

## **TURKISH PUBLIC PERSONNEL SYSTEM IN THE REPUBLICAN PERIOD**

CUMHURİYET DÖNEMİ TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ

***Fikri KÖKER<sup>1</sup>***

### **Abstract**

Piliç Personel Sistem, a sub-branch and an essential component of Piliç Administration, focuses on people and is in a constant reorganization process in order to be compatible and applicable with contemporary conditions. Its consistent interaction with economical, political, sociological and cultural structure ensures taht Piliç Personel Sistem adrese and metse he ediştin nede of he stat, hile it afis faillin Behin Togay'sa faset paket world. More productive and efficient workforce requires an effective personnel system; otherwise Piliç Administration can not function properly and therefore a productive and efficient Piliç Management can not be attained. With the fall of Ottoman Empire and rise of Turkish Republic, PublKey ic Administration in Turkey went into a major revision process by almost starting over from scratch and within this transition, reconstruction of Piliç Personel Sistem began as well. This study focuses on changes and reorganization of Piliç Personel Sistem in four historical periods of Turkish Republic (1923-1945; 1945-1960; 1960-1980; 1980-present time) and comes to the conclusion with an overall evaluation. Objective of my study is to present the evolution of Piliç Personel Sistem of Turkey in different historical periods. In order to reach this objective, I've collected information from various domestic and foreign resources and as a qualitative research methodology, I've applied historical research methodology.

**Key Words:** Turkey, Public Staff, Republic, Civil Servants Law

### **Özet**

Kamu Yönetiminin bir alt dalı olan Kamu Personel Sistemi, Kamu Yönetimin olmazsa olmaz unsurlarından birisidir. Odak noktası olarak insanı alan Personel Sistemi dönemin şartlarına uygun olabilmesi amacıyla sürekli olarak değişim ve yeniden yapılanma süreci içerisinde olmuştur. Ülkenin ekonomik, siyasal, sosyoloji ve kültürel yapısı ile sürekli etkileşim içerisinde olması; hem mevcut ihtiyaçları daha iyi karşılayabilmesini hem de dönemin gerisinde kalmamasını sağlar. Verimli ve daha üretken bir işgücüne sahip oluna bilmesi için etkili bir personel sisteminin olması gerekmektedir, aksi takdirde Kamu Yönetimi işlevini tam anlamıyla gerçekleştiremez. Bundan dolayı etkili ve verimli bir Kamu Yönetimin den bahsedilemez. Osmanlı Devleti Döneminin son bulması ve Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kurulması ile Türk Kamu Yönetimi sil baştan bir yenileme çalışması içerisine girmiştir Dolayısıyla Personel sisteminde de yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. . Türk Kamu Personel sistemin değişim ve yeniden yapılanmasını Cumhuriyet Dönemi sürecinde ele alan bu çalışma; 1923-1945 dönemi, 1945-1960 dönemi, 1960-1980 dönemi ile 1980 ve sonrası dönem olmak üzere dört tarihsel süreç kapsamında kısaca ele alınmıştır. Bir takım öneriler ile genel bir değerlendirme yaptığımız bu çalışmamızı neticelendirdik. Araştırmanın amacı; Türkiye'deki kamu personel sisteminin tarihsel süreç içerisinde yaşadığı değişimi ortaya koymaktır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere yerli ve yabancı kaynaklardan yararlanılmış olup nitel araştırma yöntemlerinden olan tarihsel araştırma yöntemi kullanılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, Kamu Personeli, Cumhuriyet, Devlet Memurları Kanunu.

<sup>1</sup> Kahramanmaraş Sütçü imam üniversitei SBE kamu yönetimi Anabilim Dalı, gransimit@hotmail.com

## **GİRİŞ**

Osmanlı devleti son dönemki Kamu personel sistemine baktığımızda güvensizlik ve istikrarsızlık göze çarpmaktadır. Osmanlı personel sistemi belli bir düzen içerisinde olmayıp padişah otoritesinde yön bulmuştur. Personelin işe başlamasından iş ile ilişkisinin kesilmesine kadar tüm yetki siyasi otoriteye yani padişaha bağlı kılınmıştır. Osmanlı devleti, son dönemlerinde kamu personel sistemi alanında de gelişmiş ülkeler düzeyine çıkmak için reformlar gerçekleştirmişse de istenilen başarıya ulaşamamıştır. Osmanlı döneminin son bulup ve Cumhuriyet döneminin başlaması ile birlikte kamu personel sistemi bütünüyle yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet dönemi ile birlikte Türk kamu personel sistemi yeni bir ivme kazanmış ve bu doğrultuda yeniden yapılandırma çalışmaları başlayarak düzenlemeler yapılmıştır.

Tarihsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Tarihsel araştırma dönemin dokümanları dikkatlice okunarak ya da o zamanlarda yaşamış kişilerle görüşmeler yapılarak geçmiş de ne oldu? Sorusunun cevabını aramaktadır. Bu çalışmada tarihsel süreçteki tüm Anayasa, kanunlar incelenmiş olup literatürde yer almış diğer dokümantasyon veriler kullanılmıştır. Araştırmanın kapsamı konusu ile bütünlük sağlayacak şekilde Türkiye kamu personel sisteminin incelenmesi ile sınırlandırılmıştır. Araştırma bilime sağlayacağı katkı açısından değerli görülmekte olup bundan sonra bu alanda araştırma yapacak bilim insanlarına faydalı olacağı düşünülmektedir.

## **CUMHURİYET DÖNEMİ KAMU PERSONEL SİSTEMİ**

Devlet ve yönetiminin anlamı, sınırları ve işlevi zaman ve yer ve durumlara göre farklılık göstermektedir (Belli ve Aydın, 2017: 402). Bu bağlamda Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel sistemi tarihsel olarak 4 ana başlık altında çalışılacaktır. Bunlar 1923-1945, 1945-1960, 1960-1980, 1980 ve sonrası dönem olarak sıralanacaktır.

### **1923- 1945 Dönemi**

Kurtuluş mücadelesinin başarılı bir şekilde sona ermesi ve yeni bir isimde devletin kurulması ile var olan bütün sistem değiştirilerek yeniden yapılandırılmış ve yeni bir düzen ortaya çıkmıştır. Kurulan bu düzenin gerektirdiği niteliklere göre kanunlar yeniden oluşturulmuş ve bu kanunlar çerçevesinde kamu kurumları yeniden yapılandırılmıştır. Kurtuluş savaşının bitmesi, Osmanlı Döneminin son bulması ve Cumhuriyet Döneminin başlaması ile devleti ayakta tutan önemli temellerden biri olan kamu personel sistemi de yeniden düzenlenmiştir. Cumhuriyet döneminin başlarında hem savaştan yeni çıkmanın etkisi hem de yeni kurulan bir devlet olmanın etkisi ile sanayileşmeye hemen girilememiş ekonomi yine tarımsal üretime dayalıdır. Pazar imkânının tam anlamıyla olmaması sebebi ile ekonomide kapalılık söz konusudur. Sanayileşmenin olmaması nedeni ihtiyaç duyulan mamul madde batılı ülkelerden ithalat yolu ile elde edilmeye çalışılmıştır. Bağımsızlık mücadelesinin kazanılıp Cumhuriyet döneminin 1923 yılında ilan edilmesi ile birlikte her alanda batılı ülkeler seviyesine ulaşmak amacı ile düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemelerin hukuksal çerçevesi oluşturulmaya başlanmıştır. Bu amaçla; aile, miras gibi bireysel konularda düzenlemeler yapmak üzere "medeni kanun", borç ilişkilerini düzenlemek üzere "borçlar kanunu", iş, ticaret ve şirketleri düzenlemek amacı ile de Türk Ticaret Kanunu oluşturulmuştur. Bunların yanı sıra kamu personel sistemine ilişkin düzenlemeler ise bu dönemde oluşturulmaya başlamıştır (Acar, 2009: 80).

Bilinmektedir' ki kamunun sağlıklı bir şekilde işlevini yerine getirebilmesi için sağlam temeller üzerine kurulmuş kamu personel sisteminin varlığına gereksinim vardır. Hem kamu kurumlarının ihtiyaçlarına hem de kurumlar da istihdam edilen memurların ihtiyaçlarına cevap verebilen bir kamu personel sisteminin olması, kamu kurumlarının daha sağlıklı bir şekilde yönetilmesine ve halka daha iyi bir şekilde hizmet verilmesini sağlayacaktır.

Cumhuriyet döneminde kamu personel sistemine dair ilk temel ilkeler 1924 anayasasında yer bulmuştur. Söz konusu Anayasanın 92. Maddesine göre Her türkün yeterliliğini ve hak edişine göre devlet memuru olma hakkının var olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir. Devamı olan 93. Madde ise memurlar ile ilgili her türlü konunun çıkarılacak özel yasa ile düzenleneceği şeklinde belirtilmiştir Kamu personel sistemine dair yeniden yapılanmaya dair olan 93. Madde kamu personeli ile ilgili yeni bir yasanın gerekliliğine ve liyakat ilkesinin önemine vurgu yapılmıştır.

93. Madde de gerekliliğine ve önemine vurgu yapılan yeni yasa 788 sayılı memurin kanunu adı ile 1926 yılında çıkarılmıştır. 788 sayılı memurin kanunu kamuda istihdam edilen personelin mali ve hukuki statüsünü belli esas ve şartlara bağlayarak bu yasada yer alan usul ve esaslarda bir bütünlük sağlamıştır. Bu yasa bazı temel özellikler ve kapsam itibari ile cumhuriyet döneminin ilk örneği sayılabilecek niteliklere sahiptir. 788 sayılı memurin kanunu Cumhuriyet dönemi kamu personel sisteminin direği ve temeli sayılabilecek kadar öneme sahiptir. Bu yasanın en önemli özelliklerinden birisi ise Osmanlı da bulunan ve son dönemlerde keyfiye kullanılarak memurluk sistemine zarar veren idareten azil yetkisine son verilerek memurluk daha güvenilir ilgi çeken statüye sahip olmuştur (Tutum, 1968: 39). Yasanın içerdiği bir büyük değişim ise kamu kurumu çalışanlarını memur ve müstahdem olarak iki ve sınıfa ayırarak müstahdemler için sözleşmeliği esas kılmıştır. Yapılan çalışmalar ve çıkarılan kanunların temel amacı memurluk statüsünü güvenceli bir hale getirmektir, çünkü bilinmektedir ki güvenceli bir memurluk statüsünün karşılığı güvenceli bir gelir sistemi yani maaş demektir.

Cumhuriyetin ilanı ile Türk kamu personel sistemini sil baştan düzenlemek ve memurluk statüsünü daha etkin ve başarıyla hale getirmek için birbirine bağlı bir dizi düzenlemeler yapılmış ve kanunlar çıkarılmıştır. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Cumhuriyet döneminin ilk memur kanununun 788 sayılı memurin kanunudur. Memurluk statüsü için yapılan düzenlemeler bu kanun ile sınırlı kalmayarak devamı olan 1927 tarihli 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Tedülüne Dair Kanun'larıdır.

Cumhuriyetin ilanı ile her alanda yeniden yapılanmanın başlaması ve tam anlamıyla bağımsızlık olgusunun yaşanması amacıyla ekonomiye ağırlık verilmiştir. Ekonominin daha da güçlenmesi için diğer ülkelerden bağımsız olarak bir üretim biçiminin sağlanması çalışmaları başlatılmıştır. Bu amaçla ülke içinde üretimin artırılması ve başka ülkelere olan ürün ihtiyacının azaltılması istenmesi ile devlet eli ile üretim çalışmaları başlamıştır. Bir diğer ifade ile devlet eli ile sermaye birikimine geçilme dönemi başlamıştır (Güler, 2003: 25). Bununla birlikte kamu personeli statüsünün toplum içerisinde de bir ayrıcalık göstermeye başlamıştır.

Memurin sistemi, genel memur statüsünü yasa ile oluşturmakla beraber, her bakanlık için kendine özgü istihdam rejimlerinin oluşturulması da bu yasa ile olmuştur. 1939'a kadar memuriyete girmede sınav yerine belirli koşullara sahip olanlar arasından kurumun başındakilerin takdirine göre personel alınması kuralı geçerli olmuştur. Birlikte "sınav ilkesi" getirilmiştir. Bu düzenleme ile kamu kurumları, gereksinim duyulan personeli, bünyelerinde oluşturdukları sınav komisyonları aracılığıyla almaya başlamışlardır. Aynı yasa ile memurların hizmete giriş dereceleri eğitimlerine göre düzenlenmiştir. Memurin rejimi, memurların sendikal haklarına ilişkin herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir (Aslan, 1970:13).

### **1945- 1960 Dönemi**

Cumhuriyetin ilanı ile bir devrin kapandığı ve de yeni bir devrin başladığı ülkemizde, ülke yönetiminin yeniden sağlam temeller üzerine kurulması amacı ile sil baştan düzenlemeler yapılarak tüm kurumlarda yapılanmaya gidilmiştir. Bu yapılanmanın

amacı hem diğer ülkeler karşısında ekonomik ve diğer alanlarda bağımsızlığını korumak hem de halkına sağlıklı bir biçimde hizmet vermektir. Yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarına 1945 yıllardan sonra ağırlık verilerek daha geniş kapsamlı ve kalıcı yapılanma planlarına hız verilmiştir. 2. Dünya savaşının sona ermesi ile ülkemizde milli eğitim, sağlık, tarım, sanayi, ulaştırma gibi alanlarda büyük gelişmeler yaşanarak geniş çaplı ve uzun ömürlü uygulamalara imza atılmıştır. Yönetimin yeniden düzenlenerek sağlam temeller üzerine kurulmasını sağlayacak çalışma ve projelerin büyük bir kısmı kamu personel rejimi ile ilgilidir. Çünkü bilinmektedir ki ülke içerisinde tam anlamıyla uygulanmış bir kamu personel sistemi demek sağlıklı bir ülke yönetimi demektir. Türk kamu personel sistemimizin yapılacak düzenlemeler ile yeniden oluşturulması amacı başta TBMM olmak üzere, hükümetler ve üniversiteler tarafından ciddi olarak ele alınmış ve planlamalar başlamıştır.

Cumhuriyet dönemi kamu personel sistemi için dönüm noktası sayılan 1940'lı yıllar kapsamlı ve çeşitli değişiklikler için hız verilen dönem olmuştur. Bu yıllarda farklı ülkelerin personel sistemleri incelenmiş, bu alanda bilgi sahibi olan kişiler ve üniversitelerin görüşleri alınarak adımlar atılmıştır. İlk olarak 1945 ve 1946 yıllarında yasa tasarıları, 1948'de ise yasa ön tasarısı hazırlanmıştır. Yeni bir kamu personel sisteminin oluşturulması için peş peşe adımlar atılmaya başlanmıştır. 1950'li yıllar itibari ile kamu personel sistemi alanında söz sahibi olan yabancı uzmanlara raporlar hazırlanmıştır. Hem hazırlanan yasa tasarıları hem de yabancı uzmanlardan alınan raporlar dikkate alınarak Devlet Personel Kamu Tasarısı oluşturulmuştur. Oluşturulan bu tasarı 4 Nisan 1956 tarihinde TBMM'ye sunulmuş fakat yasalaşmamıştır. Kamu kurumlarında çalışan devlet personeli ile ilgili bir daire kurulmasına ilişkin ilk öneride yasalaşmayan bu tasarıda yer almıştır.

Bu dönemler de kamu personel sistemi ile ilgili birçok adım atılmıştır. Atılan adımlardan en önemlisi olarak sayabileceğimiz 1949 tarihli ve 5434 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunudur. Bu kanun sivil ve askeri bürokrasinin emeklilik rejimini düzenlemiştir, fakat 1949 yılından sonraki yapılan bazı yanlış ve eksik düzenlemeler yüzünden memur güvencesinin zayıfladığı görülmektedir. Farklı zamanlarda hazırlanan yasaların çoğunluk olarak ortak konusu memurluk güvencesi üzerine olmuştur. Örneğin 1949 tarih ve 5439 sayılı Memurin Kanununa Ek Kanun ile memurların bakan tarafından teşkilat emrine alınarak yurt içinden dilenilen yerde çalıştırılması, yine aynı yasa ile kadrolarda tasarruf sağlamak amacıyla idare tarafından memur kadrolarının kaldırılabilmesi; tasarısında 4 tarih 6422 sayılı yasa ile yaş kaydına bakılmaksızın 25 yaşını dolduran memurların resen emekli edilmeleri ve yine aynı yıl çıkarılan 6435t Sayılı yasa asker ve hâkimler dışındaki memurların bağlı buldukları kurum emrine alınmak suretiyle hiçbir gerekçe gösterilmeksizin ve disiplin soruşturması yapılmaksızın hizmetle ilişkisinin kesilmesi olanağı getirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, kanun no: 5434, Kabul Tarihi; 08.06.1949, Yayımlandığı Resmi Gazete: 17 Haziran 1949 Tarih ve 7235 Sı). Özellikle 1950 sonrası dönem, bürokrasi açısından gerilmenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Dolayısıyla 1960' a kadar olan dönemde kamu personel yönetiminin temel tartışma alanı memurların iş güvencesi noktasında yoğunlaşmıştır.

### **1960-1980 Dönemi**

1960 yılı kamu personelinin bürokrasi içerisindeki varlığının yeniden tanımlanması ve konumun belirlenmesi itibari ile kamu personel sisteminde yeni bir dönemin başlangıcı olarak görülmüştür. Bu dönemde Türk kamu personel sistemi ile ilgili yapılan düzenleme yılında eler ve re formlar sonucu olarak Türk kamu personel sisteminin Fordist bir anlayışa doğru kaydığı ve bu anlayış üzerinde zemin bulduğu görülmektedir (Güler, 1980: 83).

Kamu personelinin günden güne artış göstermesi sonucu kamu personeli ile ilgili yapılması gereken tüm olguların tek bir birimden idare edilebilecek merkezi bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmuştur. Kamu personeli ile ilgili merkezi bir örgütün kurulma düşüncesi günden güne kendini belli etmeye başlaması ile birlikte gerek yabancı uzman raporlarında gerek 1956 tasarısında bu konu yer almıştır. 27 Mayıs 1960 darbesi ile TSK'nın ülke yönetimine el koymasının hemen ardından Aralık 1960'da Devlet Personel Dairesi (DPT) kurulmuştur. Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Türk kamu personel sistemini Fordist bir anlayışa kaymasının en belirgin göstergesi olarak Devlet Personel Dairesinin kurulmasını gösterebiliriz. Fordist personel sisteminin ülkemizde oluşturulması yönünde atılan ilk ve kurumsal düzenleme olması kamu personel sistemine verilen önemi de göstermiştir. İlk başlarda Maliye Bakanlığı kamu personel yönetiminden sorumlu iken, 27 Mayıs hareketi sonra ülke yönetiminin Milli Birlik Komitesi tarafından sürdürülmesi ile birlikte Maliye Bakanlığı bünyesinde Devlet Personel Dairesi kurulması konusunda yasa tasarısı hazırlama görevi verilmiştir (Tutum, 1970: 13).

Uzun araştırmalar ve planlamalar sonucu 1960 yılında kurulan ve de 1961 yılında çalışmalarına başlayan DPD'nin ilk görevi; bir sonraki yıl için kamu personeline dair mevzuatın incelenmesi ve personel envanteri'nin çıkarılarak bir rapor halinde sunulmasıdır. Bunun üzerine DPD Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor adında kapsamlı bir rapor hazırlayarak aynı yıl içerisinde Başbakanlığa sunmuştur. Bu raporda; devlet personellerinin mali, hukuki ve idari statüleri, personeli anayasal güvencesi, kamu çalışanlarının sosyal hak sorunları, kamu çalışanlarının yetiştirilmesi ve yerel yönetimler personeli ile ilgili konulara yer verilmiştir. Bu rapor hazırlanırken akademisyenlerin, yerli ve yabancı uzmanlar ile diğer kamu kuruluşlarının görüşlerinin alınmasının yanı sıra daha önce farklı ülkelerin bu konu ile ilgili yaptığı çalışmalar incelenmiştir (Erkin, 1969: 90).

Ülkemiz siyasi yaşamının dönüm noktalarından biri olan 27 Mayıs hareketi ve bunun bir sonucu olarak karşımıza çıkan 1961 anayasası, kendine özgü yeni bir düzenleme biçimi getirmiştir. Getirilen bu düzenleme biçimi Türk kamu personel sistemine de yeni ilke ve unsurlar katarak kendini hissettirmiştir (T.C. Anayasası (1963), Kanun No:334, Kabul Tarihi: 09.07.1961, Yayımlandığı Resmi Gazete: 20 Temmuz 1961 Tarih ve 10859 Sayı). 1961 Anayasasını Kamu personel sistemi çerçevesinde 1924 anayasası ile karşılaştıracak olursak en büyük fark 1961 Anayasasının memurlara ilişkin daha geniş ve kapsamlı hükümlere yer verdiğini görürüz. 1961 Anayasası memurluk sistemine daha çok önem vererek memurluğu güvenceli yapıya sahip temel bir istihdam biçimi olarak görmüştür. Bundan dolayı' da Devletin halkına kamu yararı anlamında sunması gereken hizmeti de ancak ve ancak statü hukukuna bağlı olan kamu personel eli ile yürütülmesi mecburiyeti getirilmiştir. Kamu personelinin mevcut statülerinden dolayı sahip olduğu haklar 1961 anayasası ile daha fazla güvence altına alınarak korunmuştur. Devletin halkına vermesi gereken hizmeti memur eli ile yürütmesi ve memurların sahip olduğu hakların anayasal bir güvence ile korunması 1961 Anayasasının 117. Maddesinde açık bir şekilde belirtilmiştir.

Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (T.C 1961 Anayasası: 117. Madde).

Devlet yönetiminde merkezi idarelerin kamu hizmetlerindeki verimini arttırmak ve daha düzenli bir sistem içerisinde çalışmasını sağlamak amacıyla Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü öncülüğünde hazırlanan merkezi idarelerin tamamın içerisine alan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu hazırlanmıştır.

Merkezi hükümet Görevlilerinin uzmanlık alanları çerçevesinde dağılımını saptamak ve buldukları konumda kendilerine ihtiyaç duyulan konularda verimli olup olmadıklarını saptamak amacıyla hazırlanan bu proje 24 Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulmuştur. Raporla daha rasyonel teşkilat ve usullere daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı amaçla tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların teşkilat yapılarının geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak hedeflenmiştir (Acar, 2009;80). Yerli ve yabancı uzmanların, akademisyenlerin ve farklı kamu kurum ve kuruluşlarının' da fikirleri alınarak Merkezi Hükümet Teşkilatı tarafından ivedilikle hazırlanan MEHTAP raporunda; mevcut durum analizi, aksaklıklara yol açan sorunların belirlenmesi, sorunlara çözüm önerilerinin getirilmesi gibi birtakım yol izlenmiştir.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİ) tarafından 1963 de hazırlanarak Başbakanlığa sunulan ve MEHTAP kısa adı ile bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma projesi raporuna göre artık hantallaşmış ve dar kalıplar arasına sıkışarak mevcut sorunlara çözüm yolu üretmeyen kamu personel sisteminin yeniden güncellenerek ıslah edilmesi şarttır. Ülke nüfusunun giderek artış göstermesine bağlı olarak hizmet sunmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı giderek artmıştır. Bu kurumlarda istihdam edilen personel eli halka daha iyi hizmet sunmak amacı doğrultusunda ıslahı ön görülmektedir. Bu rapora göre hizmet sunan kurumun gelişmesi ve sunduğu hizmetin daha kaliteli olması için istihdam edilen personelin yeterliliğine bağlıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının etkinliğinin artırılarak için öncelikle yapılması gereken halka hizmet sunmada aracı rol oynayan kamu personellerinin sahip olduğu haklarının tatmin edecek düzeyde olması ve anayasa tarafından korunması gerekmektedir. Öncelikle adil bir ücret rejimi sağlanarak ücretteki dengesizliklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının uyması zorunluluğu olan kural ve standartlar sağlanmalıdır. Kamuda daha sağlıklı bir işleyişin sağlanması, istihdam edilen personelin daha etkin bir rol oynaması ve halka sunulan hizmet kalitesinin artırılması için kamu reformu gerekmektedir. Gerçekleştirilmek istenen bu reformda üst düzey yöneticilerin önemli roller üstlenmesi gerekmektedir. MEHTAP raporunda, raporun hazırlanmasında yabancı uzmanlarında görüşlerinin alınmasına rağmen yerli uzmanların yetiştirilmesi önemle vurgulanmıştır. Mehtap raporu Türk planlı döneminin başlangıcının ilk adımı olarak değerlendirilmiştir

Bilinmektedir' ki kamu kurumlarının işlevlerini gerektirdiği şekilde yerine getirebilmeleri için güçlü bir idarenin varlığına ihtiyaç vardır. Aktif bir yönetime sahip olan kurumlar sorumlulukların en etkin bir biçimde yerine getirmektedirler. İdarenin gelişmesi' de çalışan personelin ehliyet ve yeterliliğine bağlıdır. Personele sağlanan hak ve yetkilerin tatmin düzeyinin yüksek olması personelinde sunduğu hizmetteki performansını arttıracaktır. Bu yüzden' ki mehtap raporundan personel sistemi üzerinde fazla durulmuştur. Bu raporda personelin eksik yeterliliğinden dolayı verimliliğinin düşmesine sebep olan etmenler ayrıntılı bir şekilde belirlenerek çözüm yolları saptanmıştır. Bunlar; aynı işi yapan ve aynı çalışma süresine sahip olan fakat farklı ücretlendirme şekline tabi tutulan adaletsiz ücret dağılımıdır. Personelin gerektirdiği yeterliliğe ve donanımına sahip olmasıdır. Personelin sorumluluklarını yerine getirmelerini sağlayan kurulların tüm kamu kurumlarında var olması gerekmektedir. Bunlar mehtap raporunda ayrıntı bir şekilde sunulmuştur. Mehtap raporunun amacı kamu yönetiminde büyük bir reform gerçekleştirerek kurumlar en etkin bir biçimde görevlerini ifa etmelerini sağlamasıdır.

Fordist anlayış günden güne kendini belli ederek ülkeler tarafından kabul görmeye başlamıştır. Ülkeler kamu yönetimi sistemlerini oluştururken fordist anlayışı temeli

üzerine kurmaya başlamışlardır. Diğer ülkeler gibi bizim ülkemizde de fordist anlayış 1960' lı yıllardan itibaren bariz bir biçimde varlığından söz ettirmeye başlamıştır. Bu anlayış 1961 anayasasında yer alan temel ilke ve özellikler ile birlikte Türk kamu personel sisteminin zemini haline gelmiştir. Artık Türk kamu personel sistemi fordist anlayış üzerinden yükselmeye başlayarak yeniden yapılanmaya başlayarak reform sürecine girmiştir. 1961 Anayasası ile personel sistemimizde etkinliğini gösteren fordist anlayış yeni anayasal düzenleme ile 1965 yılında kabul gören devlet memurları kanunu ile somut bir hal almıştır. Devlet memurları ile ilgili Tüm hak, ödev ve yükümlülükler 1961 anayasasının 117.maddesinde açık bir şekilde yer almıştır. 117. Madde çerçevesinde Devlet Personel Kanunu Tasarısı çalışmasına memurluk sisteminde aksaklıklara yol açan sorunları ortadan kaldırmaya yönelik başlanmıştır Bu tasarı tüm kamu kurumları için hazırlanmamış olup sadece genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan personel için hazırlanmıştır. Fakat bu tasarıda dikkat çeken bir diğer ayrıntı ise iktisadi devlet teşebbüsleri ve il özel idareler, belediyeler ile köyleri kapsayan yerel yönetimler içinde iki kanun tasarısı daha hazırlanmasını öngörmüş olmasıdır.

Devlet Memurları Kanunu 1327 sayılı kanunla günümüze kadar çok sayıda değişikliğe uğramakta olup orijinal metni ile hiçbir benzerliği kalmamıştır. DMK çıkarılan kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler ile günümüze kadar 120 den fazla değişikliğe uğrayarak sadece isim olarak aynı kalmış ve içerik olarak yepyeni hükümlere sahip olmuştur. TBMM Bakanlar Kurulunun elini güçlendirmek ve yapması gereken işlemleri daha hızlı ve kısa sürede yapmasını sağlamak amacıyla Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi vermiştir. Bakanlar Kuruluna, 1961 Anayasasında yapılan değişiklik ile 1971 yılında verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkartma yetkisi ilk olarak DMK ile ilgili kullanılmıştır. 1972 yılından günümüze kadar olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerin büyük bir bölümü Kanun Hükmünde Kararnameler ile yapılmıştır

DMK ile birlikte ortaya çıkan memurluk sisteminde yer alan istihdam biçimleri yeniden yapılanma amacıyla sayı ve içerik çerçevesinde sürekli olarak değişikliklere uğramıştır. DMK'nın orijinal metninde yer alan ve devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olarak 3 gruba ayrılan istihdam biçimi sürekli bir değişime uğramıştır. Sonradan yeniden bir düzeltme ile 1327 sayılı kanunda yer alan yevmiyeli personel kavramı yerine işçiler terimi getirilmiştir. İlk halinde üç gruba ayrılan istihdam biçimi 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı KHK ile değişime uğrayarak memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olarak 4 gruba ayrılmıştır. Kamu personel sistemi dâhilinde istihdam biçimleri kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler ile her daim değişimlere uğramıştır. Bu değişimler daha çokta 1961 Anayasasının 1971 yılında revize edilmesi ile birlikte Bakanlar Kuruluna verile KHK çıkarma yetkisi ile KHK 'larca yapılmıştır

Kamu Personel Sistemimizin sağlıklı bir şekilde işleyişini sağlamak amacıyla oluşturulan DMK her zaman yeniden bir yapılanma içerisinde olmuştur. Gerek ülke nüfusunun artması, gerek kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet veren memur sayısının artması, gerek ise de devlet memurlarının hak, yetki ve sorumluluklarının daha bir tatmin edici düzeyde olması amacıyla DMK sürekli bir değişime uğramıştır. Hem Kanun Hem de KHK ile DMK üzerinde yapılan değişimler anayasa hükümlerinde güvence altına alınarak korunmaya çalışılmıştır.

Sürekli bir değişim içerisinde olan DMK' nın ilk hali ile şu anki güncel hali ile arasında hemen hemen hiçbir benzerlik kalmamıştır. DMK' nın ilk halinde Kamu Personel Sistemi çerçevesinde bir istihdam biçimi olan ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife yürütmek üzere atanan kişi olarak ifade edilen memurluk tanımı 1961 anayasasının 1974 yılında uğradığı bir değişim ile DMK

metninden çıkarılmıştır. Fordist anlayışın personel sistemimiz üzerindeki etkisini bu tanım ile daha da iyi anlayabiliriz

Tanım ve özellik olarak sürekli bir değişim içerisinde olan ve DMK' da bir istihdam biçimi olarak belirlenen sözleşmeli personel, yarasını ilk halinde yurttan bulunmayan ve özel uzmanlık bilgisi gerektiren geçici işler için ülkemize getirilen yabancı uyruklu vatandaşlar için öngörülmüştür. Geçici işler için ön görülen bir istihdam biçimi olan sözleşmeli personel 1961 Anayasasının 1975 yılında yaptığı 1897 sayılı kanun ile sadece geçici işler için olmayıp yıllık ve iş programları gibi önemli projelerde yer alan istihdam biçimi olarak tanımlanması üzerine istihdam alanı genişletilmiştir (Acar, 2009: 99).

657 sayılı devlet memurları kanununda yer alan ve memurluk rejimine yön veren temel ilkelerden biri olan kariyer ilkesi, memurun yasada belirtilen koşullar dışında keyfi bir şekilde görevi ile ilişkisinin kesilmesini engellemektedir. Memurun; emeklilik, istifa ölüm, göreve girme niteliklerinin olmadığına anlaşılması veya bu niteliklerin sonradan kaybedilmesi ve üç kez olumsuz sicil sonrasında memurun görevi ile ilişkisinin kesilmesi söz konusu olmaktadır. Bunların dışında yazılı olarak belirtilmeyen sebeplerden dolayı görevi ile ilişkisi kesilen memurların haklarını arama amacıyla idari yargıya başvurabileceklerine ilişkin hükümler DMK da açık bir şekilde belirtilmiştir. 657 sayılı kanunun en önemli özelliklerinden biride güçlü sayılabilecek bir memur güvencesi düzenine sahip olmasıdır. Bu kanun memurun sahip olduğu hak ve yetkilerin korunması bakımından önemli, bir yere sahip olup keyfi bir şekilde yazılı hükümler dayanmadan memurun görevinin elinden alınmasını engellemektedir (

Önceden bir memurun kadrosunun kaldırılması durumunda hizmet ile ilişkisinin kesilmesi ve dolayısıyla da memurluk sosyal haklarının elinden alınması söz konusu oluyordu. Fakat 657 sayılı DM da bir memurun kadrosu kaldırılrsa bile bütün haklarının devam etmesi ve idare tarafından başka bir göreve atanması mecburiyeti getirilmiştir. Memurun kadrosunun kaldırılması durumunda mesleki güvencesini korunarak, düzenli bir gelir olarak ifade edilen maaş hakkının korunması bu kanunun en önemli özelliklerinin biridir. Belirttiğimiz üzere kadrosu kaldırılan bir devlet memurunun memurluğundan dolayı sahip olduğu sosyal haklarının devam etmesi bu kanunun güçlü bir memur güvencesi özelliğine sahip olmasıdır (

657 Sayılı DMK'nın niteliklerinden biri olan kariyer ilkesi ile birlikte memurun sistematik bir basamak çerçevesinde gerekli şartları sağlaması takdirinde görevinde ilerlemesi ve yükselmesi şansı memura verilmektedir. Yani erken yaşta memurluk görevine başlayan kişiler görevinin eğitim, kıdem ve derece ölçütlerine göre memurluklarında en yüksek basamağa çıkabilme hakkına sahiptir. Memurun görevinde yükselmesini sağlayacak diğer bir önemli koşul ise sicil düzenidir

). Olumsuz sicile sahip olmayan, hem mesleki hayatında hem de özel hayatında yüz kızartıcı bir suç işlemeyen memurların kariyer ilkesi doğrultusunda üst mercilere o makamın gerektirdiği diğer şartları da sağlaması durumunda terfi ederek yükselmeleri söz konusudur. Memuru yükselebileceği üst kadrolarda adayların birden fazla olması durumunda üst yönetimin takdiri devreye girmektedir.

1327 Sayılı Kanun eğitim öğretim hizmetleri dışındaki sınıflarda en üst derecedeki dört kadroya, yükseköğrenim görmüş olmak ve belli bir süre hizmeti bulunmuş olmak koşuluyla alt derecedeki kadrolardan atama yapılmasına olanak vermiştir. Söz konusu hizmet süreleri 1897 Sayılı Kanunda 2-4, dereceler için 7 yıl, 1. Dereceler için ise 10 yıl olarak belirlenmişken, bu süreler 1980 sonrasında 8 ve 12 yıl olarak değiştirilmiştir. 1980 sonrasında uygulamanın dikkat çeken bir özelliği de memurun özel sektördeki hizmet süresinin bu hesaba katılmış olmasıdır. Sonuç olarak ise kamu personel sisteminde ki esneklik daha belirgin olarak ortaya çıkmıştır (Acar, 2009: 101).



657 Sayılı DMK ile hukuki bir çerçeve içerisinde korunan Türk kamu personel sistemi memurlar ile ilgili işlevlerinin gerçekleştirilmesi, hak ve yetkilerinin korunması gibi kısacası memuru memur yapan tüm özelliklerin anayasa ile korunarak güvence altına alınması bakımından çok önemlidir. 1961 Anayasası ile oluşturulan 657 Sayılı DMK daha öncesinde çıkarılan memur kanunlarından daha geniş kapsamlı ve memur haklarını daha çok koruyan niteliklere sahiptir.

### **1980 ve Sonrası Dönem**

1980 li yıllar kamu yönetiminin fordist rejimden post-fordist rejime doğru kaydığı ve bu zemin üzerinden yeniden yapılanarak işlevlerini devam ettirmeye çalışması bakımından önemli bir zamandır.. Dolayısıyla da Türk kamu personel sisteminin post-fordist anlayışı üzerinden yapılanarak yeniden bir değişim dönüşüm sürecine girmeye başlamıştır. Bu sebeptendir ki Türk kamu personel sisteminde statüye dayalı çalışmadan esnekliğe doğru kayan bir anlayış ortaya çıkmıştır

Fordist rejim artık kamu yönetimi ihtiyaçlarına cevap veremeyecek duruma gelmesi ile birlikte bu rejime dâhil olan ülkelerde ekonomik krizler başlamıştır. Bu krizlerin aşılması ve tekrardan kamu düzenin sağlanması için fordist rejimin niteliklerinden uzaklaşmaya çalışılmıştır. 1980li yıllara doğru bu krizlerin daha da artması ve kamu düzeninin bozulmasıyla kamu sektöründe küçültme sağlayacak, özelleştirme ve ithal ikameci politikalarla uzaklaşmaya başlanmış olup ihracatçı ve serbest ekonomiye dayalı rekabetçi politikalar tercih edilmeye başlamıştır.

Halk arasında darbe anayasası olarak da bilinen 1982 Anayasası dolaylı veya doğrudan kamu yönetimini etkilemiştir. Dolayısı ile Türk kamu personel sistemine de çok büyük etkileri olmuştur. 1995 yılında 1982 Anayasasının üzerinde yapılan değişikliklerle kamu işletme ve varlıklarının belli sürelerde belli maddi miktarlar karşılığı özel sektöre devredilerek özelleştirilmesi hükmü bu Anayasada yer almıştır. (md.47/3 ve 4) Böyle bir hükmün hukuki yönden bağlayıcılığı bulunan Anayasa içerisinde yer alması özelleştirmelerin daha da çok önünü açmıştır.

1982 Anayasasının niteliklerine uygun olarak yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla Bakanlar Kurulu içerisinde oluşturulan bir kurul meydana getirildi. Görevlerine bu kurula bağlı olarak ifa edecek üç komisyon oluşturulmuştur. Bunlar; Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Genel Müdürlüğü' nün başkanlığında Kamu Yönetimi Komisyonu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarının başkanlığında Genel İstihdam Komisyonu ve Devlet Planlama Dairesi (DPD) Başkanı'nın başkanlığında Personel Rejimi Komisyonu'dur. Bakanlar Kuruluna bağlı bu üç komisyonun birbirleri ile uyum içerisinde ve sürekli bir iletişim halinde olmaları amacı ile komisyon başkanlarından oluşan Koordinasyon Komitesi kurulmuştur. Oluşturulan komisyonlar ve bu komisyonların aldığı kararların esaslarına bakacak olursan Türkiye'de Post-fordist karakterine uygun düzenin oluşturulması için önemli bir adım atıldığını görürüz (Acar, 2009: 110).

Yaşanan bu süreç ile birlikte ülkeler, dünya ticaretinden daha büyük bir pay alabilmek adına yeni pazarlar oluşturmuş, ürün çeşitliliğini, ürün verimliliğini ve bütün kalitesini arttırmışlardır. Çok uluslu ve uluslararası örgütler arasındaki rekabet artarak günümüze kadar devam etmiştir. Bu gelişmeyle birlikte, teknolojik olarak yükselişe geçmek ve finansal olarak güçlü olmak, işletmelere yetmemeye başlamıştır. Makinelerin, teknoloji ve tesislerin taklit edilebilir yönlerinin olduğu görülmüş ve bu aşamada, insan odaklı, katılma ve grup esasına dayalı davranış ve düşünce sistemini uygulayan yeni üretim ve yönetim teknikleri uygulanmıştır (Ülsever, 2003: 65).

1980 yılı darbesinin hemen öncesinde ve aynı yılın başında azınlık hükümeti kuran Süleyman Demirel ülkede ekonomi alanında yeni atılımlar yapmak amacıyla Turgut Özal a tam yetki vererek bir ekip kurulmasının sağlanmıştır. Turgut Özal önderliğinde

kurulan bu ekip, ekonomi alanında radikal sonuçların doğacağı, Türk ekonomisinin kabuk değiştirmesi olarak biline ve Post-fordist birikim rejiminin yapısal öncülerini tamamını taşıyan 1980 yılında bir dizi kararlar almıştır. 24 Ocak kararları olarak bilinen bu program KİT zamları ve serbest ekonomi gibi büyük politikaların başı çaktı radikal kararlardan oluşmaktadır. Post-fordist birikim rejimi ilkeleri üzerine kurulan bu program çalışan kesimin yüksek ücret yerine, başka ülkelerle rekabet edecek esnek ve düşük ücretin verilmesini öngörmüştür. Kamunun masraflarının düşürmek amacıyla özelleştirmelerin yapılacağı politika oluşturulmuştur. 24 Ocak kararları post-fordis taban üzerinde Kamu Personel Sistemini yeniden biçimlendirmiştir. Bu etkinin altında yatan en önemli sebep 1970 sonrası refah devleti anlayışının krize girmesi ve bunun bir sonucu olarak yeni sağ düşüncenin dünya siyasetinde egemen olmasıyla yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmesidir (Belli, 2017: 115)

Devlet Personel Dairesi (DPD) kendisine tanınmayan geniş yetkilerden dolayı artık memurluk sistemi konusunda yetersiz kaldığı, sorunlara çözüm üretmediği ve yeniden düzenlenerek kendisine geniş yetkiler verilmesi 1973 yılı İcra Planında öngörülmüştür. Bil hassada Devlet Personel Dairesinin insan gücü planlaması ve personel rejimi çalışmaları yapma gibi görev yetkilerinin olmaması bu biriminin yeniden düzenlenmesi gerektiği görüşünü daha da etkin kılmıştır.1982 yılında kamu yönetiminin eksik yönlerini bularak bunlara çözüm yolu getirmesi amacıyla kurulan Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Komisyonu bir rapor hazırlayarak Devlet Personel Dairesinin eksik ve aksak yönlerini ortaya koymuştur. DPD bu komisyonun hazırladığı rapor doğrultusunda 1984 tarihli 217 Sayılı Kanun Hükmünde kararname ile Devlet Personel Başkanlığı adında yeniden yapılanarak ortaya çıkmıştır

1984 tarihli ve 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Amacı; amacı, Kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, müessir ve ekonomik şekilde işlevini devam ettirebilmesi için; Devlet Personel rejiminin temel ilke ve politikasının, Devletin ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin; ülkenin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki temeline uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek engellerin giderilmesi tüzüğün değişen şartlara göre geliştirilmesi, Kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın takip ve denetlenmesi; kullanılan idari usul ve Metodların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının ilmi ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesinde görevli ve yetkili olmak üzere Başbakana bağlı Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemek olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Devlet personel başkanlığının kamu personel sistemine yönelik olmak üzere; Kamu personeli statülerinin gerektirdiği özellikleri belirleyerek daha uygun şartlara sahip olması amacıyla tüzük ve yönetmelikler hazırlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde istihdam edeceği personelin belirlenmesinde bağlı kılınacak usul ve esasları belirlemek, kamu personeli ile ilgili kurum ve kuruluşlardan raporlar istemek, kamuda bulunan tüm personelin bilgilerini toplayarak personel kayıtlarını tutmak, her kurumun farklı personel mevzuatlarını oluşturması sonucunda yaşanacak karışıklığı önlemek amacıyla tedbirler almak, hizmet öncesi Eğitim Kurumlarının görevin gerektirdiği eğitim ve donanımlarına sahip olmasını sağlayacak koordinasyon çalışmaları yapmak, gibi görev ve yetkileri vardır.

Mevcut ihtiyaçları karşılamak, sorun teşkil eden engelleri ortadan kaldırmak ve Türk Kamu Yönetiminin daha iyi seviyeye çıkmasını sağlamak amacıyla onlarca çalışma yapılmıştır. Yapılan bu çalışmaların ne kadarının uygulamaya yansıdığı ortaya

çıkarmak ve uygulama arasında ne gibi sorunlarla karşılaştığı belirlemek amacıyla 1988 yılında Türkiye Orta Doğu Amme Enstitüsü (TODAİE) tarafından araştırma yapılması ve bu araştırma sonucunun bir rapor halinde hazırlanarak hükümete sunulması istenmiştir. 1988 yılında TODAİE tarafından hazırlanılması istenen çalışma tamamlanarak 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporu adında hükümete sunulmuştur (

KAYA projesinin amacı, merkezi yönetim ve merkezi yönetime bağlı tüm alt yönetim birimlerinin etkin, verimli, ekonomik ve hızlı bir şekilde günün şartlarına uygun olarak düzenin sağlanması, yönetim daha verimli bir şekilde çalışmasını engelleyen aksaklıkları ortaya koymak çıkarılarak çözüm yolları aramak ve bu konuda yapılması gerekenleri incelemektir.

Türk Kamu Yönetimini revize etmek ve daha iyi noktalara taşımak için bu alanda yapılan tüm çalışmaları analiz ederek aksayan yönlerini belirlemek ve bunlara çözüm yolu üretmek amacıyla hazırlanan KAYA projesinde personel sistemi üzerinde de çalışmalar yapılmış ve önerilerde bulunulmuştur. Memur dereceleri, kadrolar, iş analizleri, ücret adaletsizliği, hizmet içi ve öncesi eğitimin yetersiz olması, memurun başarısını veya başarısızlığını belirleyecek nesnel ölçüklerin olmaması, alanında uzman sayılacak memurların azlığı gibi konular personel sisteminin sorun alanları olarak KAYA projesinde yer almıştır. Bu projede, yaşanan aksaklıkları ortadan kaldırmak ve her türlü ihtiyaca cevap verebilen bir personel sisteminin var olabilmesi için mevcut sistem üzerinde aşamalı olarak reform hareketlerinin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Raporunda personel isteminde reform sayılabilecek başlıca şu konular üzerinde durulmuştur; yeni bir memur sınıflandırması oluşturma, ücret rejimi, kamuya alınacak personeli merkezi sınav sistemi ile tek elden istihdam edilmesi 1961 Anayasası ile getirilen ve memurları kapsayan bir yenilik ise memurlara sendika hakkının tanınmasıdır. Memurluğun kendilerine verdiği siyasal ve sosyal hakların koruması ve aynı melege sahip kişilerin resmi bir çatı altında bir araya gelerek toplu bir güç oluşturmaya amacıyla memurlara verilen sendika kurma hakkı 624 ve 657 sayılı yasalarla güvence altına alınmıştır. Çalışanlara sahip olduğu haklarını ve çıkarlarını koruması amacı ile tanınan grev, toplu sözleşme ve sendika gibi sosyal devlet özelliklerinden olan bu haklar anayasa ile güvence altına alınmıştır

Günün koşullarına uygun, mevcut sorun ve aksaklıkları ortadan kaldırmak ve yenilikçi yönetim politikalarını devlet idaresinde uygulamak amacıyla Kamu Yönetimi alanında uzun yıllardır sürekli olarak reform çalışmaları yaşanmıştır. Alışılmışın dışında yeni metotların Kamu yönetiminde uygulanması açısından 1980 sonrası dönüm noktası olarak kabul edilmiştir. Kamu Yönetiminin sağlıklı yürütülmesi için önemli bir yere sahip olan kamu personel sisteminde de bu tarihten itibaren reform sayılabilecek çok önemli adımlar atılmıştır. Bil harsada 1990lar'dan itibaren yoğunluk kazanan memurluk sisteminde köklü değişim ve dönüşümler başlamıştır. Kamu Yönetimi ve dolayısı ile de buna bağlı olan memurluk sisteminde yaşanan değişim ve dönüşümü zorunlu hale getiren sebeplerin arka planına bakacak olursak yeni liberal ekonominin ve buna uygun politikaların neden olduğunu görürüz.

Dünyada hızla yayılan ve ülkelerin kamu yönetimi alanında yaptığı değişim dönüşüm çalışmalarına zemin olan yeni liberal ekonomiye ve buna uygun politikalara, Türkiye 24 Ocak 1980 kararları ile ilk adımı atmıştır. 1990ların sonu 2000li yılların başında kamu yönetimine reform çalışmalarının daha da yoğun olarak yaşanmasından dolayı Başbakanlık bu yeniden yapılanmanın gerekliliğini ve sebeplerini anlatan tavsiye niteliğinde bir kitapçık hazırlamıştır (Dinçer, Yılmaz, 2003; 78). Söz konusu kitapçıkta, değişimin hızlanması ve yoğunlaşması ile, rekabetin arttığı küreselleşme koşullarında kamu yönetim sisteminin hızlı bir biçimde bu değişimlere ayak uydurabilmesini olanaklı kılacak yeniden yapılanmanın genel çerçevesinin ortaya

konulmak istendiği ifade edilmiştir. Devamla kamu yönetimindeki yeniden yapılanma gereksinimini uyaran unsurun piyasa ekonomisinin geliştirilmesine yönelik politikalar olduğu vurgulanmaktadır böylelikle kamu reformlarıyla yeni liberal dünya ekonomik düzeni arasında yukarıda ifade edilmeye çalışılan anlamlı bağ açıkça gösterilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanması konusunda ortaya çıkan yasa metinlerinde kamu yönetimi ve kamu personeli için nasıl bir yapı öngörüldüğüne dair ipuçları elde etmek olanaklıdır. Bu bakımdan söz konusu metinlere değinmek yararlı olacaktır (Acar, 2009; 70).

Kamu personel sistemi revize etmek amacıyla ardı sıra gelen yeniden yapılandırma çalışmaları bir diğeri ise taslak çerçevesinde hazırlanan Ağustos 2004 tarihli Kamu Personel Rejimi Kanunu (KPRK) taslağıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen sözleşmeli memur standart unvanlarını içeren 2 ekli liste ekli liste ve 145 maddeden oluşan bu taslak, memurlar geçici personel, diğerk kamu görevlisi sözleşmeli personel ve işçiler olmak üzere 5 çeşit istihdamı öngörmüştür. Bu taslak ta ekli olan 2 adet listeden 1 sayılı olanda memurlar için 77 kadro u unvanı gösterilmiştir. 1 sayılı ekli listede memura ayrılan kadrolar Üst yönetici, denetçi, müfettiş ile uzman ve araştırmacılar olmak üzere 5 gruptur. Sıralamış olduğumuz ve 1 sayılı listede yer alan bu memur kadroları dışındaki çalışanlar bu listede yer almayarak sözleşmeli pozisyona dâhil edilmişlerdir. 2 sayılı listede yer almayan sözleşmeli personel olarak adlandırılan çalışanlar ise 194 pozisyonda sıralanarak 2 sayılı listede yer almıştır.

Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve çağa uygun koşullara sahip bir yapıya dönüştürülmesi amacıyla daha da netlik ve hız kazanan değişim, dönüşüm ve yapılanmalar 1980li yıllarla birlikte kendini tam olarak hissettirmiştir. Personel sistemine yönelik 14 Ekim 2005 te en son metin olarak hazırlanmış Kamu Personel Kanun Tasarısı (KPKT) taslağını değişim dönüşüm sürecine örnek olarak gösterebiliriz Bu taslakta, sözleşmeli personel olarak isim bulan ve altında tam ile kısmi çalışanları barındıran bu çalışma statüsünün kamu personel sistemimiz içerisinde önemli bir yere sahip olacağı işaret edilmektedir.

## **SONUÇ**

Kamu tarafından üretilen hizmeti halka en hızlı ve en verimli bir şekilde ulaştırmak için öncelikle bir düzen ve sistem içerisinde çalışan bir personel ağına ihtiyaç vardır. Ve personelin memurluğa başlamasından, memurlukla ilişkisinin kesildiği zamana sorumlu olduğu hak, yetki ve ödevleri içerisinde barındıran ve bunların yasa ile güvence altına alın bir Personel Sistemi gerekmektedir. Bu sebeptendir ki Türk Kamu Yönetiminin sağlıklı bir şekilde işlevini gerçekleştirmesi için sürekli olarak sahip olduğu personel sistemini geliştirmek için çeşitli çalışmalar yapmıştır. Türk Kamu Personel Sistemi hem ihtiyaç duyulan hizmeti daha iyi verebilme, hem mevcut sorunları ortadan kaldırma, hem' de sunulan kamu hizmetlerini daha verimli bir hale getirmek amacıyla sürekli olarak değişim, dönüşüm ve yapılandırma çalışması içerisinde olmuştur. Türk Kamu Personel Sisteminin yenilenmesi amacıyla yapılan çalışmalar en fazla Cumhuriyet Döneminde meydana gelmiştir... Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Personel Sistemini geçirmiş olduğu yeniden yapılandırma evlerini dört tarihsel sınıflandırma dâhilinde işlediğimiz bu çalışma yaşanan değişim ve dönüşüm faaliyetlerini anlatmaktadır. Türk Kamu Personel Sistemini geliştirmek amacıyla yapılan uygulamaları Cumhuriyet Dönemi bağlamında ele alan bu çalışmada tarihsel bir süreç işlenmiştir.

### **KAYNAKÇA**

- Acar, A. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm; Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İzmir, 70
- Acar, A. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm; Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İzmir, 99
- Acar, A. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm; Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İzmir, 101
- Acar, A. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm; Eğitim Sektörü Örneği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisan Tezi, İzmir, 110
- Belli, A. (2017). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi”, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Yıl: 9 Sayı: 16, s.101-118.
- Belli, A. ve Aydın, A. (2017). “6360 Sayılı Yasa ve Yerelde Merkezileşme”, The Journal of Academic Social Science Studies, Sayı: 55, s. 401-413
- Erkin, V. (1969). “Personel Reformu Çalışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, C:2, S:2, Ankara, (Haziran 1969), 89-104.
- Güler, B. (1980). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme, Amme İdaresi Dergisi, C:21, S:1, Ankara (Mart 1980), 79-99.
- Güler, F.D. (2003). “Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (1)”, Amme İdaresi Dergisi, C:36, S:1, Ankara, (Mart 2003), 1-30, 25
- Gülmez, M. (1994). Türkiye de Memurlar ve Sendikal Haklar(1926-1994),TODAİE Yayını, No 255, Ankara, 76-77.
- Tutum, C. (1968). “Türkiye de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, C;1, s;1, Haziran 1968, 32-45.
- Tutum, C. (1970). “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, C:3, S:3, Ankara, (Eylül 1970), 11-29.