

Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat¹

Ali GÜNEYİ*

Geliş Tarihi (Received) 18.06.2023– Kabul Tarihi (Accepted): 24.11.2023

DOI: 10.26745/ahbvuibfd.1314445

Öz

Kamu personelinin tabi olduğu statü, söz konusu personelin kamu hizmetine alınma esasları, görevde ilerleme ve yükselmesi ve görevinin sona erdirilmesinin yanında sahip olacağı güvence ve özlük hakları açısından da belirleyici bir unsurdur. Dolayısıyla kamuda istihdam şekilleri ile liyakat ilkesi arasında doğrudan bir bağlantı vardır. Mevcut durumda Devlet Memurları Kanunu'na göre memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç ana istihdam şekli olmakla birlikte kamuda taşeron istihdamı da liyakat ilkesi kapsamında değerlendirilmesi gereken bir konudur. Bunun yanında kariyer meslekler, istisnai memurluk ve üst kademe kamu yöneticileri liyakat ilkesi açısından özel önem arz etmektedir. Bu çalışmada Türk kamu personel sisteminde istihdam şekilleri, bu konuda yaşanan dönüşümü de içerecek şekilde liyakat ilkesi özelinde incelenmiştir. Çalışmanın veri kaynaklarını mevzuat ve konuyla ilgili resmi raporlar oluşturmuştur. Çalışmada ulaşılan temel sonuç kamuda istihdam şekilleri ile ilgili bir karmaşanın olması ve bu karmaşanın liyakate dayalı kamu personel sisteminin tesisini zorlaştırması olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Liyakat, İstihdam, Kamu Personeli, Kamu Personel Sistemi, Kamu Yönetimi

An Evaluation on The Merit-Related Problem Fields Of The Turkish Public Personnel System (2): Public Sector Employment and Merit

Abstract

The status of the public personnel is one of the main factors for determining their admission procedures to the public service, their advancement and promotion in office, and termination of service. The status also determines the guarantees and financial rights given to public personnel. So, there is a strong relationship between public sector employment and merit. According to the Civil Servants Law, civil servants, contracted personnel, and workers are the main employment types in the Turkish public personnel system. Subcontracted employment in the public sector is also an important issue that should be examined within the scope of merit. In addition, career professions, exceptional positions, and senior executives have special importance within the scope of the principle of merit. In this study, the forms of employment in the Turkish public personnel system are examined in terms of merit, including the transformation experienced in this regard. The data sources of the study have been legislation and relevant official reports. The main outcome of the study is that there is confusion about the forms of employment in the public sector and this confusion makes it difficult to establish a merit-based public personnel system.

Keywords: Merit, Employment, Public Personnel, Public Personnel System, Public Administration

¹ “Türk Kamu Personel Sisteminde Liyakat: Resmi Raporlar Üzerinden Bir Analiz” isimli doktora tezinden güncellenerek hazırlanmıştır.

* Dr., Bir kurumda görevli değildir. algunevi@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9984-8420

Giriş

Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problemlerinin değerlendirildiği ilk makalenin (Güneyi, 2021) devamı olan bu çalışmada, kamuda istihdam şekilleri liyakat ilkesi özelinde incelenmiştir. Liyakat ilkesi kapsamında özel önem arz etmeleri nedeniyle kariyer meslekler, istisnai memurluk ve üst kademe kamu yöneticileriyle ilgili hususlar ayrı başlıklar altında ayrıca değerlendirilmiştir. Kamu personelinin görevde ilerleme ve yükselmeleri ve görevin sona erdirilmesine yönelik hususlar ayrı başlıklar altında incelenmemiş olmakla birlikte istihdam şekilleri tartışılırken bu hususlarla ilgili de tespitler yapılmıştır.

Çalışmanın temel veri kaynakları mevzuat, Türk kamu yönetimine yönelik hazırlanmış resmi raporlar ve Sayıştay denetim raporlarıdır. Çalışmada incelenen konuların liyakatle ilişkisi liyakat sistemine yönelik belirlenen sekiz adet ilke üzerinden kurulmuştur. Bunlar “*temsil, ehliyet ve yarışma*”, “*eşitlik*”, “*adil ve yeterli ücret*”, “*kamu yararı bilincine sahip olma*”, “*kamu insan gücünün etkin ve verimli kullanılması*”, “*yetersiz personelin görevine son verilmesi*”, “*kamu personeline etkin bir eğitim ve öğretim verilmesi*” ve “*güvence*” ilkelere aittir. Söz konusu ilkelere ait ayrıntılı tartışmalar ile çalışmaya esas teşkil eden veri kaynaklarının detaylarına “*Türk Kamu Personel Sisteminde Liyakat: Resmi Raporlar Üzerinden Bir Analiz*” isimli doktora tezinden ulaşılabilir.

1. Liyakat İlkesinin İstihdam Şekilleri Açısından Değerlendirilmesi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) dördüncü maddesinde memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere kamuda üç ana istihdam şekli belirlenmiştir. İşçi statüsü belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ve geçici iş pozisyonlarında belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçiler olmak üzere iki alt statüye ayrılmaktadır. 1972 yılında 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)² ile DMK'ye “*geçici personel*” statüsü eklenmiş, ancak 2017 yılında 696 sayılı KHK³ ile yapılan düzenlemeyle DMK'nin geçici personelle ilgili 4/C fıkrası yürürlükten kaldırılmış, bu statüdeki personel 4/B sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir. Devam eden bölümlerde ayrıntılı olarak inceleneceği üzere, DMK'de istihdam şekilleri arasında sayılmamakla birlikte alt işverenlik uygulaması kapsamında taşeron personel tarafından da kamu hizmetleri yerine getirilmektedir.

² 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 Sayılı Kanunla Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 30.12.1972, Sayı: 14407.

³ Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 24.12.2017, Sayı: 30280.

Kamu personelinin statüsü, bahse konu personelin hangi prosedüre tabi tutularak kamu hizmetine alınacağını, hangi görevlere yükselebileceğini ve hangi şartlarda kamu görevlisi olma hakkının sona ereceğini de belirlemektedir. Dolayısıyla liyakatli bireylerin kamu hizmetine alınması ve uygun görevlere yükseltilmesi ile istihdam şekli arasında doğrudan bir bağlantı vardır. Örneğin DMK'nin 50'nci maddesine göre, kamu kurum ve kuruluşlarında devlet memuru olarak görev yapmak isteyen kişilerin bu maksatla uygulanacak sınavda başarılı olmaları gerekmekte iken alt işverenlik uygulaması kapsamında işe alınan personel herhangi bir sınava tabi olmadan kamu hizmeti görmeye başlamaktadır. Ancak memurlar tarafından yapılması gereken görevler taşeron personel tarafından da icra edilebilmektedir. Diğer taraftan zaman zaman yapılan yasal düzenlemelerle taşeron olarak görev yapmakta olan personel sözleşmeli ve işçi statülerine geçirilebilmektedir. Aynı durum geçici işçi statüsü için de geçerlidir.

Kamu personelinin statüsü görevde ilerleme ve yükselmelerle ilgili uygulamalarda da belirleyici bir unsurdur. Sözleşmeli statüde istihdam edilen personel görevde ilerleme ve yükselmelere yönelik memurlara tanınan haklardan faydalanamamaktadır. DMK kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelin çalıştırılmasına yönelik esasların belirlendiği “*Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar*” düzenlemesinde⁴ bahse konu personelin sözleşmesinde belirtilen görev yeri dışında çalıştırılmayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla mevzuata göre sözleşmeli personelin görevde yükselme sınavlarına girmek suretiyle kariyer ilkesi kapsamında yönetici pozisyonlarına yükselmesi söz konusu değildir. Diğer taraftan Bakanlar Kurulu tarafından yapılan bu düzenlemeye dâhil olmayıp farklı mevzuata tabi olan sözleşmeli personel de kamuda istihdam edilmektedir. Bunun yanında 2018 yılında 703 sayılı KHK⁵ ile 375 sayılı KHK’de yapılan değişiklikle, üst kademe kamu yöneticilerinin DMK ve diğer kanunlarda yer alan hükümlere tabi olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabileceğine yönelik ibare mevzuata eklenmiştir.

Liyakat ile istihdam şekilleri arasındaki ilişki liyakate dayalı kamu personel sisteminin ilkeleri arasında yer alan “*güvence*” ve “*yetersiz personelin görevine son verilmesi*” ilkeleri kapsamında da tartışılabilir. Demokratik anayasaların ve personel kanunlarının temel prensiplerinden birisi olan “*tarafsızlık*” doktrini (Adal, 1968: 32) kapsamında kamu personelinin siyaseten tarafsız olmaları gerekmektedir. Bu doğrultuda siyaseten tarafsızlığının sağlanabilmesi, bunun yanında idare tarafından uygulanabilecek haksız eylemlere ve üçüncü

⁴ Bakanlar Kurulunun 06.06.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Kararı, RG: 28.06.1978, Sayı: 16330.

⁵ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.07.2018, Sayı: 30473 (3. mükerrer).

kişiler tarafından maruz kalabilecekleri asılsız isnatlara karşı korunabilmesi için kamu personeli bir takım güvencelerle donatılmıştır.

Kamu personeline sağlanan yüksek güvenceler hukuki olarak yargılama birliği ve eşitlik ilkesine aykırı olduğu; siyasi olarak ise bürokrasinin kendi başına bir iktidar ortağı olmasına yol açtığı yönünde bir takım eleştirilere maruz kalabilmektedir. Diğer taraftan memurlar için belirlenen yasal güvencelerin diğer statülerdeki kamu personeli için geçerli olmaması ayrı bir tartışma konusudur. Kamu personeline sağlanan güvencelerle ilgili olarak liyakat ilkesi kapsamında ön plana çıkan eleştiri ise kamu personeline sağlanan yüksek güvencelerin yeterli etkinlikte görev yapmayan kamu personelinin işine son verilmesi yönünde engel teşkil edebilecek olmasıdır (Güneyi, 2022: 130-134). Bu husus 1933-1951 yılları arasında yabancı uzmanlar tarafından Türk kamu yönetimine yönelik hazırlanan raporlarda da dile getirilen konulardan biri olmuştur (Güneyi, 2022: 269-271).

Devlet memurlarına sağlanan güvencelerin yetersiz kamu personelinin görevine son verilmesini zorlaştırdığı, dolayısıyla kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında bir zafiyet yarattığı kabul edildiğinde, sözleşmeli statüde istihdamın veya diğer esnek istihdam yöntemlerinin liyakat ilkesine daha çok katkı sağladığı iddia edilebilir. Ancak bu durumda kamu personelinin tarafsızlığının ve kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanması için bir gereklilik olarak görülen “*güvence*” ilkesinden uzaklaşmaktadır. Bu durumda liyakatle ilgili problem alanlarından birisi kamu personeline sağlanan güvenceler ile yetersiz kamu personeline uygulanacak yaptırımlar arasında bir denge sağlanması ihtiyacıdır.

Liyakat ile istihdam şekilleri arasındaki ilişkinin liyakate dayalı kamu personel sisteminin ilkelerinden olan “*eşitlik*” ve “*adil ve yeterli ücret*” ilkeleri kapsamında da değerlendirilmesi gerekir. Bu noktada ön plana çıkan problem ise kamuda aynı veya benzer görevleri yerine getiren kamu personelinin farklı özlük haklarına sahip olmalarıdır. Nitekim Sayıştay denetim raporlarından elde edilen veriler, Anayasa’nın 128’inci maddesi gereğince memurlar tarafından yapılması gereken asli ve sürekli kamu görevlerinin sözleşmeli ve işçi statüsündeki personel tarafından da yerine getirildiği tespitini doğrulamaktadır. Bunun yanında bazı kamu idareleri tarafından asli ve sürekli kamu hizmeti niteliğinde olan görevlere yönelik olarak hizmet alımı yapıldığı da anlaşılmaktadır (Güneyi, 2022: 350-351, 365-366).

2. Kamuda İstihdam Şekillerinde Yaşanan Dönüşüm ve Liyakat

1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu'nda⁶ istihdam şekilleri memurluk ve müstahdemlik olarak belirlenmiştir. Kanun'a göre kamu hizmetlerinin asli elemanı memurlar olup, kamu hizmetlerinin yardımcı elemanları olan müstahdemlerin daha ziyade bedeni kuvvete dayalı işleri yerine getirmeleri öngörülmüştür. Bununla beraber devam eden yıllarda nitelikli personele yüksek ücret ödeyerek kamuda istihdam edilebilmelerinin sağlanması, geçici işlerde daimi kamu personeli istihdam edilerek bütçeye yük getirilmemesi gibi gerekçelerle farklı istihdam statüleri ortaya çıkmıştır.⁷ Devlet Personel Dairesinin (DPD) hazırladığı Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor'da (DPD, 1962: 52) kamuda farklı mevzuata tabi değişik istihdam şekilleri uygulanmasından kaynaklanan karışıklığa dikkat çekilmiş ve kamu hizmetlerinde çalışan tüm memurların tabi olacağı genel esasları içeren bir personel kanunu hazırlanması gerektiği belirtilmiştir.

1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı DMK'nin⁸ amaçlarından birisi istihdam şekillerini sadeleştirmek olmuş, bu doğrultuda Kanun'un ilk hâlinde istihdam şekilleri “*devlet memuru*”, “*sözleşmeli personel*” ve “*yevmiyeli personel*” olarak belirlenmiştir. Düzenleme ile asli ve sürekli kamu hizmetlerinin sadece memur statüsündeki personel tarafından yerine getirilmesi öngörülmüş, sözleşmeli personel istihdamı özel ihtisas gerektiren ve geçici süreli hizmetlerle sınırlandırılmıştır. Nitekim DMK'nin ilk hâlinde sözleşmeli personelin, ülke içinde eğitimi verilemeyen uzmanlık alanlarına yönelik istisnai görevlerde geçici olarak çalıştırılacağı ifade edilmiştir. DMK Tasarısı ve Gerekçesi'nde de devamlı hizmetlerin sözleşmeli statüde personel tarafından yerine getirilmeyeceği özellikle vurgulanmıştır. Yevmiyeli personelin ise daha ziyade bedeni çalışma isteyen geçici süreli işleri yerine getirmesi öngörülmüştür (DPD, 1963a: 12). 1970 yılında 1327 sayılı Kanun⁹ ile “*yevmiyeli personel*” ifadesi “*işçi*” olarak değiştirilmiş; 1972 yılında kabul edilen 2 Sayılı KHK ile “*geçici personel*” statüsü Kanun'a eklenmiş, kamuda istihdam statüleri memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak belirlenmiştir.

2.1. Sözleşmeli Statüde İstihdamda Yaşanan Değişim

Sözleşmeli statüde istihdam için başlangıçta öngörülen “*özel ihtisas sahibi olma*”, “*istisnailik*”, “*geçicilik*” prensiplerinden zamanla uzaklaşmış, bunun yanında asli ve sürekli

⁶ RG: 31.03.1926, Sayı: 336.

⁷ 1962 yılı itibarıyla istihdam şekilleri maaşlı memurlar, ücretli memurlar, müteferrik daimi hizmetliler, geçici hizmetliler, mukaveleli (sözleşmeli) personel ve yevmiyeliler olarak altıya çıkmıştır (DPD, 1962: 51-52).

⁸ RG: 23.07.1965, Sayı: 12056.

⁹ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun, RG: 14.08.1970, Sayı: 13579.

kamu hizmetlerinin memurlarla birlikte sözleşmeli personel tarafından da yerine getirilmesi genel bir uygulama hâline gelmiştir.

Sözleşmeli statüde istihdam DMK 4/B statüsünde sözleşmelilik, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) görevli sözleşmeli personel, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi sözleşmeli personel, 375 sayılı KHK'nin Ek 6, 26 ve 27'nci maddeleri kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel, 4924 sayılı Kanun, 5258 sayılı Kanun ve 663 sayılı KHK kapsamında sağlık bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında çalıştırılan sözleşmeli personel gibi farklı gruplara ayrılmaktadır. Bunun yanında, yeni yürürlüğe giren kanun ve KHK'lere DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasıyla ilgili hükümlerine tabi olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabileceğine yönelik ifadeler konulmak suretiyle teşkilat kanunlarına, cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, örgüt yasalarına göre kuruma özel sözleşmeli personel statüleri oluşturulmuştur. Ayrıca bazı kurumlara özgü farklı düzenlemeler de söz konusudur. Örneğin 6253 sayılı Kanun'un¹⁰ 30'uncu maddesine istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanına, siyasi parti gruplarına ve her bir milletvekiline, kadro şartı gözetmeksizin Kanun'da belirtilen sayıda personeli sözleşmeli olarak çalıştırma imkânı verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelle ilgili esaslar 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹¹ 14'üncü maddesinde ayrıca düzenlenmiştir.¹²

Sözleşmeli personel statüsü kimi zaman da bir torba istihdam şekli olarak kullanılmıştır. Örneğin 2017 yılında 696 sayılı KHK ile yapılan düzenleme kapsamında, özelleştirme nedeniyle iş akitleri sona erdirilenlerden diğer kamu idarelerine nakil hakkı olmayanların DMK'nin 4/B fıkrası kapsamında sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilebilmesine imkân sağlanmıştır. Aynı düzenleme ile DMK'nin geçici personel ile ilgili olan 4/C fıkrası yürürlükten kaldırılmış, bahse konu personel de 4/B sözleşmeli personel statüsüne alınmıştır.

2.2. Geçici İşçi İstihdamı ve Liyakat

Liyakat ilkesi kapsamında istihdam şekilleri ile ilgili problemlerden biri geçici işçi statüsünde istihdamdır. Adından da anlaşılacağı üzere bu statüde istihdamın geçici nitelikte olması gerekir. Ancak Sayıştay denetim raporlarında yer alan tespitler incelendiğinde bazı belediyelerde geçici işçilerin sürekli olarak çalıştırıldığı, sürekli işçi kadrosu boş iken bu

¹⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu, RG: 18.12.2011, Sayı: 28146.

¹¹ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, Sayı: 30474.

¹² Sözleşmeli personel istihdamı ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bakınız (Memur-Sen, 2022: 57-61; 474-568).

kadrolara atama yapılması yerine geçici işçilerin süreklilik arz edecek şekilde çalıştırılmasının tercih edildiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan memurlar tarafından yapılması gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinin “*birim sorumlusu*” unvanı verilen daimi veya geçici işçi statüsünde istihdam edilen personel aracılığıyla yerine getirilmesi ve geçici işçilerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına görevlendirilmesi de Sayıştay denetim raporlarında bulgu konusu olmuştur (Güneyi, 2022:350, 355-356). Kamuoyunda yapılan tartışmalar ve yapılan yasal düzenlemeler değerlendirildiğinde geçici işçilerin sürekli olarak çalıştırılması uygulamasının belediyelerle sınırlı olmadığı da anlaşılmaktadır.

Geçici işçi statüsünde istihdam yandaşları işe almak suretiyle kayırmacılık amacıyla da kullanılmış (Güneyi, 2021: 1070), bu durum 8’inci Beş Yıllık Kalkınma Planı’na yönelik hazırlanan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda da (s. 78) ifade edilmiştir. 11’inci Kalkınma Planı Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu’na (s. 12) göre ise bütçe kanunlarında memur kadrolarına yönelik verilen açıktan atama izin sayılarının yıllar itibariyle düşürülmesi kurumları geçici işçi, sözleşmeli personel ve taşeron personel istihdamına yönlendirmiştir.

2007 yılında 5620 sayılı Kanun¹³ ile yapılan düzenlemeyle geçici işçi statüsünde istihdamın kontrol altına alınmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır. Düzenlemeye göre geçici işçiler mevsimlik, kampanya işleri ve orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir malî yılda altı aydan az süreyle çalıştırılabilecektir. Aynı Kanun kapsamında kamuda çalışan 218.000 geçici işçi¹⁴ sürekli işçi kadrolarına veya sözleşmeli personel pozisyonlarına atanmıştır. Geçici işçi statüsünde istihdam edilen bazı personel ise düzenleme kapsamı dışında kalmıştır.¹⁵

2017 yılında 696 sayılı KHK ile 5620 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle, mahallî idareler dışında¹⁶ 5620 sayılı Kanun’a tabi geçici işçilerin çalışma sürelerinin dört ay süreyle uzatılması konusunda Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. 2017 yılında 696 sayılı KHK ile yapılan bu düzenleme 05 Nisan 2023 tarihinde, 32154 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7447 sayılı torba kanunla değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre 5620 sayılı Kanun kapsamında (mahallî idareler hariç) vize edilen geçici iş pozisyonlarında istihdam edilenlerin

¹³ 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, Sayı: 26500.

¹⁴ T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı genel ağ sayfasında yayımlanan kamu istihdamı verilerine göre, bu sayı 2017 yılı Mart ayı itibariyle kamuda istihdam edilen sözleşmeli personel (188.145) ve sürekli işçi (382.582) sayısının toplamının % 38’i kadardır.

¹⁵ Bakınız: 2019 yılında verilen 2/1747 esas numaralı kanun teklifi.

¹⁶ Mahallî idarelerde istihdam edilecek geçici işçilerle ilgili olarak kendi yönetmeliklerinde belirtilen esaslar geçerlidir.

çalışma süreleri, kamu kurum ve kuruluşunun bağlı veya ilgili olduğu bakanlık tarafından aynı vize dönemi içinde 11 ay 29 güne kadar uzatılabilecektir.

7447 sayılı Kanun ile ayrıca 5620 sayılı Kanun'da belirtilen (mahallî idareler hariç) kamu idarelerinde istihdam edilen geçici işçilerin; çalıştıkları işyerlerinde tamamladıkları hizmet süresi esas alınarak, bu işyerlerinde boş bulunan sürekli işçi kadrolarına geçirileceğini belirten yeni bir ek madde 5620 sayılı Kanun'a eklenmiştir. Dolayısıyla geçici işçilerin kadrolu statüye geçirilmesi sürekli bir uygulama hâline getirilmiştir.

5620 sayılı Kanun'a eklenen geçici 1'inci maddede, sürekli işçi kadrolarına ya da sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeyen ve Kanun kapsamına girmeyen geçici işçilerin geçici iş pozisyonlarında çalıştırılmaya devam edilebileceği, ancak yaşlılık/emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmaları durumunda bu personelin iş sözleşmelerinin sona erdirileceği hüküm altına alınmıştır. 7447 sayılı Kanun ile 5620 sayılı Kanun'da yapılan değişikliklerle yaşlılık ve emeklilik aylığı almaya hak kazanılması ile ilgili bu kısıtlama da yürürlükten kaldırılmıştır.

Görüldüğü üzere 5620 sayılı Kanun'la geçici işçi istihdamına yönelik getirilen kısıtlamalar daha sonraki yıllarda yapılan değişikliklerle anlamsız hâle gelmiştir. Gerek 5620 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin bir ve ikinci fıkralarında, gerekse DMK'nin 4/D fıkrasında geçici işçi statüsünde istihdam altı ayla sınırlandırılmışken, mevzuatta yapılan değişiklikler geçici işçi statüsündeki personelin sürekli olarak kamuda istihdam edilmesine imkân sağlanması yönünde olmuştur.

2.3. Kamuda Taşeron Personel İstihdamı ve Liyakat

Liyakat ilkesi kapsamında Türk kamu personel sisteminin problemlerinden biri de kamu hizmetlerinin taşeron personel tarafından yerine getirilmesidir. Uygulama esas itibariyle 4857 sayılı İş Kanunu¹⁷ ile düzenlenen alt işverenlik uygulamasının personel çalıştırılmasını da kapsayacak şekilde kamuda hayata geçirilmesidir. İş Kanunu'nda tanımlanan asıl işveren-alt işveren ilişkisi kapsamında işin bir kısmını alt işverene bağlı olarak yerine getiren personel “taşeron” olarak tanımlanmaktadır.

Kamuda taşeron personel istihdamı 1988 yılında 318 sayılı KHK¹⁸ ile DMK'nin 36'ncı maddesindeki “*Yardımcı Hizmetler Sınıfı*” başlıklı fıkrasına, bu sınıf personeli tarafından yapılması gereken bazı hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesine

¹⁷ RG: 10.06.2003, Sayı: 25134.

¹⁸ Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 31.03.1988, Sayı: 19771 (mükerrer).

yönelik hüküm eklenmesiyle başlamıştır. 2003 yılında 4924 sayılı Kanun¹⁹ ile aynı maddenin "*Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı*" başlıklı fıkrasına yapılan eklemeye, yardımcı hizmetlerle birlikte asli ve sürekli nitelikteki sağlık hizmetlerinin de hizmet satın alınması yöntemiyle taşeron personele gördürülmesine imkân tanınmıştır. Diğer taraftan 2013 yılında yürürlüğe giren ve Sağlık Bakanlığı tarafından kamu özel iş birliği modeliyle tesis yaptırılması, yenilenmesi ve hizmet alınmasına yönelik esasların belirlendiği 6428 sayılı Kanun'da²⁰ yüklenici firmanın, ilgili tesisin yapımı ve bakım onarımının yanında kendisine bırakılan hizmetleri de sözleşme süresince yerine getirebileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme kapsamında şehir hastanelerinde fizik tedavi, laboratuvar, görüntüleme gibi tıbbi destek hizmetleri yüklenici firma tarafından istihdam edilen personel vasıtasıyla yerine getirilmektedir.

2014 yılında 6552 sayılı Kanun'la²¹ yapılan düzenlemeyle kamuda alt işverenlik uygulaması daha da genişletilmiştir. Düzenlemeyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikle kamu idarelerinde istihdam edilen personelin yeterli nitelik ve sayıda olmaması durumunda, personel çalıştırılmasına yönelik yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabileceği hüküm altına alınmıştır. Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde, istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı da aranmayacaktır. Diğer taraftan idarenin ve işin gereği ile teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren işlerde, idare tarafından yürütülen asıl işin bir bölümüne yönelik de hizmet alımı yapılabilecektir. Devam eden bölümde açıklanacağı üzere 2014 yılında yapılan bu düzenleme 2017 yılında yürürlüğe giren 696 KHK ile yürürlükten kaldırılmış, taşeron personel istihdamına yönelik bir takım kısıtlamalar getirilmiştir.

Kamu hizmetlerinin taşeron personel tarafından yerine getirilmesinin belediyeler özelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun²² 67'nci maddesinde sayılan hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslar tarafından yerine getirilmesi mümkündür. Bu düzenlemeyle belediyelerin asıl işlerini İş Kanunu'ndaki sınırlamalar olmaksızın alt işverenlere gördürebilmesi imkânı sağlanmış (Tozlu ve Eraslan, 2012: 53), belediyeler tarafından verilen hizmetlerin neredeyse tamamının alt işverenlik uygulaması kapsamında taşeron personel tarafından yerine getirilmesi mümkün kılınmıştır.

¹⁹ Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 24.07.2003, Sayı: 25178.

²⁰ RG: 09.03.2013, Sayı: 28582.

²¹ İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, RG: 11.09.2014, Sayı: 29116 (mükerrer).

²² RG: 13.07.2005, Sayı: 25874.

2007 yılında yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e²³ (madde 19) memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alınması yoluyla karşılanacağına yönelik hüküm konulmuştur. Dolayısıyla bu düzenlemeyle belediye hizmetlerinin hizmet satın alınması yöntemiyle yerine getirilmesi neredeyse zorunluluk hâline getirilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'te yer alan bu madde 2014 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.²⁴

Yapılan bu düzenlemeler neticesinde 2006-2016 yılları arasındaki dönemde yerel yönetimlerde görevli sürekli ve geçici işçi sayısı düşerken, taşeron personel sayısı artmıştır. 2016 yılına gelindiğinde yerel yönetimlerde hizmet alımı ile istihdam edilen personelin yerel yönetimlerde çalışan toplam personele oranı % 60,9'a yükselmiştir. Diğer taraftan taşeron personel istihdamı yerel yönetimler tarafından sahiplenilmiş ve siyasi kayırmacılık amacıyla da kullanılmıştır (Arap, 2018: 128-138).

Sayıştay denetim raporlarından alt işverenlik uygulaması kapsamında taşeron personel istihdamının kamu işletmelerinde de yaygınlaştığı ve bir takım problemlere neden olduğu anlaşılmaktadır. Sayıştay 2014, 2015 ve 2016 yılları kamu işletmeleri genel raporlarında, KİT'lerde yardımcı hizmetlere yönelik başlatılan hizmet alımı yönteminin işletmenin esas faaliyet alanına giren işleri de kapsayacak şekilde yaygınlaştığı tespiti yer almıştır. Sayıştay raporlarına göre, İş Kanunu'na aykırı olarak işletmenin ve işin gereği ile teknolojik uzmanlık gerektiren işler dışında olan işler bölünerek alt işverene verilmiş, aynı işin bir bölümünde kamu kuruluşu işçilerinin taşeron işçilerle birlikte çalıştığı gerekçesiyle kamu işletmelerinde çalışan taşeron işçiler tarafından davalar açılarak kuruluşlardan kadro talep edilmiştir. Açılan davalar da genellikle KİT'ler aleyhine sonuçlanmıştır.

2017 yılında 696 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeyle taşeron personel istihdamının kapsamı daraltılmış, mahallî idareler de dâhil olmak üzere KHK'de belirtilen kamu idarelerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeyle ayrıca, kamuda taşeron olarak çalıştırılan yaklaşık 850.000 personel²⁵ mahallî idareler dışındaki idare, kurum ve kuruluşlarda sürekli işçi kadrolarına; mahallî idarelerde ise mahallî idare şirketlerinde işçi

²³ RG: 22.02.2007, Sayı: 26442.

²⁴ Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, RG: 10.04.2014, Sayı: 28968.

²⁵ Devlet Personel Başkanlığının (2018: 11) 2018 yılı Ocak ayında yayımladığı kamu personel istatistiklerine göre bu sayı 2017 yılı sonu itibarıyla kamuda görev yapan personelin % 27'si, kamuda görevli sözleşmeli personel sayısının ise yaklaşık dört katı kadardır.

statüsüne geçirilmişlerdir. Ancak kamuda taşeron personel istihdamı sonlandırılmamış, başta KİT’lerde çalışanlar olmak üzere taşeron personelin bir kısmı düzenleme kapsamına alınmamıştır.

696 sayılı KHK’ye göre, mahallî idareler personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın mevcut durumda bu doğrultuda hizmet alımı yaptığı şirketlerinden birine, böyle bir şirketi bulunmuyorsa özellikle bu amaçla kuracakları bir şirkete doğrudan hizmet alımı yoluyla gördürebilecektir. Ancak Sayıştay denetim raporlarında yer alan tespitler incelendiğinde birçok belediye tarafından 696 sayılı KHK ile belirlenen esaslara aykırı işlemler yapıldığı, bunun yanında taşerondan mahallî idare şirketlerinde işçi statüsüne geçiş aşamasında da mevzuata aykırı uygulamalar yapıldığı anlaşılmaktadır (Güneyi, 2022: 356-370).

2017 yılında yapılan bu düzenleme neticesinde mahallî idarelerde Sayıştay raporlarında ifade edilen şekliyle “696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel” adı altında yeni bir personel statüsü ortaya çıkmıştır. Mahallî idareler dışındaki kamu idarelerinde çalışan taşeron personel sürekli işçi kadrolarına geçirilmişken, mahallî idarelerde çalışan taşeron personelin belediye şirketlerine geçirilmesi eleştirilere maruz kalmakta; mahallî idarelerde yapılan uygulama kadroya geçirilme değil, bir şirketten diğer bir şirkete transfer olarak nitelendirilmektedir.²⁶ Bunun yanında bu statüdeki personelin nispeten daha düşük özlük haklarına sahip olmaları “eşitlik” ve “adil ve yeterli ücret” ilkeleri kapsamında ayrı bir tartışma konusudur. Liyakat ilkesi açısından daha önemli bir problem ise taşeron personel istihdamının gerek mahallî idarelerde gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşlarında siyasetçi, akraba, eş, dost aracılığıyla kamu personel sisteminin genel kurallarına tabi olmaksızın taşeron firma üzerinden kamuda iş bulma amacıyla kullanılıyor olmasıdır.

2.4. Kamu Personelinin Statüsünün Değiştirilmesi ve Liyakat

Liyakatle ilgili bir başka önemli problem kamu personelinin statüsünün değiştirilmesine yönelik yapılan uygulamalardır (Güneyi, 2021: 1068-1069). Sözleşmeli personelin memur statüsüne; geçici işçi, taşeron, vekâleten açıktan atanan personelin kadroya geçirilmesine yönelik uygulamalar kamu personel sistemini daha da karışık hâle getirmektedir. Bunun yanında birçok vatandaş kamu görevlisi olabilmek için yarışmakta iken kamu personel sisteminin genel esaslarına aykırı olarak, sınava tabi tutulmadan kamu hizmeti

²⁶ Bakınız: 2018 yılında verilen 2/1495 esas numaralı kanun teklifi.

görmeye başlayan kişilerin sonrasında kadroya geçirilmesi liyakat ilkesi kapsamında problemleri bir uygulamadır.

2023 yılında, kamuda istihdam edilen personele yönelik iki yeni önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birincisi geçici işçilerle ilgili bölümde açıklanan, Nisan ayında 7447 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemedir. Diğer düzenleme ise Ocak ayında 7433 sayılı Kanun²⁷ ile yapılmıştır. Bahse konu Kanun ile sözleşmeli personel istihdamına yönelik esaslarda değişiklik yapılmış, diğer taraftan DMK'ye yeni geçici maddeler eklemek suretiyle (Geçici madde 48, 49, 50) kamuda sözleşmeli statüde istihdam edilen personelin memur kadrolarına geçirilmesine imkân tanınmıştır.

Sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesi yeni bir uygulama olmayıp Güneyi'nin (2021: 1068-1069) ifade ettiği biçimde, son olarak 2011 ve 2013 yıllarında da sözleşmeli personel memur kadrolarına geçirilmişti. 7433 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemenin önceki düzenlemelerden farkı hem kapsamın daha geniş tutulması hem de bundan sonra sözleşmeli statüden memur kadrosuna geçişin sürekli bir uygulama hâline dönüştürülmüş olmasıdır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından kurumun genel ağ sayfasında yayımlanan kamu sektörü istihdam verilerine göre 2022 yılı Aralık ayı itibariyle kamuda istihdam edilen sözleşmeli personel sayısı 591.230 kişidir. 7433 sayılı Kanun ile mahallî idareler de dâhil olmak üzere DMK'nin Geçici 48 ve 50'nci maddesinde belirtilen mevzuata tabi olarak kamuda istihdam edilen 458.615 personel²⁸ düzenleme kapsamına alınarak bu kişilerin memur kadrolarına (Geçici 50'nci madde kapsamındaki söz konusu maddede belirtilen pozisyonlara) geçirilmesine imkân tanınmıştır. Geçici 48'inci madde kapsamında memur kadrolarına geçirilenler sözleşmeli personel olarak geçirmiş oldukları süreler dâhil olmak üzere dört yıl süreyle başka bir yere atanamayacaklar, bu sürenin bitiminde yer değiştirme hakkına sahip olacaklardır. Ancak memur kadrosuna geçirilen mahallî idareler personeli mahallî idareler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına nakil olamayacaktır.

7433 sayılı Kanun ile DMK'nin 4/B fıkrasında yapılan değişiklikle sözleşmeli personel istihdamına yönelik esaslarda değişiklikler yapılmıştır. Bahse konu fıkraya “Cumhurbaşkanınca belirlenecek pozisyon unvanlarında çalıştırılmak üzere işin geçici olması şartı aranmaksızın sözleşmeli personel istihdam edilebilir.” ibaresi eklenmiştir. Oysa aynı

²⁷ Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar İle 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 26.01.2023, Sayı: 32085.

²⁸ <https://www.tbmm.gov.tr/Haber/Detay?Id=b62750da-dbd5-4944-a0de-0185b9f892a4> (Erişim tarihi: 10.04.2023).

fıkranın ilk paragrafında bu statüdeki personelin zorunlu ve istisnai durumlarda özel meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç duyulan geçici işlerde çalıştırılacağı belirtilmektedir. Aynı maddede, tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin, tercümanların, kadrolu istihdamın gerekli olmadığı durumlarda avukat, tabip ve uzman tabiplerin sözleşmeli olarak çalıştırılabileceğine yönelik ibareler metinden çıkarılmış, bunların yerine “*hizmetine kısmi zamanlı olarak ihtiyaç duyulacaklar*” ifadesi metne eklenmiştir. 657 sayılı Kanun’a tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda sözleşmeli personel çalıştırılabileceğine yönelik ifade ise yurt dışı teşkilatlarını da kapsayacak şekilde genişletilerek “*dış kuruluşlarda ve yurtdışı teşkilatlarında belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.*” olarak değiştirilmiştir.

Bahse konu Kanun ile ayrıca daha önceden Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığında uygulanmakta olan “*3+1 sözleşmeli personel sistemi*” (Memur-Sen, 2022: 499-510) mahallî idareler ve DMK’ye tabi kamu idarelerinde istihdam edilen diğer sözleşmeli personeli de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Düzenlemeye göre sözleşmeli personel üç yıl süreyle bu statüde çalışmayı müteakip memur kadrolarına atanabilecektir. Bu personel can güvenliği ve sağlık sebepleri hariç olmak üzere sözleşmeli statüde çalıştığı üç yıllık süre boyunca başka bir yere atanamayacak, memur kadrolarına atandıktan sonra da en az bir yıl daha aynı yerde görev yapacaktır. Diğer taraftan 7433 sayılı Kanun’la 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesine yapılan ilave ile belediyelerde görev yapacak sözleşmeli personelin işe alınmasının memur kadrolarına ilk defa alınma usulüne tabi olduğu ibaresi mevzuata eklenmiştir. Bu durumda bu pozisyonlara yapılacak alımlar için de sınav şartı geçerlidir.

7433 sayılı Kanun’la 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’a geçici madde eklemek suretiyle, kamuda açıktan vekil imam-hatip ve vekil müezzin-kayyım olarak çalışanların da memur kadrolarına atanmasına imkân sağlanmıştır. Bu düzenleme de daha önceki uygulamaların devamı niteliğindedir. 2005 yılında 5338 sayılı Kanun²⁹, 2010 yılında 6002 sayılı Kanun³⁰, 2013 yılında 6495 sayılı Kanun³¹ ile yapılan düzenlemelerle de imam-hatip, müezzin-kayyım, Kur’an kursu öğreticisi olarak vekâleten görev yapmakta olanlar kadroya geçirilmişlerdir. 7433 sayılı Kanun’la ayrıca 663

²⁹ Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 03.05.2005, Sayı: 25804.

³⁰ Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 13.07.2010, Sayı: 27640.

³¹ Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 02.08.2013, Sayı: 28726.

sayılı Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK'ye³² geçici madde eklemek suretiyle açıktan vekil ebe ve hemşire olarak görev yapmakta olanların ebe ve hemşire kadrolarına atanmalarına imkân sağlanmıştır. 2011 yılında da 663 sayılı KHK'nin geçici 11'inci maddesi kapsamında kamuda vekil ebe ve hemşire olarak en az bir yıl çalışmakta olanlar ebe ve hemşire unvanlı sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilmiştir. 2023 yılındaki düzenlemede hem en az bir yıl vekil olarak çalışma şartı aranmamış, hem de statü değişikliği sözleşmeli personel pozisyonlarına değil, memur kadrolarına geçiş olarak yapılmıştır.

Görüldüğü üzere kamuda taşeron, açıktan vekâleten, geçici, sözleşmeli olarak çalışan personel birçok kez daha güvenceli statüye geçirilmiş, 2023 yılında 7433 ve 7447 sayılı kanunlarla yapılan düzenlemelerle sözleşmeli personel ve geçici işçiler açısından bu durum sürekli bir uygulama hâline dönüştürülmüştür.

Gelenen durum itibariyle kamuda istihdam edilen personelin statülerine yönelik bir karmaşa mevcut olup bu durum 2018 yılında 11'inci Kalkınma Planı Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu'nda da (s. 50) ifade edilmiştir. Bahse konu Rapor'da (s. 51) kamuda personel istihdamının statü ilişkisine tabi memurlar ve sözleşme ilişkisi kurulabilecek diğer kamu personeli olacak şekilde iki kategoriye indirilmesi önerilmiştir.

3. Kariyer Meslekler ve Liyakat

Memur sınıfları ilk kez 1970 yılında 1327 sayılı Kanun'la belirlenerek DMK'nin 36'ncı maddesinde açıklanmıştır. Aynı maddede “*mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan*” kadrolar sıralanarak, bu kadrolara atanan personel hakkında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanacağı belirtilmiştir. 1974 yılında 12 sayılı KHK³³ ile DMK'de yapılan değişiklikte mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan kadrolarla ilgili hususlar Kanun'un 36'ncı maddesinin (A) fıkrasının 11'inci bendinde açıklanmıştır. Sonraki yıllarda da kariyer meslek olarak nitelendirilen memurluklar bu bende eklenmiştir. Dolayısıyla 1974 yılından itibaren DMK'nin 36/A-11 bendi kariyer meslekleri tanımlayan düzenleme hâline gelmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki müfettiş, kontrolör, denetçi gibi denetim elemanı kadroları, İçişleri Bakanlığındaki mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı kadrolar, Dışişleri Bakanlığındaki meslek memuru/konsolos ve ihtisas memuru kadroları birer kariyer meslek kadrosu olmakla birlikte (Albayrak, 2016: 2-3) kariyer mesleklerin çoğunluğunu kariyer

³² RG: 02.11.2011, Sayı: 28103 (mükerrer).

³³ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Karamamelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 31.05.1974, Sayı: 14901.

uzmanlıklar oluşturmaktadır. 2000’li yıllara kadar başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında kadrolanan kariyer uzmanlıklar daha sonraki yıllarda hizmet bakanlıkları ve yatırımcı kuruluşlara doğru yaygınlaşmış, 2011 yılına gelindiğinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında kariyer uzmanlar kadrolanmıştır (Albayrak, 2016: 198-205). Sonraki yıllarda da “*kamu denetçiliği uzmanı*”, “*insan hakları ve eşitlik uzmanı*”, “*il göç uzmanı*”, “*sınai mülkiyet uzmanı*”, “*helal akreditasyon uzmanı*”, “*seçim uzmanı*”, “*silahlı kuvvetler uzmanı*”, “*coğrafi bilgi sistemi uzmanı*”, “*uzay teknolojileri uzmanı*” gibi yeni uzmanlık kadroları ihdas edilmiştir.

Diğer memurluk kadrolarından farklı olarak kariyer mesleklere giriş, hizmet içi yetiştirme, yardımcılıktan uzman memurluğa geçiş gibi aşamaların yabancı dil bilgisi, tez hazırlama, yeterlik sınavında başarılı olma gibi nesnel şartlara bağlanmış olması nedeniyle söz konusu istihdam şeklini liyakat ilkesi kapsamında örnek bir uygulama olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak kariyer uzmanlık uygulamasına yönelik bir takım eleştiriler de yapılmaktadır. Bunlardan biri normal memurlar tarafından yapılabilecek görevler için uzman kadrosu tahsis edilmek suretiyle uzman memurluğun “*yüksek maaşlı memur*” hâline dönüştürülmesidir (Albayrak, 2016: 323-324). Uzman memurlukla ilgili diğer bir eleştiri ise bazı kamu kurumlarında görevli uzman personelin kurumun asli işlerini yerine getirmemelerine rağmen bahse konu kurumun kariyer meslek kadrolarında görev yapan personelden daha iyi özlük haklarına sahip olmaları, bunun da kamuda iş barışını bozmasıdır (Sayan, 2016: 687).

Normal memurlar tarafından yapılacak işler için uzman statüsünde personel istihdam edilmesi “*eşitlik*” ve “*adil ve yeterli ücret*” ilkeleri kapsamında problemlidir. Diğer taraftan gerçekten uzmanlık gerektiren görevlerde çalışacak kişilerin daha iyi özlük haklarına sahip olmaları da bir gerekliliktir. Nitekim Sayıştay denetim raporlarından elde edilen bulgulardan birisi bu doğrultudadır. 2017 ve 2018 yılları kalkınma ajansları genel denetim raporlarına göre, 2012 yılında 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı³⁴ ile ajanslarda görevli uzmanların mali ve sosyal haklarının bakanlık uzmanlarına eşitlenmesi sonrasında ajanslar cazibelerini yitirmiş ve ajanslara yapılan iş başvuruları azalmıştır.

³⁴ 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 11 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) ve (c) Bentleri Kapsamındaki Kamu İdarelerinde İstihdam Edilen Personelin Mali ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Emsal Alınacak Devlet Memuru Kadro Unvanlarının Tespitine İlişkin Karar, RG: 05.12.2012, Sayı: 28488.

Türk kamu personel sisteminde kariyer uzmanlık kadroları devamlı olarak artmakta iken konuyla ilgili diğer bir değişim bu personelin esnek statüde istihdamının mümkün kılınması yönünde olmuştur. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile DMK ve 375 sayılı KHK'ye eklenen maddelerle hem kamuda uzman kadro ve pozisyonları yaygınlaştırılmış hem de esnek statüde uzman istihdamı öngörülmüştür. Düzenleme kapsamında mevzuatta belirtilen şartları taşıyan kurumlarda idari hizmet sözleşmesiyle, iş mevzuatına tabi olarak, vekâlet veya istisna sözleşmesi ile tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak uzman istihdamı mümkündür. Bu durumda kariyer uzmanlık olarak adlandırılan statünün “*kariyer*” olma özelliğinin hâlâ geçerli olup olmadığı tartışmaya açıktır. Diğer taraftan uygulamaya yönelik farklı problemler de söz konusudur. Örneğin Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporu'na göre, herhangi bir özel bilgi ve uzmanlığa sahip olmayan ve görevin gerektirdiği nitelikleri taşımayan kişiler sınavsız olarak “*kısmi zamanlı uzman*” olarak göreve başlatılmıştır. Daha sonrasında ise mevzuatta yapılan düzenleme ile bahse konu personel yine sınava tabi olmaksızın “*idari uzman*” pozisyonlarına geçirilmiştir.

4. İstisnai Memurluk

Türk kamu personel sisteminde istisnai memurluk uygulamasının başlangıcı 1929 yılında yürürlüğe giren 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'a³⁵ dayandırılmaktadır. Söz konusu Kanun'da devlet memurları için yirmi derece belirlenmiş; bir-beş arası dereceler (A), altı-on üç arası dereceler (B), on dört-yirmi arası dereceler ise (C) serisi olarak kabul edilmiştir. Devlet memuru olarak ilk kez atanacakların başlangıç dereceleri Kanun'un yedinci maddesinde açıklanmıştır. Bu maddede (A) serisi memurluklardan “*Umumî müfettişlik, valilik ve elçiliklerle Riyaseticümhur dairesi memurini, hukuk müşavirleri, Kalemi mahsus müdürleri, mütercimler*” için Kanun'da belirtilen derece başlangıç kademelerinin geçerli olmadığı belirtilmiştir. Aynı maddede ayrıca, olağanüstü nitelik taşıyan siyasi sebepler ve idari zorunluluklar nedeniyle veya mesleki uzmanlık gerektiren durumlarda (B) ve (C) serisi her derece memurluk görevlerine de bakanlar kurulu kararı ile atama yapılabileceği ifade edilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle kamu personel sisteminde adı konulmadan istisnai memuriyet uygulaması başlatılmıştır (Kocaman, 2007: 58).

³⁵ RG: 30.06.1929, Sayı: 1229.

1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun'da³⁶ istisnai memurluk olarak nitelendirilen görevlerde bir değişiklik yapılmamış, ancak bakanlar kurulu kararıyla, derece başlangıç şartına bağlı olmaksızın yapılabilecek atamalarla ilgili hüküm bu Kanun'da yer almamıştır. 1961 yılında 231 sayılı Kanun³⁷ ile 3656 sayılı Kanun'un istisnai memurluklarla ilgili altıncı maddesine Türkiye Büyük Millet Meclisi memurları dâhil edilmiştir. Sonraki yıllarda da istisnai memurluk kadrolarına yenileri eklenmiştir.

657 sayılı DMK'nin 59 ve 61'inci maddeleri gereğince, bahse konu Kanun'un atanma ve sınavlarla ilgili hükümleri istisnai memurluk kadroları için geçerli değildir. Dolayısıyla bu kadrolara sınavsız olarak atanmak mümkündür. DMK'nin ilk hâlinde istisnai memurluk kadrolarına açıktan atananların görevden ayrıldıklarında hiçbir hak talebinde bulunamayacakları belirtilmiştir (madde 163). 1970 yılında 1327 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle 163'üncü maddenin b fıkrası *"Bu Kanuna tabi olmıyan kurumlardan atananlar, bu Kanuna tabi kurumlarda bir göreve atanmayı istedikleri takdirde, istisnai memuriyette geçirilen süre (a) fıkrasındaki esaslara göre ve girilecek derecenin sınav veya seçmesini başarmak kaydıyla, derece ve kademe ilerlemesine sayılır. Bu gibiler için adaylık hükümleri uygulanmaz."* olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme hâlen geçerlidir.

1327 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemede açıktan istisnai memur olarak atananların görevden ayrılmaları durumunda bu personele uygulanacak prosedür net olarak ifade edilmemiştir. Anılan 163'üncü maddede, atanılacak derecenin sınav ve seçmesini başarma şartına atıf yapılmış olması nedeniyle açıktan istisnai memur olarak atananların sınavsız olarak başka bir kadroya geçirilmesinin uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Ancak bahse konu personelin bu kadrolardan alındıklarında diğer memuriyet kadrolarına atanabileceklerine yönelik değerlendirmeler de yapılmaktadır (Memur-Sen, 2022: 157; Kocaman, 2007: 66).

Liyakat ilkesi kapsamında istisnai memurluk uygulamasıyla ilgili ön plana çıkan problemlerden birisi bu kadroların sınava tabi tutulmadan kamu görevlisi olmak amacıyla kullanılıyor olmasıdır. Nitekim Sayıştay denetim raporlarında en çok yer alan bulgulardan birisi de özel kalem müdürlüğü kadrolarının memuriyete sınavsız giriş için kullanılmasıdır. Birçok Sayıştay raporunda, bu kadrolara açıktan atanan personelin kısa süre sonra başka kadrolara geçirildiği tespit edilmiştir (Güneyi, 2022: 334-340). Başta özel kalem müdürlüğü

³⁶ RG: 08.07.1939, Sayı: 4253.

³⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları Teşkilâtı Hakkındaki 5931, 6120, 6194, 6215, 6341 ve 6885 Sayılı Kanunlarla Muadil 5509 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, RG: 12.01.1961, Sayı: 10705.

olmak üzere istisnai memurluk kadrolarının kayırmacılık amacıyla kullanılmasına yönelik olarak muhalefet parti milletvekilleri tarafından da birçok kez soru önergesi verilmiş olmasına rağmen (Güneyi, 2022: 407-410) problemin çözümüne yönelik bir adım atılmamıştır.

İstisnai memurluk uygulaması ile ilgili diğer bir problem, adından da anlaşılacağı üzere istisnai nitelikte olması gereken söz konusu kadroların sürekli olarak artıyor olmasıdır. İstisnai memurlukların sıralandığı DMK'nin 59'uncu maddesine yapılan yeni ilavelerin yanında, diğer kanunlarda da bazı görevlere yapılacak atamalarda DMK'nin istisnai memurlukla ilgili hükümlerinin geçerli olduğu ifade edilmek suretiyle uygulama genişletilmiştir (Tokgöz, 2016: 167-168). Diğer taraftan 2018 yılında 703 sayılı KHK ile DMK'ye eklenen 61/A maddesiyle ihdas edilen “bakan müşaviri” kadrolarına da DMK'nin atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümlerine bağlı olmaksızın atama yapılabilmektedir. Dolayısıyla bakan müşavirliği de bir çeşit istisnai memurluk kadrosudur. Ancak diğer istisnai memurluk kadrolarından farklı olarak, açıktan bakan müşaviri olarak atanarlardan görevi sona erenlerin memuriyetle ilişkilerinin kesileceği DMK'de açık olarak belirtilmiştir.

703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ye eklenen ek maddeyle üst kademe kamu yöneticilik görevleri ile yurtdışı teşkilatındaki sürekli görevler de bir nevi istisnai memurluk hâline dönüşmüştür. 375 sayılı KHK Ek madde 35'e göre üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri ile yurtdışı teşkilatındaki sürekli görevlere, cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartları taşımak kaydıyla DMK'nin atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlerine bağlı olmaksızın atama yapılabilecektir. 703 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede bu şekilde açıktan ataması yapılan personelden görevi sona eren veya görevden alınanların memuriyetle ilişkilerinin kesileceği belirtilmiştir. Ancak bu düzenleme önce 2020 yılında 7247 sayılı Kanun³⁸, daha sonra da 2022 yılında 7417 sayılı Kanun³⁹ ile değiştirilmiştir. 7417 sayılı Kanun'la yapılan düzenleme kapsamında, ek göstergesi bakanlık genel müdürüne eşit olan veya daha yüksek ek göstergeye sahip üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine açıktan atanarlardan uygun görülenler görev süresinin bitiminde veya görevden alındıklarında 375 sayılı KHK'de belirtilen müşavir veya danışman kadro veya pozisyonlarına atanabilecektir. Uygun görülmeyenlerin ise memuriyetten ilişkileri kesilecektir. Açıktan bakan yardımcısı olarak atanarlardan görevden alınan veya görevleri sona erenler de talep etmeleri hâlinde aynı

³⁸ Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 26.06.2020, Sayı: 31167.

³⁹ Devlet Memurları Kanunu İle Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 05.07.2022, Sayı: 31887.

şekilde KHK’de belirtilen müşavir veya danışman kadrolarında/pozisyonlarında istihdam edilebilecektir.

Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler Raporu’nda (DPD, 1963b: 80-81) istisnai memurluk uygulamasının gereklilik gerekçesi, mutlak ve kesin hukuki ve idari hükümlerden kaynaklanan formalitelerin kamu hizmetlerinin zamanında görülmesini aksatmaması için zaruri durumlarda hükümete elastikiyet ve hareket serbestisi sağlanması olarak ifade edilmiştir. Ancak uygulamanın genel bir uygulama hâline dönüşmemesi gerektiği de Rapor’da özellikle vurgulanmıştır. Mevzuatta yapılan değişiklikler ve uygulamada görülen aksaklıklar değerlendirildiğinde başlangıçta öngörülen bu amaçtan uzaklaşmış olup mevcut durumda istisnai memurluk uygulaması Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problemlerinden biri hâline gelmiştir.

5. Üst Kademe Kamu Yöneticileri

Görev yaptıkları kurumların öngörülen hedeflere ulaşmasında önemli bir rol üstlenen üst kademe kamu yöneticileri liyakat ilkesi kapsamında da özel bir öneme sahiptir. Diğer taraftan, seçimle gelmiş siyasi yöneticilere yakın çalışan üst kademe kamu yöneticilerine atfedilen görevlerden birisi de politikaların belirlenmesi ile uygulanması arasında köprü görevini yerine getirmeleridir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 12). Üst kademe kamu yöneticilik görevlerine yöneticilik eğitimi görmüş kimseler arasından atama yapılması (Tutum, 1976: 31), hatta ayrı bir yönetici sınıfının oluşturulması (Canman, 1988: 155; Öktem, 1992: 104; Öztekin, 2008: 34; Tutum, 1980: 106-107) yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır. Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu’nda (s. 74) da yöneticiliğin ayrı bir sınıf olması ve yüksek idareciler sınıfına gireceklerin DPD’nin denetimi altında yapılacak genel bir sınav ile belirlenmesi önerilmiştir. DMK’de de başlangıçta yöneticiliğin ayrı bir sınıf olması öngörülmüş⁴⁰ ancak bu öngörü hayata geçmemiştir.

Görüldüğü üzere üst kademe kamu yöneticilerine yönelik olarak alanyazında ve resmi raporlarda önerilen sistem, kariyer ilkesi doğrultusunda gerekli yöneticilik eğitimlerini alan devlet memurlarının ehliyet ve liyakatleri esas alınarak üst kademelere yükseltilmesi olmuştur. Ancak Türk kamu personel sisteminde yaşanan dönüşüm kariyer ilkesinden uzaklaşma ve üst kademe kamu yöneticilik görevlerine daha önceden kamuda çalışmamış kişilerin de atanmasına imkân tanınması yönünde olmuştur.

⁴⁰ 1965 tarihli DMK, madde 36: “Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Maliye Bakanlığı ve ilgili kurumların yazılı görüşlerini de alarak yönetici ve icracı sınıfları ile büro sınıflarını, ... tesis eder.”

Kariyer ilkesi kapsamında devlet memurlarına DMK’de belirtilen esaslar doğrultusunda üst kademe yöneticilik görevlerine yükselme imkânı tanınmıştır. Ancak bu görevlere yükselilebilmek için devlet memurlarının her bir derecede en az üç yıl çalışması gerekmektedir. Örneğin mesleğe 9’uncu dereceden başlayan bir memurun 1’inci derece memur kadrosuna atanabilmesi için 24 yıl kamuda görev yapmış olması gerekmektedir. Fakat DMK’nin 68’inci maddesinin b fıkrasında derece ilerlemesi ile ilgili bu hükme bir istisna getirilmiştir. Bahse konu fıkra kapsamında yükseköğrenim mezunu olmak şartıyla “Eğitim ve Öğretim Hizmetleri” ile “Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri” dışındaki sınıfların 1, 2, 3 ve 4’üncü derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerde görev yapan memurların ataması yapılabilir. Her ne kadar bu tür atama yapılabilmesi için de devlet memurunun belli bir süre kamu hizmeti yapmış olması gerekmekte ise de bu süre normal derece ilerlemesine göre daha azdır.

Alanyazında “asansörle çıkma”, “sıçrama”, “paraşütleme” gibi adlarla tanımlanan (Güran, 1980: 250) bu düzenlemenin amacı yetenekli ve başarılı memurları genç yaşlarda üst kademe kadrolara getirerek kamu yönetiminde verimliliğin sağlanmasıdır. Bu anlamda uygulama liyakat ilkesine uygun bir düzenleme olarak kabul edilebilir. Ancak söz konusu uygulama yükseköğrenim görmüş olmak ve Kanun’da belirtilen süre kadar görev yapmış olmak şartı dışında bir şart öngörülmemiş olması, siyasi kayırmalara, üst kademelerde yığılmalara ve yapay makamların ortaya çıkmasına neden olması nedeniyle liyakat sistemini zayıflattığı yönünde eleştirilmektedir (Şen, 1995: 89). İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu’nda da uygulama kariyer ilkesini zedelediği; ücret dengesini, kurum ve kuruluşlarının örgüt düzeni ve hiyerarşisini bozduğu yönünde eleştirilere maruz kalmıştır (Güneyi, 2022: 540).

DMK’nin 68/b fıkrası kapsamında ilk dört derece kadrolara derece yükselmesindeki süre şartı aranmaksızın atanma için gereken hizmet süresi birçok kez değiştirilmiş olup mevcut durumda bu süre atanılacak kadronun derece ve ek göstergesine bağlı olarak sekiz ile on iki yıl arasında değişmektedir. Diğer taraftan bu hizmet süresinin devlet memuru olarak tamamlanması gerekmemektedir. 1984 yılında 199 sayılı KHK⁴¹ ile ilk dört derecedeki kadrolara derece yükselmesindeki süre şartı aranmaksızın atanmak için gereken hizmet süresinin hesaplanmasına uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı, yükseköğrenim

⁴¹ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 21.05.1984, Sayı: 18407.

gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalışılan sürenin ise altı yılı geçmemek üzere 3/4'ü dâhil edilmiştir. 2011 yılında 6111 sayılı Kanun'la⁴² yapılan düzenlemeyle başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının en üst yönetici konumundaki kadrolarına atanacaklar için özel kurumlarda veya serbest olarak çalışılan sürenin tamamının dikkate alınacağı hükmü getirilmiştir. Bu düzenlemeyle, kamu kurumlarında hiç çalışmamış kişilerin de devlet memuru olarak atanmayı müteakip müsteşar, genel müdür, başkan gibi üst kademe kamu yöneticilik görevlerine atanabilmesi mümkün kılınmıştır (Güneyi, 2022: 80-86).

Üst kademe kamu yöneticilik görevlerine atamalarda kariyer ilkesinden uzaklaşma eğilimi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte daha da artmıştır. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile DMK ve 375 sayılı KHK'ye eklenen hükümlerle üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ile ilgili değişiklikler yapılmış, bu personelin atanmasına yönelik genel esaslar ise bütüncül olarak 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde⁴³ belirlenmiştir. Kararname'de kamu personelinin atanmasına yönelik olarak; cumhurbaşkanı kararıyla (bir sayılı cetvel), cumhurbaşkanı onayıyla (iki sayılı cetvel) ve ilgili cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacak kadro, pozisyon ve görevler olmak üzere üç ayrı statü belirlenmiştir.

703 sayılı KHK ile DMK'nin 68/b fıkrasına eklenen hükme göre cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen hizmet süresi şartları aranacaktır. Üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın atanmak için gereken hizmet süresi yükseköğrenim sonrası beş yıl olarak uygulanacak, bu sürenin hesabında devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet süreleri esas alınacaktır. 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ye eklenen ek madde 35'e göre, üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacakların hizmet süresinin hesabında dört yıllık yükseköğrenim sonrası kamu kurum ve kuruluşlarında, sosyal güvenlik kurumlarına tâbi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak fiilen çalışılan sürelerin tamamı dikkate alınacaktır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde gerek cumhurbaşkanı kararıyla gerekse cumhurbaşkanı onayıyla atanacak personele yönelik üç şart belirlenmiştir. Bunlar devlet

⁴² Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 25.02.2011, Sayı: 27857 (mükerrer).

⁴³ Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, Sayı: 30474.

memuru olabilmek için gereken genel şartlara sahip olmak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak ve beş yıllık hizmet şartını sağlamaktır. Cumhurbaşkanı kararıyla atanan personel ile il ve bölge müdürleri ve KİT yönetim kurulu üyelerinin (cumhurbaşkanı onayıyla atanmaktadır) kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olması yeterlidir. İl ve bölge müdürü ile KİT yönetim kurulu üyeleri dışında cumhurbaşkanı onayıyla atanan personelin ise beş yıllık hizmet şartını kamuda tamamlamış olması gerekmektedir.⁴⁴

Düzenlemeyle genel olarak üst ile orta kademe kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik bir ayrıma gidildiği, orta kademe yöneticilik görevlerine atanmak için en az beş yıllık kamu hizmeti zorunlu tutulurken üst kademe yöneticilik görevlerine atanmak için kamuda görev yapma şartının aranmadığı söylenebilir.⁴⁵ Bu durumda kamuda beş yıllık hizmeti olmayan bir kamu personeli orta kademe yöneticilik görevlerine atanamazken, bu kamu personelinin ya da kamuda hiç çalışmamış başka bir kişinin aynı kurumun en üst düzey yöneticilik görevlerine atanabilmesi mümkündür. Diğer taraftan konu bu kadar net de değildir. Bir sayılı cetvelde yer almayan yöneticilik görevlerinin bazıları da kamuda hizmet yapmış olma şartından muaf tutulmuştur. Sadece bir sayılı cetveldeki mi yoksa bir ve iki sayılı cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevlerin mi üst kademe kamu yöneticisi sayılacağı muğlaktır. Bunun yanında yönetici olmayan görevler de çizelgelerde yer almaktadır. Dolayısıyla, üst düzey yönetici ifadesinden kimlerin anlaşılması gerektiğine yönelik süregelen belirsizlik yeni sistemde de tam olarak çözülememiş olup, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında kimlerin üst kademe kamu yöneticisi sayılması gerektiğine yönelik tartışmalar devam etmektedir (Öztürk, 2019: 1283-1284; Söyler, 2020). Ayrıca üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usul ve esaslarına yönelik belirlenen esaslardan bazılarının Anayasa'ya uygun olmadığı yönünde değerlendirmeler de yapılmaktadır (Karslı, 2020).

375 sayılı KHK'ye eklenen Ek Madde 35 ve 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin beşinci maddesine göre, cumhurbaşkanı kararıyla atanan üst kademe kamu yöneticileri DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki

⁴⁴ 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde sonradan yapılan değişikliklerle kariyer meslekler, TÜBİTAK yönetim kurulu üyelikleri, Türkiye Uzay Ajansı başkan yardımcılıkları ve yönetim kurulu üyelikleri, Vakıflar Meclisi üyeliklerine yapılacak atamalarda iki üye için de kamuda beş yıllık çalışma şartı yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁵ Bu yaklaşımın yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışıyla da uyumlu olduğu söylenebilir. YKİ anlayışına göre, politika belirleyici konumunda olan, üst kademe kamu yöneticileri için siyaset-yönetim ayrılığı gerekli değildir. Siyaset yönetim kaynaşması olarak kavramlaştırılan bu anlayışa göre üst düzey bürokratların rollerini, sorumluluklarını ve hizmet kültürünü hükümet politikalarına karşı daha duyarlı kılmak suretiyle değiştirmek gerekir (Ömürgönülşen, 2003: 22). Bu durumda üst kademe kamu yöneticilik görevlerine kariyer dışı atamalar yapılması da normaldir. Ömürgönülşen'e (2003: 22) göre YKİ anlayışında, hizmet sunumuna odaklanacak olan, orta ve alt kademe yöneticiler için ise geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi siyaset ile yönetimin ayrımı (siyaset yönetim ikiliği) prensibi benimsenmiştir.

hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilecektir. Üst kademe kamu yöneticilik görevlerinin daha önceden kamuda çalışmamış kişilere açılmasına yönelik mevzuat değişikliklerine ilave olarak bu görevlere atanacak personelin esnek istihdamına yönelik düzenlemeler de dikkate alındığında kariyer ilkesinden oldukça uzaklaşıldığı görülmektedir. Kariyer ilkesinin liyakat ilkesinin bir ön koşulu olduğu ve iki ilkenin birlikte uygulanması gerektiği değerlendirildiğinde (Güneyi, 2022: 135) kariyer ilkesinden uzaklaşma aynı zamanda liyakat ilkesinden de uzaklaşma anlamına gelmektedir.

Üst kademe kamu yöneticilerin atanmasına yönelik yapılan düzenlemelerin yeni hükümet sistemi ile uyumlu olduğu, yeni düzenlemeler neticesinde yürütmenin bütünlüğünün ve yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanacağı, bürokrasinin kontrol altına alınarak vesayetin sonlandırılacağı yönünde değerlendirmeler (Akçakaya ve İlhan, 2021: 613; İzci, 2017: 12-14; Mercimek, 2018; Öztürk, 2019; Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 12) yapılmakla beraber, bu tespitler liyakat ilkesi kapsamında tartışmalıdır. Bu noktada öne çıkan problemlerden birisi bahse konu personelin atanma ve görevden alınmasına yönelik ölçsüzlük ve belirsizlik problemlerinin (Albayrak, 2020: 104; Meriç, 1974: 77-78; Güneyi, 2021: 1056) giderilememiş olmasıdır. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (s. 158) ve KAYA Raporu'nda (s. 199) da üst kademe kamu yöneticilik görevlerine yapılan atamalara yönelik açık ve nesnel ölçütlerin belirlenmemiş olması kamu personel rejimine yönelik problemlerden biri olarak ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş kapsamında üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevden alınması ve bu konularda düzenleme yapılmasına yönelik cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmesi ve bu konularda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin devre dışı bırakılması neticesinde (Albayrak, 2020: 109-135) “ölçsüzlük” problemi daha da artmıştır. Cumhurbaşkanının aynı zamanda parti başkanı olması ise konuyu liyakat ilkesi açısından daha da problemlili hâle getirmektedir (Acar, 2020: 32; Gözler, 2017: 19).

Bahse konu atamalara yönelik olarak daha önceden belirlenmiş olan nesnel ölçütlerin birçoğunun kaldırılması suretiyle “belirsizlik” problemi de (Güneyi, 2022: 426-440) artmıştır. Nitekim 375 sayılı KHK'ye eklenen Ek 36'ncı madde bizzat bu konudur. Düzenlemeye göre, merkez teşkilatındaki üst kademe kamu yöneticisi ve taşra teşkilatındaki il ve bölge müdürü kadro/pozisyon ve görevleri ile bunların dengi ve üstü kadro/pozisyon ve görevlere atanabilmek için öğrenim durumu şartı dışında hiçbir özel şart aranmayacaktır.

Yeni sistemde, istisnai memurluk kadrolarına yapılacak atamalara yönelik “belirsizlik” ve “ölçsüzlük” problemi de devam etmektedir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne

göre, cumhurbaşkanı kararı veya onayıyla istisnai memurluk kadrolarına yapılacak atamalara yönelik olarak yükseköğrenim mezunu olmak ve hizmet şartları geçerli olmayıp bu görevlere yapılacak atamalarda aranacak tek şart devlet memuru olabilmek için gereken genel niteliklere⁴⁶ sahip olmaktır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde cumhurbaşkanı kararıyla atanılan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılmışken, Kararname'nin 3 sayılı Cetveli'nde belirtilen süreli görevler bu uygulamanın dışında bırakılmıştır. Ancak 375 sayılı KHK'ye eklenen Ek madde 35'te yer alan hüküm kapsamında süreli görevlere atanan üst kademe kamu yöneticileri kurumsal hedeflere ulaşılamaması nedeniyle cumhurbaşkanı tarafından süreleri tamamlanmadan da görevlerinden alınabilmektedir. Diğer taraftan istisnai memurlukla ilgili bölümde ifade edildiği üzere bakanlık genel müdürü eşiti ve üstü kamu yöneticilik görevlerine açıktan atananlardan uygun görülenler görevi sona erdiğinde de kamuda müşavir veya danışman olarak istihdam edilebilecektir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasına yönelik mevcut durumu *“Dört yıllık yükseköğrenim mezunu olup kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olan kişiler cumhurbaşkanı kararıyla üst kademe kamu yöneticisi olarak atanabilir. İstisnai memurluk kadroları için (valiler, büyükelçiler gibi) öğrenim ve hizmet süresi şartı da geçerli değildir. Üst kademe kamu yöneticileri herhangi bir şarta bağlı olmaksızın cumhurbaşkanı tarafından istenilen zamanda görevden alınabilir. Açıktan bakanlık genel müdürü ve üstü görevlere atananlardan cumhurbaşkanı tarafından uygun görülenler ve bakan yardımcıları görevi sona erdiğinde de kamuda çalışmaya devam edebilir.”* şeklinde özetlemek mümkündür.

Sayıştay raporlarında yer alan bulgular değerlendirildiğinde liyakatle ilgili diğer bir problemin üst kademe kamu yöneticisi kadrolarının sınava tabi kadrolara sınavsız geçiş maksadıyla kullanılıyor olması olduğu anlaşılmaktadır. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik ve bu Yönetmelik'i esas alarak hazırlanan diğer görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmelikleri *“müdür”* ve daha alt görevlere yapılacak atamaları kapsamaktadır.

⁴⁶ DMK'nin 48 ve 41'inci maddelerine göre, devlet memuru olabilmek için ortaokul mezunu olmak yeterlidir. Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı takdirde ilköğretim mezunları da devlet memuru olarak hizmete alınabilir. İlkokul, ortaokul veya ilköğretim mezunlarının memurluğa atanmalarına yönelik genel bir değerlendirme için bkz. (Memur-Sen, 2022: 117-118).

Yönetmelik'in ilk hâlinde⁴⁷ kamu kurum ve kuruluşlarının, Yönetmelik kapsamına dâhil olmayan daha üst görevlere yapılacak atamaları, çıkaracakları özel yönetmeliklerle düzenleyebilecekleri ifade edilmiş, ancak bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır. Sayıştay denetçileri tarafından üniversite ve belediyelerde yapılan denetimlerde en çok tespit edilen hususlardan birisi liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı olarak üst kademe kamu yöneticilik kadrolarının görevde yükselme sınavına tabi olan müdür ve eşiti seviyedeki kadrolara sınavsız olarak atanmak maksadıyla kullanılıyor olması olmuştur (Güneyi, 2022: 330-334).

Üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili tartışılan diğer bir husus bu personelin birden fazla kurumdan maaş almalarına yönelik eleştirilerdir. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor'da (DPD, 1962: 33), bir kısım nitelikli personel iş bulamazken bazı memurlara ek görevler verilmek suretiyle maaşlarının artırılmasının liyakat ilkesini zedelemenin yanında ülkede moral bozukluğuna da neden olabileceği belirtilmiştir. Günümüzde benzer eleştiri üst kademe kamu yöneticilerinin yönetim kurulu üyesi olarak değişik kurumlardan huzur hakkı almaları konusunda yapılmaktadır.

Kurul üyesi ve komisyon, heyet, komite ile benzeri organlarda görev alan memur ve diğer kamu görevlilerine ödenecek huzur hakkına yönelik olarak mevzuatta bir takım düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte (Güneyi, 2022: 210-213) uygulama liyakat ilkesi kapsamında oldukça problemlidir. Bir kamu görevlisinin özellikle göreviyle ilgili olmayan bir kurumun yönetim kurulunda görev almak suretiyle ilave gelir elde etmesi⁴⁸ liyakate dayalı kamu personel sisteminin ilkeleri arasında yer alan “eşitlik” ve “adil ve yeterli ücret” ilkelerine aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Uygulama aynı zamanda bu tür görevlere yapılacak atamalarda kişinin göreve uygunluğunun ve liyakatinin göz ardı edilerek siyasi iktidara yakınlığın ön plana çıkması, bahse konu görevlerin parti mensuplarının ödüllendirilmesi amacıyla kullanılması eleştirilerine maruz kalmaktadır.

Eşitlik ve adil ve yeterli ücret ilkeleri kapsamında diğer bir problemlilik uygulama görevden ayrılan kamu personeline ücret ödenmeye devam edilmesidir. 47 sayılı

⁴⁷ Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik, RG: 18.04.1999, Sayı: 23670.

⁴⁸ Örneğin 2023 yılı itibarıyla Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanı'nın da yönetim kurulu üyesi olarak görev yaptığı Borsa İstanbul Anonim Şirketinde görevli yönetim kurulu üyelerine ödenecek huzur hakkı 2021 yılında yapılan Genel Kurul Toplantısında aylık net 24.000 TL olarak belirlenmiştir. 2022 yılında yapılan Genel Kurul Toplantısında bu miktar % 20 oranında artırılmıştır. Genel Kurul kararlarına göre 657 Sayılı DMK'ye tabi ücret geliri olanlara tahakkuk edecek ilave verginin tamamı da Borsa İstanbul Anonim Şirketi tarafından karşılanacaktır. 2022 yılının birinci dönemi için en yüksek devlet memuruna aylık olarak yapılan ödemeler toplamı (sosyal yardımlar hariç) brüt 30.185 TL, % 20'lik vergi dilimine tabi olduğunda net 25.221 TL'dir (Memur-Sen, 2022: 593-594). Aynı dönemde asgari ücret ise brüt 5.004 TL net 4.253 TL olarak belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde⁴⁹, bir kamu kurumunda çalışmayanlardan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurul üyesi olarak atanıp görevi sona erenlere başka bir görev veya işe başlayıncaya kadar, almakta oldukları her türlü ödemenin Kurum tarafından yapılmaya devam edileceği belirtilmiştir. Bahse konu Kararname'de Kurum tarafından yapılacak bu ödemeler üç ay süre ile sınırlandırılmış, ancak 14 Mayıs 2023 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı Seçimi ve Milletvekili Genel Seçiminden üç gün önce yapılan mevzuat değişikliği (147 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁰) ile bu süre iki yıla çıkarılmıştır.

Sonuç

Türk kamu personel sisteminde istihdam şekillerinin liyakat ilkesi kapsamında değerlendirildiği bu çalışmada hangi statüde istihdamın liyakat ilkesi açısından daha uygun olduğuna yönelik bir çıkarımda bulunulmamıştır. Çünkü gerek memur statüsünde güvenceli istihdamın, gerekse sözleşmeli, geçici işçi, taşeron gibi esnek istihdam statülerinin liyakat ilkesi açısından uygun olan veya olmayan yönleri bulunmaktadır.

Memur statüsünde güvenceli istihdam, kamu personelinin tarafsızlığının sağlanabilmesi açısından gerekli görülmeyle birlikte, kamuda etkinlik ve verimliliğin sağlanması açısından bir engel olarak da değerlendirilebilmektedir. Esnek istihdam statülerinin, yetersiz kamu personelinin görevine son verilmesi açısından daha uygun olduğu iddia edilebilir. Ancak bu durumda da liyakate dayalı kamu personel sisteminin ilkelerinden birisi olarak kabul edilen “güvence” ilkesinden uzaklaşmaktadır. Diğer taraftan bu tür istihdam statülerinin kayırmacılık ve partizan uygulamalar açısından daha hassas olduğu da görülmektedir. Türk kamu personel sistemi açısından, aynı veya benzer kamu hizmetlerini yerine getiren personelin farklı özlük haklarına tabi olması ve kamu personelinin statüsünün değiştirilmesine yönelik yapılan düzenlemeler de liyakatle ilgili diğer problem alanları olarak ön plana çıkmaktadır.

Alanyazında da hangi istihdam şeklinin liyakat ilkesi açısından daha uygun olduğuna yönelik bir mutabakat olmadığı söylenebilir. Kamu personeline sağlanan güvencelerin hükümet performansını, hizmet kalitesini, çalışanların moral ve motivasyonunu olumlu olarak etkilediğini gösteren çalışmaların yanında (Oliveira vd., 2023: 11-13), liyakat ilkesi açısından güvenceli istihdamın bir gereklilik olmadığı, yetersiz performans gösteren çalışanların

⁴⁹ Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 18.10.2019, Sayı: 30922.

⁵⁰ Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 12.05.2023, Sayı: 32188.

korunmasının hükümet performansını olumsuz etkilediği, güvencesiz istihdamın liyakat sistemine daha uygun olduğu da (Sherk, 2021) iddia edilebilmektedir. Dolayısıyla istihdam şekillerinin liyakat ilkesi açısından uygunluğu ayrı bir çalışmada daha detaylı olarak incelenecek niteliktedir.

Bu çalışmada, Türk kamu personel sistemi özelinde tartışılan konulardan elde edilen temel sonuç kamuda istihdam şekilleri ile ilgili bir karmaşanın olması ve bu karmaşanın liyakate dayalı kamu personel sisteminin tesisini zorlaştırmasıdır. İstihdam şekillerine yönelik esasların net olarak belirlenmemiş olması ise bu problemin ana nedenlerinden biri olarak ön plana çıkmaktadır.

Gerek 1876 yılında yürürlüğe giren Kanun-i Esasi ve sonraki anayasalarda gerekse kamu personel sistemine yönelik diğer mevzuatta kamu hizmetlerinin asli unsuru memurlar olarak belirlenmiştir. Gerekli güvencelerle donatılmış devlet memurlarının tam bir tarafsızlık içerisinde asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmeleri ve bu personelin kariyer ilkesi kapsamında üst kademe görevlere yükselmeleri öngörülmüştür. Ancak zaman içerisinde bu düşünceden uzaklaşmış, bir taraftan yeni istihdam statüleri oluşturulurken, diğer taraftan Anayasa'daki aykırı hükme rağmen asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlarla birlikte her statüdeki kamu personeli tarafından da icra edilir hâle gelmiştir.

Kamuda istihdam şekillerine yönelik olarak tarihsel süreçte yapılan değişiklikler neticesinde farklı mevzuata tabi değişik sözleşmelilik statüleri ortaya çıkmış, sürekli görevlerde sözleşmeli personel istihdamı mümkün kılınmış, kamu hizmetlerinin geçici ve taşeron personel tarafından yerine getirilmesi uygulamaları yaygınlaşmıştır. Bunun yanında zaman zaman yapılan statü değişiklikleri ile sözleşmeli, geçici, vekâleten ve taşeron olarak görev yapan personel daha güvenceli statülere geçirilmiş, bu durum sistemi daha da karışık hâle getirmenin yanında, “696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel” gibi farklı alt statüler oluşturmuştur. Gerek bu değişiklikler esnasında kamu personel sisteminin hizmete alma aşamasına yönelik genel esaslarının uygulanmamış olması, gerekse aynı veya benzer kamu hizmetlerini yerine getiren kamu personelinin farklı özlük haklarına sahip olması “eşitlik” ve “adil ve yeterli ücret” ilkelerine uygun olmayan bir durum ortaya çıkarmıştır.

Bu noktada, birçok vatandaşın devlet memuru olabilmek için çaba sarf ettiği bir ortamda taşeron, geçici işçi, sözleşmeli olarak kamuda işe başlayan veya açıktan vekâleten atanan kişilerin sonrasında güvenceli statüye geçirilmesinin liyakat ilkesi açısından uygun olmadığını vurgulamak gerekir. Bu durumda 2023 yılında 7433 ve 7447 sayılı kanunlarla yapılan düzenlemelerle sözleşmeli personel ve geçici işçilerin daha güvenceli statüye

geçirilmesinin sürekli bir uygulama hâline dönüştürülmesinin liyakat ilkesi açısından ne kadar uygun olduğu da tartışmalıdır. 7433 sayılı Kanun'a göre sözleşmeli personel üç yıl süreyle bu statüde çalışmayı müteakip memur kadrolarına atanabilecektir. Bu durumda “sözleşmeli” adı altında ayrı bir statü olmasının gereksiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 7433 sayılı Kanun'la sözleşmeli personelin belirli bir süre başka kurumlara atanamamasına yönelik yapılan düzenleme memurlar açısından da uygulanabilir. Bu durumda “sözleşmeli” adı altında ayrı bir statüye gerek olmayacak, bahse konu personelin başlangıçtan itibaren “memur” olarak istihdam edilmesi neticesinde statü farklılığından kaynaklanan eşitsizlikler de ortadan kalkacaktır.

İstihdam şekillerinden kaynaklanan karışıklık ve eşitsizliklerin giderilmesi için öncelikle kamuda hangi görevlerin sürekli, hangi görevlerin geçici personel tarafından yerine getirileceği belirlenmeli, sürekli kamu hizmetlerini yerine getirecek personel başlangıçtan itibaren “memur” veya “sürekli işçi” olarak istihdam edilmelidir. Hangi kamu hizmetlerinin işçi statüsünde istihdam edilen personel tarafından yerine getirileceği de net olarak belirlenerek, aynı işin hem memur hem de işçiler tarafından yapılması engellenmelidir. Diğer taraftan belli bir sözleşme kapsamında geçici olarak kamu hizmeti gören personelin sonradan statüsünün değiştirilmesi uygulamasından vazgeçilmeli, mevzuat da bu uygulamalara imkân vermeyecek şekilde düzenlenmelidir.

Kamu hizmetlerinin sözleşmeli, geçici ve taşeron personel tarafından yerine getirilmesi aynı zamanda kariyer ilkesinden uzaklaşma anlamına gelmektedir. Kariyer ilkesinden diğer bir uzaklaşma üst kademe kamu yöneticilik görevlerine yapılacak atamalarda kamuda belli bir süre çalışmış olma şartının zayıflatılması, daha önceden kamuda çalışmamış kişilerin bu görevlere atanmasına olanak sağlanması, kariyer meslek mensupları ve üst kademe kamu yöneticilerinin sözleşmeli olarak da çalıştırılmasına imkân verilmesi şeklinde tezahür etmiştir. Kariyer ve liyakat ilkelerinin birlikte uygulanması gerektiği değerlendirildiğinde esas alındığında kariyer ilkesinden uzaklaşma aynı zamanda liyakat ilkesinden de uzaklaşma anlamına gelmektedir. Nitekim kamu hizmetlerinin memurlarla birlikte her statüdeki personel tarafından yerine getirildiği, üst kademe yöneticilik görevlerine kamu dışından atamalar yapılabildiği ve bu görevlerde sözleşme ile istihdamın mümkün olduğu bir sistemde adaylık müessesesi, kamu personelinin hizmet içi eğitimi, görevde ilerleme ve yükselmeler, değerlendirme sistemi gibi hususların önemi azalmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte üst kademe kamu yöneticileriyle ilgili diğer bir dönüşüm bu personelin belirlenmesine yönelik ölçsüzlük ve

belirsizlik problemlerinin artması yönünde olmuştur. Yeni sisteme geçişle birlikte üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına yönelik daha önceden getirilen nesnel ölçütlerin birçoğu yürürlükten kaldırılarak bu personelin atanması ve görevden alınmasına yönelik tüm yetki cumhurbaşkanına verilmiştir. Mevcut durumda dört yıllık yükseköğrenim mezunu olup kamuda, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlarda, özel sektörde veya serbest olarak beş yıl süreyle çalışmış herkes cumhurbaşkanı kararıyla üst kademe kamu yöneticisi olarak atanabilmektedir. Vali, büyükelçi gibi istisnai memurluk kadroları için bu şartlar da geçerli değildir. Mevzuata göre, devlet memuru olabilmek için gereken genel şartları taşıyan ortaokul mezunu tüm kişiler cumhurbaşkanı tarafından bu görevlere atanabilir.

Türk kamu yönetiminde yasal düzenlemeler konuyla ilgili yeni bir kanun çıkarmak yerine daha ziyade eski mevzuatta değişiklikler yapılması şeklinde uygulanmakta olup kamu personel sistemine yönelik düzenlemeler de genel olarak bu şekilde yapılmıştır. Bu durumda kamu personel sisteminde yaşanan politika değişiklikleri mevzuata tam olarak yansımamış, aynı zamanda kamu personel sistemine yönelik mevzuatın bütünlüğü ve tutarlılığı bozulmuştur. Diğer taraftan tüm kamu personelini kapsayan yeni bir kamu personel kanununun çıkarılmamış olması ve kamuda istihdam şekillerine yönelik esasların açık ve net olarak belirlenmemiş olması bu durumun sistimal edilmesine ve liyakat ilkesiyle uyuşmayan uygulamalara neden olmaktadır. Geçici ve taşeron personel istihdamının kayırmacılık ve siyasi amaçlarla kullanılması, mevzuattaki boşlukların kamu hizmetine girişte liyakat ilkesine aykırı uygulamalara neden olması, özel kalem müdürlüğü kadrolarının sınava girmeden kamuda işe girmek için kullanılması, üst kademe yöneticilik görevlerinin sınava tabi kadrolara atanmak amacıyla kullanılması bu uygulamalara örnek olarak gösterilebilir.

Gelinen durum itibariyle öncelikle kamuda istihdam şekillerinin ve kamu personelinin işe alınmasına yönelik temel esasların tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve her statüdeki kamu personelini kapsayacak şekilde açık ve net olarak belirlenerek mevzuata eklenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan konuyla ilgili ilk maddede (Güneyi, 2021) de ifade edildiği üzere kamu personel sistemine yönelik işlemlerin anayasa ve diğer mevzuata uygun olarak sürdürülmesi için kamu personel sistemini sahiplenecek ve yapılacak düzenlemelerin genel esaslara uygun olmasını sağlayacak güçlü bir merkezi kurumun tesis edilmesi bir gerekliliktir. Kamu personel sisteminin bütünlüğünün ve tutarlılığının sağlanabilmesi için, kapatılan Devlet Personel Başkanlığının yerini alacak merkezi personel örgütünün sadece memurlar değil kamuda görev yapan bütün kamu personelinin her türlü işleminden sorumlu olması gerekir.

KAYNAKÇA

Acar, M. (2020). *Kamu personel rejiminde reform ihtiyacı*. Ankara: Özgürlük Araştırmaları Derneği, Liberal Perspektif Rapor. Sayı: 15.

Adal, H.Ş. (1968). *Kamu personel idaresi*. İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.

Akçakaya, M., İlhan, K. (2021). Bürokrasi-siyaset ilişkisi bağlamında başkanlık ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinin incelenmesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 589-624.

Albayrak, S.O. (2016). *Kariyer uzmanlık sistemi*. Ankara: TODAİE.

Albayrak, S.O. (2020). Türkiye’de üst kademe kamu yöneticiliğine atanma. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 15(33), 101-140.

Arap, S.K. (2018). Yerel yönetimlerde personel sistemi üzerine bir çözümleme. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(1), 119-141.

Canman, D. (1988). Türkiye’de kamu personel rejiminde iyileştirme çalışmaları ve son gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, (378), 137-155.

Devlet Personel Başkanlığı. (2018). *Kamu personeli istatistikleri*. Ankara.

Devlet Personel Dairesi. (1962). *Devlet personel rejimi hakkında ön rapor*. Ankara.

Devlet Personel Dairesi. (1963a). *Devlet memurları kanunu tasarısı ve gerekçesi*. Ankara.

Devlet Personel Dairesi. (1963b). *Devlet personel rejimi hakkında teklifler*. Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı, yerel yönetimler özel ihtisas komisyonu raporu*. DPT: 2538– ÖİK: 554. Ankara.

Gözler, K. (2017). Cumhurbaşkanlığı sistemi mi, başkanlık sistemi mi, yoksa neverland sistemi mi? 16 Nisan’da neyi oylayacağız? (<http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>).

Güneyi, A. (2021). Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problem sahaları üzerine değerlendirme (1). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 1054-1089.

Güneyi, A. (2022). *Türk kamu personel sisteminde liyakat: Resmi raporlar üzerinden bir analiz*. Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi. Isparta.

Güran, S. (1980). *Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası.

İzci, F. (2017). Yeni anayasa değişikliği çerçevesinde yürütme organında meydana gelen değişimler. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(özel sayı 4), 1-16.

Karşlı, M. R. (2020). Üst kademe yöneticilerinin atama usul ve esasları üzerine bir inceleme. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(1), 187-208.

Kocaman, H. (2007). Hukuki tarihçesiyle istisnai memuriyet ve TBMM örneği. *Yasama Dergisi*, (4), 57-83.

Memur-Sen. (2022). *Türkiye’de kamu personel sistemi (mevzuat-analiz-yorum)*. Ankara: Semih Ofset Matbaacılık.

Mercimek, Ş. (2018). Bürokratik vesayet anlayışına cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi’nin etkisi. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2(2), 131-149.

Meriç, O. (1974). Siyasal iktidar ve yüksek yöneticiler sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(3), 73-78.

Oliveira, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., Perry, J. L. (2023). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, 1-23.

Öktem, M.K. (1992). Türk kamu personel yönetiminin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85-105.

Ömürgönülşen, U. (2003). *Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: yeni kamu işletmeciliği*. Acar, M. ve Özgür, H. “Çağdaş Kamu Yönetimi I” içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Öztekin, A. (2008). Türk kamu personel yönetiminde liyakat ve kariyerden kaynaklanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Türk İdare Dergisi*, (459), 13-36.

Öztürk, N. K. (2019). Cumhurbaşkanlığı sisteminde üst düzey memurların atanması. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(4), 1279-1297.

Sayan, İ.Ö. (2016). Türkiye’de kamu personel sisteminde sorun alanları ve çözüm önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 669-691.

Şen, M.L. (1995). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 77-92.

Sherk, J. (2021). *Increasing accountability in the civil service*. Washington, DC: Center for American Freedom. (<https://americafirstpolicy.com/latest/increasing-accountability-in-the-civil-service>).

Sobacı, M.Z., Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst kademe yöneticiler raporu*. Ankara: SETA Yayınları.

Söyler, Y. (2020). 3 sayılı cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre üst kademe kamu yöneticisi kimdir? *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 59-110.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *On birinci kalkınma planı, kamuda insan kaynakları çalışma grubu raporu*. ÖİK: 825. Ankara.

TODAİE. (1966). *Merkezî hükümet teşkilâtı araştırma projesi yönetim kurulu raporu*. 2'nci Baskı. Ankara.

TODAİE.(1972). *İdarenin yeniden düzenlenmesi ilkeler ve öneriler: İdari reform danışma kurulu raporu*. TODAİE Yayınları No:123. Ankara: Sevinç Matbaası.

TODAİE. (1991). *Kamu yönetimi araştırması genel rapor*. TODAİE Yayınları No: 238. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.

Tokgöz, H. (2016). *İstisnai memuriyet*. Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi. Isparta.

Tozlu, A., Eraslan, M.T. (2012). Türkiye’de alt işverenlik uygulaması. *Sayıştay Dergisi*, (84), 45-62.

Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9-32.

Tutum, C. (1980). Türk personel sisteminin sorunlarına genel bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 95-107.

Extended Summary

In this study, in which the forms of employment in the Turkish public personnel system are examined within the scope of merit, the relationship between these two subjects is established with the principles of the merit-based public personnel system. These eight principles are; “*representation, competence and competition*”, “*equity*”, “*fair and adequate wage*”, “*having public interest awareness*”, “*efficient and effective use of the public workforce*”, “*dismissal of incompetent public personnel*”, “*providing effective education and training to public personnel*” and “*guarantee*” (Güneyi, 2022: 69-134).

Civil servants are the primary actors of the Turkish public personnel system, and the main and permanent public services should be provided by them. In accordance with this principle, in the Civil Servants Law (Law No.788), which entered into force in 1926, two types of employment were determined civil servant and worker. Workers, as an auxiliary element of public services, were expected to fulfill tasks based on physical strength. But in the following years, due to reasons such as ensuring qualified personnel be employed in the public sector by paying high wages, and not placing a burden on the budget, different employment statuses have emerged. According to the current Civil Servants Law (Law No. 657), the three main employment forms are civil servant, contracted, and worker. But in practice there are more employment statutes, and public services including main and permanent ones are performed by personnel of all statuses. The data obtained from the Turkish Court of Accounts (TCA) audit reports also confirm this evaluation.

First, contracted personnel employment was intended for the jobs that have to be done by highly qualified and highly paid but temporarily employed personnel. So the principles for this kind of employment were “*to be highly qualified*”, “*high wages*”, “*temporary*”, and “*exceptional*”. But later these principles were abandoned and normal civil service duties have become to be fulfilled by permanently employed contracted personnel. In addition, various types of contracted personnel that are subject to different legislation and different financial rights have emerged.

There are two kinds of public worker employment in the Turkish public personnel system. These are permanent and temporary public workers. Temporary worker employment is for short-term work, such as seasonal work or forest fire fighting services. However, it is understood from the TCA audit reports that at least in some municipalities, temporary workers are employed long-term and this employment form is preferred instead of appointing personnel to permanent worker positions. The reports also suggest that both permanent and

temporary public workers fulfill main and permanent public services that should be done by public servants.

In 2007, Law No. 5620, it is stipulated that in public institutions, temporary workers can be employed in seasonal works and in forest fire fighting services, for less than six months in a financial year, and that no other workers can be employed in temporary job positions. Within the scope of the same Law, 218,000 temporary public workers were transferred to permanent workers or contracted personnel positions. This was an important step to control temporary worker employment. However, this regulation changed in 2017 and 2023. In 2017, Decree Law No. 696, The Ministry of Finance was authorized to extend the working periods of temporary workers for four months. In 2023, Law No. 7447, the ministry to which public institutions and organizations are affiliated authorized to extend the working periods of temporary workers for 11 months and 29 days. With the same Law, a new supplementary article was added to Law No. 5620 stating that based on the length of service, temporary workers can be appointed to the vacant permanent worker positions. This means that the permanent employment of temporary workers became legal.

Subcontracted worker employment is also one of the problem areas of the merit-based public personnel system. This form of public employment is essentially the implementation of the subcontracting regulation in the Labor Law to the public sector, including personnel employment. The practice started to be implemented in the Turkish public personnel system in 1988, Decree No. 318, by allowing third parties to perform auxiliary public services through tenders. In the following years, with new legal regulations, this form of employment has become widespread in public institutions, including local governments and public enterprises. Since subcontracted workers also perform main and permanent public services, but their financial rights and guarantees differ from other public employees this employment form has become one of the problems of the public employment system. On the other hand, the employment of subcontracted personnel has been used for political favoritism as well.

In 2017, Decree Law No. 696, the scope of subcontracted personnel employment was limited and many public institutions, including local governments, were prohibited from using this employment type. However, subcontracting in the public sector was not terminated, and some of the subcontracted, especially those working in public enterprises, were not included in the scope of the regulation. With the same Decree Law, approximately 850.000 subcontracted employees in the public sector were appointed to permanent worker positions as well. However, while other subcontracted workers were transferred to permanent worker

positions, transferring subcontracted personnel working in local administrations to municipal companies was subjected to criticism.

One of the practices that make the public personnel system more complex is changing the status of public employees. Many times, in history, contracted personnel, temporary workers, subcontracted personnel, and externally appointed personnel by proxy were transferred to more guaranteed statuses. As stated before, for temporary workers this practice became a regular procedure by Law No. 7447. Like this, in 2023, Law No. 7433, transferring contracted personnel to civil servant status also became a routine practice. According to this regulation, contracted personnel who have worked in this status for three years will have a right to be appointed as a civil servant.

Although they are not counted as a main employment status; career professions, exceptional positions, and senior executives have a special importance within the scope of the principle of merit. Career professions can be evaluated as exemplary employment status from a merit principal perspective. Because, their admission, advancement, and promotion procedures are tied to objective conditions such as foreign language knowledge, preparing a thesis, and being successful in the exam to be promoted from assistant to career positions. However, this form of employment is criticized as career experts are being employed for the work to be done by normal civil servants. Another criticism about career experts is that in some public institutions, they have better financial rights than the personnel working in the career professions of that institution. In addition to these critiques, the change in the Turkish public personnel system has been towards increasing the number of career expert positions and making available employment of these personnel in flexible status such as contracted and part-time. Therefore, it is ambiguous whether we can still call this employment status “*expert*”.

“*Exceptional positions*” is one of the most criticized issues within the scope of merit. Because the recruitment provisions of the Civil Servants Law do not apply to these positions. The prominent problem regarding this kind of employment is that these positions are being used to become civil servants without attending examinations. The other problem is the constant increase of these positions. After the transition to the presidential government system, senior executive positions, and permanent positions in Turkish public institutions abroad have also turned into a kind of exceptional positions.

According to some scholars, career, and merit principles should be applied together in the public personnel system. However, the transformation regarding senior executives in the

Turkish public personnel system has been in the direction of moving away from the career principle. The terms of service required to rise to senior positions have been weakened and it has been ensured that a person who has never worked in the public sector can be appointed to these positions as well. In addition, contracted employment in these positions has been made possible.

The other merit-related problem regarding senior executives is “*uncertainty*” and “*boundlessness*”. The uncertainty problem is that clear, applicable, and measurable criteria have not been determined for the appointment and dismissal of senior executives. The boundlessness problem is that political powers have unlimited authority to appoint and dismiss senior executives. With the transition to the presidential government system, most of the objective criteria for the appointment of senior executives have been abolished and all authority for the appointment and dismissal of these personnel has been given to the president. Therefore, “*uncertainty*” and “*boundlessness*” remain challenges to be overcome.

The main result obtained from the topics discussed in this study is that there is confusion about the forms of employment in the public sector and this confusion makes it difficult to establish a merit-based public personnel system. To solve this problem, the main principles of public sector employment must be clearly determined again. On the other hand, a strong central personnel institution should be established that will be responsible for all procedures of every public sector employee.