

Türk İdare Sisteminde Güncel Sorun ve Çözüm Önerileri Açısından Kamu Personeli

Public Personnel in Terms of Current Problems and Solution Suggestions in the Turkish Administrative System

Kamil Ufuk BİLGİN

Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi,
İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
kamil.bilgin@hbv.edu.tr,
<https://orcid.org/0000-0001-5715-5466>

Makale Başvuru Tarihi: 05.09.2023

Makale Kabul Tarihi: 28.12.2023

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

Kamu kurum veya kuruluşlarda, kamusal mal veya hizmetin ifasında bulunmak üzere, kendine özgü mevzuata uygun olarak görevlendirilen kamu personeli, idari sistemin de önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Ancak bir taraftan kurumun insan kaynağı olarak, bir taraftan da kamu hizmeti ve yararına çalışan olarak yönetiminde karşılaşılan çeşitli sorunlar olabilmektedir. Bu genellemeye, Türk idare sistemine özgü durumların da etkisini katmak gerekir. Buna göre çalışmanın amacı Türk kamu personelinin yönetiminde yapısal sorunların yanı sıra, hukuki ve uygulama sorunlarının belirlenmesi ve çözüm önerilerinin sunulmasıdır. Ancak bu sorunları Devlet memuru, işçi ve sözleşmeli personel statülerine göre de gruplandırabilmek mümkün olmakla birlikte çalışmada, Türk kamu personeli toplamı içinde önemli bir çoğunluğa sahip olan Devlet memurlarına ilişkin sorunlar üzerinde durulmuştur. Dolayısıyla mevzuat olarak ta Devlet Memurları Kanunu esas alınmıştır. Bununla birlikte uygulamada karşılaşılan sorunlar incelenirken, diğer personele ilişkin bilgiler de verilmiştir. Çalışmada yöntem olarak konuyla ilgili bilimsel eserler taranmış ve ilgili mevzuat incelenmiştir. Buna göre Türk kamu personeline ilişkin sorunlar, personel yönetim ilkeleri, sınıflandırma ve istihdamdan başlayıp, ücretleme, ödülleme, yükselme ile hak ve yükümlülükler kadar genişletilebilmektedir. Bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri de bu konulara göre yapılmış, en uygun ve en uygulanabilir olanlar tercih edilmiştir.

Anahtar Kelimeler:

Türk kamu personeli,
Devlet memuru,
Devlet Memuru
Güncel Sorunları ve
Çözüm Önerileri,

ABSTRACT

Public personnel appointed by their legislation to perform public goods or services in public institutions or establishments also constitute an essential part of the administrative system. However, there may be various problems encountered in managing the institution as a human resource on the one hand and as a public service and benefit employee on the other. To this generalization, it is necessary to add the effect of the situations specific to the Turkish administrative system. This study aims to determine the legal and implementation problems and to propose solutions, as well as the structural problems in the management of Turkish public personnel. However, although it is possible to group these problems according to the status of civil servants, workers, and contracted personnel, the study focuses on the problems of civil servants, who are a significant majority of Turkish civil servants. Therefore, the Law on Civil Servants was taken as a basis. However, while examining the problems encountered in practice, information about other personnel is also provided. As a method of the study, scientific sources related to the subject were scanned and the relevant legislation was examined. Accordingly, the problems related to Turkish public personnel can be expanded from personnel management principles, classification, and employment to remuneration, promotion, rights, and obligations. This study also offers solution suggestions for these challenges, with a focus on identifying the most appropriate and feasible solutions.

Keywords:

Turkish Public
Personnel,
Turkish Civil servant,
Civil Servant Current
Problems and Solution
Suggestions,

Önerilen Alıntı (Suggested Citation): BİLGİN, Kamil Ufuk (2023), “Türk İdare Sisteminde Güncel Sorun ve Çözüm Önerileri Açısından Kamu Personeli”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, S.6(4), ss.986-1001, Doi: <https://doi.org/10.33712/mana.1355732>

1. GİRİŞ

Türk idare sistemi çeşitli açılardan incelenmek istendiğinde, bu sistemin önemli bir inceleme alanı olarak kamu personelinin yönetimini de görmek gerekir. Çünkü sistemin en dinamik ve vazgeçilemez ögesi olarak kamu personelinin yönetimini görmek gerekir. Bu özellik, doğal olarak kamu personel yönetiminin alanına ilişkin çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Kamu hizmetlerinin önemi gereği, bu sorunların çözüme kavuşturulması kamu yararına bir çabadır. Kamu yararını tesis etmek için ise, hizmet politikasının belirlenip, yasal süreç tamamlandıktan sonra kurumsal yapılanma kapsamında, kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve halka sunumu sürecinde yetenek, eğitim ve deneyimle kazanılmış bilgi ve beceriye sahip insan kaynaklarının seçimi, istihdamı, eğitimi, hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi, ücretlenmesi, performans değerlemesi, yükseltilmesi, disiplini ve ödüllemesi gibi personel yönetim işlevlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

Günümüz kamu kurumlarında personel yönetimi başarısı için yeni kamu yönetimi genel kuramı çerçevesinde oluşturulan insan kaynakları yönetimi yaklaşımları, her ne kadar kurum yönetimine karşı personeli daha iyi ve güçlü kılsa da uygulamaya ilişkin çeşitli sorunlar olabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, personel yönetimine ilişkin yeni kuram ve yaklaşımlardan etkilenme olsa da, Türk kamu personel yönetimi uygulamasında karşılaşılan sorunları belirlemek ve olası çözüm hedefleri önermektir. Çalışmada, 1965’de çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte olan Devlet memurlarına ilişkin temel yasanın, pek çok kez değişime ve eklemelere karşın, günümüzün gelişen çalışma şartlarına, uygulamada yeterince cevap verememesi temel varsayım olarak alınmıştır. Ancak bu yasa ve bu yasaya göre uygulama, çalışmanın aynı zamanda sınırlılıklarını da oluşturmaktadır.

Türk Kamu Personel yönetimi alanına olası katkısını sağlamak ve çalışmayı özgün kılmak için ise, öncelikle kamu personeline ilişkin kavramların tanımı ve Türk kamu personelinin mevcut durumu hakkında bilgi verilecek; daha sonra da çeşitli başlıklar altında sorunların neler olduğu üzerinde durulacak; sorunlar özeğinde değerlendirmeler yapılacaktır. Ayrıca sorunların giderilmesi amacıyla gerek yasal açıdan ve gerekse yönetsel açıdan çözüm önerilerinde bulunulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın, kamu personel yönetimi uygulamalarını da bizzat içerdiği için sadece kamu yönetim alanı akademisyenlerine değil; Türk kamu personelinin esas istihdam alanını oluşturan Devlet memurlarına da ışık tutması açısından katkı sağlayacağı beklenmelidir.

2. KAVRAMSAL AÇIDAN KAMU PERSONELİ VE TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

Kamu personeline ilişkin olarak ele alınması gereken kavramları, özelden genele doğru bir sıralama yaparak incelemek gerekirse, öncelikle “*personel*” ve “*kamu personeli*” kavramlarını ele almak; daha sonra da “*Türk kamu personeli*” ve içinde bulunduğu yönetim sistemini incelemek yararlı olacaktır. Bu bağlamda;

- **Personel:** Günümüz ilgili alan öğretilerine bakıldığında (Yalçın, 1971; Sönmez, 1977; Canman, 1995; Sabuncuoğlu, 2000; Tortop, 2005, Örucü, 2003; Şimşek, 2015; Açıkalin, 2016), işgören, işgücü, işçi, emekçi, insan kaynağı/ları ve beşeri sermaye olarak kullanılan bir kavramdır. Personel, Türk Dil Kurumu Güncel Sözlüğü’ne göre (TDK, 2023), Fransızca kökenli bir isim sözcük olup, İngilizce yazımda da çift (n) harfiyle “*personnel*” olarak yazılır. Ancak Türkçe kullanımında da hem tekil ve hem de çoğul anlamlar için hep tekil yazılmalı; sonuna “*ler*” eki getirilmemelidir. Diğer taraftan İngilizcede kişisel anlamına gelen “*Personal*” sözcüğü ile de karıştırılmamalıdır. Etimolojik tahlil açısından son olarak iş yerinde çalışanların tümü anlamına gelen personel sözcüğüne daha çok yüklenen anlamı ise, üst yönetici/ler dışındaki çalışanlar için kullanılmalıdır. Ekonomi tabanlı Yeni Kamu Yönetimine göre de, kamu kurum ve kuruluşlarında uzman personel esastır (Özer, 2021:205).
- **Kamu Personeli:** Kamu personel yönetimi, devletin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin bağlı olduğu temel kurallar ve uygulamalar bütünü (Tutum, 1980:95) olarak düşünüldüğünde; kamu personeli de, devlet ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için çeşitli görevleri üstlenip bunları gerçekleştiren kamu görevlisidir. Personel, üç önemli özelliğiyle kamu personeli kavramı haline gelmektedir. Bu özellikler, şunlardır:
 - Bir kamu kurumu veya kuruluşunda görevli olmak
 - Kamusal malların üretiminde ve daha çok kamu hizmetlerin ifasında bulunmak
 - Kendine özgü bir kamu personel mevzuatına tabi olarak çalışmak

- **Türk Kamu Personeli:** Kamu personeli tanımına uygun olarak, Türk kamu yönetiminde, asli ve sürekli kamu hizmetlerini verenleri Türk kamu personeli olarak adlandırmak gerekir. Türk kamu personeli için benzer tanımların yapıldığı hukuki metinlerin başında ise, 1982 Anayasası gelmektedir. Buna göre kamu personeli, 128.maddede şöyle tanımlanmıştır: “Devletin, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren memurlar ve diğer kamu görevlileridir”

Türk kamu personeli için en geniş tanımlama da, Türk Ceza Kanun (TCK)’da yapılmıştır. Buna göre “kamu görevlisi, kamusal faaliyetlerin yürütülmesine, atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katıldır.” Tanıma göre, TCK, klasik anlamdaki atanmış memurların yanısıra, seçimle gelmiş milletvekillerini, belediye başkanlarını ve yerel yönetim meclis üyelerini kamu görevlisi saymakta; hatta kamu yararına kurulan sivil toplum kuruluşlarının üyelerini bile kamu görevlisi olarak kabul etmektedir. Kamu personelinin tanımlandığı bir başka hukuki metin ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur (DMK). Kamu personelinin, istihdam biçimlerine göre tanımlayan kanuna göre kamu personeli, “kamu hizmetlerini yerine getiren memur, sözleşmeli personel ve işçilerdir”

Tüm bu açıklamalar ışığında statü açısından “Kamu personeli, görev yetki ve sorumlulukları ile hak ve yükümlülükleri anayasa ve kanunlarla önceden belirlenmiş olanlardır.” Tam ve kapsamlı bir tanım ise, “kamu personeli, kamu kurum ve kuruluşlarında, asli ve sürekli kamusal mal ve hizmetleri kamu yararına üreten, görev, yetki ve sorumlulukları ile hak, yükümlülük ve yasakları kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kamu görevlisidir” (Bilgin, 2015a:226).

- **Türk Kamu Personel Yönetim Sistemi:** Türk kamu personelinin, yukarıda yapılan tanımlar çerçevesinde görevini yapabilmesi için bir kamu yönetim sistemine ve bu sistemin alt bileşeni olarak, bir kamu personel yönetim sistemine ihtiyaç bulunmaktadır (Yılmazöz, 2009). Dolayısıyla Türk kamu yönetim sisteminin temelini oluşturan T.C.Anayasası, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kararı ve yönetmeliklerle oluşturulmuş Türk kamu yönetimi yapı ve işleyişi, sistemin kendisi olmaktadır. Ancak bu sistemin içinde Türk kamu personelinin en çok ilgilendiren, doğrudan kamu personeli mevzuatı olurken; bu mevzuatın temelini de doğrudan 657 sayılı DMK ve ilgili mevzuat oluşturmaktadır. Bu nedenle, Türk kamu personel yönetim sistemine ilişkin sorunlar ve bu araştırmanın bulguları olarak DMK bölüm başlıklarına göre sıralanmıştır.

3. TÜRK İDARE SİSTEMİNDE GÜNCEL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türk İdare sisteminde kamu personelinin yönetimi, Türkiye’de bürokrasi sorunları (Eryılmaz, 2012) ile benzer biçimde kamu hizmetlerinin önemi gereği, çözülmesi gereken çeşitli güncel sorunlara çözüm arayışı içindedir. Bu nedenle bu başlık altında Türk idare sistemi ve bu sistemin en önemli aktörü kamu personelinin, mevzuatı ve yönetimi uygulamalarına bakılmasının yanısıra; konuyla ilgili kamu yönetimi öğretisinde yer alan kaynak taramasına dayalı araştırmada elde edilen bulgular, öncelikle Türk idare sisteminin yapısına bakılarak; daha sonra da kamu personel hukuku ve yönetimine ilişkin sorunlar aşağıda incelenerek, çözüm önerileri getirilmiştir.

3.1. Türk İdare Sisteminin Yapısına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

İdari sistemin en önemli, vazgeçilmez ve en dinamik parçasını oluşturması açısından kamu personelinin (White, 1957:18); sistemin yapısına veya işleyişine ilişkin sorunlarının (Şen, 2020) başında, Türk Kamu Yönetiminin, kamu hizmetlerini yürütmekle görevli çok çeşitli ve çok sayıdaki kamu kurum ve kuruluşlarını içermesi sonucu, kamu personeli sisteminin de bu çokluk içinde sorunlarla karşılaşması gelmektedir. Çünkü Türk Kamu Yönetimi (TKY), ikibine yakın çok sayıdaki birimden oluşmaktadır.¹

Merkez, taşra ve yer yerinden yönetim (yerel) kuruluşlar ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlardan oluşan Türk kamu yönetiminin bu çoklu yapısında, hem kurumların örgüt yapısı ve hizmet farkı, hem de kurumsal kültür farkından kaynaklı sorunlar bulunmaktadır. Zira bu yapıda bakanlıklardaki bilindik örgütlenmeler dışında, özel idareler, belediyeler, üniversiteler, yatırımcı bölge kuruluşları, üst kurullar, KİT’ler, TBMM, EGM ve TSK ile bunlara bağlı çok değişik örgüt yapılarının varlığı söz konusudur.

1 Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı (1), bağlı kurullar (9), bağlı ofisler (4), bağlı başkanlıklar (10)1; bağlı bakanlıklar (17), İl özel idareleri (51), Büyük şehir belediyeleri (30), İl belediyeleri (51), İlçe belediyeleri (922), Belde belediyeleri (388), Devlet üniversiteleri (129), Vakıf Üniversiteleri (74) olmak üzere 1686; bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarla bu sayı 1755’i bulmaktadır.

Bu çok çeşitlilik, kamu personelinin aşağıda ele alınan hukuki ve yönetime ilişkin sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Ancak, bu yapı içindeki üst yönetici ve yardımcılarının Cumhurbaşkanı tarafından (ve onayıyla) atanması dışında, personel açısından yapısal bir standart getirmek çok zordur. Zira bu kurumların, kendi mal ve hizmet üretimlerine göre yapılanmaları gerekmektedir. Dolayısıyla personeli de buna göre farklılık arz etmekte; eşitlik, liyakat ve kariyer ilkelerine uyuma ilişkin düzenlemeler dışında, genel geçer personel yönetim kuralları getirmek zorlaşmaktadır. Bu başlık altında ele alınan sorunlara, çözüm önerileri şunlardır (Bourn, 2007:109);

- Türk kamu yönetiminde, çeşitli dönemlerdeki (minimal devlet) yönetim politikalarından kalma üst kurullar gibi kamu örgütlenmelerinden vazgeçilip, üstlenilen görevler ilgili bakanlıklara bırakılmalıdır.
- Üniversite adı ve örgütlenmesi varken (İzmir ve Gebze) yüksek teknoloji enstitüsü ve Polis Akademisi gibi benzer isimli akademik örgütlenmelerden kaçınılmalı ve sadece üniversite adı ve yapısına sadık kalınmalıdır.
- Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu gibi Avrupa'ya öykünülmüş “*koordinatörlük*” örgütlenmelerden vazgeçilerek, mevcut ulusal örgütlenme modeli ve hiyerarşisi benimsenmelidir.
- KİT’lerde, stratejik olanlar dışında özelleştirmeye gidilmeli, kalanlar için standart bir örgütsel yapı belirlenmelidir.

Son olarak Bakanlıklar bünyesinde son yıllarda kurulan Adalet Akademisi, Dışişleri Akademisi, Milli Eğitim Akademisi gibi üniversiter öykünmeyle kurulmuş birimlerden vazgeçilmeli; bunlar bakanlık hizmet içi eğitim merkezlerine dönüştürülmelidir. İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak lisans/yüksek lisans eğitimi verilen Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi ise isim, yapı ve işleyiş açısından Milli Savunma Üniversitesi gibi bir isimlendirmeye, üniversiteye dönüştürülerek, akademik özgürlüğe ve yönetsel özerkliğe kavuşturulmalıdır.

3.2. Türk Kamu Personel Yönetiminin Tabi Olduğu Hukuka İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Türk kamu personeli hukuki sorunlarının başında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu² temel kanun olmasına karşın; Kanunun 1965 tarihli 58 yıllık eski bir metne sahip olması nedeniyle sürekli değişikliğe uğraması,³ ancak yine de kapatılan “*Devlet Personel Başkanlığı*” ve “*TODAİE*” gibi, kaldırılan “*müsteşarlık*” gibi ifadelerin yer alması ve diğer gelişmeler sonucu, değişiklik ihtiyacının devam etmesi gelmektedir. Bunun başlıca sebebi, Kanun temel kanun olarak hazırlanmakla birlikte, ayrıntıların “*Kazuistik Yöntemle*”⁴ kanunda olmasını sağlama çabasıdır. Oysa bu kanuna ilişkin çok sayıda genel yönetmelik, kanun, KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) vardır. Ayrıca akademik personel, askeri personel ve yargı personeli için ayrı personel kanunları mevcuttur. Kamu kurum ve kuruluşlarında personel sıfatıyla çalışan sözleşmeli personel ve işçiler için genel mevzuat ve son olarak kamu kurumlarının kendi teşkilat ve personel mevzuatı; hatta bakanlar kurulu kararları da bulunmaktadır.

Bu karışık, çok ve oldukça dağınık mevzuat, aslında uygulamada pek çok soruna yol açabilmektedir. Örneğin aynı odada çalışıp aynı işi yapan memur, sözleşmeli personel ve işçi, gerek farklı hak ve yükümlülükler açısından; gerekse tabi olduğu mevzuatı bil(e)memekten yakınmakta, zor durumda kalabilmektedir. Bu konuda Türk kamu personelinin karşı karşıya kaldığı bu hukuki sorunlar için en uygun görünen şu üç çözümü önermek mümkündür:

- *İlk çözüm önerisi*, Devlet Memurları Kanunu, “*Kamu Çalışanları Kanunu-KÇK*” diye yeniden adlandırılmalı ve temel kanun olarak az sayıda hüküm içermelidir. KÇK’nın ayrıntıları için ise, tüm kamu personeli için ve tüm konular için genel, mesleki ve kurumsal yönetmelikler ayrıca çıkarılmalıdır.
- *İkinci öneri*, kamu hizmeti veren her meslek alanı personel için ayrı kanun çıkarılmalıdır. Buna göre DMK dışı akademik, askeri ve yargı personeli için zaten mevcut olan kanunların yanısıra, DMK olmaksızın 12 hizmet sınıfı için de ayrı kanunlar çıkarılmalıdır.
- *Üçüncü öneri* ise, karma bir çözüm olarak, KÇK’yı az sayıdaki temel hükümlerden oluşacak biçimde hazırlayıp, temel kanun olarak kabul ederek; tüm diğer hizmet ve meslek alanları için “*Emniyet Hizmetleri Personel Kanunu*”, “*Din Hizmetleri Personel Kanunu*” gibi ayrı kanunlar çıkarılmalıdır.

2 Bkz.14.07.1965 kabul tarihli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı R.G.

3 DMK 9 kısım ve 8 bölümdeki, 239 md, 44 ek md, 66 geçici md ve 59 ek geçici md’den oluşmaktadır.

4 Kazuistik yöntem, her farklı durum için ayrı ayrı ve ayrıntılı hükümlerin hazırlanması yöntemidir.

3.3. Türk Kamu Personelinin Yönetimine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Türk kamu personelinin yönetimine ilişkin sorunları, uygulamada karşılaşılan sorunları da incelediğimizde, aşağıda başlıklar altındaki çeşitli sorunlardan oluşmakta olduğunu görmekteyiz.

3.3.1. Personel Yönetim İlkelerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kamu personelinin başarıyla yönetilebilmesi için öngörülen temel ilkeler, gerek klasik kamu personel yönetimi, gerekse modern insan kaynakları yönetimi anlayışı açısından başlıca “*eşitlik, liyakat (yeterlik), kariyer, güvence, tarafsızlık*” olarak belirlenmiştir (Tutum, 1979:18-44). Bu ilkelere bazı kaynaklarda “*açıklık ve performans*” (Bilgin, 2020), “*halef (yönetici) yetiştirme yönetimi geliştirme*” ve “*verimlilik*” (Özer vd., 2019:43-44) gibi benzeri ilkelerin de eklendiği görülmektedir. DMK/3’de ise, sadece sınıflandırma, kariyer ve liyakat adlı üç ilkeye yer verilmiş, diğer ilkelere bahsedilmemiştir. Çözüm önerisi olarak öncelikle şu konulara dikkat çekmek gerekir;

- DMK’daki üç ilkeden sınıflandırma ilkesi tanımının, “*görevlerin mi yoksa memurların mı sınıflandırmasının yapıldığının*” anlaşılmasından kurtarılması,
- Aslında sınıflandırmanın, ilke olmaktan çıkarılıp, yöntem olarak ele alınması,
- İlkelerin, “*eşitlik, liyakat, kariyer, tarafsızlık, performans*” ilkelerinden oluşacak şekilde, en az beş ilkeye çıkarılması;
- DMK/18’deki “*Güvenlik Hakkı*”nın ise, ilkelere güvence ilkesi olarak eklenmesi,
- İlkelerin doğru tanımlanması, örneğin liyakatın “*sistem*” olarak açıklanmaması,
- Ayrıca demokratikleşme açısından “*açıklık*” ile çağdaş insan kaynakları yönetimi açısından önemsenen “*mentorluk*” kavramı (Barutçugil, 2016:364) açısından, “*halef yetiştirme ilkesi*” nin de eklenmesi uygun olacaktır.

3.3.2. Personel Sınıflandırılmasına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Sınıflandırma, ilke olarak veya yöntem (Tutum: 1979:45-46) olarakta görülmekte; iş/görev//kadro/pozisyon veya personel/rütbelerin gruplandırılması olarak tanımlanmaktadır (Albayrak, 2016:110). DMK’daki bu ilkenin tanımında ise, hangisinin esas alındığını anlamak zordur. Çünkü 657-3/A maddesinde hem kamu hizmetleri görevlerini, hem de bu görevlerdeki Devlet memurlarını sınıflandırmanın bilgisi verilmiştir. 657/36.maddede ise görev/kadroların, 12 hizmet alanına göre sınıflandırmanın yapıldığı belirlenmiştir (Bilgin, 2009:5). Bu başlık altında belirlenen sorunlara ilişkin çözüm olarak, şunlar önerilebilir:

- Öncelikle sınıflandırma bir ilke olarak değil, yöntem olarak ele alınmalıdır;
- Hizmet sınıflandırması, sadece kendi özel (kurum veya personel) kanunu olmayanlardan seçilmelidir,
- Genel İdare Hizmetler Sınıfı’nın yönetici olmayanları da kapsamaya yerine, sadece orta ve üst düzey yöneticileri kapsayan bir sınıf olarak belirlenmeli ve adı da “*İdari Hizmetler Sınıfı*” şeklinde değiştirilmelidir,
- Halen bu sınıfta yer alıpta, diğer hizmet sınıflarına girmeyenler, “*Genel Memurluk Hizmetleri Sınıfı*” adı altında yer almalıdır,
- Teknik hizmetler sınıfındaki 20’den fazla teknik kadro, güncellenmeli ve artırılmalıdır,
- Yardımcı hizmetler sınıfı, zaten hizmet alımı konusu yapılan temizlik, güvenlik, ulaşım, vb. işler olduğu için ilgili hizmet sınıflarına aktarılmalıdır (Akman, 2021),
- Verilen hizmetlerin kendine özgü nitelikleri gereği çok farklı ortam ve şartlarda gerçekleştirilen emniyet, jandarma, sahil güvenlik ve istihbarat hizmetleri sınıfları, genel ve ortak hükümler açısından bağlı kalmak üzere DMK’dan çıkarılmalı ve kendilerine özgü ve farklı personel mevzuatına göre yönetilmelidir,
- Bu farklılık sağlık personeli, kamu avukatları ve din hizmetleri personeli için de düşünülmelidir,
- Vali, kaymakam, mülkiye müfettişi gibi klasik ve sıradan bir kamu personeli olmayan Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı ise, zaten kendine özgü mevcut mevzuatı nedeniyle kaldırılmalıdır.

3.3.3. Personel İstihdamına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

İnsangücü planlaması eksikliği nedeniyle, bölgesel ve kurumsal dengesizliklerin olduğu Türk kamu personeli (Ergun, 2004:251) memurların, sözleşmeli personelin ve işçilerin işe alınması, kamu yönetimi anlayışı gereği “*kamu hizmetlerine giriş*” olarak ele alınmalıdır. Bu istihdam, Devlet memurları (DM) için temelde adaylarda aranan şartlar ile rekabet yöntemi sınav konularında karşılaşılan sorunlardan oluşmaktadır. Buna göre DMK 48.madde genel ve özel şartlarına ilişkin sorunları ve çözüm önerileri şunlardır;

- Genel şartların ilki olan “*Türk vatandaşı olmak*” şartı için getirilen Türk soylu Bulgar göçmenleri, KKTC vatandaşlara ilişkin açıklamaların yanısıra; son yıllarda vatandaşlık verilen Afgan, Iraklı ve Suriyeliler de dikkate alındığında bu şartın ırk ve soy çağrıştırmacı olması yerine, “*Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı Olmak*” şeklinde yeniden düzenlenmelidir.
- 2.Genel Şart yaş şartının, “*bir meslek veya sanat okulu*” olarak meslek lisesi mezuniyetini esas alındığındaki yaşın zaten 18 yaş olması ve mahkeme kararı şartı (kazai rüşd) gerekmeden uygun adayların çokluğu nedeniyle, yaş şartı “*18 yaşını tamamlayanlar Devlet memuru olabilirler*” şeklinde belirlenmeli; üst yaş sınırı da, Özel Şartlara bırakılmalıdır.
- 3.Genel Şart öğrenim, “*alt sınır olarak ortaokulu bitirmek*”, hatta ortaokul mezunlarından istekli yoksa ilkokulu bitirmek olması, günümüz memur adaylarının genel eğitimlerine bakıldığında çok gereksiz ve anlamsız durmaktadır. Bu nedenle, sadece alt öğrenim sınırının “*en az lise mezunu olmak*” şeklinde belirlenmesi ve öğrenime ilişkin üst şartları da, Özel Şartlara bırakılmalıdır.
- 8.Genel Şart “*Soruşturma ve Arşiv Araştırması*” şartı, Anayasa Mahkemesi kararıyla⁵ 2019 yılında iptal edilmiş, ancak üç yıl sonra Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği⁶ ile memurluğa veya kamu görevine atanacaklar için Arşiv Araştırması; ayrıca Yönetmelikte sayılan kurumlar personeli ile bazı kamu görevlileri için Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması getirilmiştir. Bu, DMK’ya eklenmelidir.
- İkinci grup şartlara ise, kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartlarına, “*atanacak kamu göreviyle doğrudan ilintili olması*” ifadesi eklenmelidir.
- Rekabet yöntemi olarak ulusal ölçekte yapılan merkezi bir sınav belirlenmiştir. İlk kez 1999 ve 2000 yıllarında Devlet Memurluğu Sınavı (DMS); 2001’de Kurumlar Merkezi Eleme Sınavı (KMS); 2002 yılından itibaren de kamu personel seçme sınavı (KPSS) olarak yapılandırılmış olan bu sınav, adayların mezun olduğu bölüm veya istenen kadroların bölümlerine göre değişiklik göstermektedir. Buna göre, KPSS-B Sınavı düz memur istihdamı için, ortaöğretim/ön lisans için 2 yılda bir ve sadece çift yıllarda (2024 vb.) yapılmakta; Sınavda adaylara 60 soru “*Genel Kültür*” ve 60 soru “*Genel Yetenek*” olmak üzere toplam 120 soru sorulmakta ve sınavdan alınan puanlar, sınav tarihinden itibaren iki yıl, öğretmenler için bir yıl geçerli sayılmaktadır. KPSS-A sınavı ise, ilgili yönetmeliğe göre,⁷ özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle ve belli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutularak mesleğe alınan (Uzman Yardımcılığı, Müfettiş Yardımcılığı gibi kariyer) personel için ihdas edilmiş kadrolar için tanımlanmıştı (Albayrak, 2016:109). Uzman bir kurum tarafından ve merkezi biçimde yapıldığı için teorik olarak güvenilir olduğu düşünülen bu sınav sisteminin, işleyişine ilişkin son yıllarda ortaya çıkan ve örneğin 2022 yılı Sınavın iptal edilmesi söz konusu olmuştur. Ancak, güvenilirlik ilkesi açısından vazgeçilmemeli ve sistemin aksayan yönleri düzeltilmelidir. Diğer bir sorun ise, B grubu memurluklar ve öğretmenlik için sınav sonuçlarına göre merkezi yerleştirme yapılırken, A grubu kariyer kadrolar için ayrıca kurumsal ortamdaki seçimde test ve sözlü-görüşme (mülakat) sınavının geçerlik ve güvenilirlik ilkesine ilişkin karşılaşılan şikâyetlerdir. Çünkü boş kadro sayısının 4 katı kadar adayın kurumsal sınav sonrası çağrıldığı sözlü ve görüşme sınavında, aday sayısının çokluğu, jüri üyelerinin sınav tekniğine uygun seçilmeyişi ve siyasi kayırmacılık (kronizm ve klientalizm), hemşehri kayırmacılığı (favorizm) ve hatta kanbağı-akraba kayırmacılığına (nepotizm’e) kadar giden kayırmacılık iddiaları olmuştur (Büte, 2011). Ancak sözlü sınavlarının sesli ve görüntülü kayıtlamasına ilişkin Danıştay kararı sonrası, bazı kurumların (Kaymakamlık ve Sayıştay Denetçiliği sınavında) mevzuatına engel getirmesini, Anayasa Mahkemesi de uygun bulmuştur (Sayan, 2016). Bu tür sınav sorunlarına en iyi çözüm ise, B grubu düz

5 Bkz.Anayasa Mahk. 24/7/2019 tarihli ve E:2018/73; K.:2019/65 sayılı Kararı, 29/11/2019 tarihli R.G.

6 Bkz.Güvenlik Soruşturması Ve Arşiv Araştırması Yapılmasına Dair Yönetmelik, 5649 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı Yönetmelik, 3/6/2022 tarihli ve 31855 sayılı R.G.

7 Bkz.Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik, 3/5/2002 tarih ve 24744 sayılı R.G.

memurluk kadroları için olduğu gibi, insan unsurunun bulunduğu sözlü-görüşme-mülakat vb. sınavların tamamen kaldırılması ve adayların gerek ulusal merkezi, gerekse kurumsal merkezi sınavla istihdamdır.

- Sözleşmeli Personel (SP) için ise istihdam, öncelikle bunun ilk olarak DMK'ya girdiği 1978 yılı, daha sonra 1980, 2018, 2020 ve sonrası değişikliklerle önem kazanmıştır. Buna göre başlangıçta DMK 4/B'li SP, kadro karşılığı olan, kadro karşılığı olmayan ve aylıksız-izinli nakledilen kurumsal SP, 399 KHK çerçevesinde KİT'lerdeki SP olurken (Güler, 2013:119); bu üçlü ayırımı 2000'li yıllarda, belediye ve il özel idarelerinde; TSK'daki bazı subay, astsubay, uzman erbaş ve erlikte; TBMM personeline; kamu hastanelerindeki yöneticiler dâhil, aile hekimi, eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli sağlık personeline; Devlet Tiyatrosu sanatçıları; MEB öğretmenliğinde; yükseköğretim kurumlarında araştırma görevlisi, Dr.öğretim üyesi, öğretim görevlisinde ve hatta emekli ve yabancı akademisyenliklerde (Kayar, 2021:46- 69); son olarak Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve Ofisleri için SP istihdamı söz konusu olmuştur. Çeşitliliği ve sayısı giderek artan bu istihdam biçiminin istihdamı için ise, Bakanlar Kurulu Kararı⁸ cetvellerine bakıldığında sınav şartı aranmaksızın hizmete alınacaklar, sadece mesleki uygulamalı sınav sonucuna göre hizmete alınacaklar, KPSS-B sınavıyla yerleştirilecekler, bu sınav sonucu kurumsal yazılı ve/veya sözlü sınav sonucuna göre hizmete alınacaklar şeklinde pozisyon unvanları ve hizmete kabul edilmelerin dile getirildiği görülmüştür. Sınavlara ilişkin olarak Memur alımındaki sorunlar, SP için de geçerlidir. Ancak, norm kadro nedeniyle memurluğa yeni atamaların yapılamadığı kurumlarda SP istihdamı, aslında DMK'ya göre nitelik gerektiren işler için bir yıl ve daha fazla süreyle geçici işler için düşünülen SP istihdamı yönteminin, giderek yaygınlaştığı görülmüştür. Üstelik SP'nin geçici olma özelliği dikkate alınmadan, çeşitli dönemlerde memurluk kadrolarına geçirilmesi yoluna da gidilerek, SP istihdamı amacına ters düşülmüştür. İşçilerin kamuda istihdamı ise, İş Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. SP ve işçilerin istihdamında karşılaşılan sorunlara kökten çözüm gerekmektedir. Sözleşmeli Personel genel kamu, özerk kurumlar, KİT'ler vb. kurumuna bakılmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşlarında CEO-üstyöneticilik gibi, yabancı uzman, yabancı akademisyen, yabancı hekim gibi gerçekten çok nitelik ve özel durumlarda; profesyonel ordu sistemine geçme kararı gereği; turizm vb. geçici dönemler için yerel yönetimlerde; Dünya şampiyonu sporcuların ve Dünyaca ünlü sanatçıların desteklenmesi için uygulanmalıdır. Sıradan memurluklar ve işçi kadrolar için başvurulmamalı; norm kadro baypası olarak kullanılmamalı; sözleşmeli öğretmenlikte ve akademisyenlikte olduğu gibi iş barışını bozucu bir yöntem olmaktan çıkarılmalıdır. Son olarak kurumlarca alımı yapılan bazı SP kadrolar için sahte diploma ve belgelerle hekimliğe, kamu avukatlığına, psikologluğa, mimarlığa, ünvanlı akademisyenliğe vb. atamaların yapıldığına ilişkin basında çıkan haberler çerçevesinde SP istihdamında, adayların mezun olduğu eğitim kurumlarından doğrudan ve güvenilir bilgi alınması yoluna gidilmelidir.

3.3.4. Personel Atama ve Adaylığa İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Atama, işe almada aday evrenini belirleme ve (sınavla) seçme sonrası atılan son adımdır. Başarılı bulunan adaylar için asıl ve yedek liste belirlenir. Daha sonra da asıl listenin son halindeki adayların, “aday” olarak ataması yapılır. En az 1 yıl ve en çok 2 yıl olmak üzere süren adaylık sürecindeki yetiştirme ve deneme sürecini başarıyla geçenlerin de “asaleten” ataması yapılır. Ancak hem adaylık sürecindeki aşamaların formaliteye dönüştüğü; hem de asaleten atanma sırasında yemin etme töreninin bazı kurumlarda gerçekleştirilmediği bilgisi alınmaktadır. Oysa adaylık sürecindeki temel-genel memurluk bilgisi eğitimi ile kuruma özgü mevzuat ve oryantasyon eğitiminin büyük önemi bulunmaktadır (Flippo, 1976:210). Bu nedenle adaylık eğitiminin, programlı ve uzman eğitmenlerce verilmesi; eğitim sonrası sınav benzeri değerlendirmelerin ciddi tutulması gerekmektedir. Öte yandan yemin etme töreninin de, sonradan etik ilkeleri metnini imzalamaktansa, kurumlarda baştan gerçekçi biçimde yapılması geleneğinin oturtulması sağlanmalıdır.

Atamada “*istisnai memurluk*” adı altında, bazı kadrolar için farklı bir yöntem mevcuttur. Buna göre Cumhurbaşkanlığı ve TBMM Memurlukları başta olmak üzere, bakanlık ve diğer kurumlarda toplam 21 grup kadro için memurluğa, genel şartlara uymak dışında, sınav vb. hiçbir işlem olmaksızın doğrudan atama yapılabilmektedir (Dinç, 2011:172). Bu istisnaların giderek artırılması, siyasi amaçla ve diğer memuriyet kadrolarına geçiş için kullanılabilmesi önemli bir sorun teşkil etmektedir. Çözüm önerisi, ilkece istisnai memur atamalarında sayının anlamlı biçimde çok aza düşürülmesidir.

8 Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar, 7/15754 sayılı BK Kararı, 28/6/1978 tarih ve 16330 sayılı R.G.

Atama konusunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonraki kamu personel sisteminde (Albayrak, 2020) karşılaşılan ve sistemin gereği gibi düşünülen bir konu da 87'si doğrudan, 67'si onayla yapılan Cumhurbaşkanlığı atamalarıdır. Çünkü bakanlık bünyesindeki üst düzey yöneticilerinin yanısıra, yardımcılarının, bölge ve il müdürlerinin, daire başkanlarının bile Cumhurbaşkanlığı kararı ile atanması, üstelik bunların görevden alınması, Cumhurbaşkanlığı makamının iş yükünü gereksiz miktarda artmasına yol açmaktadır. Oysa Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bağlı kurul, ofis ve bağlı kuruluş yöneticileri dışında, bakanlıklardaki merkez ve taşra yöneticileri ile bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticilerinin atanmasını, zaten Cumhurbaşkanlığına bağlı olan bakanlara bırakılması daha uygun ve pratik olacaktır.

3.3.5. Personel Hizmet İçi Eğitimine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kamu personeline adaylık (eşik) eğitimi sonrası yetiştirme, performansı artırma, daha ileriki görevlere hazırlama amacıyla verilmesi gereken hizmet içi eğitimin (HİE), “yilda en az bir kez ama herkes” temel ilkesiyle verilmesi; öncelikle değişime uyum, performans, yükselme ve kişisel gelişim eğitim ihtiyacının belirlenmesi; daha sonra da eğitim yönteminin, eğitim ortamının (işbaşı, rotasyon vb. Starling, 2008:478), katılacak personelin ve eğitmenin belirlenmesi; eğitim bitiminde ise, katılanlarca değerlendirilmesi gerekmektedir.

HİE konusunda etkin kurum TODAİE Enstitüsü iken, 2018 yılında kapatılmıştır (Bilgin, 2015b). Bu nedenle kurumlar, HİE hizmetini kendi İKY birimlerince kurum içi ve seçeneklerle karşılamaktadırlar. Ancak HİE için Devlet memurları Eğitimi Genel Planı'nın, Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlüğe konması gerekmektedir. Oysa HİE için genel planı yerine sadece genel ilke ve kuralların belirlenmesi sonrası, HİE konusunun ve diğer özelliklerin kurumlara bırakılması daha pratik olabilecektir. Çünkü HİE öncesi belirlenmesi gereken aşamaların biçimsel kaldığı, sonrasında ise değerlendirmelerin yetersiz ya da kuruma yansıtılmadığı görülmektedir. Bu nedenle çözüm önerisi olarak, yukarıda sayılan HİE ilke ve aşamalarına uyulması; üst yönetimce ciddiye alınması; motivasyon etkisi için kurum dışı eğitim ortamlarının seçilmesi; yurt içi ve dışı sempozyum ve konferanslara katılım ile personelin lisansüstü programlara katılım girişimlerinin de desteklenmesi gerekmektedir.

3.3.6. Personel Haklarına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kamu hizmetine özgü özelliklerde olsa kamu personelinin de, bir çalışan olarak hakları bulunmaktadır. Bu haklardan Devlet memurları için öncelikle “*Uygulamayı İsteme Hakkı ve Güvenlik Hakkı*”, işin doğası gereği hukuk devletinde zaten olması gereken haklardır. “*Çekilme Hakkı*” için ise, kuruma yazılı başvuru gerekir. Kurumca kabul edilen mazeret olmaksızın, kesintisiz 10 gün görevin terk edilmesi halinde yazılı başvuru aranmaz. Çekilmek isteyen, yerine atanana bekler; çekilme isteğinin kabulüne kadar göreve devam eder; olmazsa, 1 ay içinde görevini bırakabilir. Ancak olağanüstü mazerette 1 ay kaydı aranmaz. Çekilenler, devir ve teslim varsa, işlemler bitene kadar görevi bırakmazlar. Olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş ve afetlerde, yerine atanan beklenir. Uygulamada pek işlemeyen/işletilmek istenmeyen bu hak için öncelikle, en geç 1 yıl içinde ve en çok 1 kez dönüş şartı getirilmeli ve kurumsal/kişisel engellemeler olmaması için “*Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi*” bilgilendirilmeli ve izlenmelidir.

Devlet memurlarının kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinde “*müracaat*”; amirleri veya kurumlarınca kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı “*şikâyet ve dava açma hakkı*” vardır. Ancak bu, amirlerin takdirine ve hoşgörüsüne bağlı olarak uygulanan, başvuru ve şikâyetin gerçeği dile getirip-getirmemesine değil, bu girişimde bulunanların kimler olduğuna bakılan bir hak olmaktadır. Çözüm önerisi olarak, personel arasında kişisel kin ve garezeye yol açmaması için özellikle resmi belgeli şikâyetlerin üst yönetimin de görebileceği bir iç internet ortamına taşınmasında fayda vardır. Dava açan memurun ise, davayı kazanması halinde yasal haklarına örneğin görevden alındığı makama tekrar atanması yapılmakla birlikte, bir süre sonra aynı memurun tekrar görevden alınması söz konusu olabilmektedir. Bu şekildeki haksız/mazeretsiz görevden alınmaların önüne geçilmeli, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi tarafından takibi yapılmalıdır.

Anayasa'da (1982/51), sendikal haklar olarak belirlenen “*sendika kurma veya üye olma, toplu sözleşme yapma ve grev hakkı*”nın tamamı, kamu personeli işçiler için geçerli olurken, diğer kamu görevlisi Devlet memuru ve sözleşmeli personele grev hakkı tanınmamış ve özel kanuna bırakılmıştır (Aydın, 2004:247). Sendikal haklara ilişkin özel kanuna göre ise,⁹ kamu personelinin ortak ekonomik, sosyal ve mesleki hak ve menfaatlerinin

⁹ Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu-4688, 12.7.2001 tarih ve 24460 sayılı R.G.

korunması ve geliştirilmesi için sendika ve değişik hizmet kollarında bu kanuna tabi olarak kurulmuş en az 5 sendikanın bir araya gelerek oluşturdukları tüzel kişiliği olan üst kuruluşlar olan konfederasyon kurabilmeleri ve toplu sözleşme yapabilmeleri mümkündür. Ancak meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz ve yine Kanunda belirtilen Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı personelinden, kamu yöneticileri ve MİT mensuplarına kadar 36 çeşit personel sendika kuramaz ve üye olamaz. Oysa Balkan ülkelerinde de olduğu gibi (Bilgin, 2019), ilkece her kamu çalışanın sendika kurma, üye olma ve toplu sözleşme yapma hakkı, hatta grev hakkı olmalıdır. Sınırlama asker, polis, istihbaratçı, hâkim-savcı, itfaiyeci gibi meslekler ile üst yöneticiler dışında, personele değil; sendikal amaç, iş, işlem ve eylemler için getirilmelidir.

Devlet Memurları, yasal veya takdire dayalı gerekçelerle, belli süre ve şartlarla ‘‘izin’’ hakkına sahiptir. Buna göre Devlet memurlarının Cumartesi ve Pazar haftalık izin; yıllık izin; bayram tatili gibi genel; doğum, ölüm gibi kişisel ve adı kanunda geçen mazeret izni; yılda en çok 10 güne kadar amirin takdirine dayalı mazeret izni; hastalık izni; refakat izni; aylıksız örneğin 5 yıllık memura, isteği halinde en çok 2 kez, toplam 1 yıla kadar izin; muvazzaf askerlik bitene kadar izin; işyerinde radyasyona maruz kalma vb. sebeplerle izin, genel idari izni olmak üzere 9 çeşit izin hakkı bulunmaktadır. Buna göre Devlet memurlarının ülkemizde yıllık 155 gün izin yapmaları ve kala 210 günde 1680 saat çalışmaları söz konusudur. Ancak, idari (bayram köprü) izinleri, dava açma süresini durdurmamakta;¹⁰ ayrıca işçiler için halen geçerli olan resmi tatil dışı ‘‘işgünü izni’’ yönteminin, çağdaş bir hak olarak memurlara da uygulanması gerekmektedir.

Devlet memurlarının görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı ‘‘özel hükümlere göre kovuşturma ve yargılanma hakkı’’ bulunmaktadır. Haklarında soruşturma ve kovuşturma ile dava açılması, özel hükümlere tabidir. Buna göre önce soruşturma izni alınması ve ön inceleme yapılması; daha sonra da yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden, iddianamenin kabulüne kadar geçen evrede ‘‘soruşturma’’ yapılması; iddianamenin kabulü ile başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evrede de ‘‘kovuşturma’’ yapılması gerekmektedir. Bu hakka ilişkin sorun ise, soruşturma izninin, üst yönetici veya bakanlar tarafından haklı bir gerekçe olmaksızın bazen verilmemesidir. Oysa bu izin yetkisi, yeterli bilgi ve belge sunulması halinde kaçınılmaz olmalıdır veya savcı iddiası üzerine hâkimin takdirine bırakılmalıdır.

Kamu hizmetlerinin sunumu sırasında, memurların ‘‘isnat ve iftiralara karşı korunma hakkı’’ bulunmaktadır. Çünkü ihbar ve şikâyetler, garaz veya mücerret hakaret için, uydurma bir suç isnadıyla yapıldığı ve soruşturma ve yargılama konusu kanuni işlem sonucunda, bu isnat sabit olmadığı takdirde, merkezde en büyük amir, illerde Vali, isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcıları isterler. Uygulamada çok az karşılaşılan bu hakkın varlığı, amaca ulaşmak açısından yeterli görülmektedir.

Devlet memurlarının, özel kanununda yazılı şartlarda, ‘‘emeklilik hakkı’’ vardır. Ancak bu hakkın kullanımı için çıkarılan özel kanunlar, mali nedenlerle, işe başlamadaki kanundan farklı ve hak kaybedici hükümler içermektedir. Oysa başta emekliliğe kademeli geçişi sağlayan kanunda olduğu gibi, hükümler geçmişe şamil olmamalı, bunlar yeni işe başlayanlar için geçerli olmalıdır. Emeklilik hakkı, gerek ikramiye miktarı açısından gerekse emekli ödemeleri açısından, asgari olarak açlık sınırının değil, yoksulluk sınırının üstünde bir miktar olmalıdır.

3.3.7. Personel Ücretlemesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Çalışanların zihinsel ve/veya bedensel çalışması karşılığı hak ettiği, aynı veya nakdi ödeme olan ücretin, belirlenmesine ilişkin olarak ücretlemenin temel amacı personele, çalışmasının karşılığını vermektir. Diğer amaçlar ise personelin performansını artırmak, yönetici ve ast personeli gruplamak, kariyer ve destek personeli gruplamak ve motivasyonu sağlamaktır. Ancak ücretin personel üzerindeki etkisi, ülkedeki güncel ekonomiyle doğru orantılı olarak değişmektedir. Bu nedenle, iyi bir ücretlemede ücret, kişinin işine verdiği emek, zaman ve gayretin (performansın) karşılığı olmalıdır (Bilgin, 2020:218). Ücretlemede, yükselme, ödülleme ve disiplin yönetiminde olduğu gibi, performans değerlendirmesi esas alınmalıdır (Klinger,1980:227). Kişinin kendisinin ve ailesinin ihtiyaçlarını karşılayabilmelidir; eşit işe eşit ücret uygulanmalıdır (aynı kadrolar, farklı birim ve kurumlarda aynı ücreti almalıdır). Ücret yelpazesi - İç dengesi (kurum içinde en yüksek-en düşük ücret arası uygun oran 1/4) olmalıdır. Dış dengesi (kurumdaki ücretler - benzer dış örnekler arası uygun oran) olmalıdır. Esnek olmalı, kişisel özelliğe göre esneklik sağlamalıdır. Açık olmalı, herkes kendi ücret hesabını bilmeli ve bordrosunu görebilmelidir. Ücret miktarı ise, öncelikle işin özelliğine ve niteliğine göre belirlenmeli; daha sonra personelin eğitim, kıdem, statü ve unvanı ile varsa bölgesel, mesleki ve kurumsal teşviklerine göre ekleme

10 Dava açma süresi idari izinde durmamaktadır. Bkz.Danıştay 3.Daire E.No: 1991/1566, K.N:1992/1335.

yapılmalı; son olarak, kamu performans yönetim sistemi (Bouckaert, 2009) içindeki performansa göre ücretlemeyle tamamlanmalıdır.

3.3.8. Personel Ödüllemesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Personelin disipline uyumu ve üstün performansı karşılığında takdir edilmesi anlamına gelen ödüllemenin amacı, personelin öncelikle disiplin kurallarına uyması ve ortalamanın üstünde çalışmasının sağlanmasıdır. Buna göre örneğin “Bürokrasiye karşı Hümanokrasi” adlı insan odaklı yeni bir yaklaşımda (Özer, 2023:39-54), hümanokrasiye giden yol bürokratların zararlı etkilerinden arındırılması, çalışanlara yetki ve sorumluluk verilmesi, bu konudaki iyileştirmelerin aşama aşama zamana yayılarak gerçekleştirilmesi ve tüm iyileştirme süreçlerinin ölçeklendirme ve değerlendirmeyle yürütülmesini önermektedir. Bunun için önce ödülleme ölçütlerini, miktarını, zamanını ve uygun personelin belirlenmesi; daha sonra da ödülün sözlü veya yazılı; doğrudan veya dolaylı olarak parayla veya mesleki yaşama katkı biçimlerinde personele törenle verilmesi gerekmektedir. Kamu personelinin kurumlardaki ödüllemesi üç aşamada olabilmektedir. Önce personele “Başarı Belgesi” verilmekte; üçüncü kez bu belgeye alana mutlaka “Üstün Başarı Belgesi” verilmekte; son aşamada ise personelin başarısı daha fazla önemsenirse, yönetici takdiriyle “Ödül” veya Belediyelerde “İkramiye” verilmektedir. Ancak tüm bunlar için personelin olağanüstü gayretle çalışması veya emsallerine göre başarılı olması veya yüksek miktarda tasarruf sağlaması veya kamu zararının önlenmesi veya kamusal fayda ve geliri artırması veya hizmette etkinlik ve kaliteyi somut olay verilere dayalı olarak sağlaması gerekmektedir. Ancak ödüllemeye temel sorun, TKPYS’de yöneticilerin ödülleme gelenek ve kültürüne genel olarak sahip olmamalarıdır. Bu konuda kamu yöneticilerinin bu genellemeye tepkisi, “zaten işlerini yapıyorlar” şeklindedir. Oysa istenirse mutlaka ödüllemeyi hak edecek personel, hemen her kurumda az ya da çok bulunabilir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı ve bakanlar düzeyinde personelin ödüllemesi, bir kamu personel politikası olarak ele alınmalıdır. Uygulanması teşvik edilmeli; atama, yükselme ve disiplin yönetiminde de özellikle dikkate alınmalıdır.

3.3.9. Personel Yükselmesine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Kurum personelinin yetki ve sorumlulukları daha fazla olan üst bir göreve atanması olan yükselme, genelde kurumlarda boşalan üst kadroların doldurulması ile kurum İKY planına uyum sağlanması amacıyla yapılmaktadır. Ancak yükselmenin ikincil amacı olan motivasyon etkisi, göz ardı edilmektedir. Yükselmenin etkin ve adil olabilmesi için kurumlarda öncelikle kıdemin dikkate alınması, aday sayısı çoktan aza doğru sınavla, dosya karşılaştırmasıyla ve sadece birkaç aday varsa deneme yöntemiyle yapılması gerekmektedir. Kurumlarda “vekâlet etme” veya “tedviren atanma” bir çeşit deneme yönteminin kullanılması olmaktadır. Ancak, başta bu iki yöntem olmak üzere kurumlardaki yükselmelerin, kurallı olmaktan çok bazı kayırmacılıklarla yapıldığı iddia edilmekte ve sık sık basında örneklerine rastlanmaktadır. Buna göre vekâletin, asaletin atanmada aranan şartları taşıyanlar arasından geçici yapılması; tedviren de ise, bu şartları taşımamakla birlikte acil durumlarda, en uygun personelin geçici atanması yoluna gidilmelidir. Oysa asaleten yükseltme yerine, atama makamı bazı yöneticiler gerekmediği halde bu iki yöntemi kullanma eğiliminde olabilmektedir. Çünkü asaleten atama kararının geri alınması, hukuki sorunlara yol açabilmektedir. Yüksel(t)meye ilişkin sorunlara en uygun çözüm önerisi, ilk kademedden itibaren tüm yöneticiliklerin belli bir süreyle (2-3-4 yıl) ve temel şartları sağlayanlar arasından sırayla yapılmasının kurumda kurala bağlanması, sistemleştirilmesi ve/veya geleneğinin oluşturulmasıdır.

3.3.10. Personel Yükümlülüklerine ve Yasaklarına İlişkin Sorunlar

Devlet memurlarının yukarıda sıralanan haklarına karşın, kamu hizmetinin ve Türk Kamu Yönetiminin kendine özgü özellikleri nedeniyle çok sayıda yerine getirmesi gereken ödevleri, üstlendiği sorumlulukları ve uyması gereken yasakları bulunmaktadır. Bunlar, aşağıda sorun ve çözüm önerileriyle birlikte verilmiştir.

- **Sadakat Ödevi:** Devlet memurları, T.C. Anayasasına ve diğer mevzuata bağlı kalmak ve milletin hizmetinde bunları uygulamak zorundadırlar. Bunun için T.C. Devletine sadık kalacaklarına ilişkin aşağıdaki yemin metnini, törenle okuyup, imzalamaları gerekmektedir. Yemin metni 4 bölümden meydana gelmektedir ve şöyledir:

“T.C.Anayasasına, Atatürk İnkılâp ve ilkelerine, Anayasa ifadesi Türk milliyetçiliğine sadakatle bağlı kalacağıma; T.C. Kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve eşitlik

ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağıma; Türk milletinin milli ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup bunları geliştirmek için çalışacağıma; İnsan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik bir hukuk devleti olan T.C.'ne karşı görev ve sorumluluklarını bilerek, bunları davranış halinde göstereceğime, namusum ve şerefim üzerine yemin ederim.”

- **Tarafsız Olma ve Devlete Bağlılık Ödevi:** Devlet memurları görevlerinde Anayasanın 1982/10.maddesinde yer alan eşitlik anlayışına uygun olarak dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar, siyasi partiye üye olamazlar, hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar, katılamazlar. TC Anayasası ve diğer mevzuata aykırı, memleket bağımsızlığını bozan, T.C.güvenliğini tehlikeye düşüren faaliyetlerde bulunamazlar. Aynı nitelikteki bir harekete, gruba, teşekküle veya derneğe katılamaz ve yardım edemezler. Devlet menfaatlerini korumakla ödevlidirler. Ancak sorun, bu genel tarafsızlık anlayışına karşın, kayırmacılık konusu da çok önemli olmasına karşın anayasa veya kanunlarda değil, Etik Yönetmeliği'nde (14.md.) düzenlenmiştir. Buna göre;

“Kamu görevlileri görev, unvan ve yetkilerini kullanarak, kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşeri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayırmacılık veya kayırmacılık yapamazlar”

- **Uygun Davranış ve İşbirliğinde Bulunma Ödevi:** Hizmet içinde ve dışında, resmi sıfatlarına uygun davranışta bulunmalıdır. D.M. işbirliği içinde çalışmaları esastır. Yurt dışındaki görevlerde ise, devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.
- **Mal Bildiriminde Bulunma Ödevi:** Kendileriyle, eşlerine ve velayet altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz mal, alacak ve borçlarını bildirmek zorundadır. (1982/71) Ancak, beyan usulü hem personel dosyası soruşturma vb. bir durum olmadıkça incelenmemekte; hem de e-Devlet vb. merkezi elektronik kayıt sistemleriyle zaten ulusal ölçekte görülebilmektedir. Bu nedenle, etkisiz kalmıştır, kaldırılmalıdır.
- **Basına Bilgi veya Demeç Vermeme Ödevi:** Kamu görevleri hakkında, basına, haber ajanslarına, Radyo ve TV kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu ödev ilkece kalmalıdır, ancak sosyal medya vb. etkin iletişim ortamında anlamını yitirmiştir.
- **Hizmet Alanlara Zarar Vermeme Ödevi:** Kişilerin uğradığı zararlardan dolayı, memura değil, idare aleyhine dava açılır. Daha sonra sorumlu personele rücu edilir. İşkence, zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle, AİHM kararı sonucu devletçe ödenen tazminatlardan dolayı da, sorumlu personele rücu hakkı vardır. Ancak, basına da yansıyan bazı davalarda bilirkişi kararı vb. sonucu, siyaseten devlet lehine sonuçlanmasına ilişkin örneklere rastlanmaktadır. Bunun önüne geçilmesi, gerçekten hata, kusur, ihmal veya kasten sorumlulukları olan görevlilerin, hukuk önünde kayırılmaması gerekmektedir.
- **Disipline Uyuma Ödevi:** Personelin kurumca belirlenen iş ve yönetim kurallarına uyması anlamına gelen disiplinin, etkin kullanımı için disiplin kurallarının işe yönelik olması, sık değiştirilmemesi, personele açıklanması ve benimsetilmesi gerekir. Disiplin cezalarının (DC) ise, sonuçlarıyla beraber personele anlatılması; DC'nin son çare olması ve disiplin ihlaline uygun olması; personele her türlü DC için önce savunma, sonrasında ise itiraz ve dava açma hakkının olması gerekmektedir.

TKPS disiplin yönetiminde, dünyada en çok başvurulan “Kademeli Disiplin” yöntemi uygulanmaktadır. Buna göre personele, yükümlülükler ile yasaklara uymaması halinde, farklı durumlar için farklı ve tekrarı daha ağır cezalar verilmektedir. Bu cezalar Devlet memurları için “uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve memurluktan çıkarma” şeklinde beş aşamada iken; sözleşmeli personel için “uyarma, kınama, sözleşme ücretinden kesme, işine son verme” ve işçiler için toplu iş sözleşmesiyle veya kurumsal ceza hükümleri belirlemek mümkün olmakla birlikte, bunların İş Kanunu hükümlerine aykırı olmaması örneğin, ücret kesme cezası bir ayda iki gündelikten fazla olamamakta; akademik personel ve polis personel için Devlet memurluğundan çıkarma öncesi “meslekten çıkarma”; askeri personel için son ceza “Silahlı Kuvvetlerden ayırma”; hâkim ve savcılar için ise son ceza “meslekten çıkarma” şeklinde farklı cezalar şeklinde uygulanmaktadır.

Tüm bu farklılıkların yanısıra, disiplin cezası yönetimi hükümlerinin çokluğu; ceza alan personele, sadece kurumdaki personelin nesnel bakılması değil, idari yargının da yeterince nesnel olamaması yönündeki

kurumsal tepkilerin olması; ancak diğer taraftan sicil sisteminin olmadığı bir ortamda yöneticilerin DC'yi amacı dışında kullanmaları; son olarak ta personele verilen DC'lerin, emekli olunca hiçbir etkisinin olmaması ve hatta DC öncesi personelin emekliliğini isteyerek cezadan kurtulması gibi sorunlar bulunmaktadır. Çözüm önerisi olarak tüm kamu personeline “*Kamu Çalışanları*” adıyla, temel cezalar ve uygulama kuralları aynı olmalıdır. Anlamsız hale gelen meslekten çıkarma cezası, kaldırılmalıdır. Sadece ara cezalarda farklılığa izin verilmeli; ancak İngiltere’de olduğu gibi “*Emekli maaşı indirilerek veya maaşsız memurluktan çıkarma*”; İtalya’da olduğu gibi “*Emeklilik haklarının kısmen veya tamamen kesilerek göreve son verme*”; Fransa’da olduğu gibi “*Emeklilik hakkıyla veya kaybıyla memurluktan çıkarma*” cezalarının da (Chapman, 1970:153), TKPS disiplin sistemine, benzer biçimde eklenmesi gerekmektedir. Böylece birçok yolsuzluk, rüşvet vb. olaya karışan personelin, DC almadan emeklilik hakkını kullanarak kurumdan ayrılmasının önüne geçilmiş olunacaktır.

Devlet memuru amirlerin, öncelikle mevzuatta belirlenen görevleri yapma ve yaptırma açısından “*Amir Ödev ve Sorumlulukları*” bulunmaktadır. Buna karşılık memurların da ast olarak mevzuata uymak; emirleri yerine getirmek; amire karşı sorumlu olmak; kanunsuz sözlü emri ve konusu suç teşkil eden emri uygulamama “*Memur Ödev ve Sorumlulukları*” bulunmaktadır. Ancak amirlerin bunlara uygun olmayan emir vermesi; memurların da verilen emirlerin yapmaması halinde, yaptırım olarak sadece disiplin cezası vardır ve süreci uzundur. Çözüm önerisi ise, stratejik yöneticilik anlayışına dayalı (Barutçugil, 2004:56), takım çalışmasıyla motivasyon sağlanması (Dimock, 1954:65), yönetime katılma (McGregor, 1970:91) ve biran önce performans değerlendirmesi sistemine (Bilgin, 2016) geçilmesidir.

Türk kamu personelinin, belki de güçlü, merkezi ve üniter devlet geleneğinden kaynaklı, kamu hizmetini aksatacak şekilde, memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilme; göreve gelmeme; göreve gelipte devlet hizmeti ve işlerinin yavaşlatılması; aksatılması sonucunu doğuracak “*Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı*” vardır. Buna benzer bir başak yasak ise, “*Grev Yapma Yasağı*”dır. Çünkü işçiler dışında SP ve DM, grev kararı veremez; grev tertipleyemez; grev ilan edemez; grev propagandası yapamaz; greve katılamaz; grev teşebbüsüne katılamaz; grevi destekleyemez ve grevi teşvik edemez. Oysa birçok gelişmiş ülkede asker, polis, hâkim/savcı, itfaiyeci gibi mesleklere kısıtlama; diğer iş ve görevlerdeki personele ise sınırlı sayıda ve belli şartlarda bu iki yasak, hak olarak verilmiştir. TKPS’de de buna benzer bir düzenlemeye gidilmelidir.

Kamu personeli için getirilen bir başka yasakta, “*Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı*”dır. Türk Ticaret Kanunu’nda yer alan, TACİR veya ESNAF olamaz; ticaret ve Sanayi Kuruluşlarda görev alamaz; ticari mümessil olamaz; ticari vekil olamaz; kollektif şirkete ortak olamaz; komandit şirkette “*komandite Ortak*” olamaz. Mesleki faaliyette veya serbest meslek icrası için ofis, büro, muayene vb. açamaz; gerçek kişilere ait işyerlerinde çalışamaz; özel hukuk tüzel kişilere ait işyerlerinde çalışamaz. Oysa uygulamada bu yasaklardan çeşitli kurtulma yöntemleriyle örneğin eşinin/akrabasının üzerine ticaret yapılmakta, esnaf olunmakta, ofis, büro ve muayenehane açılmaktadır. Çünkü insanların kamu personeli olarak aldıkları ücretleri harcamalarına yetmiyorsa, ek gelir sağlamaları gerekmektedir. Bu nedenle, bu yasağın ilkece kalması; ancak ticaretin veya esnaflığın “*memur yetki ve görevinin kötüye kullanılmaması veya ilgisi olmadan*” yapılmasına izin verilmesi daha insani ve gerçekçi olacaktır.

Bazı kamu hizmetlerinin sunumunda Devlet memurlarına getirilen ve halk tarafından en çok bilinen yasaklardan birisi olan “*Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı*” memurun hizmet verilen halktan doğrudan - dolaylı hediye isteyememesi; görev sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacıyla hediye kabul edememesi; iş sahiplerinden borç para isteyememesi ve iş sahiplerinden borç para alamaması yasağıdır. Ancak bu yasağın en çok tartışılan kısmı hediye yasağıdır. Çünkü hediye vermek, Türk halkının mutlu edildiğinde en çok başvurduğu bir nezakettir. Oysa hediye maddi değeri, hediye verene göre değiştiği için ilkece hiç hediye kabul edilmemesi; normalde de yapılan bir işin karşılığı olarak çiçek veya tatlı gibi basit ve belirgin hediyeler dışında kalıcı ve maddi değeri olan hediyelerin kabul edilmemesi esastır.

Devlet memurları kamu hizmetleriyle ilgili bilgileri özellikle de “*Gizli Bilgileri*”, görevlerinden ayrılmış olsalar bile, açıklayamazlar. Ancak, saydamlığın çokça ele alınıp önemsendiği ve bilgi edinme hakkı hukukunun olduğu günümüzde, hangi bilginin gizli olduğu konusu veya gizli denilen bilginin neden gizli olduğu tartışmalıdır. Bu nedenle, yasak kapsamına giren gizli bilginin, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nda¹¹ istisna sayılan bilgilerin, ilkece gizli sayılması ve buna göre bir yasaklamaya gidilmesi/yapılması gerekmektedir.

11 Bkz.Bilgi Edinme Hakkında Kanun – 4982, 24.10.2013 tarih ve 25269 sayılı R.G.

4. SONUÇ

Taylor, Gulick ve Weber'in klasik yönetim anlayışından, Waldoya (Fry, 2017); küresel ölçekteki teknolojik ve sistemsel gelişmeler (Flett, 2009:119-133), devletin değişen hizmet alanları (Nascio, 2009:15-31), stratejik yönetimi benimseyen CEO tarzı kamu yöneticiliği (Poister, 2009:85-102), yerinden yönetim (Pollitt, 2009) ve postmodern kamu yönetimi (Bogason, 2007) kuramları içinde performans yönetimi (Talbot, 2009) ve e.Devlet anlayışı (Snellen, 2009), kamu yönetiminde pek çok işlevi olan kamu personelinin yönetimini (Horton, 2009), 21.yüzyıl kamu bürokrasisinde (Meier, 2007) insan odaklı "*Hümanokrasi*"ye (Özer, 2023:2-57) yönlendirmiştir.

Kamu personeli Türk idare sisteminde de, hem verilen kamu hizmetinin önemi, kamu kudretinin öncelikle kullanılması ve üstünlüğü nedeniyle; hem de ülke genelindeki toplam sayı ve nitelikleri açısından önemli bir ulusal aktördür. Ancak, yapısal, hukuki ve yönetsel sorunları, ilk memur yasası olan "*Memurin Kanunu-1926*"dan bu yana dönemseller şartlarla göre artmaya devam etmekte; çeşitli idari reform çalışmalarına konu olmaktadır (MEHTAP, 1964; KAYA, 1991). Minimal devlet politikaları gereği özelleştirmelerle ve sözleşmeli personel istihdam tercihi gibi nedenlerle azaltılmak istense de temel kamu personeli Devlet memuru sayısı, 3 milyon 60 bin; kamu işçi sayısı 1.4 milyon; SP sayısı ise, 590 bindir (T.C.Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Gerek sayısal açıdan gerekse nitelikli olmaları açısından önemine binaen kamu personelinin, öncelikle Türk Kamu Yönetimi yapısına ilişkin sistemsel sorunları bulunmaktadır. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatından, belediyesine; KİT'lerinden üniversite ve üst kurul/kurumlara, sivil bürokrasiden polis ve askeri bürokrasiye kadar çok farklı biçimlerde örgütlenmiş kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin de kendine özgü yapısal sorunları bulunmaktadır. Buna, bu yapıları gereği ve dönemseller kamu politikaları gereği değişen hukuk kuralı birincil ve kurumsal mevzuata ilişkin sorunları da eklemek gerekir. Üstelik kamu personelinin, kurumsal ölçekte yönetimine ilişkin gündelik sorunlarını da bulunmaktadır.

Bu çalışmada, yukarıda ayrıntılarıyla ele alınan kamu personel yönetimi sorunları için uygulamalar da göz önünde bulunularak bazı çözüm önerileri getirilmiştir. Buna göre, Türk kamu personeli hangi meslek ve kurumdan olursa olsun adı "*Kamu Çalışanı*" veya "*Kamu Görevlisi*" olmalıdır. Bu ad altında kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm Devlet memuru, sözleşmeli personel veya işçi ayırımı yapılmaksızın hepsi kamu çalışanı adı altında ele alınmalı ve temel bir kanun çıkarılmalıdır. Bu kanun, kamu personelinin anayasası gibi olmalı ve az sayıdaki temel hükümleri içermelidir. Buna göre, kanunda amaç ve kapsam sonrası temel ilkeler, temel haklar, ödevler ve yasaklar ile istihdam, eğitim, ücretleme, yükselme, ödülleme ve disiplin temel hükümleri mevcut olmalıdır. Daha sonra, bu temel kanunda belirtilen temel hükümlere aykırı olmamak üzere, her meslek (Uzmanlıklar, hekimlik, hâkimlik, avukatlık, akademisyenlik, öğretmenlik, askerlik, polislik vb.) için ayrı personel kanunu çıkarılmalıdır. Ancak kurumların teşkilat kanunlarındaki, çelişkili personel hükümleri temizlenmelidir.

Özel harekât polisi, özel kuvvetler askeri personeli gibi hayati risk taşıyan görevler ile zor koşullar ve terör tehlikesi olan bölgelerde çalışacak hâkim, hekim, öğretmen, polis vd. kamu personeli için getirilecek konuma ve duruma özgü ücret, lojman gibi özel personel hak ve avantajların ise, bir istisna olarak ve temel dengeyi bozmadan teşvik edici olması sağlanmamalıdır. Toplam Devlet memurlarının sadece 1/10'na bile yetmeyen 230 bin lojmanın, bu istisna kuralı dışında tahsisine son verilmelidir.

Kaldırılan sicil sistemi sonrası, kişisel yetkinlik ve performansı ölçen bir personel değerlendirmesi getirilmelidir. Ücretleme, yükselme, ödülleme ve disiplin yönetiminde performans değerlendirmesi esas alınmalıdır. İyileştirmek için hizmet içi eğitim, düzenli ve sürekli verilmelidir. Disiplin cezasının verilmesi için kurallara uyumda hassasiyet gösterilmeli; ancak performansı gereği hak edenlere, ödüllendirmede cömert olunmalıdır.

YAZAR BEYANI / AUTHORS' DECLARATION:

Bu makale Araştırma ve Yayın Etiğine uygundur. Beyan edilecek herhangi bir çıkar çatışması yoktur. Araştırmanın ortaya konulmasında herhangi bir mali destek alınmamıştır. Yazar, dergiye imzalı "*Telif Devir Formu*" belgesi göndermiştir. Mevcut çalışma için mevzuat gereği etik izni alınmaya ihtiyaç yoktur. Bu konuda yazar tarafından dergiye "*Etik İznine Gerek Olmadığına Dair Beyan Formu*" gönderilmiştir. Yazar, çalışmanın tüm bölümlerine ve aşamalarına tek başına katkıda bulunmuştur. **This paper complies with Research and Publication Ethics, has no conflict of interest to declare, and has received no financial support. The author sent a signed "Copyright Transfer Form" to the journal. There is no need to obtain ethical**

permission for the current study as per the legislation. The "*Declaration Form Regarding No Ethics Permission Required*" was sent to the journal by the author on this subject. The author contributed to all sections and stages of the study alone.

KAYNAKÇA

- AÇIKALIN, Aytaç (2016), **Çağdaş Örgütlerde İnsan Kaynağının Personel Yönetimi**, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz (2016), **Kariyer Uzmanlık Sistemi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz (2020), "*Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü*", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.75(4), ss.1517-1549.
- ALBAYRAK, Süha Oğuz (2021), "*Din Hizmet Alanı Personel Yönetim Sistemi*", **Türk Kamu Personel Sistemi** (Ed. Kamil Ufuk Bilgin, Esra Nur Tuğan), Akademisyen Kitabevi, Ankara, ss.195-236.
- AKMAN, Elvettin (2021), "*Yardımcı Hizmet Alanı Personel Yönetim Sistemi*", **Türk Kamu Personel Sistemi** (Ed. Kamil Ufuk Bilgin, Esra Nur Tuğan), Akademisyen Kitabevi, Ankara, ss.319-343.
- AYDIN, Mehmet Devrim (2004), "*Memurların Sendikal Hak ve Özgürlükleri*", **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları** (Ed. M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen), İmaj Yayınevi, Ankara, ss.231-266.
- BARUTÇUGİL, İsmet (2016), **Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi**, Kariyer Yayınları, İstanbul.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2015a), "*İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Personel Sistemi*", **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları** (Ed. Filiz Kartal), TODAİE Yayını, Ankara, ss.221-240.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2015b), "*TODAİE'nin Kamu Yönetimi Eğitimindeki Yeri ve Önemi*", **Kamu Yönetimi Eğitimi** (Ed. Bekir Parlak, Elvettin Akman, Murat Okçu), Ekin Kitabevi, Bursa, ss.327-346.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2016), "*A Parallel Change with the New Public Administration Approach*", **New Public Management in Turkey** (Ed. Yüksel Demirkaya), Routledge Publisher, London (UK), ss.177-206.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2019), "*Türkiye Devlet Memurluğu Sistemi "Devlet memuru"*", **Balkan Ülkelerinde Devlet Memurluğu** (Ed. Kamil Ufuk Bilgin), Gazi Kitabevi, Ankara, ss.1-50.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2020), "*Kamusal Bir Sorumluluk Olarak Kamu Personeli Performans Yönetimi*", **Kamuda Performans Yönetimi** (Ed. Veysel Eren, Tuğba Eroğlu), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, ss.195-236.
- BİLGİN, Kamil Ufuk (2021), "*Milli İstihbarat Hizmet Alanı Personel Yönetim Sistemi*", **Türk Kamu Personel Sistemi** (Ed. Kamil Ufuk Bilgin, Esra Nur Tuğan), Akademisyen Kitabevi, Ankara, ss.381-408.
- BOGASON, Peter (2007), "*Postmodern Public Administration*", **Public Management** (Ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford (UK), ss.234-255.
- BOUCKAERT, Geert ve DOOREN, Wouter van Dooren (2009), "*Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations*", **Public Management and Governance** (Ed. Tony Bovaird, Elke Löffler), Routledge Publisher, London (UK), ss.151-164.
- BOURN, Sir John (2007), **Public Sector Auditing**, John Wiley Ltd. Press, West Sussex.
- BÜTE, Mustafa (2011), "*Kayırmacılığını Çalışan Davranışları ve İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarına Etkileri*", **Amme İdaresi Dergisi**, S.44(1), ss.135-153.
- CANMAN, Doğan A. (1995), **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CHAPMAN, Brian (1970), **İdare Mesleği Avrupada Devlet Memurluğu** (Çev. Cahit Tutum), TODAİE Yayınları, Ankara.
- DIMOCK, Marshall Edward (1954), **Amme İdaresinin Prensipleri** (Çev. Nermin Abadan Unat), Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara.

- DİNÇ, Adem (2011), **Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**, TBD Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Tugay (2004), **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2012), “*Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları*”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi** (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yaman), Nobel Yayıncılık, Ankara, ss.207-214.
- FLETT, Peter, CURRY, Adrienne ve PEAT, Adam (2009), “*Technology and Systems Change*”, **The New Face of Government** (Ed. David E. McNabb), CRC Press, London (UK), ss.119-133.
- FLIPPO, Edwin B. (1976), **Principles of Personnel Management**, McGraw-Hill Publisher, New York (US).
- FRY, Brian R. ve RAADSCHELDERS, Jos C. N. (2017), **Weber’den Waldo’ya Kamu Yönetimi** (Çev. Oktay Koç), Anı Yayıncılık, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2013), **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara.
- HORTON, Sylvia (2009), “*Human Resource Management in the Public Sector*”, **Public Management and Governance** (Ed. Tony Bovaird, Elke Löffler), Routledge Press, London (UK), ss.121-134.
- KAYA - KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ (1991), **Personel Rejimi, Kamu Yönetimi Araştırma Genel Raporu**, Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, ss.199-209.
- KAYAR, Nihat (2021), **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Yayınları, Ankara.
- KLINGER, Donald E. (1980), **Public Personnel Management**, Prentice-Hall Press, London (UK).
- McGREGOR, Douglas (1970), **Örgütün İnsan İlişkileri** (Çev. Doğan Dervis Energin), ODTÜ Yayınları, Ankara.
- MEHTAP - MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ (1963), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- MEIER, Kenneth J. ve HILL, Gregory C. (2007), “*Bureaucracy in the Twenty-First Century*”, **Public Management** (Ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford (UK), ss.51-61.
- NASCIO, C. (2009), “*The Shape and Scope of Changes in Government*”, **The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance (Public Administration and Public Policy)** (Ed. David E. McNabb), CRC Press, London (UK), ss.15-31.
- PRIGOGINE, Ilya (2000), “*People and the Changing Face of Government*”, **The New Face of Government** (Ed. David E. McNabb), CRC Press, London (UK), ss.135-155.
- ÖRÜCÜ, Edip ve KÖSEOĞLU, Mehmet Ali (2003), **İşletmelerde İşgören Performansını Değerlendirme**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif (2021), **Yeni Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif (2023), “*Bürokrasiye Karşı Hümanokrasi: İnsan Odaklı Örgütlenmenin DNA’sı*”, **Kamu Yönetiminde Yeni Yönelimler** (Ed. Mehmet Akif Özer), Ekin Yayıncılık, Ankara, ss.1-56.
- ÖZKAL SAYAN, İpek (2016), “*Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri*”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, S.71(3), ss.669-691.
- POISTER, Theodore H. ve STREIB, Gregory D. (2009), “*How Public Managers Shape and Direct Change*”, **The New Face of Government** (Ed. David E. McNabb), CRC Press, London (UK), ss.85-102.
- POLLITT, Christopher (2007), “*Decentralization*”, **Public Management** (Ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford (UK), ss.371-397.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat (2000), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- SNELLEN, Ignace (2007), “*E-Government: A Challenge for Public Management*”, **Public Management** (Ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford, ss.398-421.
- STARLING, Grover (2008), **Managing the Public Sector**, Thomson Wadsworth Publisher, Boston (US).

- SÖNMEZ, Fikret (1977), **Kamu Personeli Yönetimi**, İstiklal Matbaası, İzmir.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (2020), “*Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Sistemsel Sorunları*”, **Strategic Public Management Journal**, S.6(12), ss.70-85.
- ŞİMŞEK, M. Şerif ve ÖGE, Serdar (2015), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Eğitim Yayınevi, Konya.
- TALBOT, Colin (2007), “*Performance Management*”, **Public Management** (Ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford (UK), ss.491-520.
- T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2023), **Kamu Sektörü İstihdam Sayıları 2022**, T.C. Cumhurbaşkanlığı Kurumsal Web Sayfası (E-Doküman), <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (Erişim Tarihi: 24.01.2023).
- TDK – TÜRK DİL KURUMU (2023), **Güncel Türkçe Sözlük**, TDK Yayını, Ankara, <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 24.01.2023).
- TORTOP, Nuri (2005), **Kamu Personel Yönetimi**, Yargı Yayıncılık, Ankara.
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, Mehmet Akif (2019), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- TUTUM, Cahit (1979), **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TUTUM, Cahit (1980), “*Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.13(3), ss.95-107.
- TUTUM, Cahit (1990), “*Kamu Personeli Sorunu*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.23(3), ss.31-45.
- WHITE, Leonard D. (1957), **Amme İdaresine Giriş** (Çev. Reyhan Toluner, Arif Payaslıoğlu), TODAİE Yayınları, Ankara.
- YALÇIN, Selçuk (1971), **Personel İdaresi**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- YILMAZÖZ, Mehmet (2009), “*Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu*”, **Maliye Dergisi**, S.157, ss.293-302.
- ZENGİN, Gökhan (2023), “*Kamu İnsan Kaynakları Yönetiminde Yeni Arayışlar: Yerelden Bakış*”, **Kamu Yönetiminde Yeni Yönelimler** (Ed. Mehmet Akif Özer), Ekin Yayıncılık, Ankara, ss.139-161.

