

## TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN YENİ KURUMSAL YAPISI VE KAMU İSTİHDAMININ YENİ GÖRÜNÜMÜ\*

**Dr. Öğr. Üyesi Siiha Oğuz Albayrak**

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi

ORCID: 0000-0003-4674-2037



### Öz

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında Türk kamu yönetim sisteminde önemli değişiklikler olmuştur. Kamu yönetim sisteminde yaşanan söz konusu köklü değişiklikler kamu personel yönetimini de esaslı biçimde etkilemiştir. Çalışmada Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişten sonra kamu personel yönetiminin yeni görünümü analiz edilmiştir. Yeni yönetim sisteminde sadece kamu istihdam biçimleri değil personel yönetiminin kurumsal yapısı yani aktörleri de değişmiştir. 1960'lı yıllardan itibaren kamu personel yönetiminde önemli bir rol ve işlev üstlenen bazı kurumlar kapatılmış bazıları da yapısal dönüşüm geçirmiştir. Çalışmanın amacı kamu personel yönetimindeki dönüşümü hem yapısal olarak hem de aktörler açısından incelemektir. Çalışmanın yürütülmesinde tarihsel araştırma yönteminden yararlanılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Memur, Kamu Personel Yönetimi, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, Yeni sözleşmeli personel

*The New Institutional Structure of the Civil Service System and a New Appearance of Public Employment in Turkey*

### Abstract

Following the constitutional amendment in 2017, there have been significant changes in the Turkish public administration system. These radical changes in the public administration system have also had a major impact on public personnel administration. In this study, the new view of public personnel administration after the transition to the Presidential system was analyzed. In the new administration system, not only the personnel regime but also the institutional structure of the civil service system has changed. Since the 1960s, some institutions that have played an important role and function in public personnel administration have been closed and some have undergone structural transformation. The aim of the study is to examine the transformation of the public personnel administration both structurally and in terms of actors. The historical research method was preferred in this study as a methodology of research.

**Keywords:** Civil servant, Public personnel administration, Presidential system, New contract personnel

---

\* Makale geliş tarihi: 25.06.2019  
Makale kabul tarihi: 29.09.2019  
Erken görünüm tarihi: 22.10.2020

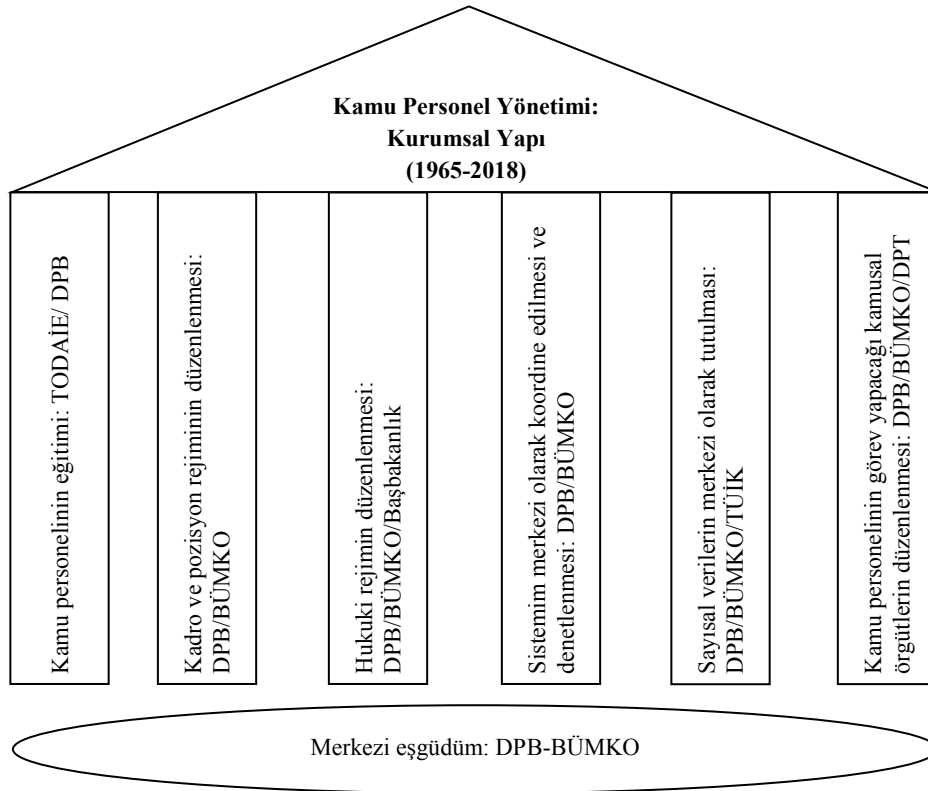
## **Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü**

### **Giriş**

Kamu personeli olgusu ancak tarihsel ve toplumsal bütün içerisindeki bağlantılarıyla birlikte ele alındığında tam olarak analiz edilebilecek ve her türlü “teknik”, “hukuksal”, “pratik” uygulama ancak bu bütüncül yaklaşımla incelendiğinde anlam kazanacaktır (Güler, 2005: 23). Bu bütüncül bakış açısıyla yaklaşıldığında, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin Türk kamu yönetim sisteminde yaptığı önemli değişikliklerle birlikte kamu personel yönetimini de esaslı biçimde etkilediği görülecektir. Bu çalışmada, kamu istihdamının ve söz konusu istihdamdan sorumlu olan kamu örgütlerinin Cumhurbaşkanlığı sisteminden sonraki dönüşümü analiz edilecektir. Çalışma literatür ve ilgili mevzuat araştırmasına dayalı olarak inşa edilecektir. Oldukça karmaşık durumdaki kamu personel yönetiminin kurumsal yapısı, yönetim sistemindeki dönüşümle birlikte daha da karmaşıklaşmış ve yeni sistemde önemli boşluklar ortaya çıkmıştır. 1930’lu yıllarda kurulmaya başlayıp 1960’lı yıllarda önemli ölçüde biçimlenen örgütsel yapı yeni sistemde tamamen değiştirilmiştir. Çalışmada bu değişimin tarihsel ve kuramsal arka planı ile sonuçları tüm yönleriyle irdelenecek; karmaşık yapı tüm öğeleriyle açık hale getirilmeye çalışılacaktır.

Aşağıdaki görselde, kamu personel yönetiminde merkezi olarak görev üstlenmiş kamu kurum ve kuruluşları sorumlu olunan işlevler esasında gruplandırılmıştır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir: Tablo’da yer verilen tarih aralığı itibarıyla Türkiye’de kamu personel sistemi, Maliye Bakanlığının ana hizmet birimi olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa yönetilmektedir. Kuşkusuz iki yönetsel birim de kamu istihdam politikası oluşturmak ve sistem kurma amaçlı olmaktan çok hükümetin rutin işlerini yerine getiren bir yapılanmaya sahip durumdadır (Güler, 2005: 260). Bununla birlikte sistemin koordinasyonu büyük ölçüde bu iki kurum eliyle sağlanmaktadır ve Tablo da bu süreci analiz etmek üzere hazırlanmıştır. Tablo, 1965-2018 tarih aralığını kapsamaktadır. 1965 yılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe konulduğu tarihtir ve kamu

personel yönetimi açısından çok önemli bir başlangıç noktasıdır. 2018'de ise yönetim sistemi değişmiştir. Söz konusu dönemselleştirmede asıl hareket noktası kamu personel yönetiminde etkili olan kamu örgütleri ve onların işlevleridir. Süreç içerisinde aktörlerin yapısından bazı değişiklikler olmuştur. Örneğin Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'na dönüşmüş ve 2018'e kadar DPT'den devraldığı tüm işlevleri bir bütün olarak yerine getirmeye devam etmiştir. Oysa 2018'de, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte Devlet Personel Başkanlığı (DPB), Kalkınma Bakanlığı (eski DPT), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) tamamen kapatılmış ve bu kurumların işlevleri başka kurumlara dağıtılmıştır. Dolayısıyla 2018 tarihinden itibaren kamu personel yönetiminin temel aktörleri köklü biçimde değişmiştir. Bu çalışmada da söz konusu değişim analiz edilmeye çalışılacaktır.



Tablonun en önemli özelliği kamu personel yönetiminin temel aktörler ve bunların işlevleri itibarıyla şemalaştırılmış olmasıdır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı biçimde ele alınacak başlıklar için şematik bir zemin oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu zeminin iyi anlaşılabilmesi ve aktörler-işlev ilişkisinin yerli yerine oturtulabilmesi için Türkiye’de kamu personel yönetiminin değişimden önceki tarihsel seyrinin ve temel özelliklerinin incelenmesi gerekmektedir. Şimdi bu incelemeye geçilebilir.

## **1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminden Önce Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi**

Kamu personel yönetiminin Cumhurbaşkanlığı sisteminden önceki kurumsal yapısını ve özelliklerini doğru anlayabilmek için bu konudaki literatüre bakılması zorunludur. Öncelikle kamu personel yönetiminin tanımından yola çıkılabilir. Akgüner’e göre (2014: 27) kamu personel yönetimi: “*Kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli olan kişilerin bağlı oldukları temel ilkeler, kurallar ve uygulamalardır: Böylece kamu personel rejimi, kamu görevlilerinin, kamu hizmetleri ve devletle olan ilişkilerini, hukuksal durumunu (statülerini) içermektedir*”. Türkiye’de, kamu hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan kamu personelinin en büyük ve önemli dilimini ise memurlar oluşturmaktadır ve memurların hukuki rejimini düzenleyen yasa 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Dolayısıyla kamu personel yönetiminin genel görünümü konusundaki değerlendirmeler büyük ölçüde Devlet Memurları Kanunu üzerinden gerçekleştirilebilecektir (Giritli, 1979: 285). Devlet Memurları Kanunu Türkiye’de devlet personel reformunun bir parçası olarak yürürlüğe konmuşştur (Adal, 1968: 61-99).

Bu çerçevede, Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe konulduğu tarihten itibaren literatüre bakıldığında şu değerlendirmeler dikkat çekicidir: Yeni personel rejiminin 1970’li yıllardaki karakterine ilişkin en önemli tespite göre personel rejimi düzenlemeleri “Maliye damgası” taşımaktadır. Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesinin işlevlerini yüklenerek önemli bir belirleyici olmuştur (Tutum, 1970: 13). Kurumlar arasındaki uyumsuzluk yüzünden personel reformu gerçekleştirilememiştir. Yeni personel rejimi bürokratik dokunun çözülüşünü hızlandırmıştır. Tutum’a göre (1973: 21) çözülme iki yönlüdür: Birincisi, yeni personel reformu “sahipsiz” ve “rehbersiz”dir. Merkezi yetki ve sorumluluk parçalanmış olup personel rejimi rastgele müdahalelerle yönünü bulmaya çalışmaktadır. İkincisi kariyer sistemi kurulamamıştır. 1960’lı yıllardan itibaren yeniden inşa sürecindeki personel sistemi başlangıçta dağınık görünse de DPB-Maliye ekseninde “ikili koordinasyon”la yönetilmeye çalışılmıştır. Amaç, kamu istihdamını mümkün olan en geniş ölçekte kapsamak ve merkezîyetçi bir personel yönetimi

oluşturmaktır. Kapsama alanını genişletebilmek için farklı türlerdeki istihdam biçimleri kaldırılmış ve Devlet Memurları Kanununun 4. Maddesinde sayılan istihdam türleri ile sınırlı kalınmasına uğraşılmıştır. Bu yüzden 657'de sıkça değişiklikler yapılması ve çok fazla sayıda “intibak” hükmü eklenmesi gerekmiştir.

Bu koşullar içerisinde 1980'li yıllara gelinmiştir. Bu dönemde, devletin piyasalar üzerindeki etkisinin azaltılması dolayısıyla küçültülmesi gerektiği yönündeki tartışmalar yaygınlaşmaya başlamıştır ancak bu tartışmalar henüz etkisini personel yönetimi üzerinde göstermemektedir. Tutum (1980: 97-99), 1980'li yıllar itibariyle “personel sistemi”nin temel niteliklerini şu başlıklar altında sıralamaktadır: 1) Memurluk kapalı bir “kariyer” düşüncesine dayanır. 2) Kamu hizmetine girişte genel öğrenim niteliği aranır. 3) Kamu hizmetine giriş merkezi değil kurumsaldır. 4) Yükselmeye öğrenim ve kıdem belirleyicidir. 5) Memurun aylığı fiilen yaptığı işe değil statüsüne bağlanmıştır. 6) Memurluk güvenceli bir statüdür. 7) Memurun özlük hakları yasa ile düzenlenir. 8) Personel sistemi gelenekçi, seçkinci ve formalist eğilimlidir. Tutum'un tespitleri daha çok personel rejimi uygulamalarına yöneliktir. Temel vurgu memurluk statüsüne, kanunla düzenleme ilkesine, kariyer sistemine ve memurluk güvencesinedir. Benzer tespitler 1990'lı yıllarda Doğan Canman tarafından da yapılmıştır. Canman'a göre (1995: 252-257), Türkiye'de kamu personel rejiminin aksayan yönleri şu başlıklar altında sıralanabilir: a) Liyakat ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması, b) Kariyer geliştirme düşüncesinin geliştirilmemiş olması, c) Kamu kesimi ücret dengesinin kurulmamış olması, d) Sınıflandırmanın bilimsel kurallara uygun yapılmamış olması, e) Personel rejiminin kanun yerine ağırlıklı olarak KHK'larla düzenlenmesi eğilimi, f) Profesyonel bir yönetici sınıfının kurulmamış oluşturulmamış olması. Bu örneklerden de görüldüğü gibi genel bir sistem tartışmasından çok parçalı uygulamalar üzerinden eleştiri getirilmektedir. Bu yıllarda tüm personel yönetiminin değiştirilmesi gündem olmasa da parça parça uygulamalarla statü yapının aşındırıldığı görülmektedir. Örneğin Güler'e göre (2003: 18), 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca kamu personel rejimi ile ilgili uygulamalar, memurluğu sözleşmelilik; sürekli işçiliği de geçici işçilikle aşmak yönünde olmuştur.

2000'li yıllara gelindiğinde artık “özel sektöre benzeyen”, “piyasa koşullarında biçimlenen” kamu personel yönetimi yapısı oluşturma fikri iyice kendisini hissettirmeye başlamıştır. Bu eğilimi destekleyen en önemli kuramsal akım “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımıdır. Bu nedenle söz konusu yaklaşım ve bu yaklaşımın kamu personel yönetimine etkisi ayrı bir başlık olarak ele alınacaktır. Bu sayede hem kamu personel yönetimindeki değişimin yönü hem de karakterinin daha iyi anlaşılacağı düşünülmektedir.

## 2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu Personel Reformu

Yeni kamu işletmeciliği etkisi altında, adem-i merkeziyetçiliğin savunulması ve kamu kurumlarının temel karakteristiğinin “parçalanma” olması, merkezi yönetimin zayıflatılmasına ve merkezde “uyumsuz” bir yapılaşma olmasına yol açtı (Halligan, 2010: 235). Yeni kamu işletmeciliği (NPM) anlayışına dayalı reformlar kamu kurum ve kuruluşlarına daha fazla “otonomi”, “yapısal değişim” ve “politik yapı/etkilerden uzaklaşma”yı telkin ederken; post yeni kamu işletmeciliği (post-NPM) bu telkinlerin denetimsizliğin önünü açtığı gerekçesiyle merkezi denetim ve koordinasyon ilkelerini savunmaya başladı (Christensen ve Laegreid, 2010: 255-256; Verhoest ve Laegreid, 2010: 276-280). Yeni kamu işletmeciliği anlayışı sadece kamu yönetiminin yeniden ölçeklendirilmesini değil, aynı zamanda “özel sektör gibi” çalışacak biçimde yapılandırılmasını telkin ediyordu. (Christensen ve Laegreid, 2010: 257-259) Aynı anlayışa göre yalnızca özel sektör tekniklerinin değil özel sektör değerlerinin de kamuda benimsenmesi gerekiyordu (Şener, 2007: 37). Böylece katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi anlayışı yerine, özel sektörün işletmecisi mantığını esas alan ve piyasa temelli bir kamu yönetimi anlayışı meydana çıkmıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 31).

Battaglio (2015: 1-21), 21. Yüzyılda kamu personel yönetiminin reform başlıklarını şu şekilde sıralamaktadır: 1. Merkeziyetçilikten uzaklaşma (Desantralizasyon) 2. Performansa dayalı maaş rejimi 3. Sınıflandırma sisteminden uzaklaşma 4. Kuralların azaltılması (Deregülasyon) 5. Özelleştirme. Bu başlıklarla bakıldığında yeni sistemde personel işlemlerinde kuralsızlaştırma, performans esaslı maaşlandırma, güvencesiz istihdamın yaygınlaşacağı öngörülmektedir. Lloyd G. Nigro ve J. Edward Kellough da (2014: 277-286) kamu personel yönetiminde reform yönelimini ve kamusal istihdamın geleceğini iki temel üzerinden açıklamaktadır. Birincisi kamu personel yönetimi gelecekte daha çok işe alım ve yetenekli çalışanı elde tutma üzerine yoğunlaşacaktır. Ayrıca kamusal istihdamda “kritik öneme sahip” olup teknik ve yönetsel işlerle, karar verme süreçlerinde çalışan “çekirdek personel” istihdamı önemli hale gelecektir. İkincisi geleneksel büyük kamu örgütleri eliyle çok fazla sayıda kamu personeli istihdamından vazgeçilecektir. Esnek nitelikte işe göre örgütlenmiş kamusal yapılanmalar ve buna uyumlu istihdam yapısı benimsenecektir. Türkiye’deki kamu personel yönetiminde değişimi ve yönelimi analiz eden çalışmalarda da benzer değişim yönünde analiz ve değerlendirmeler yapılmıştır. Sayan (2016: 680-686), bütçe kanunlarıyla memur kadrolarına kısıntı getirilirken, geçici statülerin yaygınlaştırılmasının personel yönetiminde esaslı sorunlara yol açtığını dile getirmektedir. Sayan ve Güneşer Demirci (2018: 696-697) ise, “...değişen kamu yönetimi algısıyla birlikte, özel sektörün çalışma

*mantığına uygun olan “kaliteli”, “verimli”, “ekonomik”, “etkili” hizmet sunma amacının kamu yönetimi alanına da hâkim olması” dolayısıyla kamu personelinin değerlendirilmesinde “sicil” sisteminin kaldırıldığını ve “performans sistemine” geçiş arayışlarının olduğunu ileri sürmektedir. Benzer biçimde değerlendirmeler yapan Eren ve Eken’e göre ise (2007: 180-181) “kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne doğru gerçekleşen dönüşüm ülkelerin kamu personel yönetimlerini de etkilemiş; kamu hizmetinin esnek sunumu önem kazanmış ve “piyasa” kavramı üzerinde inşa edilen yeni anlayışta bir taraftan klasik memur güvencesi ilkesi yıpranırken “performans” anahtar kelimelerden biri haline gelmiştir. Yeni yapıda kamu personeli özel sektör çalışanı ile benzer konuma getirilerek iş güvencesi mekanizmalarından yoksun bırakılmaktadır. (Güler, 2003: 34) Kamu personel yönetiminin Cumhurbaşkanlığı sistemine kadar nasıl bir gelişim seyri izlediğine ilişkin literatür bilgisinden sonra kurumsal aktörlerin incelenmesine geçilebilecektir. Bu bölümde, kapatılmadan önce kamu personel yönetiminde önemli görevler yüklenmiş kamu kurumları ve bunların işlevleri incelenecektir.*

### **3. Cumhurbaşkanlığı Sistemine<sup>1</sup> Kadar Kamu Personel Sisteminin Yönetiminde Önemli İşlevi Olan Aktörler:**

Yeni Cumhuriyetin ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini yürütecek kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ilişkin temel konuları düzenleyen “kurucu” nitelikteki (Albayrak, 2016: 40-46) Memurin Kanunu 1926 yılında yürürlüğe konulmuştu.<sup>2</sup> Anılan Kanunda adaylık, sicil, disiplin, göreve son verme, yer değişikliği, izin, emeklilik gibi hususlar düzenlenmiş, memur maaşlarıyla ilgili olarak bilahare kapsamlı bir düzenleme yapılacağı gerekçesiyle (Md. Geçici 2) bu Kanunda maaş konusuna yer verilmemiştir (Albayrak, 2016: 40). Kurucu personel rejiminin merkezi olarak yönetim ve eşgüdümünden sorumlu bir kamu kuruluşu mevcut değildir. Kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkan

1 2017 Anayasa Referandumuyla Türkiye’de hükmet etme biçimi değiştirilmiştir. Yeni düzenleme ile getirilen sistem Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi değil Cumhurbaşkanlığı Sistemidir. Yeni yönetim biçiminde gerçek anlamda bir hükümet ya da bakanlar kurulu yoktur. Bakanlar da tıpkı üst kademe devlet memurları gibi doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Cumhurbaşkanının memuru gibi görev yapmaktadır. Dolayısıyla çalışmada yeni yönetim biçimi Cumhurbaşkanlığı Sistemi olarak anılacaktır. Bu konuda ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Oğuz Oyan: 2019.

2 18.03.1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu, RG: 31.03.1926,336. Osmanlıcadan çevrilmiş metin için bkz: *Barem Mevzuatı 2* (1926-1970) Cilt I, Maliye Bakanlığı Yayını No: 1994/3, Ankara 1996, s. 89-107.

tereddütler Meclis'in yaptığı yorumlarla giderilmektedir. Merkezi koordinasyon ve personel rejimine ilişkin iş ve işlemler fiilen Maliye Bakanlığı eliyle yürütülmektedir. Memurluk sisteminde kurumsal aktörlerin biçimlenmesi 1950'li yıllardan itibaren gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra belirlenen temel aktörleri işlevleri açısından aşağıdaki gibi gruplandırılabilir:

- 1) **Kamu personel yönetiminin merkezi eşgüdümü ve idaresi:** DPB
- 2) **Kadro rejiminin yönetimi:** BÜMKO
- 3) **Kamu bürokrasisinin örgütlenme ve mekân edinme sürecine katkı:** DPT
- 4) **Kamu yönetimi disiplinin geliştirilmesi ve kamu personelinin eğitimi:** TODAİE

Yukarıda kamu personel yönetimindeki işlevleri açısından sıralanan aktörleri söz konusu görevleri açısından kısaca açıklayabiliriz.

1927 yılından itibaren yürürlüğe konulan ve daha sonra “barem kanunları” olarak anılan (Maliye Bakanlığı, 1996; Avaner, 2007: 629) “maaş”, “tevhit ve teadül” kanunları ile personel sistemi biçimlenmeye ve sistemin içi doldurulmaya başlanmış; anılan düzenlemeler aracılığıyla 1960'lı yıllara kadar personel sisteminin sevk ve idaresi BÜMKO'ya geçmiştir.

Maliye Bakanlığı içerisinde uzun yıllar ana hizmet birimi olarak görev yapan BÜMKO 1936 yılında kurulmuştur.<sup>3</sup> Asıl işlevi merkezi bütçenin hazırlanması ve denetimi olan BÜMKO, personel sistemini bütçe disiplini korumak adına ve ağırlıklı olarak kadro rejimi üzerinden fiilen yönetmiştir. O dönemde personel rejimi tam olarak kodifiye edilmemiştir, parçalı bir görünümde ve bütçenin ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Memurin Kanunu genel kuralları düzenlediği ve ayrıntıya girmediği için boşluklar “tevhid ve teadül” kanunlarıyla doldurulmaya çalışılmıştır. Aslında personel rejimi büyük ölçüde “maaş” ve “kadro” rejimi olarak görülmektedir. Nitekim 1929 yılında yürürlüğe konulan 1452 sayılı “Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun”, tüm kadroları tek bir rejim altında düzenleme çabası dolayısıyla aynı zamanda bir “kadro kanunu” niteliğindedir. Maliye Bakanlığı (BÜMKO) da asıl olarak kadro rejimini denetimi altında tutma anlayışıyla personel sistemini yönetmeye çalışmaktadır.

1939 yılında kadroların kurumlara özgülenmesi ve kullanılması konusunda 3656 sayılı Kanunla belirlenen esaslar 1970 yılında 1322 sayılı Genel Kadro Kanununun kabul edilmesine kadar uygulanmaya devam edilmiştir. Kamu

3 29.05.1936 tarihli ve 2996 sayılı Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, (RG: 05.06.1936,6573)



kurumlarındaki kadrolara dair her türlü işlem (ihdas, iptal, değişiklik, kullanım vb.) eskinden olduğu gibi bu dönemde de Maliye Bakanlığı (BÜMKO) tarafından yürütülmüştür (Öner, 2005: 583). Daha sonra 1983 yılında Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe konulmuş ve Cumhurbaşkanlığı sistemine kadar kadro rejimini BÜMKO yönetmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte kapatılan BÜMKO bir yıl sonra başka bir adla yeniden kurulmaya çalışılmıştır. 07 Ağustos 2019'da yürürlüğe konulan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle (RG:07.08.2019,30855) "**Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü**" adı altında Hazine ve Maliye Bakanlığı içinde yeni Genel Müdürlük kurulmuştur. Personel yönetiminde, "*Kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izleme*" görevi verilen bu yeni birimin kamu personel yönetimi açısından BÜMKO kadar etkili olup olmayacağı henüz belirli değildir.

Kamu personel yönetiminin kurumsal yapısında kadro rejiminin yönetilmesi kadar memurların eğitimi, personel sistemine ilişkin literatürün ve kamu yönetimi disiplininin geliştirilmesi de çok önemlidir. Bu işlevler açısından öne çıkan kurum ise TODAİE'dir.

Türkiye'de kamu yönetimi disiplinin ve memurluk rejiminin gelişiminde önemli bir rolü olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Örgütü (BM) arasında yapılan bir teknik yardım anlaşmasına dayanılarak 1952 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin bünyesinde kuruldu (TODAİE Stratejik Plan, 2017: 9). Bu akademik kurum bünyesinde müstakilen faaliyetlerini yürüten TODAİE, 1958 yılında kabul edilen teşkilat yasasıyla<sup>4</sup> tüzel kişiliğine kavuşmuş ve ayrı bir kurum olarak faaliyet sürdürmeye başlamıştır. TODAİE'nin kuruluşuna esas oluşturan teknik yardım anlaşması, "Umumiyetle amme hizmetlerine müteallik eğitimin geliştirilmesi ve hususiyetle Türkiye ve Orta Doğu için ileri eğitim imkânı temin etmek üzere Türkiye'de bir Amme İdaresi Enstitüsü kurulması" ifadesiyle başlıyordu (Tural, 2014: 41). Anılan kuruluş Kanununda TODAİE'nin temel görevleri; kamu yönetimine ilişkin öğretimin gelişmesine çalışmak, kamu görevlilerinin modern idare prensipleri ve tekniğine göre bilgilerini artıracak önemleri almak ve/veya teşvik etmek ve kamu yönetimi alanında öğretim elemanı yetiştirilmesine yardım etmek biçiminde tanımlanmıştır. Dolayısıyla kamu personel sisteminin kurumsal yönetimi açısından TODAİE'nin, kamu görevlilerinin eğitimi konusunda önemli bir işlevi yerine getirmesinin amaçlandığı görülmektedir. Kamu personelinin eğitiminden TODAİE ile birlikte sorumlu olan bir diğer kurum da DPB'dir. Bu

4 25.06.1958 tarihli ve 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu, (RG: 05.07.1958, 9947)

aşamada, memurların eğitimi yanında kamu personel sisteminin eşgüdümünü sağlamak işlevi yüklenen DPB'yi incelemeye geçebiliriz.

1960'lı yıllar, personel yönetimi açısından reform ve merkezileşme dönemi olarak nitelenebilir. 1950'li yıllarda Türk kamu yönetimi üzerinde incelemeler yapan yabancı uzmanlar kamu personel rejimindeki dağınıklıktan bahisle; personel rejiminde acilen reform yapılması ve hem reform sürecini yönetmek hem de reform sonrası oluşturulacak personel rejimini sevk ve idare etmek üzere merkezi bir personel örgütü kurulması gerektiğini dile getirmişlerdir. Söz konusu raporlarla Türkiye'nin personel rejimine ilişkin gözlem ve önerileri ile gittikçe bozulan kamu personel sisteminin ortaya çıkardığı köklü bir iyileştirme gereksinimi dile getirilmiş ve dolayısıyla bu alandaki boşluğu dolduracak bir merkezi bir koordinasyon kurumunun kurulması gündeme gelmiştir (DPB Stratejik Planı (2018-2022). s.6) Bunun sonucunda Devlet Personel Dairesi 13 Aralık 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesince kabul edilen, 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Versan'a göre (1974: 305) Devlet Personel Dairesinin görevleri kamu personelinin bütün alanını kapsamaktadır. Bu görevler, "...sınıflandırma rejiminin tayin ve tespiti, planlaması, memur ve hizmetli kadro unvanlarının standart hale getirilmesi, personel alınması, liyakat sisteminin tespiti, çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi, ücret esaslarının tayini, sicil sisteminin tespiti, istatistik işleri" biçiminde genel başlıklar halinde sıralanabilir. Yürütülecek kamu personel reformunun bir parçası olarak kurulan (Adal, 1968: 55), oldukça geniş bir alanda söz sahibi olacağı ve etkili bir yapıda görev yürüteceği varsayılan DPD gerçekte kuruluş aşamasından itibaren bu etkiye sahip olamamıştır. Güler'e göre (1988: 86), "...askeri hükümet dönemlerine özgü ivedilikle, titizce belirlenmemiş görevleri, yöneticiler arasında yetki, görev sorumluluk alanları belirsizlikler taşıdığı için çürümeye yatkın komuta yapısı, kurumlarla ilişkileri oldukça gevşek kurulduğundan kamu yönetimindeki eğreti yeri, sınırlı akçal kaynakları, kararları ancak Bakanlar Kurulu onayı ile yürürlük kazanabilen yapısıyla Türkiye'de ilk merkezi görevli örgütü kurulmuş olmaktadır."

Başlangıçta "heyet" biçiminde örgütlenen DPB'nin aslında koordinasyon işlevinin ötesinde İngiltere'deki Civil Service Commission örneğindeki gibi bir tür liyakat kurulu olarak da görev yapması düşünülmüştü. Ancak 1980'li yıllardan itibaren etkisini gösteren Post-Fordist birikim rejiminin getirdiği yeni yönetim anlayışı bu yapılanmaya izin vermedi. Buna uygun olarak, 1984 yılında yapılan yeni düzenleme ile "heyet" tipi örgütlenmeye son verilip başkanlık biçiminde klasik bir kamu kurumu yapılanmasına geçildi. DPB'nin en önemli işlevi, memurluk rejiminin merkezi olarak sevk ve idaresini ve aynı yapının merkezi olarak koordine edilmesini sağlamasıydı. Devlet Personel Başkanlığı, kapasitesinin çok üzerinde bir performans göstererek; kamu hizmetine girişten,

görevde yükselme süreçlerine, kadro-kurumlar arası nakil (özelleştirme dolayısıyla) rejiminin düzenlenmesinden, toplu sözleşme süreçlerine kadar birçok alanda çok önemli bir boşluğu dolduruyordu. Çok fazla sayıda gündelik işlerle uğraşan DPB asıl yapması gerekeni yani kamu personel sistemine dair politika oluşturmayı hiçbir zaman gerçekleştiremedi. Hükümete üst düzeyde danışmanlık yapmak ve karar alıcılar için politika geliştirmek yönünde işlevi olan bir diğer kamu kurumu da DPT'ydi. DPT, kamu personel yönetimini doğrudan değil ama dolaylı olarak etkileyen aktörlerden birisiydi.

Devlet Planlama Teşkilatı, kendisi ile aynı dönemde kurulan<sup>5</sup> Devlet Personel Başkanlığı gibi merkezi bir örgüttü ve planlama sürecinin merkezi olarak sevk ve idaresinden sorumluydu. Kurum 1980'li yıllara kadar ulusal kalkınmayı yönlendiren ve gerçek anlamda planlama yapan bir örgüt kimliğindedir (Aslan, 1998: 120). Bu yıllardan sonra önce stratejik planlama anlayışına geçiş yapılmış (Akdoğan, 2007) daha sonra da hem kurumsal hem de işlevsel olarak köklü biçimde değişmiştir (Övgün, 2010). Bu değişimler de yeterli bulunmayıp diğer aktörler gibi nihayet kapatılmıştır. DPT'nin kamu personel yönetim açısından doğrudan değil ama dolaylı olarak ağırlığı bulunmaktaydı. Her şeyden önce kamu örgütlenmesi konusunda yani yeni kurum kurulması ya da mevcut kurumsal yapının değişmesi söz konusu olduğunda DPT'nin görüşü önem kazanırdı. Yani bürokrasinin örgütlenmesi sürecinde önemli bir işleve sahipti. Diğer taraftan kamu yatırımlarına yön verirken aynı zamanda kamu bürokrasisinin mekânları açısından söz sahibi bir merkezi örgüt niteliğindedi. Bu örgütün temel işlevleri yeni sistemde Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yürüten Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiştir.

Kamu personel yönetiminde bir dönem etkili olan kurumsal aktörlere genel olarak bakıldığında şu değerlendirmeler yapılabilir: Söz konusu aktörler genel kamu personel yönetimi açısından politika geliştirici bir rol üstlenmemişlerdir. Kamu insan gücünün stratejik gelişimine ya da planlamasına herhangi bir katkı sağlamamışlardır. Özellikle personel yönetiminde merkezi bir kurum olarak örgütlenmiş DPB, hükümet politikalarının hayata geçmesine dönük gündelik rutin iş ve işlemler yürüten klasik bir kamu örgütlenmesi kimliğine bürünmüştür. BÜMKO'da zaten Maliye Bakanlığının ana hizmet birimi olarak, personel rejimine “bütçe olanakları”, “kamu kaynağından tasarruf”, “harcama disiplininin sağlanması” gibi akçal ölçütlerle yaklaşmış ve stratejik bir planlamaya destek olmamıştır. Ayrıca her iki Kurum da, kamu görevlilerinin hem hizmete girmesinde hem de görevde yükselmesinde kariyer ve liyakat ilkelerinin hayata geçmesine dönük politika belgeleri ya da mekanizmalar geliştirememiştir. Tüm bunlara rağmen DPB ve BÜMKO, aksayarak da olsa

5 30/09/1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG: 05/10/1960, 2274.

işleyen sistemin eşgüdüm gereksinimini önemli ölçüde yerine getirmişlerdir. Bu kurumların bir başka önemli özelliği de “kapalı memuriyet sistemi”yle özdeşleşmiş olmalarıdır. Kamu istihdamını özel bir “yasal statü” yerine “piyasa koşulları”nda, tüm çalışanların tabi olduğu ortak rejimle düzenlemek isteyen yeni dönem anlayışı için DBP, BÜMKO, TODAİE ve DPT “eski” yi temsil etmektedir ve kaldırılması “rasyonel”dir. Dolayısıyla hem personel sistemini hem de kendisini yeniden üretemeyen ve anılan rasyonaliteye uygun düşmeyen merkezi aktörler, yeni anlayışta ihtiyaç fazlası olarak görülmüş ve kapatılmıştır. Şimdi yeni sistemin öngördüğü personel yönetimi ve bu yönetimde oluşturulan kamu istihdam biçimlerini ele alabiliriz.

#### **4. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Personel Yönetimi**

Cumhurbaşkanlığı sistemiyle memurluk sistemi, 2002’den beri yürürlükte olan anlayışın devamıdır. Bu anlayış, statüter yapı yerine esnek, özel sektör gibi işleyen “insan kaynakları rejimi” oluşturma yaklaşımıyla örtüşür. Yeni personel yönetiminin biçimlenmesinde geçerli olan bakış açısı örnek bir politika belgesi olan 2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Programı (27.10.2018 tarihli ve 256 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı, RG: 27.10.2018, 30578) üzerinden incelenebilir. Söz konusu Programın “Kamuda insan kaynakları perspektifi” başlıklı bölümünde şu değerlendirmelere ve hedeflere yer verilmiştir. Programda mevcut durum analizi yapılırken “Kamu hizmetleri ile personel sayı ve yapısının analiz edilmesi, mevcut insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması, hizmet-personel-ücret ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulması ihtiyacı kamu personel sisteminde göze çarpan sorunlardır. Kamu personelinin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartların geliştirilmesi önem arz etmektedir.” ifadelerine yer verilmiştir. Programda, kamu hizmetleri ile personel sayı ve yapısının analiz edilmesi bir perspektif olarak belirlenmiştir. Ayrıca, hizmet-personel-ücret ilişkisinin kurulmamış olması ve kamu personelinin performansının ölçülmesi bir sorun alanı olarak betimlenmektedir. Bu tespitlerden sonra 2019 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmek üzere şu politika ve hedefler önerilmiştir (2019 yılı Cumhurbaşkanlığı Programı: 150):

- 1) Kamu personeli bilgi sistemi çalışması tamamlanacak. (En geç Aralık sonu)
- 2) Kamu personel sisteminde esnek çalışma modelleri geliştirilecek. (En geç Aralık sonu)
- 3) Kamu sektöründe çalışanlar için yetenek ölçümü, tekrar yerleştirme ve norm kadro çalışmaları yapılacak; kamu sektörü insan kaynağının ödül

ve performans sistemleri vasıtasıyla etkin yönetimi sağlanacak. (En geç Aralık sonu)

Belirlenen politika ve hedeflere bakıldığında kamu personel yönetiminin nasıl bir perspektifle yönetildiği rahatlıkla anlaşılabilir. Yeni dönemde her şeyden önce merkezi kayıt sistemine önem verilmektedir. Kamu personeline ilişkin bilgilerin kayıt altına alınmasını sağlayacak bilgi sistemi kurulması öncelikli hedeftir. Diğer önemli hedef “esnek çalışma modelleri”nin geliştirilmesidir. Statüer yapının önemli özelliklerinden birisi standardizasyondur. Tüm çalışanların benzer istihdam koşulları altında çalışması önemlidir. “Esneklik” yerine “katılık” söz konusudur. Esnek çalışma modeli, yeni kamu işletmeciliği anlayışının getirdiği “standart” dışı istihdam modellerinden birisidir ve Fordist birikim rejiminin ürünü olan statüer kamu personel rejiminden uzaklaşmaya işaret eder. Bilindiği gibi Devlet Memurları Kanununda memurların, günde sekiz saat üzerinden ve belirlenen kamu binalarında görev yürütmesi öngörülmüştür. Esnek çalışma modelleriyle memurların geleneksel zaman ve mekân anlayışı dışında, evinden/uzaktan ya da kendi belirleyeceği zaman ve mekânlarda çalışması öngörülmektedir. Bu konuda henüz bir mevzuat geliştirilmemiş, uygulama yapılmamıştır.

Yeni dönem için önerilen diğer hedefler “yetenek ölçümü”, “yeniden yerleştirme” ile “norm kadro çalışması” ve “ödül ve performans sistemi” başlıkları altında dile getirilmiştir. Yeniden yerleştirmenin ne olduğu konusunda bir açıklama ya da bilgilendirme söz konusu değildir. Yetenek ölçümü ve performans değerlendirme modellerinin geliştirilmesi de yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde esnek kamu personel rejimine geçişin işaretleridir. Norm kadro, Amerikan tarzı “iş sınıflandırması” sisteminin uygulama araçlarından birisidir. Kamu çalışanları için norm kadroyu belirlemek aynı zamanda hizmete giriş, maaş, personel değerlendirmesi ve bireysel performans koşullarının belirlenmesinin alt yapısını hazırlamak anlamına gelmektedir (Güler, 2005: 268). Yeni dönemde norm kadronun yeniden gündeme gelmesi personel yönetiminin değişim yönüne de işaret etmektedir.

Yukarıda sıralanan ve yılbaşında belirlenmiş olan hedeflerin yılsonuna kadar gerçekleştirilmesi öngörülmüş olmakla birlikte altı ay geçmiş olmasına rağmen henüz bir gelişme kaydedilmemiştir. Yeni dönem için belirlenen politika ve hedefleri içeren belgeleri inceledikten sonra kamu personel yönetiminde hayata geçirilen değişiklikler, kurumsal yapı ve uygulama örnekleri üzerinden aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

## A. Yeni Kurumsal Yapı

Cumhurbaşkanlığı sisteminde, kamu yönetiminde olduğu gibi kamu personel yönetiminde de tekleştirici ve aşırı merkezileştirici bir anlayış göze çarpmaktadır. Personel yönetimi sürecinde Cumhurbaşkanlığı asıl karar verici organ konumunda bulunmaktadır. Yeni düzeninin en önemli özelliği kamu personel sisteminin yönetim ve koordinasyonundan sorumlu tek bir kurumun bulunmuyor olmasıdır. Parlamentar döneminde, personel rejiminin genel işleyişi açısından Devlet Personel Başkanlığı, kadro rejimi açısından ise Maliye Bakanlığı (BÜMKO) koordine eden kurumlar konumundayken yeni düzende bu alanlar boş bırakılmıştır. Aynı biçimde TODAİE'nin kapatılmasıyla kamu personelinin eğitimi konusunda da merkezi bir örgütlenme kalmamıştır.

Merkezi koordinasyon kurumlarının yer almadığı yeni işleyişte kamu personel yönetiminin genel kurumsal yapısının nasıl biçimlendiği sorusunun cevabı arandığında birkaç kurum karşımıza çıkar. Aşağıda bu kurumlar ele alınmıştır:

### Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatına ilişkin 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 65. ve izleyen maddeleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının örgütlenmesini düzenlemiştir. Yapılan düzenlemede Devlet Personel Başkanlığının bazı görevleri Çalışma Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulacak daire başkanlıklarına devredilmektedir. Yani yeni yapıda DPB daire başkanlığı seviyesine indirilmiştir. Anılan 1 numaralı Kararnamenin 74. Maddesinde Çalışma Genel Müdürlüğünün görevleri düzenlenmiştir. Bir tablo halinde DPB'nin görevlerinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına nasıl devredildiğine bakılabilir:

**Tablo 1:** DPB'nin görevlerinin devrine ilişkin karşılaştırma tablosu

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğüne yeni tanımlanan görevler	Devlet Personel Başkanlığında Sorumlu Daire
Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek,	Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi
Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistikî bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak	Bilgi Sistemleri ve İstatistik Dairesi

Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek	Teşkilat ve Yönetimi Geliştirme Dairesi
Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek	Kamu Görevlileri Sendikaları Dairesi
Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek	Kamu Personel İstihdamı Dairesi
Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek	Eğitim Dairesi
Özelleştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarına ilişkin mevzuat hükümleri gereğince istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek; Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek	KİT ve Özelleştirme Dairesi

Yukarıda yer verilen tabloda görüldüğü gibi DPB'nin ana hizmet birimleri niteliğindeki daire başkanlıklarının görevleri, Çalışma Genel Müdürlüğünün içinde her bir daire başkanlığı karşılığında bir görev olacak biçimde sayılmıştır. Böylece Devlet Personel Başkanlığının temel görevleri itibarıyla Çalışma Genel Müdürlüğü altında daire başkanlığı seviyesinde örgütlenmesi öngörülmüştür. Çalışma Genel Müdürlüğü temel olarak serbest piyasa koşulları içerisinde çalışma hayatını düzenlemek; işçi-işveren ilişkisi ve İş Kanunu çerçevesinde ortaya çıkan sorunları gidermek üzere örgütlenmiş bir hizmet birimidir. Kamu personeline ilişkin görevlerin Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmesi, “devleti şirket gibi yönetilmesi”, kamu yönetimi alanının “özel sektör” gibi düzenlenmesi anlayışıyla gayet uyumludur. Buna göre, kamu yönetimi özel sektör gibi çalışacaksa kamu görevlilerine ilişkin de özel bir düzenleme olması gerekmez. Özel bir personel rejimi olmayacaksa bu alanı düzenleyecek özel bir kamu örgütlenmesine de gerek duyulmayıp tüm piyasa için görev yapacak Çalışma Genel Müdürlüğü kamu ya da özel tüm “çalışanlar” için yeterli olacaktır. Devlet Personel Başkanlığının kaldırılıp işlevlerinin Çalışma Genel Müdürlüğü içinde daire başkanlığı seviyesinde örgütlenmesinin “rasyonelitesi” ancak böyle açıklanabilir.

Kamu personel yönetiminde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sonra etkili olan bir diğer kurum Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüdür. Anılan Genel Müdürlük aynı isimle ve benzer bir işlevle Başbakanlık içinde faaliyet yürütüyordu. Aşağıda bu örgüt incelenecektir.

### **Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü**

Kamu personel rejimine ilişkin işlevler üstlenen bir diğer birim de yukarıda anılan Cumhurbaşkanlığı içinde yer alan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüdür (PPGM). Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının içinde konumlandırılmıştır. En yüksek devlet memuru olan İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının da en üst amiridir. Söz konusu Genel Müdürlüğün görevleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kararnamede yer alan kamu personel yönetimi ile ilgili görevler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- a) *Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,*
- b) *Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,*
- c) *Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak,*
- d) *Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmaları yapmak,*
- e) *Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilmelerine dair işlemleri yapmak,*
- f) *Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak,*

Yukarıda sayılan görevlere bakıldığında, esasen PPGM'nin üst kademe yöneticilerine ilişkin iş ve işlemlere ve Cumhurbaşkanlığı örgütünün özlük işlerine odaklandığı görülecektir. Kamu personel yönetimi açısından iki önemli temel görevine dikkat çekilebilir: Birincisi, kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının yürütülmesinde koordinasyon birimi görevini üstlenmiş olmasıdır. İkincisi ise üst kademe yöneticilerinin hizmetiçi eğitimi ile ilgili işlemleri yapmak görevidir. PPGM aslında Başbakanlık içinde aynı unvanla görev yapan bir hizmet birimidir. Cumhurbaşkanlığı içinde yeniden örgütlenmiş olan bu birim yeni işlevler yüklenmiştir. Mevzuat çalışmalarının yürütülmesinde koordinasyonu sağlamak işlevini DPB'den, üst kademe yöneticilerinin eğitilmesi işlevini ise TODAİE'den almıştır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı da kamu personel yönetiminin yeni dönemdeki aktörlerindedir. Şimdi bu Başkanlığı incelemeye geçebiliriz.



### Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Devlet Personel Başkanlığı ile üç ay arayla kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı serbest piyasa sürecinde merkezi planlama örgütlenmesine gereksinim olmadığı anlayışı doğrultusunda<sup>6</sup> önce Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüş daha sonra kapatılmıştır. Ancak Kalkınma Bakanlığı aslında kapatılmamış adeta buhar olup uçmuştur. Çünkü kurumlar kapatılırken özel düzenlemelere yer verilmiş, geçiş hükümleriyle personelin akıbeti belirlenmiştir. Kalkınma Bakanlığının kapatılması ile ilgili olarak ise herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Yeni kurulan bakanlıklar arasında sayılmadığı için Kalkınma Bakanlığının “kendiliğinden” kapatılmış sayıldığı varsayılmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, en genel ifadesiyle, Maliye Bakanlığı bünyesindeki BÜMKO ile Kalkınma Bakanlığının birleşimidir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2 sayılı CK kararnamesi ile Strateji ve Bütçe Başkanlığına kamu personel rejimine ilişkin aşağıdaki görev ve yetkiler verilmiştir (SBB Faaliyet Raporu, 2018: 4):

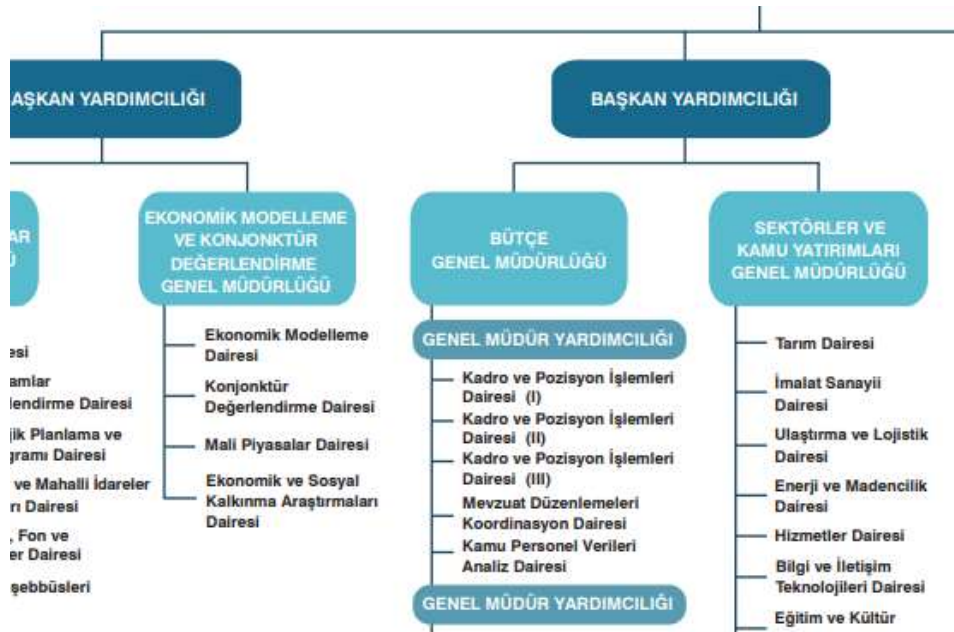
- a) 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca hazırlanan kadro ihdas tekliflerini incelemek.
- b) Kamu istihdamına ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar ve analizler yapmak.
- c) Kamu istihdamına ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları arasında uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütmek.
- d) 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasına ve kapsama dâhil kurumların personel istihdamına dair konularda kadro, pozisyon ve iş analizleri yapmak, standartlar belirlemek.
- e) Sürekli işçi kadrolarından ve sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan atama amacıyla kullanılmasına izin vermek.
- f) Memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya diğer kurum ve kuruluşlardan nakil suretiyle yapılabilecek yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin usul ve esasların belirleneceği Cumhurbaşkanlığı Kararına dair teklifi hazırlamak”

Yukarıdaki görevlere bakıldığında SBB'nin, Maliye Bakanlığı-BÜMKO'nun işlevlerini devraldığı ve yine kadro/pozisyon rejimini yönetmek görevini üstlendiği görülür. SBB'nin örgüt şemasına bakıldığında bu tablo daha açık görülür: Bütçe Genel Müdürlüğü altında Kadro ve Pozisyon İşlemleri

6 Planlama örgütlenmesinde dönüşüm konusunda ayrıntılı bilgi için Barış Övgün Planlama Yönetimi.

Dairesi I, Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi II, Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi III biçiminde üç ayrı daire ile örgütlenmiştir (SBB Faaliyet Raporu, 2018: 6). Daha önce de belirtildiği gibi tarihsel olarak kadro rejiminin bütçe aracılığıyla denetimi yeni sistemde de devam etmektedir. Kadro rejimine ilişkin düzenlemeleri yapacak olan hizmet birimlerinin Bütçe Genel Müdürlüğü'nün altında örgütlenmesi tesadüf değildir.

### Strateji ve Bütçe Başkanlığı Örgüt Şeması, Kadro ve Personel İşlemleri Birimleri



Yukarıda yer verilen örgüt şemasında da görüldüğü üzere asıl olarak örgütlenme “kadro” işlemleri üzerindedir. Bir başka deyişle geleneksel olarak BÜMKO’nun yürüttüğü kadro rejimini denetim altında tutma, sevk ve idare etme işlevi SBB’ye geçmiştir. Kadro sürecini düzenlemek yanında mevzuat (genel düzenleme yapmak, görüş-mütalaa vermek üzere) ve veri analiz birimi kurulduğu gözlenmektedir. Yeni dönemde BÜMKO işlevleri SBB üzerinden yerine getirilmeye çalışılacaktır.

Kamu personel yönetiminde etkili olacağı düşünülen bir diğer birim de “Ofis” biçiminde örgütlenmiş Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisidir. İdari ve mali özerkliğe sahip olan Cumhurbaşkanlığı ofislerinin temel özelliklerinden birinin devlet memuru çalıştırma zorunluluğunun bulunmaması olduğu söylenebilir. Avaner ve Fedai’ye göre (2019: 155), ofis biçiminde örgütlenme “bürokrasiden sıyrılmak”, “bürokrasinin şikâyet edilen yapısını kırmak”

amaçlarıyla gerçekleştirilmiştir ve söz konusu ofislerde özel sektör yöneticilerinin görev alması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Aşağıda İK Ofisi analiz edilecektir.

### **Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi**

Cumhurbaşkanlığı merkez örgütlenmesi içinde, Türkiye'nin insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek üzere İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur. Yeni kurulan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri, 1 sayılı CB Kararnamesinin 527. Maddesinde belirlenmiş olup başlıcaları şunlardır: Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkartmak, yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek, özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek, kamu kurumlarında kariyer yönetimi, performans yönetimi vb. insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek, kamusal istihdamda liyakat ve yetkinliğin artırılması için projeler üretmek.

Yukarıda sıralanan görevlere bakıldığında İKO'nun hem kamu yönetimi hem de özel sektörü ilgilendiren alanlarda görevler üstlendiği görülmektedir. Görev tanımları da her iki yönetim alanını kapsayacak biçimde düzenlenmiştir. Söz konusu işlevlere bakıldığında, daha önce herhangi bir kamu kurumunda olup da devralınan görev gözlenmemektedir. İKO için yeni görev ve işlevler tanımlanmıştır. "Yetenek gelişim faaliyeti", "özel yetenekleri keşfi", "kariyer yönetimi", "performans yönetimi" gibi yeni işlevlerin/görevlerin hem özel sektör hem de kamu sektörü için hayata geçirilmesi öngörülmektedir. Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte kamu personel rejiminde hiçbir köklü değişiklik yapılmamışken yani personel rejiminin omurgasını oluşturan 657 sayılı Kanun ve diğer mevzuat büyük ölçüde yerinde dururken kamu yönetiminde yeteneklerin nasıl geliştirileceği, özel yeteneklerin nasıl keşfedileceği ya da kariyer yönetiminin nasıl sağlanacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Yeni işlevlerin hangi araçlarla hayata geçirileceği maalesef belirli değildir.

İKO'nun kurumsal analizinden sonra fiilen ne yaptığına bakıldığında tablo biraz daha netleşecektir. Her şeyden önce, kurulması üzerinden iki yıla yakın bir süre geçtikten sonra Kurumun resmi bir web sayfası oluşturulabilmiştir ([www.cbiko.gov.tr](http://www.cbiko.gov.tr)). İKO'nun stratejik planı mevcut değildir. Kuruluş kararnamesinde örgüt yapısı ile ilgili olarak sadece ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir, dolayısıyla kurumun nasıl bir örgütlenme yapısına sahip olduğu konusunda herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. İKO'nun örgüt yapısı, görev ve faaliyetlerine ilişkin en önemli kaynak Ofis'in resmi Twitter hesabıdır. Söz konusu Twitter hesabı takip edildiğinde, kurulduğu günden bugüne yaptığı faaliyetlerin ağırlıklı olarak, yurt

içinde ve yurt dışında insan kaynakları fuarları düzenlemek olduğu gözlenmektedir.<sup>7</sup> Twitter hesabı üzerinden yapılan incelemede, yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen fuarlara gençlerin ve çeşitli kamu ya da özel kurumların davet edildiği gözlenmekte olup; bu sayede, “genç yeteneklerin” “sektör temsilcileriyle” buluşturularak keşfedileceğinin varsayıldığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca İKO'nun kamu personel yönetimine ilişkin önemli bir diğer çalışması da “kamuveri” projesidir. Proje, “*tüm kamu çalışanlarının kurumlarında uygulamada olan insan kaynakları süreçleri ile ilgili görüş ve önerilerinin yanı sıra mesleklerine ve çalıştıkları kuruma dair memnuniyet ve aidiyet gibi konularda görüş ve önerilerini almak*” amacıyla geliştirilmiştir. (<https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>) Söz konusu projenin sonuçlarına ilişkin bir açıklama yapılmamıştır.

Yukarıda incelenen kurumsal aktörler birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte kamu personel yönetiminin aktörlerinin köklü biçimde değiştiği görülmektedir. Devlet Personel Başkanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmiştir. Bu devirin aslında tesadüf olmadığı, bilinçli bir tercih olduğu; “memurlara özel” bir personel rejimi olmasını gereksiz gören, tüm kamu personelinin (işçi, memur, sözleşmeli vb.) “özel sektör çalışanı”ndan farksız olmaması gerektiğini savunan anlayışın bir sonucu olduğu düşünülmektedir. “Devlet personeli”ne özgü bir kurum olmayacak, tüm çalışanların işlemleri “Çalışma Genel Müdürlüğü” eliyle takip edilecektir. Türkiye ve Orta Doğu’ya özgü bir “Kamu Yönetimi Enstitüsü”ne de ve devlet memurlarının eğitiminden sorumlu özel bir kamu örgütlenmesine de gereksinim olmadığı düşünüldüğünden TODAİE de kapatılmıştır. Yeni sistemde, Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İnsan Kaynakları Ofisi gibi birimler yeni belirlenen görevleri yerine getireceklerdir.

Kapatılan ve yeni kurulan aktörleri inceledikten sonra yeni sistemin getirdiği yeni istihdam biçimlerinin incelenmesine geçilebilecektir.

## **B. Yeni İstihdam Biçimleri**

Cumhurbaşkanlığı sisteminde kamu personel yönetiminde hem kurumsal olarak hem de istihdam biçimleri bakımından çok parçalı bir yapı oluşturulmuştur. Kamu personel rejiminin temelini oluşturan 657 sayılı Devlet

---

7 [https://twitter.com/tccb\\_iko](https://twitter.com/tccb_iko), örneğin Özbekistan’da yapılan etkinlik “TalentforBIZ” etiketiyle duyurulmuş ve etkinlik için “Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi tarafından Taşkent’te düzenlenen “TALENT for BIZ” isimli etkinlikte ülkemizin kendi sektörlerinde lider firmaları genç kardeşlerimizle bir araya gelerek gençlerimizin gelecek hedeflerini ele aldılar.” açıklaması yapılmıştır.

Memurları Kanununu, onun alt düzenlemeleri, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar, KİT personel rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK yürürlüktedir. Tüm bu düzenlemelerin yanına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 375 sayılı KHK ile yeni istihdam biçimleri eklenmiştir. Aşağıda yeni istihdam biçimleri ele alınacaktır.

### **İş Mevzuatına Tabi Veya Sözleşmeyle Kariyer Uzman İstihdamı**

375 sayılı KHK'ya eklenen Ek 23'ncü madde (Ek: 2/7/2018 - KHK-703/178 md.) ile kamu kurumlarında iş mevzuatına göre kariyer uzman istihdam edilmesi olanağı getirilmiştir. Yeni getirilen istihdam biçimi iki temel kurala bağlanmıştır:

- 1) 657 sayılı DMK'nın 4/A maddesi kapsamında memur istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından olmak,
- 2) Kurumun örgütlenmesine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde bu istihdamın öngörülmüş olması.

Yukarıda yer verilen iki temel koşulun yerine getirilmesi halinde iş mevzuatına tabi uzman çalıştırılabilecektir. Bu biçimde çalıştırılacak uzman ve uzman yardımcıları 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak istihdam edilebilecektir.

Bu yeni istihdam biçiminin kamu yönetiminde İş Kanununa göre kariyer memuru istihdamının yaygınlaşmaya başlatmasının yanında bir önemli özelliği daha vardır: Getirilen yeni düzenleme ile iş mevzuatına tabi uzman ve uzman yardımcılara ilişkin tüm ihtilafların iş mahkemelerinde görülmesi kurala bağlanmıştır. Bu kuraldan önce idari sözleşme ile çalışan personelin idare ile arasında uzlaşmazlık olduğunda başvuracağı yargı yeri idare mahkemesiydi. Oysa şimdi söz konusu personel idareyle uzlaşmazlık halinde çözüm için iş mahkemelerine başvurabilecektir. Bu değişikliğin en önemli sonucu işe iade ile ilgilidir. İş akdi feshedilen bir çalışan iş mahkemesinden işe iade kararı alsa bile idare mahkemenin belirlediği tazminatı ödeyerek kişiyi işe başlatmayabilecektir. Oysa idari yargıda görülen fesih davalarında iptal kararı alan sözleşmeli personel isteği halinde göreve iade edilmek zorundadır.

### **Kurumlara İsteddiği Personeli Naklen Alma Olanağı**

Devlet Memurları Kanunu ile memurlara kurumlar arasında geçici görevlendirme imkânı verilmiştir. Ayrıca özel kanunlarla da (Belediye Kanunu ya da kurum teşkilat yasaları vb.) kamu personeline geçici görevlendirme imkânları tanınmıştır. Yeni düzenleme (375 sayılı KHK Ek Madde 25) ile

memur, sözleşmeli ayrımı yapılmaksızın, hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç, tüm kamu çalışanlarına kurumlar arasında geçici görevlendirme imkânı getirilmiştir. Geçici görevlendirme iki biçimde yapılabilecektir:<sup>8</sup>

- 1) Kurumların emrine geçici görevlendirme: Bu görevlendirme, çalışanın kendi kadro ya da pozisyonunda kalarak fiilen diğer kurumda görevlendirilmesi halini ifade eder. Bu halde görevlendirilenler kendi kurumundan aylıklı/ücretli izinli sayılır; mali ve sosyal haklarını kendi kurumundan almaya devam eder.
- 2) Kurumların kadro ve pozisyonlarına geçici görevlendirme: Bu görevlendirme, çalışanın kendi kadro ya da pozisyonundan aylıksız/ücretsiz izinli sayılıp diğer kurumdaki kadro ya da pozisyonda görevlendirmesi halini ifade eder. Bu haldeki personel görevlendirildiği kadro ya da pozisyonun özlük haklarını alır.

Her iki görevlendirme biçimi için gereken koşullar şunlardır:

- a) Statülerine bakılmaksızın, bir kadro ya da pozisyona dayalı olarak (memur, sözleşmeli, işçi, geçici işçi vb.) tüm çalışanlar geçici görevlendirilebilir.
- b) Geçici görevlendirme için çalışanın rızası gerekmez. (Toplamda altı ayı geçen görevlendirme için çalışanın rızasını almak zorunludur)
- c) Geçici görevlendirme kural olarak bir yılı geçmemek üzere yapılır ancak bu süre birer yıl uzatılabilecektir.

Geçici görevlendirmenin yaygınlaşmasına olanak sağlayan yeni düzenleme kamu personel rejimini esaslı biçimde sarsacak kurallar içermektedir. Her şeyden önce geçici görevlendirme memur, sözleşmeli, işçi gibi statü ayrımı yapılmaksızın tüm çalışanlara tanınmıştır. Dolayısıyla bir memur kadrosuna sözleşmeli ya da işçi geçici görevlendirilebilecektir. Burada iki sınırlayıcı kural getirilmiştir: Geçici görevlendirilecek kadro ya da pozisyonda asaleten atanmada aranılacak koşulları taşıma ve o kadro ya da pozisyona sınavla atanma koşulu aranıyorsa, o sınav koşulunu gerçekleştirmiş olmak. Bu iki koşulu sağlayan herkes, her yerde görevlendirilebilir. Kamu personel rejimi açısından tehlike şöyle örneklendirilebilir: A kurumunda temizlik hizmetlerinde çalışan bir sözleşmeli ya da işçi, lisans mezunu ve en az beş yıl hizmeti varsa, B kurumunda daire başkanı kadrosuna (daire başkanı ve üstü hiyerarşik kadrolar için sınav şartı aranmaz lisan mezunu olmak ve en az beş yıl hizmeti bulunmak yeterlidir) geçici

---

8 Geçici görevlendirme konusunda KHK düzenlemesinden sonra yöntem ve koşulları belirlemek üzere “Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği” yürürlüğe konulmuştur. (RG:03.05.2019,30763)

görevlendirilebilir ve bu görevi yürüttüğü sürece daire başkanının tüm mali ve sosyal haklarından yararlanır. Statü koşulu aranmaksızın tüm çalışanlara geçici görevlendirme olanağı tanınması, kamu personel rejiminin en karakteristik özelliği olan “statüter” yapısının tamamen bozulmasına yol açar.

### **Özel Bilgi ve Uzmanlık İsteyen İşlerde (Devlet Tiyatroları, Opera-Bale, Belediye Tiyatroları, Ulusal Bor Araştırması) Yerli veya Yabancı Sözleşmeli Personel İstihdamı**

375 sayılı KHK'nın Ek 26. Maddesiyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında yeni bir istihdam türü daha oluşturulmuştur. Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici nitelikli işlerde, yerli ve yabancı personel sözleşmeli olarak çalıştırılabilecektir. Aslında Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi de özel bir mesleki bilgi ve ihtisas gerektiren geçici mahiyetteki işlerde personel çalıştırılması için düzenlenmiştir ama bu Kanun geçerli olduğu halde 375 sayılı KHK ile yeni bir sözleşmelilik türü oluşturulmuştur. Bu sözleşmeliliğin koşulları aşağıda sıralanmıştır:

Yeni sözleşmeliliğin oluşturulabilmesi için öncelikle kurumun örgütlenmesine ilişkin kurucu kararnamede sözleşmeliliğe izin veren düzenleme olması gerekir.

Sözleşmeli personel, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak çalıştırılabilirler.

Kendine özgü sözleşmelilerin tavan ücreti, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre çalıştırılacak sözleşmeli personel için uygulanacak ücret tavanının<sup>9</sup> beş katını geçemeyecektir. Dolayısıyla yaklaşık 32.000 TL'ye kadar aylık tavan ücret belirlenebilecektir.

Tavan ücreti belirleme yetkisi Cumhurbaşkanı ya da onun yetki vereceği makamdadır.

Kendine özgü sözleşmeliler 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmelilikle ilgili hükümlerine tabi değildirler.

Kendine özgü sözleşmeli personel, sosyal güvenlik açısından, memurlar gibi değil, özel hukuk çalışanları gibi işlem görecektir.

---

<sup>9</sup> 08.01.2019 tarihli ve 84 sayılı Hazine ve Maliye Bakanlığı Genelgesiyle, 2019 yılı için 4/B sözleşmeli personelinin tavan ücreti 6.372,49TL olarak belirlenmiştir. (<https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/12315,2019-ocak-genelgepdf.pdf?0> erişim:16.05.2019)

Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayanlar da yabancı statüsünde kamu kurumlarında sözleşmeli çalışabilecektir. Önemli projelerde ya da sanatsal etkinliklerde yabancılar kendine özgü istihdam koşullarıyla çalıştırılabilecektir.

Kendine özgü sözleşmelilerin çalışma koşulları ve istihdam kuralları her bir kurum için ayrıca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenecektir. 2019 yılında yapılan iki yeni düzenleme<sup>10</sup> ile Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü ile Devlet Opera ve Bale Genel Müdürlüğüne sözleşmeli personel çalıştırılması olanağı verildi. Bu Kurumlarda geçmişte de sözleşmeli personel çalıştırılmaktaydı ancak daha önce DMK Ek Geçici 12, 13 ve 14. maddelerine dayalı olarak, Maliye Bakanlığı tarafından vizenmiş pozisyonlar ve tip sözleşmeler esasında sadece kurum ve personel arasında yapılan sözleşme ile oluşturulan fiili istihdam biçimi söz konusuydu. Yapılan yeni düzenleme ile bu istihdam biçimi başka kurumlar için de yaygınlaştırılmıştır. Ayrıca burada dikkat çekici olan istihdamın yönetmelikle düzenlenmesidir. Burada amaçlanan daha esnek koşullarda personel istihdamına olanak sağlanmasıdır. Sözleşme kapsamında personel tam zamanlı çalıştırılabileceği gibi yarı zamanlı hatta proje başına da çalıştırılabilecektir. Örneğin sadece bir eserin sahnelenmesi süresinde istihdam edilen personelin işine o eserin sahneden kaldırılmasıyla son verilecektir. Bu şekilde esnek personel istihdamı kadrolu istihdamını da “gereksiz” kılacaktır. Kadrolu ya da tam zamanlı sözleşmeli statü görece iş güvencesine işaret edebilir fakat proje esasında istihdam sanatçıların emeğinin sömürüsü anlamına gelir. Çünkü bu istihdam biçiminde eser sahnelendiği sürece sanatçının sosyal güvenlik ve ücret hakkı olmaktadır. Yıl içerisinde eserin sahnelendiği sınırlı gün sayısı göz önüne alındığında bu yöntemle sanatçıların çok düşük sosyal güvenlik ve ücret hakkına mahkûm edileceği görülecektir.

### **Memur İstihdam Etmeyen Kurumlarda Sözleşmeli Personel İstihdamı**

Kamu yönetiminde “atipik” örgütlenmelerin yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte bu kurumlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında istihdam biçimleri oluşturulmuştur.<sup>11</sup> İdari hizmet sözleşmesiyle sözleşmeli personel istihdam eden kamu kurumlarının istihdam koşulları kurumsal örgüt

---

10 Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğünde 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 26. Maddesi Kapsamında Görev Yapan Sözleşmeli Personel Hakkında Yönetmelik (RG: 15.05.2019, 30775), Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğünde 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 26 ncı Maddesi Kapsamında Görev Yapan Sözleşmeli Personel Hakkında Yönetmelik (RG: 15.05.2019, 30775),

11 Sözleşmeli istihdam biçiminin önceki uygulamaları için bkz: Sayan ve Albayrak, 2011; Albayrak ve Sayan, 2011.



kararnemelerinde düzenlenmektedir. Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü,<sup>12</sup> Türkiye Su Enstitüsü ve İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) gibi memur çalıştırmayan kurumlarda 375 sayılı KHK'nın Ek 27. Maddesine göre sözleşmeli personel çalıştırılabilecektir.

Memur çalıştırmayan kurumlarda sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi için her kurumun örgüt kararnamesinde buna olanak tanıyan düzenleme olması gerekir. Bu çerçevede çalıştırılacak sözleşmeliler idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilirler. Bu statüde çalıştırılacakların mali ve sosyal hakları, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 11 inci maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirlenecektir. Bu durum şu şekilde anlaşılır kılınabilir: Söz konusu sözleşmelilerin özlük hakları 657 sayılı DMK'ya tabi kurumlardaki emsallerini geçemez. Uzmanlar, emsali devlet memuru kariyer uzmanlar; daire başkanları, emsali devlet memuru daire başkanı ve başkanlar da devlet memuru genel müdür esas alınarak ücretlendirilirler. Sosyal güvenlik haklarından da özel sektör çalışanı gibi değil kamu görevlisi olarak yararlandırılırlar.

Bu düzenlemenin en önemli yanı statüter yapıyı esaslı biçimde bozacak olmasıdır. Statüter yapının özelliği olarak memurların çalışma koşulları kural olarak yasa ile düzenlenmektedir. Bu şekilde istihdam edilecek sözleşmeli personelin özlük hakları ise "idari" nitelikte olan esaslar, yönetmelikler ya da sözleşmelerle düzenlenecektir. Bu konuda İller Bankası örnek gösterilebilir. Söz konusu Banka 657 sayılı Kanunun kapsamından çıkarılmış, çalışanları da sözleşmeli statüye geçirilmiştir. Yeni durumda Banka çalışanlarının atanma, sınav, görevde yükselme, performans, ücret, disiplin, göreve son verme vb. tüm hakları ya da çalışma koşulları İLBANK İnsan Kaynakları Yönetmeliği<sup>13</sup> ile düzenlenmektedir. Kısaca daha önce kanunla düzenlenmiş koşullarda istihdam edilen çalışanlar şimdi çok daha eğreti haklar sağlayan alt metinlere tabi olarak çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla yeni dönemde iş güvencesinden yoksun biçimde istihdam yaygınlaşmaktadır.

---

12 Ulusal Bor Araştırma Enstitüsünde, 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin hem Ek 26. hem de ek 27. Maddesine göre sözleşmeli personel çalıştırılabilmektedir. Bkz: Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Sözleşmeli Personel Yönetmeliği, RG: 29.05.2019, 30788.

13 İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği, RG: 04.01.2013, 28518.

### **İş Mevzuatına Tabi Personel İstihdamı (Kalkınma Ajansları, Uzay Ajansı Personeli)**

Devlet memuru çalıştırmayan bazı kurumlarda idari hizmet sözleşmesiyle değil de iş mevzuatına göre personel çalıştırılmasına, 375 sayılı KHK'nın Ek 28. Maddesiyle olanak tanınmıştır. Kuruluşun yapısı ve yürüttüğü özel nitelikli işler gerekçe gösterilerek iş mevzuatına göre personel çalıştırılmaktadır. Bu personelin istihdamı için de örgüt kararnamesinde bu istihdama izin verilmesi gerekmektedir.<sup>14</sup>

Kamu kurumlarında iş mevzuatına göre personel istihdam edilmesi yeni bir uygulama değildir. Kalkınma ajansları örneğinde olduğu gibi daha önce de kurumlarda iş mevzuatına göre personel istihdam edilebilmektedir. Burada yeni olan, söz konusu istihdam biçiminin yeni düzenleme ile genelleştirilmiş olmasıdır. Dolayısıyla yeni düzenleme ile iş kanununa göre istihdam kalkınma ajansları için sürdürülmekte ve aynı zamanda başka kamu kurumlarının da bu statüye göre personel çalıştırmasının önü açılmış olmaktadır.

İş mevzuatına göre istihdam edilecek personel de bir önceki başlıkta örneklendirildiği gibi özlük hakları bakımından emsali devlet memurlarına eşleştirilmiştir. Bu statünün doğal sonucu olarak, personelin idare ile arasındaki uzlaşmazlıklarda iş mahkemeleri çözüm yeri olarak gösterilmiştir. Dolayısıyla tüm statü “işçiler gibi” düzenlenmiştir.

Bu kapsamda istihdam edilecek personelde aranacak özel koşullar (öğrenim, yabancı dil bilgisi merkezi sınav vb.) kişilerle yapılacak sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri ile istihdamlarına dair diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir.<sup>15</sup> Bu durum da, bir önceki başlıkta açıklandığı gibi iş güvencesinin azaltılmasına zemin hazırlayacaktır.

---

14 12.12.2018 tarihli ve 23 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Türkiye Uzay Ajansı'nda yeni uzman istihdamına olanak tanınmıştır. CBK'nın 10. Maddesinin ikinci fıkrasında “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde personel istihdam edilebilir.” kuralına yer verilerek, ilk kez Cumhurbaşkanlığı sisteminin istihdam biçimine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Söz konusu istihdamın koşullarına ilişkin yönetmelik henüz yürürlüğe konulmadığı için bu istihdam biçimi kullanılamamıştır.

15 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan “Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği” ile (RG:29.05.2019, 30788) 375 sayılı KHK ek madde 28'e göre kalkınma ajanslarında yapılacak istihdamın kuraları belirlenmiştir. Bu biçimde istihdam, Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce de kalkınma ajanslarında uygulanmaktadır, yeni sistemde ek madde 28 kalıbına sokulmuştur.

### Vekâlet ve İstisna Sözleşmesiyle İstihdam

375 sayılı KHK'nın Ek 31. Maddesiyle “vekalet ve istisna sözleşmesi”yle istihdam biçimi getirilmiştir. Özel bilgi ve ihtisas gerektiren geçici nitelikteki işlerde vekalet veya istisna sözleşmesiyle yabancı danışmanlar ve uzmanlar; istisna sözleşmesi ile de yerli danışmanlar ve uzmanlar çalıştırılabilecektir.

Vekâlet veya istisna sözleşmesiyle çalıştırılacakların tavan ücreti<sup>16</sup> 19.116 TL'yi geçmemek üzere Cumhurbaşkanı yardımcısı veya ilgili bakan tarafından belirlenecektir. Bu statüde istihdam edilenlerin idare ile arasındaki uzlaşmazlıklar iş mahkemelerinde çözülecek ve bu statüde çalıştırılma, sözleşme bitiminde kamu kurum ve kuruluşlarında herhangi bir pozisyon, kadro veya statüde çalışma açısından kazanılmış hak oluşturmayacaktır.

Yukarıda yer verilen başlıklarda görüldüğü gibi hem eskiden devralınan hem de yeni eklenen istihdam biçimleriyle Cumhurbaşkanlığı sisteminde parçalı bir kamu personel rejimi oluşturulmuştur. 657 sayılı Kanununun yürürlüğe girdiği zaman yapmayı planladığı “tekleştirici” ve “standartlaştırıcı” istihdam mantığı tamamen parçalanmıştır. Yeni sistemde kamu personel rejiminin unsurlarına şöyle bir bakıldığında 657 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 375 sayılı KHK ve ayrıca kurumsal istihdam yönetmelikleriyle çok parçalı bir yapının olduğu açıkça görülecektir. Diğer taraftan, yeni getirilen sözleşmeli uygulamalarının hayata geçirilebilmesi için alt düzenlemelerin yani yönetmeliklerin yürürlüğe konulması gerekmektedir.<sup>17</sup> Ancak söz konusu alt düzenlemelerin çoğu henüz yürürlüğe konulmadığı için henüz yeni istihdam biçimleri tam olarak uygulanmaya başlamamıştır.

Burada dikkate sunulacak diğer önemli nokta yeni istihdam biçimlerinin Devlet Memurları Kanununun içinde değil de asıl amacı mali yönetimi düzenlemek olan 375 sayılı KHK içinde düzenlenmiş olmasıdır. Yeni sistemde kapsamlı bir personel mevzuatı düzenlenmeyip, yeni modeller eski metinler üzerine işlenmiş görünmektedir.

16 Tavan ücret, 657 sayılı DMK'nın 4/B Maddesine göre çalıştırılan sözleşmeli personelin tavan ücretinin üç katını geçemeyecektir.

17 2018 yılının Aralık ayında yürürlüğe konulan 25 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin birinci maddesinin birinci fıkrasında, “27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 23 üncü, ek 24 üncü, ek 26 ncı, ek 27 nci ve ek 28 inci maddelerinde öngörülen yönetmeliklerin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 6 ay içerisinde yayımlanacağı” hükmüne bağlanmıştır. (RG:28.12.2018,30639)

## Sonuç

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte hem kamu yönetiminde hem de kamu personel yönetiminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Öncelikle personel sisteminin eşgüdüm ve yönetiminden sorumlu temel kurumlar kapatılmıştır. Sistemin eşgüdümünden sorumlu Devlet Personel Başkanlığı kapatılmış ve bazı görevleri açıkta kalmış, bazıları da diğer kurumlara devredilmiştir. Kamu yönetimi disiplininin geliştirilmesi ve kamu personelinin eğitimi konularında çok önemli işlevler yüklenen Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kapatılmıştır. Kapatılan TODAİE'nin görevleri tamamen boşlukta kalmış ve hiçbir kuruma devredilmemiştir. Kadro rejiminin sevk ve idaresi işlevini yüklenmiş Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. BÜMKO'nun görevleri de Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı arasında dağıtılmıştır. BÜMKO'nun bütçeye ilişkin asli işlevleri Strateji ve Bütçe Başkanlığına aktarılırken mali kontrol işlevi Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kalan Muhasebat Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır. Kamu personel yönetiminin örgütlenmesi ve projelere kaynak özgülmesi işlevleri açısından görev yürüten Kalkınma Bakanlığı (eski DPT Müsteşarlığı) kapatılmıştır. Kalkınma Bakanlığının görevleri de Strateji ve Bütçe Başkanlığı, bazı bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı arasında dağıtılmıştır.

**Tablo 2:** Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce kamu personel yönetiminde kurumsal ortak aklın işletilme süreci örneği

Maliye Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Devlet Personel Başkanlığı Ve ilgili diğer kurumlar	Görüşleri	Bakanlar Kurulu Kararı	Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı
Kurum teklifi üzerine; Devlet Personel Başkanlığı Maliye Bakanlığı	Görüşleri	Bakanlar Kurulu Kararı	Sözleşmeli Personel Esasları

**Tablo 3:** Cumhurbaşkanlığı sisteminden sonra kamu personel yönetiminde tekleştirme örneği

Cumhurbaşkanı Kararı	Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı
Cumhurbaşkanı	Sözleşmeli Personel Esasları

Kamu personel yönetiminde yerleşmiş kurumsal yapıların dağıtılması dışında, yeni sistemin en önemli özelliği, aşırı merkezileşme ve tekleştirme anlayışının yerleşmiş olmasıdır. Kurumsal ortak akıl işlevsizleştirilmiştir. Yukarıdaki tablodaki iki örnek, aşırı merkezileşmeyi ve tekleştirmeyi gözler önüne sermektedir. Yeni sistemden önce kamu personel süreçlerinde memur kadrolarının ihdası, iptali, değiştirilmesi, yeni sözleşmeli personel pozisyonlarının belirlenmesi farklı kamu kurumlarının görüş ve önerileriyle biçimlenmekteydi. Yeni sistemde farklı kurumlarda görüş alınması süreci büyük ölçüde sonlandırılmıştır. Örneğin Devlet Memurları Eğitimi Genel Planı, beşten fazla kurumun görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe girerken yeni sistemde hiçbir kurumdan görüş alınmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararıyla yürürlüğe konulacaktır. Benzer biçimde sözleşmeli personelin çalıştırılma koşullarını belirleyen Esaslar'ın hazırlanmasında/değiştirilmesinde ilgili kurumun teklifi Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu Kararı gerekirken yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı Kararı yeterli olmaktadır.

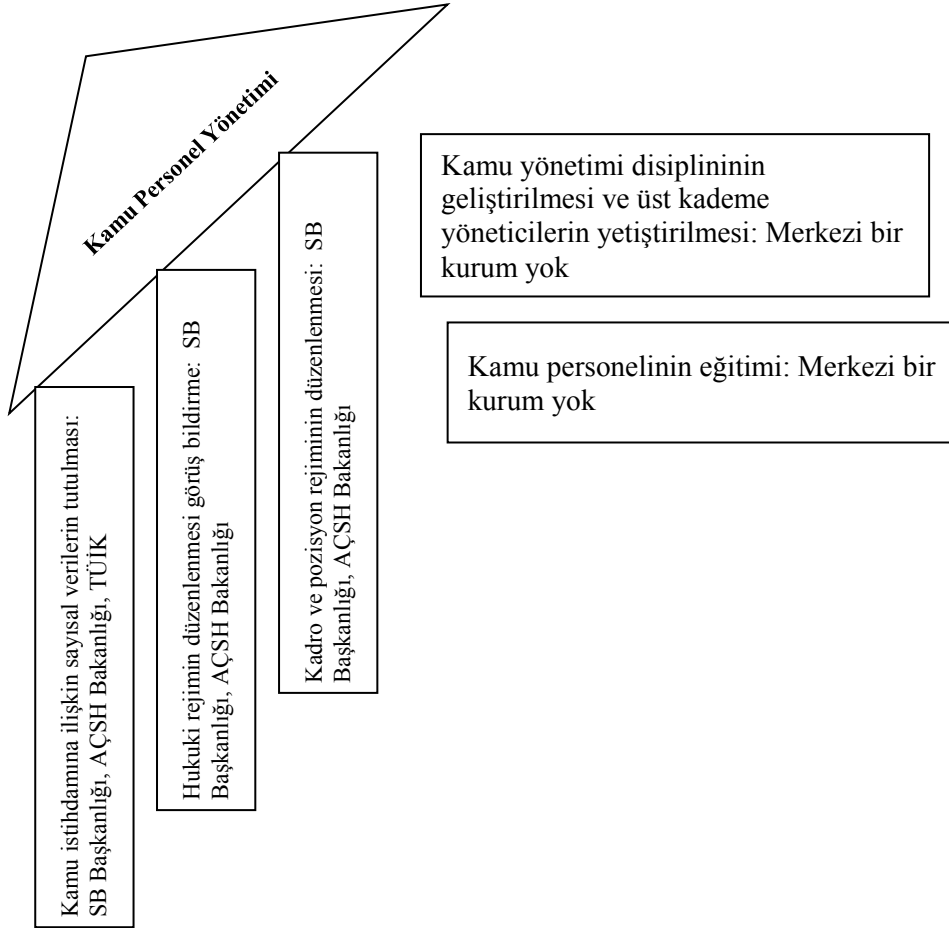
Yukarıdaki tablodan görüldüğü kurumsallığı ve çoklu rasyonaliteyi reddeden sistem aynı zamanda aşırı merkezileşmiştir. Hudut Sahiller ve Sağlık Genel Müdürlüğünün Çanakkale Sahil Sağlık Denetleme Merkezi ya da Taşucu Sahil Sağlık Denetleme Merkezi'nde çalıştırılacak sözleşmeli personele Cumhurbaşkanlığı karar verecektir. Benzer biçimde, Tarım ve Orman Bakanlığının ya da Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Kayseri Tomarza'da çalıştıracığı kürek/çapa işçisine, sözleşmeli teknisyene Cumhurbaşkanlığı karar verecektir. Tüm kurumlar ve kişiler bir merkeze yönlendirilmektedir. Kurumsal rasyonaliteden uzaklaşıldığı gibi bir taraftan da irrasyonellik inşa edilmektedir. Bunun en önemli örneği Devlet Personel Başkanlığının bazı işlevlerinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmesidir.

Yeni sistemde kamu personel yönetiminin belirli bir sorumlusu kalmamıştır. Cumhurbaşkanlığı personel yönetiminde sorumlu kuruluş konumunda değildir. Cumhurbaşkanlığı örgütü içinde doğrudan kamu personel yönetimi için örgütlenmiş herhangi bir kurum da bulunmamaktadır. Çok parçalı bir kamu istihdam yapısı vardır. 657 4/B sözleşmeliliği, KİT sözleşmeliliği, Devlet Tiyatroları ve Opera-Bale sözleşmeliliği, idari sözleşmelilik, özerk kurumlar sözleşmeliliği, özel hukuk hükümlerine göre istihdam gibi çok fazla başlıkta kamusal istihdam başlığı oluşturulmuştur. Üstelik yeni istihdam biçimleri, 657 sayılı Kanun gibi genel çatı dışında, 375 sayılı genellikle mali hakları düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname içinde tanımlanmıştır.

Sonuç olarak kamu personel yönetiminde yeni dönemin önemli sorunlarının aşılabilmesi için merkezi konumda yeni bir örgütlenme gerekir. Bu yapı, kapatılan Devlet Personel Başkanlığının yeniden biçimlenmesiyle gerçekleştirilebilir. Yeni oluşturulacak kurum, merkezi düzeyde, liyakat

ilkesinin, kariyer ilkesinin ve memuriyet güvencesinin korunmasından ve personel sisteminin eşgüdümünden sorumlu kılınabilir. Çünkü yeni kurulan bir sisteme geçiş sürecinde merkezi gözetim ve koordinasyona; kurumsal hafızaya olağan koşullarda olduğundan daha fazla gereksinim duyulacaktır. Benzer biçimde, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün de, kamu yönetimi disiplini geliştirilmek, kamu personel yönetimi literatürünün zenginleşmesine daha fazla katkı sağlamak ve kamu personelinin eğitimini örgütlemek üzere yeniden kurulması uygun olacaktır.

**Tablo 4:** Kamu personel yönetimi yeni kurumsal görünümü



Yukarıdaki şemadan da görüleceği gibi yeni sistemde personel yönetiminin kumsal aktörleri dağıldığı için sistemin çatısı da çökmüştür. 2018'e kadar olan durumu gösteren tabloya göre birçok kurumsal eksiklik bulunmaktadır. Merkezi bir eşgüdüm ve danışma örgütü kalmamıştır. Devlet Personel Başkanlığının bazı işlevlerini kâğıt üzerinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ana hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğünün aldığı görünmektedir. Çalışma Genel Müdürlüğünün bütün tarihsel geçmişi ve birikimi, iş mevzuatına göre çalışan "işçilere" yönelik hizmetler esasında biçimlenmiştir. Makalenin kaleme alındığı tarih itibarıyla anılan Genel Müdürlüğün resmi web sayfasında tanıttığı görevlerine<sup>18</sup> ve iç örgütlenmesine<sup>19</sup> bakıldığında hem görevlerin hem de örgütlenmenin "işçiler" esasında kurgulandığı; memur, sözleşmeli vb. kamu çalışanlarına ilişkin bir görevlendirmenin bulunmadığı görülecektir. Dolayısıyla söz konusu Genel Müdürlüğün yeni işlevleri ne ölçüde yerine getireceği belirsizlik taşımaktadır.

Yeni sistemde kamu yönetimi disiplininin geliştirilmesi, üst kademe yöneticilerinin eğitimi ve genel olarak kamu personelinin eğitiminden sorumlu merkezi bir kurum da bulunmamaktadır. Tüm gelişmeler dikkate alındığında kamu personel yönetimi dağınık görünümündedir. Bu dağınıklığın giderilmesi için kurumsal yapının önerildiği biçimde yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir.

## Kaynakça

- Adal, Hasan Şükrü (1968), *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul.
- Akdoğan, Argun (2007), "İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, (Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner), Nobel Yayınları, Ankara. s.449-468.
- Akgüner, Tayfun (2014), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.
- Albayrak, Süha Oğuz; Sayan, İpek Özkal (2011), "Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel", *Mülkiye Dergisi*, C:35, S: 272, s. 195-216.
- Albayrak, Süha Oğuz (2016), *Kariyer Uzmanlık Sistemi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Albayrak Süha Oğuz (2017), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Yönetimi", *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, C.12, S.27, s.1-18.
- Aslan, Onur Ender (1998), "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, s. 103-123.

18 <https://ailevecalisma.gov.tr/cgm/genel-mudurluk/gorevlerimiz/>, (Erişim,24.08.2019)

19 <https://ailevecalisma.gov.tr/cgm/genel-mudurluk/dairebaskanlari/> (erişim, 24.08.2019)

- Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Avaner, Tekin (2007), "1935: Personel Sisteminde Barem Tartışmaları", *Açıklamalı Yönetim Zamandizini (1929-1939)*, AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, s. 617-632.
- Avaner, Tekin; Fedai, Recep (2019), "Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine", *Amme İdaresi Dergisi*, C:52, S:2, s.149-172.
- Ayhan, Emrah; Önder, Murat (2017), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), s. 19-48.
- Battaglio, R. Paul (2015), *Public Human Resource Management*, Sage.
- Canman, Doğan (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Christensen, Tom; Laegreid Per (2010), "Increased Complexity in Public Organizations-the Challenges of Combining NPM and Post-NPM", *Governance of Public Sector Organizations, Proliferation, Autonomy and Performance*, Ed. Per Lagreid and Koen Verhoest, Palgrave-Macmillan, UK, s. 255-275.
- Devlet Personel Başkanlığı Stratejik Planı (2018-2022), <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/daire-baskanliklari/kamu-personel-istihdam/strateji-gelistirme-dairesi-baskanligi-plan-programlar-lev2>
- Eren Veysel; Eken Musa (2007), "Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Bir Değerlendirme", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, (Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner), Nobel Yayınları, Ankara. s.173-193.
- Giritli, İsmet (1979), *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul.
- Güler, Birgül Ayman (1988), "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme I", *Amme İdaresi Dergisi*, S: 21/1, s. 79-99.
- Güler, Birgül Ayman (2003), "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 36, S:4, s.17-34.
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Halligan, John (2010), "Post-NPM Responses to Disaggregation Through Coordinating Horizontally and Integrating Governance", *Governance of Public Sector Organizations, Proliferation, Autonomy and Performance*, Ed. Per Lagreid and Koen Verhoest, Palgrave-Macmillan, UK, s. 235-254.
- <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>, (22.09.2019)
- Maliye Bakanlığı (1996), *Barem Mevzuatı 2 (1926-1970)*, Cilt I, Maliye Bakanlığı Yayını No: 1994/3, Ankara.
- Nigro, G. Lloyd; Kellough, J. Edward (2014), *The New Public Personnel Administration*, Wadsworth Cengage Learning, US.
- Oyan, Oğuz (2019), "Yeni Anayasa ve Yeni Devlet Yapılanması", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2019/1, s.105-126.
- Öner, Erdoğan (2005), *Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Övgün, Barış (2010), *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara.



- Sayan, İpek Özkal; Albayrak, Süha, Oğuz (2011), "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel", *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, s. 141-172.
- Sayan, İpek Özkal (2016), "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.71, No.3, s. 669-691.
- Sayan, İpek Özkal; Güneşer Demirci, Aytül (2018), "Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.73, S.2, s.667-700.
- Şener, Hasan Engin (2007), "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayınları, Ankara. s.31-47.
- Tural, Erkan (2014), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin TODAİE Tarihi*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Tutum, Cahit (1970), "Yeni Personel Rejimi Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C:3, S:3, s. 11-29.
- Tutum, Cahit (1973), "Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:6/3, s. 3-26.
- Tutum, Cahit (1980), "Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, S:13/3, s.95-107.
- Verhoest, Koen; Laegreid Per (2010), "Organizing Public Sector Agencies: Challenges and Reflections", *Governance of Public Sector Organizations, Proliferation, Autonomy and Performance*, Ed. Per Lagreid and Koen Verhoest, Palgrave-Macmillan, UK, s. 276-297.
- Versan, Vakur (1974), *Kamu Yönetimi, Siyasi ve İdari Teşkilat*, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul.