “Olağanüstü hal, seferberlik ve savaş hallerinde veya genel hayata müessir afetlere uğrayan yerlerdeki Devlet memurları, çekilme istekleri kabul edilmedikçe veya yerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar.” kuralı getirilmiş ve olağanüstü hal süresince çekilme, çekilme isteğinin kabulü ya da yerine gelecek devlet memurunun görevine başlaması şartına bağlanmıştır.

•Yeni kariyer uzmanlıklar oluşturulmuştur. 01/11/2017 tarihli ve 7060 sayılı Kanunla, yeni kurulan Helal Akreditasyon Kurumu’nda meslek memuru statüsünde görev yapmak üzere “Helal Akreditasyon Uzmanı ve Helal Akreditasyon Uzman Yardımcısı” kadrosu ihdas edilmiştir. 30/11/2017 tarihli ve 7062 sayılı Kanunla, Yüksek Seçim Kurulu bünyesinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma sonrasında “Seçim Uzmanı” ve “Seçim Uzman Yardımcısı” unvanlarıyla, yeni bir kariyer uzmanlık oluşturulmuştur.

Kamu yönetiminde insan kaynakları planlaması yapılması için kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilecek personele ilişkin sayısal görünümlere bakılması zorunludur. Mevcut durumun analizi üzerinden geleceğe yönelik bir perspektif geliştirilebilir.

**Tablo 12. Merkezi Yerleştirmeler İçin İlan Edilen Kadro ve Pozisyon Sayıları<sup>29</sup>**

| Yıllar | Kadro/Pozisyon Sayısı |
|--------|-----------------------|
| 2002   | 8.483                 |
| 2003   | 7.805                 |
| 2004   | 8.721                 |
| 2005   | 12.105                |
| 2006   | 21.411                |
| 2007   | 23.494                |
| 2008   | 18.817                |
| 2009   | 16.503                |
| 2010   | 20.476                |
| 2011   | 25.299                |
| 2012   | 24.810                |
| 2013   | 30.261                |
| 2014   | 19.799                |
| 2015   | 15.372                |
| 2016   | 15.033                |
| 2017   | 4.679                 |
| Toplam | 273.068               |

Türkiye’de 1999 yılından itibaren devlet memurluğu kadrolarına yapılacak yerleştirmelerde merkezi sınav ve söz konusu merkezi sınava dayalı merkezi yerleştirme sistemine geçilmiştir. Yukarıda yer verilen Tablo 11’de yıllar itibarıyla merkezi yerleştirme için ilan edilen kadro ve pozisyon sayıları görölmektedir. Tablo incelendiğinde 2013 yılına kadar merkezi yerleştirme için kullanılan kadro ve pozisyon sayılarının düzenli olarak artış gösterdiği ancak 2014 yılından itibaren söz konusu sayıların sürekli azaldığı görölmektedir. Bu tabloya göre memur kadrolarına yapılan atamalarda merkezi yerleştirme sisteminden uzaklaşıldığı ve kurumsal sınav/yerleştirme/atama yönteminin yaygınlaştığı görölmektedir.

Kamu hizmetlerinin ifasında görev alacak kamu görevlilerinin objektif koşullarla atanması Anayasal bir yükümlölüktür. Yapılacak atamalarda, tüm toplum kesimlerinin, ehliyet ve liyakat ilkeleri de gözetilerek, kamu yönetiminde görev almasının sağlanması temel amaçlardan birisidir. Bu çerçeve de dikkat edilmesi gereken en önemli gruplar diğerlerine göre dezavantajlı durumda olan toplum kesimleridir. Aşağıdaki tablolarda sosyal amaçlarla kamu görevlerine atanan personele ilişkin sayısal verilere yer verilmiştir.

<sup>29</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kpss-istatistikleri-218>, erişim: 12/01/2018

**Tablo 13. Devlet Yetiştirme Yurtlarından Yetiştirilen ve 2828 Sayılı Kanun Kapsamında Ataması Yapılan Memur Sayıları<sup>30</sup>**

| Yılı   | İlkokul-İlköğretim | Ortaöğretim | Önlisans | Lisans | Toplam |
|--------|--------------------|-------------|----------|--------|--------|
| 2014   | 1.730              | 462         | 92       | 25     | 2.309  |
| 2015   | 1.296              | 392         | 130      | 58     | 1.876  |
| 2016   | 1.770              | 782         | 146      | 70     | 2.768  |
| Toplam | 4.796              | 1.636       | 368      | 153    | 6.953  |

Yukarıdaki Tablo 12 de görüleceği üzere 2014 yılından itibaren, devlet yetiştirme yurtlarında yetişmiş olanlardan toplam 6.953 kişi kamu görevliliklerine yerleştirilmiştir. Bu personelin büyük çoğunluğu ilkököl ya da ilköğretim okulları mezunudur. Bu tür yerleştirmelerde daha önce merkezi sınav koşulu aranmadan işlem yapılmaktaydı. 2014 yılında 2828 sayılı Kanunda yapılan değişiklik (06/02/2014 tarihli ve 6518 sayılı Kanun madde 20) sonrasında belirli öğrenim düzeyindeki adaylar için KPSS'ye girmiş olmak, belirli öğrenimin altında olanlar için ise kura sonucuna göre atanma koşulu getirildi. Yapılan düzenlemeye göre ortaöğretim, ön lisans veya lisans düzeyinden mezun adayların kendileri için çıkarılmış kılavuzdan kadro ve pozisyonları tercih edebilmeleri için eğitim durumlarına göre geçerli bir KPSS puanına sahip olmaları zorunludur. İlkokul/ortaokul/ilköğretim düzeyi kadrolar için ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 41. maddesinde öngörülen hükümler çerçevesinde tercihlere göre kura usulü ile yerleştirme yapılması kurala bağlanmıştır.

Plan döneminde gerçekleştirilen önemli uygulamalardan bir tanesi dezavantajlı grupların istihdamında yürütülen politikalar. Aşağıda yer alan Tablo 13 ve 14'de engelli vatandaşlar arasından yapılacak atamalarda kullanılacak memur kontenjanlarına ve bu kontenjanlara yapılan yerleştirme sayılarına ilişkin veriler sunulmuştur. Tablodan anlaşılacağı üzere 2017 yılı itibarıyla 62.244 kontenjandan 49.873'ü doldurulmuştur.

<sup>30</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kpss-istatistikleri-218>, erişim: 12/01/2018



**Tablo 14. Engelli Memur İstihdamı Sayısal Görünümü (2017)<sup>31</sup>**

|   |           |
|---|-----------|
| Kapsamdaki Memur Kadro sayısı                     | 2.067.744 |
| Engelli kontenjanı <sup>32</sup>                  | 62.244    |
| Kontenjan kapsamında çalışan engelli memur sayısı | 48.803    |
| Kontenjan fazlası çalışan engelli memur sayısı    | 1.070     |
| Toplam çalışan engelli memur sayısı               | 49.873    |
| Engelli memur kontenjan açığı                     | 13.441    |

Engelli memur istihdamının yıllar itibarıyla dağılımına bakıldığında 2009 yılından itibaren önemli ölçüde artış gerçekleştiği görülmektedir. Kamuda engelli istihdamının yaygınlaşması olgusu, Hükümetin sosyal destek programlarını yaygınlaştırmasının önemli sonuçlarından bir tanesi olarak değerlendirilebilir.

**Tablo 15. Engelli Memurların Yıllar İtibarıyla Sayısal Dağılımları<sup>33</sup>**

| Yıl       | Kadın  | Erkek  | Toplam |
|-----------|--------|--------|--------|
| 2002      | 1.033  | 4.744  | 5.777  |
| 2003      | 1.225  | 5.502  | 6.727  |
| 2004-2005 | 1.626  | 7.091  | 8.717  |
| 2006      | 1.547  | 7.368  | 8.915  |
| 2007      | 1.601  | 7.592  | 9.193  |
| 2008      | 1.826  | 8.140  | 9.666  |
| 2009      | 1.900  | 8.457  | 10.357 |
| 2010      | 3.736  | 15.051 | 18.787 |
| 2011      | 4.232  | 16.597 | 20.829 |
| 2012      | 5.739  | 21.575 | 27.314 |
| 2013      | 7.053  | 25.734 | 32.787 |
| 2014      | 7.473  | 26.605 | 34.078 |
| 2015      | 9.170  | 31.485 | 40.655 |
| 2016      | 9.995  | 33.156 | 43.151 |
| 2017      | 11.951 | 37.922 | 49.873 |

<sup>31</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri>, erişim: 12/01/2018

<sup>32</sup> 657 sayılı DMK'na göre engelli memur istihdam yükümlülüğü kamu kurumlarının yurtdışı teşkilatı hariç dolu memur kadrolarının %3' ü kadardır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nde engelli kontenjan oranı Emniyet Hizmetleri Sınıfındaki Kadrolar hariç tutulmak üzere %5 olarak uygulanmaktadır.

<sup>33</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri>, erişim: 12/01/2018

Engelli memur atamalarında da 2014 yılında yapılan değişiklikle merkezi sınav ve kura yönetime geçilmiştir. Daha önce merkezi sınav ve atama uygulaması mevcut değildi. Her bir kurumun kendi yaptığı sınavla atama işlemini gerçekleştirilmekteydi. 02/01/2014 tarihli ve 2014/5780 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan “*Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik*”le engellilerin memurluk kadrolarına atanmalarında merkezi sınav ve kura koşulu getirildi. Buna göre, ortaöğretim, önlisans ve lisans mezunu engelli adayların memur kadrolarına yerleştirilmelerinde EKPS’de alınan puanlar kullanılır. Adaylar, ilan edilen kadrolara EKPS puanı esas alınarak tercihlerine göre yerleştirilir. Diğer taraftan, ilköğretim, ortaokul, ilköğretim ve özel eğitim iş uygulama merkezi veya okulu mezunu engelli adayların memur kadrolarına yerleştirilmelerinde ise merkezi kura yöntemi kullanılır. Aşağıdaki Tablo 15’de merkezi sınava katılan engelli sayıları öğrenim gruplarına göre sunulmuştur.

**Tablo 16. EKPS Engelli Aday Başvuru Sayıları<sup>34</sup>**

| DÖNEM     | İLKÖĞR. | ORTAÖĞR. | ÖNLİSANS | LİSANS | TOPLAM  |
|-----------|---------|----------|----------|--------|---------|
| 2012 ÖMSS | 65.800  | 48.156   | 7.074    | 5.145  | 126.175 |
| 2014 EKPS | 51.314  | 49.527   | 7.941    | 6.081  | 114.863 |
| 2016 EKPS | 45.776  | 55.451   | 10.462   | 9.471  | 121.160 |

Aşağıda yer verilen Tablo 16’da şimdiye kadar kamu kurum ve kuruluşlarına atanmış olan engelli memurların engel gruplarına göre tasnifine ilişkin sayısal verilere yer verilmiştir. Buna göre en fazla ortopedik engelli personel çalıştırılmakta, bunları görme ve kronik engelli olanlar izlemektedir.

**Tablo 17. Engelli Memurların Engel Gruplarına Göre Sayısal Dağılımları (2017)<sup>35</sup>**

| ENGEL GRUBU        | KADIN  | ERKEK  | TOPLAM |
|--------------------|--------|--------|--------|
| Ortopedik          | 3.800  | 10.887 | 14.687 |
| Sınıflanamayan     | 2.779  | 9.167  | 11.946 |
| Görme              | 2.356  | 7.847  | 10.203 |
| Süreğen (Kronik)   | 1.195  | 3.887  | 5.082  |
| Zihinsel           | 555    | 2.599  | 3.154  |
| İşitme             | 927    | 2.205  | 3.132  |
| Ruhsal ve Duygusal | 230    | 1.021  | 1.251  |
| Dil ve Konuşma     | 109    | 309    | 418    |
| Toplam             | 11.951 | 37.922 | 49.873 |

<sup>34</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri>, erişim: 12/01/2018

<sup>35</sup> <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/engelli-personel-ve-omss-istatistikleri>, erişim: 12/01/2018

### 3. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

#### 3.1. Uzun Vadeli Hedefler

Türkiye, medeniyetler inşa etmiş tarihinden aldığı ilhamla ve engin devlet tecrübesiyle, tüm vatandaşların refahını ve mutluluğunu sağlayacak biçimde kamu hizmeti sunacak bir istihdam rejimine kavuşacaktır. Kamusal istihdamın, toplumsal faydayı en üst seviyede sağlayacak ve vatandaş memnuniyetini artıracak biçimde düzenlenmesi esastır. Devletin en temel amacı kamu güvenliğini sağlamak; insan sağlığını ve yararını gözeterek hizmetlerin sunumunda etkili olmaktır.

Türkiye dünyada en hızlı değişimlerin yaşandığı bir coğrafyada istikrarlı devlet yapısı ve güçlü kamu personeliyle değişim arayışındaki ülkelere örneklik oluşturmaktadır. **Güçlü ve istikrarlı devlet yapısını korumak için gelecek on beş yılda asıl hedef değişime yön veren, dinamik, hareket kapasitesi yüksek, esnek karar alabilen, hemen uygulamaya geçebilen; yöneticilerle uygulayıcılar arasındaki mesafenin kısaltıldığı, etkili ve proaktif bürokrasiye imkân tanıyacak kamu personel düzenini kurmaktır.**

Türk kamu yönetiminde, 2017 yılı verileri esas alındığında, yaklaşık 3.342 bin civarında kamu personeli istihdam edilmektedir. Yapılan yeni düzenleme ile merkezi yönetimden yaklaşık 400 bin taşeron personeli sürekli işçi kadrosuna geçirilirken, yerel yönetimlerden yaklaşık 450 bin personel belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmiştir. Böylece 2018 yılı itibarıyla Türkiye’de yaklaşık 4 milyon kamu personeli farklı statülerde kamu görevlerini yürütecektir. Kamusal istihdamın ülke nüfusuna oranı açısından OECD ülkeleriyle karşılaştırma yapıldığında Türkiye en düşük orana sahip ülkelerden birisi olarak görünmektedir. Söz konusu dağılımlardan hareketle Ülkemizde kamusal istihdamın sayısal görünümü açısından bir sorun olmadığı ileri sürülebilir. Gelecek 15 yıllık süreçte temel hedef kamu personelini en etkili biçimde kullanacak kamusal istihdam rejimini kurmak ve çalıştırmak olacaktır.

Teknoloji çok hızlı biçimde ilerlemektedir. Kamu hizmetini sunma biçimi sürekli değişmekte, vatandaş beklentileri yükselmektedir. Kamu görevlilerinin bilişim altyapısı güçlendirilecek ve dijital hizmet sunma biçimleri geliştirilecektir. Kamu hizmetinin sunumunu güçlendirmek için kamu personelinin inovasyon yeteneği ve kapasitesinin geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Kamu personelinin tüm gelişmelere açık olmasını sağlayacak biçimde yetiştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde politikalar üretilmelidir. Kamu insan kaynaklarının yetiştirilmesi ve geliştirilmesi tüm kamu kurumlarının öncelikli hedefi olmalıdır.

Kamusal insan gücü analiz çalışmaları yapılacak; mevcut durum tespitinden sonra geleceğe dönük kapsamlı kamusal istihdam stratejileri geliştirilecektir. Gelecekte hangi alanların stratejik olarak önem kazanacağı, Türkiye'nin gelecekte hangi vasıflara sahip elemanlar istihdam etmesi gerektiği ve bu çerçevede mevcut kamu personelinin eğitim ihtiyacının hangi boyutta olduğunun tespiti önemlidir. Diğer önem arz eden bir husus hangi araçlarla kamu personelinin sürekli eğitim ve geliştirme olanağının artırılacağı belirlenmesidir. Bu konularda ayrıntılı analiz raporları hazırlanacak ve politika belgeleri geliştirilecektir.

### **3.2. 2019-2023 Kalkınma Planı Döneminde Beklenen Gelişmeler**

#### **2023 Vizyonu**

“Topluma kaliteli hizmet sunan, değişen koşullara uyum yeteneği yüksek, daha verimli, şeffaf ve adil bir kamu personel sistemi oluşturulması temel hedefdir. Hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle kamu personelinin bilgi ve beceri düzeyinin artırılması, kamu insan kaynakları süreçlerinde liyakatin temel alınması, uygun kurumlardan başlanarak esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve işlevsel bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesi hedeflenmektedir.”

Kamuda kurumsallaşma kapasitesini artırıcı, kurumsal ve ulusal düzeyde etkili politika oluşturma ve uygulama kapasitesini artıran, kamu kaynaklarının etkin verimli kullanılması suretiyle topluma üstün hizmet kalitesi sunan, üst politika belgeleri ile kurumsal belgeler arasındaki bağlantıları güçlendiren, kamuda hesap verebilirliği her düzeyde görünür kılan bir stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde ilerlenmesi hedeflenmektedir. Kamuda personel rejimi oluşturulması bu çalışmaların önemli bir parçasıdır ve öncelikle kamu hizmetinin tanımı ve kapsamı konusunda üstünde mutabakata varılmış bir genel çerçeve oluşturulması gerekmektedir. Bu çalışmalar yürütülürken Türkiye'nin tarihsel ve sosyolojik gerçeklerinin ve kurumsal özelliklerin göz önünde bulundurulması zorunluluktur.

Çalışma grubu kapsamında katılımcıların büyük bölümü DMK'nın temelde iyi dizayn edilmiş bir sistem kurguladığını ancak belli bir politika ve strateji çerçevesinde olmayan kanuni düzenleme ve istisnalar ile modern kamu yönetimi ve değişen kamu hizmeti

anlayışının gereklerini karşılamadığını ifade etmiştir. Bu doğrultuda kamu personel sisteminin modern kamu yönetimi anlayışına ve ülkemizin ihtiyaçlarına uygun olarak yapılandırılması ihtiyacı önemini korumaktadır. Bu çerçevede mevcut kamu personel yönetim sistemimizin incelenmesi, sorun ve ihtiyaç alanlarının doğru bir şekilde belirlenmesi için çalışmalar yürütülmektedir. Bu çalışmalar neticesinde kamuda verimlilik, liyakat, kariyer ve adalet ilkelerini temel alan ve çalışanların mali ve sosyal haklarını gözeten bir insan kaynakları yönetim modeli oluşturulması hedeflenmektedir.

Kamuda istihdam edilen personelin statüleri ile ilgili olarak bir karmaşanın olması, görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli bir şekilde tanımlanmamış olması, kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağılımı, personel ve ücret düzeyinin hizmet gerekleriyle uyumsuzluğu kamu personel sisteminde göze çarpan sorunlardır. Kamu personelinin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartlar doğrultusunda geliştirilecek bir sistemin uygulamaya konulması önem arz etmektedir. Kamu personelinin yapısal ve teknolojik gelişmelere uyum sağlamasını ve piyasa ile rekabet etmesini kolaylaştıracak bilgi ve donanımına sahip olması için sürekli ve etkin bir hizmet içi eğitim politikasının uygulanması gerekmektedir.

2023 hedefleri çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının insan kaynakları planlaması çalışmalarını yapmaları ve kamu yönetiminin orta ve uzun vadeli insan gücü ihtiyacı ile hizmet öncesi eğitim politikalarının uyumlu hale getirilmesi sağlanmalıdır.

### **3.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar**

2023 vizyonuna ulaşabilmek için On Birinci Kalkınma Planı döneminde bir başka ifadeyle 2023 yılına kadar gerçekleştirilmesi gereken amaç ve hedefler ile eylem ve stratejiler uygulamada yaşanan makro ve mikro boyuttaki sorunlar da dikkate alınarak belirlenmiştir.

**Amaç 1: Kamu personel sisteminde statü hukukun çerçevesi yeniden değerlendirilmeli ve personel statüleri sadeleştirilmelidir.**

1982 Anayasası'nın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlığı altında 128. maddede "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*" demek suretiyle kamu görevlilerine yönelik en temel hususlar düzenlenmiştir. Diğer yandan, ülkemizde kamu

hizmetleri farklı Kanunlara tabi çok sayıda statüde bulunan personel tarafından yürütülmektedir. 657 sayılı DMK’da yapılan düzenlemeler ile kamu personeli istihdamında üçlü yapı (memur, sözleşmeli personel, işçi) oluşturulmuştur. Sözleşmeli personel statüsü memurluk gibi asli bir istihdam türü haline gelmiştir. Çalışma grubu raporunun ilk bölümlerinde açıklandığı gibi gelişmiş ülkelerin önemli bölümü kamu hizmetlerinin yürütülmesi için farklı statülerde personel istihdam etmektedir. Katılımcılar kamu personelindeki verimsizliğin tek sebebinin statü hukuku olmadığını belirtmişlerdir. Diğer yandan, kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin artırılması için statü hukukuna dayalı istihdamın çerçevesi ve sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu çerçevede öncelikle farklı kanunlarda farklı şekilde tanımlanmış olan “Kamu Hizmeti” tanımının çerçevesinin şekillendirilmesi, hangi görevlerin asri ve merkezi nitelikte olduğunun belirlenmesi yoluyla Anayasanın 128. Maddesinde yer alan “diğer kamu görevlileri” tanımının içeriğinin şekillendirilmesi gerekmektedir. Kamu personel rejimi açısından Anayasal ve yasal haklar ve yükümlülüklerin dengeli bir şekilde oluşturulması gerekmektedir. Kamu çalışanlarının statüsü konusunda yaşanan karmaşa toplu sözleşme sistemine de yansımıştır. Bu kapsamda statü ilişkisi ile sendikal haklar ve düzenlemeler paralel hale getirilmelidir.

***Politika 1.1:* Kamuda personel istihdamı statüter çalışma ilişkisi içinde bulunan memurlar ve sözleşme ilişkisi tesis edilebilecek nitelikteki işleri yürüten kamu çalışanları olmak üzere iki kategoriye indirilmelidir.**

***Eylem 1.1.1:*** Hangi işleri yürütenlerin memur hangilerini yürütenlerin kamu çalışanı olacağına karar verilecektir.

***Eylem 1.1.2:*** Kamuda personel istihdamını statüter çalışma ilişkisi içinde bulunan memurlar ve sözleşme ilişkisi tesis edilebilecek nitelikteki işleri yürütecek sözleşmeliler olmak üzere iki kategoriye indirecek yasal düzenleme taslağı hazırlanacak ve ilgili tarafların görüşüne açılacaktır.

***Eylem 1.1.3:*** Statü ilişkisi ile sendikal haklar arasında paralellik sağlanması için gerekli yasal alt yapı sağlanacaktır.

## **Mevzuat Düzenlemesi:**

- 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılması,
- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yeniden düzenlenmesi,
- 06/06/1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların yeniden düzenlenmesi.

## **Amaç 2: Kamu personelinin verimliliğinin artırılmasına yönelik politikalar uygulanacaktır.**

Kamu personel yönetiminin stratejik insan kaynakları yönetimi esasları çerçevesinde yeniden şekillendirilmesine ihtiyaç vardır. Bu çerçevede kurumların insan kaynakları birimlerinin güçlendirilmesi ve insan kaynakları ile ilgili personele yeni yetkinlikler kazandırılması gerekmektedir. Kurumların stratejik planları ile personel yönetimleri arasındaki ilişkiyi güçlendirecek çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Kamu personelinin yürüttüğü hizmetlerin özellikleri dikkate alınarak; verimliliği etkileyen unsurların tespit edilmesi ve kamu personelinin verimliliğini etkileyen olumsuz faktörlerin ortadan kaldırılması önem arz etmektedir. Bu doğrultuda ödül ve ceza sisteminin daha verimli kullanılmasına yönelik politikalar geliştirilecektir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun benimsediği sicil verme yöntemine dayalı değerlendirme sistemine 13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile son verilmiştir. Mevcut durumda sicil sistemi yerine genel bir düzenleme yapılmamıştır ve kurumların bazıları kendi değerlendirme sistemlerini uygulamaktadırlar. Devlet Personel Başkanlığı tarafından "Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı"<sup>36</sup> adı altında bir yönetmelik taslağı hazırlanarak ilgili kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinin görüşlerine açılmıştır. Plan döneminde bu doğrultuda ilgili taraflarca üzerinde azami uzlaşmaya varılmış bir düzenlemenin yürürlüğe konulması hedeflenmektedir.

---

<sup>36</sup> Taslak ve eki değerlendirme belgeleri için bakınız: <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/strateji-gelistirme-dairesi/strateji-gelistirme-dairesi-baskanligi-yurutulen-projeler>, 01/03/2018.

Toplumsal yaşamdaki gelişmeler, kadınların işgücüne katılımı, iletişim teknolojisindeki gelişmeler, dünya genelinde esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Kamu kurumlarında e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması ve e-dönüşümde önemli ilerlemeler kaydedilmesi ile kamuda esnek çalışma biçimlerinin uygulanması konusu önem kazanmaktadır. Sadece bireylerin değil takım çalışmasının da ödüllendirilmesi önemlidir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı, TBMM vb. tarafından onursal ödüller de verilebilmelidir.

**Politika 2.1:** Kurumların stratejik planları ile personel yönetim süreçleri arasındaki ilişkiyi güçlendirecek çalışmalar yapılacaktır. Stratejik planların, hem kurumsal hem de bireysel performans hedefleri geliştirmesi sağlanacaktır.

**Politika 2.2:** Kamuda ödül sisteminin etkin olarak kullanılması ve çeşitlendirilmesi yönünde çalışmalar yapılacaktır.

**Politika 2.3:** Disiplin süreçleri ve disiplin cezaları yeni gereksinimler esasında gözden geçirilecek ve yeniden yapılandırılacaktır.

**Politika 2.4:** Kamuda Performansı esas alan etkili bir insan kaynakları değerlendirme sistemi uygulanacaktır.

**Politika 2.5:** Kamu personel sisteminde, görev unvanları ve yürütülen görevin özellikleri dikkate alınarak, esnek çalışma modelleri geliştirilecek; uygun bir modelin pilot uygulaması başlatılacaktır.

**Amaç 3: Kamuda görev, yetki ve sorumluluk ile bağlantılı daha etkin, adil, açık anlaşılır ve amaca uygun bir maaş rejimi uygulanacaktır.**

**Politika 3.1:** Çok çeşitli ve fazla sayıda olan maaş unsurları basitleştirilecek ve statü-aylık ilişkisi yeniden kurgulanacaktır.

**Politika 3.2:** Belirli görevler karşılığında yapılan performans ödemeleri aylığın ayrı bir unsuru olarak düzenlenecektir. Ek ödemeler gözden geçirilerek maaş kapsamına alınacaktır.

**Politika 3.3:** Memurların hem çalışırken aldıkları maaşta hem de emekliliklerinde önemli bir işlev gören ek gösterge sistemi gözden geçirilecektir. Ek göstergeler sadece kadro unvanları dikkate alınarak, standardize biçimde değil; yürütülen görevin özellikleri, görev yapan memurun sevk ve idare ettiği personel sayısı, kullandığı kamu kaynağı vb. unsurlar dikkate alınarak belirlenecektir.



**Politika 3.4:** Maaş ve ücret sisteminin (Eşit işe eşit ücret uygulamasının), ücret parametreleri ve ücretin kadroya göre belirlenmesi uygulamasının yeniden değerlendirilmesi, ücretlerin sadeleştirilmesi, ücretin göreve ve performansa bağlı olarak oluşturulması yönünde çalışmalar yürütülecektir.

**Amaç 4: Kamuda yaygınlık kazanmış olan kariyer uzmanlık sistemi gözden geçirilecektir. Sadakat ve liyakat dengesi çerçevesinde atama ve terfilerde liyakate dayalı, şeffaf ve objektif bir sistem geliştirilecektir.**

**Politika 4.1:** 2011 yılından itibaren birçok kamu kurumuna yaygınlaşan kariyer uzmanlıklar gözden geçirilecektir. Kariyer uzmanların özlük haklarının sadece merkez ve taşrada görev yapıyor olmasına göre değil; görevin özellikleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır.

**Politika 4.2:** 375 sayılı KHK'nın Ek 18. Maddesi gözden geçirilecektir. Daha önce hiç kariyer meslekte görev yapmamışken belirli süre yöneticilik yapmış olanlara görevden alınmaları halinde, belirli koşullara uyulması kaydıyla, kariyer uzmanlık ya da müfettişliklere geçiş olanağı tanınmıştır. Düzenlemenin uygulama sonuçları araştırılacak ve belirlenecek sorunlar esasında yeni düzenleme yapılması yoluna gidilecektir.

**Politika 4.3:** Yönetici kadrolarına atanmada, Devlete sadakat ve liyakat esaslarına uygun biçimde, tüm çalışanlara açık, şeffaf, objektif yükselme ölçütleri geliştirilecektir.

**Amaç 5: Kamuda çalışan merkez ve taşra personelinin kalitesini ve uyumunu artırmak amacıyla eğitim programları geliştirilerek bölgesel eğitimler artırılabilecektir. Hizmet içi eğitim uygulaması, akredite edilmiş program ve kuruluşlar aracılığıyla kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran, uzaktan eğitim sistemleri de kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürülecektir.**

**Politika 5.1:** Kamu personelinin hizmetiçi eğitimleri sistematik hale getirilecek ve eğitim müfredatı güncellenecektir. İhtiyaç duyulan görevler için staj imkânları yaygınlaştırılacaktır.

**Politika 5.2:** Görevde yükselmelerde hizmetiçi eğitim verilecektir ve üst düzey yöneticilikler için zorunlu eğitim programları geliştirilip, eğitimlere katılım sağlanacaktır.

**Politika 5.3:** Uzaktan eğitim yöntemleri geliştirilecek ve bölgesel eğitim faaliyetleri artırılarak taşrada görev yapan personelin gereksinim duyulan eğitim programlarına erişim sağlaması için gerekli çalışmalar yürütülecektir.

**Politika 5.4:** Daha önce taşeron personeli olarak çalışmaktayken 2018 yılında kamu kurumlarındaki işçi kadrolarına atanan yeni personelin kamu yönetimine uyum eğitimlerine ağırlık verilecektir.

**Amaç 6: Kamu personelinin ülke düzeyinde görev gerekleri dikkate alınarak ve dengeli dağılımı sağlanacaktır.**

**Politika 6.1:** Göreve ilk atamalarda belirli süre çalışma zorunluluğu getirilecektir.

**Politika 6.2:** Kamu görevlilerinin kurumlar arası ve kurum içi yer değişikliği sistemi baştan, yeniden düzenlenecektir. Yer değişikliğinde asıl olan kamu görev gereklerinin yerine getirilmesi ve vatandaşın kaliteli hizmet ihtiyacının karşılanması olacaktır.

**Politika 6.3:** Kalkınmada öncelikli bölgelere tecrübeli personelin görevlendirilmesine yönelik özendirici çalışmalar yapılacaktır.

**Amaç 7: Kamu görevlerine ilk defa atanacak personelin, engelliler ve sosyal hizmet modellerinden yararlananlar da dahil olmak üzere, hakkaniyet ve liyakat ilkeleri çerçevesinde atanmasına ilişkin politikalar tespit edilecektir. Modern insan kaynakları yönetimi anlayışına uygun, bilgi ve beceriyi en doğru şekilde ölçen ve adil bir personel alım sistemi uygulanacaktır.**

**Politika 7.1:** İşgücü ihtiyacı ile eğitim sistemi arasında koordinasyon sağlanacaktır.

**Politika 7.2:** Kamu görevlerine yerleştirme işlemlerinde kullanılan merkezi sınav (KPSS) uygulamasına devam edilecektir. Mülakatın gerekli olduğu alımlarda mülakat sınavına ölçüm kriterleri getirilecek ve kayıtlama sağlanacaktır.

**Politika 7.3:** KPSS’de uygulanan alan bilgisi sınavları (mühendislik, avukatlık gibi meslek gruplarını da içerecek biçimde) çeşitlendirilecektir.

**Politika 7.4:** Sınavın yöntemi (yazılı, sözlü, uygulamalı vb) konusunda görev gerekleri dikkate alınacak ihtiyaç duyulacak mesleklerde psikolojik test vs. yöntemler geliştirilecektir.

**Politika 7.5:** Sosyal destek amaçlı kamu görevliliğine atanmalarda (engelli, şehit yakını, gazi vb) alan araştırması yapılması desteklenecektir. Bu tür atamalarda, hem kamu

kurumlarının ihtiyaçlarını karşılayacak hem de sosyal amaçlara uygun olacak yeni yöntemler geliştirilecektir.

**Politika 7.6:** Kamu kurum ve kuruluşlarının personel alım ilanlarının yayımlanmasına yönelik farkındalığın artırılması ve tereddütlerin giderilmesine ilişkin çalışmalar yapılacaktır.

**Politika 7.7:** Kamu kurum ve kuruluşlarında engelli memur istihdamında etkinliğin artırılmasına yönelik çalışma yapılacaktır.

**Politika 7.8:** Kamu yönetiminde işe alım süreçlerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

#### **Mevzuat düzenlemesi ve araştırmalar:**

Kamu hizmetlerine girmede etkinliğin ve Őeffaflıęın artırılması; personel alım ilanlarının hızlı, kolay ve tek elden ulaşılabilir olmasının sağlanması için bütün kamu kurum ve kuruluşlarının, personel alım ilanlarının yayımlanması konusunda bir standart sağlamak üzere gerekli yasal çalışmalar yapılacaktır.

İşe alım süreçlerinin iyileştirilmesinde gerekli görülen mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilecektir.

Kamu kurumlarında engelli personel istihdamı ile 2828 sayılı Kanun kapsamında sosyal hizmet modellerinden yararlananların istihdamında karşılaşılan sorunların tespitine yönelik araştırmalar yapılacaktır.

**Amaç 8: Kamu personeli bilgi sistemi çalışması tamamlanarak doğru ve hızlı veriye ulaşma imkânı oluşturulacaktır.**

**Politika 8.1:** Kamu personeline ilişkin her tür verinin günlük ve canlı biçimde takibini sağlayacak merkezi bilgi sistemi ivedilikle kurulacaktır.

**Politika 8.1:** Kamusal istihdama ilişkin veriler, ulusal güvenlik açısından zafiyete yol amayacak ve etkili bir biçimde kamuoyu ile paylaşılacak, bilimsel analizlerde kullanılmaya olanak tanıyacak Şekilde veri üretimi sağlanacaktır.

**Amaç 9: Kamu bilişim personelinin istihdamının düzenlenmesi ve kamu bilişim uzmanlığı kadrosunun oluşturulması için gerekli mevzuat altyapısı tamamlanarak nitelikli personel istihdamına imkan sağlanacaktır.**

**Politika 9.1:** Kamu personelinin inovatif çalışmasını sağlayacak projeler desteklenecektir.

**Politika 9.2:** Kamu bilişim personelinin tanımı yapılacak ve bir kariyer basamağı olarak düzenlenecektir. Halen farklı unvanlar altında görev yapan bilişim personelinin kariyer uzmanlığa dönüştürülmesine yönelik mevzuat çalışmaları yapılacaktır.

**Politika 9.3:** Kamu hizmetlerinin dijitalleşmesi yaygınlaşmaktadır. Tüm kamu personelinin bilgi işlem kullanma kapasitesinin artırılması sağlanacaktır.

**Amaç 10: Yerel yönetimlerin insan kaynakları kapasitesini geliştirecek yönde adımlar atılacaktır.**

**Politika 10.1:** Yerel yönetimlerde yeni kariyer sistemi geliştirilecektir. Yerel yönetimlerin kurumsal kapasitesine destek olacak meslek memurlukları oluşturulacak ve bu personelin merkezi olarak yetiştirilmesine/yerleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

**Politika 10.2:** Yerel yönetimlerin memur kadrolarını kullanmak yerine şirket personeline tercih etmeleri konusu araştırılacak ve çalışma kapasitesini geliştirerek etkili kamu hizmeti sunmayı sağlayacak önlemler alınacaktır.

**Politika 10.3:** Yerel yönetimlerin memur kadrolarının oluşturulması, kullanılması ayrıntılı biçimde *Norm Kadro Yönetmeliği* ile düzenlenmişken, şirket personeline ilişkin hiçbir düzenleme mevcut bulunmamaktadır. Şirket personelinin işe alınması, çalıştırılması vb. hususları mevzuatla düzenlenecektir.

**Amaç 11: Sözleşmeli personel istihdamı yeniden yapılandırılacaktır.**

**Politika 11.1:** Kamu yönetiminde sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaşmaktadır. Söz konusu personel 1978 tarihli “Esaslar”la yönetilmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığında sözleşmeli istihdamının yaygınlaşmasıyla ortaya önemli sorunlar çıkacaktır. Söz konusu alanda tekil düzenlemeye gidilecek parçalı istihdam sadeleştirilecektir.

**Politika 11.2:** Sözleşmeli personel istihdamının yasa ile düzenlenmesi yönünde çalışmalar yapılacaktır.

**Amaç 12: Kamu yönetiminde insan kaynakları birimleri yeniden yapılandırılacaktır.**

**Politika 12.1:** Stratejik insan kaynakları yönetimi anlayışına uygun olarak insan kaynakları birimleri yeniden yapılandırılacaktır.

**Politika 12.2:** Merkezi yönetime dâhil kamu kurum ve kuruluşlarında yaklaşık 400 bin taşeron personeli işçi kadrolarına atanmaktadır. Tüm insan kaynakları birimlerinin işçi hakları konusunda da çalışacak biçimde yeniden yapılanmasına yönelik düzenlemeler yapılacaktır.

### **3.4. Önemli Projeler**

#### **3.4.1. Kamu Personel Bilgi Sistemi Projesi**

Kamu kurum ve kuruluşlarında personelin atanması, yer değiştirmesi, eğitimi, personele ilişkin her nevi istatistiksel veriler ile Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecek diğer personel hareketlerini sistematik bir şekilde toplamak, kamu personel rejimine yönelik olarak belirlenecek politika tespitine yardımcı olmak, ulusal düzeyde insan kaynakları planlamasının yapılabilmesine zemin hazırlamak ve Devlet teşkilatlanması ile kamu personel hareketleri kayıt altına alınarak kamu personel verilerinin merkezi bir veri tabanında tutulması amaçlanmaktadır.

#### **Projenin Faydaları**

- Kısa ve orta vadede kamu personel verilerinin merkezi bir veri tabanında tutulması sağlanmış olacaktır.
- Karar verici makamların kararlarında yardımcı ve yol gösterici olmak üzere “Karar Destek Sistemi” işlevini sağlayacaktır.
- Orta ve uzun vadede kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılan farklı yazılımlar ve bunların barındırıldığı farklı sunucular ortadan kalkarak sadeleşme ve tasarruf sağlanmış olacaktır.
- E-Dönüşüm ve E-Devlet çalışmalarına güçlü bir destek sağlanmış olacaktır.
- İnsan kaynakları planlaması, norm kadro, performansın ölçümü ve değerlendirilmesi, esnek çalışmanın yönetilmesi, konularının her biri için entegre bir altyapı hizmeti sağlanmış olacaktır.
- Kamuda kullanılmakta olan e-imza ve elektronik belge yönetim sistemlerinde güvenlik ve entegrasyonun artırılması sağlanmış olacaktır.
- Muhtemel doğal afet ve olağanüstü hal koşullarında ihtiyaç duyulan kaynaklara erişimi ve bu kaynakların yönetilmesini kolaylaştıracaktır.

- Atama – Onanma işlemlerinin merkezi olarak usul ve esaslara uygunluğunun kontrolü sağlanmış olacaktır.
- Kamu personel rejimine yönelik olarak belirlenecek politikaların tespitine yardımcı olacaktır.
- Devlet teşkilatlanması ile kamu personel hareketlerinin kayıt altına alınması sağlanmış olacaktır.

### **3.4.2. Kamu Yönetiminde Uzaktan Eğitim Projesi**

Kamu kurum ve kuruluşları personelinin uzaktan eğitim yoluyla etkin bir şekilde eğitimden yararlanmasını sağlamak amacıyla uzaktan eğitim sisteminin kurulmasını temin edecek olup, bu sistemin kurulması ile kamu görevlileri için ortak olan derslerin verilmesi sağlanarak hizmet içi eğitimlerin belirli standartlara bağlı olarak erişilebilirliği gerçekleştirilip etkin bir şekilde sunumu sağlanacaktır.

#### **Projenin Faydaları**

- Aday memurların eğitim programlarının ayrı ayrı yapılmasından kaynaklanan Eğitim programlarında kalite standardı sağlanacaktır.
- Kamu personeline niteliğin gelişmesine destek olunacaktır.
- Kamu personelinin güncel bilgilerle donanması sağlanacaktır.
- Kamu kaynaklarının israfı önlenerek tasarruf elde edilecektir.
- Kamu personeline motivasyonun artırılmasına zemin oluşturulacaktır.
- Kamu personeline yönelik eğitim içeriğine kolay ve hızlı erişim mümkün hale gelecektir.
- Kamu personelinin eğitiminde sistematik yaklaşım sağlanacaktır.
- Kamu personelinin eğitimine yönelik ilgi düzeyinin artırılması imkanı doğacaktır.

### **3.4.3. Elektronik Kamu İstihdam Portalı (EKİP) Geliştirilmesi Projesi**

Kamu personel alımlarında teknolojik gelişmelerden maksimum düzeyde istifade edilerek, kamu kurum ve kuruluşlarına personel temini sürecinde işe en uygun kişiye, en kısa sürede ve en ekonomik yöntemlerle ulaşılabilmesi için elektronik kamu istihdam portalının oluşturulması sağlanacaktır.

## **Projenin Faydaları**

- Kamu görevlerine giriş ilanlarına erişim kolaylaşacaktır.
- Bürokratik formaliteler azaltılarak kırtasiye masraflarının ortadan kaldırılması sağlanacaktır. Hem kamunun hem vatandaşın tasarrufuna destek olunacaktır.
- Memur adaylarının resmi kaynaktan, güvenilir bilgi sahibi olması sağlanacak; bilgi kirliliği ve yanlış anlaşımalar ortadan kalkacaktır.

#### 4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de yaklaşık 3,5 milyon kamu personeli görev yapmaktadır. Bu personelin ağırlıklı kısmını devlet memurları oluşturmaktadır. Devlet memurlarının işe alınmalarından, adaylıklarına, maaş, izin, sosyal haklar, disiplin vb. konuları 657 sayılı Kanunla ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Anılan Kanun, 1965 yılında, o dönemin kamusal istihdam koşulları dikkate alınarak hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Günümüzde, kamu görevinin yerine getirilmesinde, Ülkemizde ve dünyada çok önemli değişimler olduğu halde kamusal istihdam koşullarında esaslı bir değişim gerçekleştirilmemiştir.

Memurluğu diğer istihdam biçimlerinden ayıran en önemli özellik statüsünün özel bir kanunla düzenlenmiş olması ve geniş sosyal haklarla (özellikle izin hakkı) “iş güvencesi” sağlayan bir istihdam biçimi olmasıdır. İş güvencesi, memurun görevini yerine getirirken tarafsız davranmasını, kamu yararını gözetmesini; politik ya da özel dış etkilere kapalı olmasını sağlamak içindir. Kamu görevinin yürütülmesinde iş güvencesi ya da geniş sosyal haklar memurun çalışma motivasyonunu pozitif yönde etkilemeli, iş verimliliğinin düşmesine yol açmamalıdır. Memurluktaki güvenceli ve statüer yapıdaki istihdam ile verimlilik arasındaki dengenin çok iyi kurulması gerekir.

Kamudaki insan gücünün etkili yönetilmesinin en önemli aracı işlevsel bir değerlendirme sisteminin kullanılmasıdır. Türkiye’de sicil sisteminin 2011’de kaldırılmasından sonra yeni bir değerlendirme sistemi kurulamamıştır. Değişen kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi anlayışına uygun, sadece bireysel yetkinlikleri değil memurun görevini yapma biçimini de ölçen bir değerlendirme sistemi geliştirilmesi kaçınılmazdır.

Türkiye hızlı bir dönüşüm ve değişim süreci geçirmektedir. 2019 ve 2023 hedefleri çerçevesinde tüm kamu yönetimi ve hükümet etme biçimi yeniden şekillenecektir ve bu çerçevede kamu personel rejiminde değişim olmaması düşünülemez. Yeni kamu personel rejimi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en etkili biçimde çalışmasını sağlayacak bir anlayışla düzenlenmelidir. Yeni insan kaynakları yönetiminde hızlı karar almaya olanak tanıyacak bir sistem kurulmalıdır. Yöneticilerin daha fazla inisiyatif almasını sağlayacak, mekanizmalar geliştirilmelidir.

Türkiye fiziksel olarak çok önemli bir konumda bulunmaktadır. Enerji ve güvenlik açısından geçiş ülkesi niteliğindedir. Stratejik olarak bakıldığında, dünyada en hızlı



değişimlerin yaşandığı bir coğrafyada istikrarlı devlet yapısı ve güçlü kamu personeliyle değişim arayışındaki ülkelere örneklik oluşturmaktadır. Güçlü ve istikrarlı devlet yapısını korumak için gelecek on beş yılda asıl hedef değişime yön veren, dinamik, hareket kapasitesi yüksek, esnek karar alabilen, hemen uygulamaya geçebilen; yöneticilerle uygulayıcılar arasındaki mesafenin kısaltıldığı, etkili ve proaktif bürokrasiye imkân tanıyacak kamu personel düzeninin kurulması sağlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- ADAL, Hasan Şükrü Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul,1968
- AKGÜNER, Tayfun, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 2001
- ALBAYRAK, Süha Oğuz, Kariyer Uzmanlık Sistemi, TODAİE Yayını, Ankara, 2016
- ALBAYRAK, Süha Oğuz, “ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi”, *Mülkiye Dergisi*, C: 40, S: 2, 2016, s.
- Almanya Federal İstatistik Ofisi, Kamu Personeli İstatistikleri, 2016, [https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Tables\\_PublicServicePersonnel/FunctionalArea.html;jsessionid=25BDFDAF52CEDF7EC856521DB352BE00.InternetLive2](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/Tables_PublicServicePersonnel/FunctionalArea.html;jsessionid=25BDFDAF52CEDF7EC856521DB352BE00.InternetLive2),
- ASLAN, Onur Ender, Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe, TODAİE Yayını, Ankara 2005
- Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Personeli İstatistikleri, 2002 ve diğer yıllar
- Devlet Personel Başkanlığı, “*Kamu Personel Sisteminin Değerlendirilmesi Çalıştayı Sonuç Raporu*” Bursa, 2016
- Devlet Personel Başkanlığı, “*Kamu Personel Alım Sistemi Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporu*” Ankara, 2017
- Fransa Maliye Bakanlığı, Kamu İstihdamı İstatistikleri <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/stats-rapides-emploi-2015.pdf>, erişim:20.12.2017.
- Fransa Maliye Bakanlığı, İdare ve Kamu Hizmeti Genel Müdürlüğü (DGAFP) Raporu, “*Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*”, 2008
- GÜLER, Birgül Ayman, Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara, 2005
- İngiltere Ulusal İstatistik Ofisi, İstihdam ve İşgücü Piyasası İstatistikleri, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/september2017#main-points>
- OECD İstatistik Bülteni, Kamu Personeli İstatistikleri, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856>
- Onuncu Kalkınma Planı, İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2014
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, onuncu Kalkınma Planı, 2014-2018
- ÖZKAL İpek, ALBAYRAK, Süha Oğuz, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, Eylül 2011, s. 161.
- Yıllık İstatistikler TÜİK, 2012 ve sonraki yıllar



**T.C.**  
**KALKINMA BAKANLIĞI**  
YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ankara 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA  
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.