

ULUSLARARASI SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ THE JOURNAL OF INTERNATIONAL SOCIAL RESEARCH

Cilt: 13 Sayı: 70 Nisan 2020 & Volume: 13 Issue: 70 April 2020
www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581
Doi Number: <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2020.4066>

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE MERKEZİ PERSONEL HİZMETLERİ ÖRGÜTLENMESİ

THE ORGANIZATION OF PUBLIC PERSONNEL SERVICES IN PRESIDENTIAL SYSTEM

İpek ÖZKAL SAYAN*
Vahide Feyza URHAN♦

Öz

2018 yılı Temmuz ayı itibarıyla parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılmasıyla birlikte Türkiye’de özellikle kamu personel sistemi alanında büyük dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. Bu dönüşümlerden en önemlisi kamu personel sistemi örgütünün yeniden düzenlenmesi olmuştur. Var olan yapılanma kısmen sonlandırılarak yerine yeni bir teşkilat yaratılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenen bu yeni yapının başlıca aktörleri; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı ve İnsan Kaynakları Ofisi’dir. Bunların içinden İnsan Kaynakları Ofisi Türkiye’de “ofis tipi” yeni bir kamu örgütlenmesi olması ve özellikle “insan kaynakları” ifadesini benimseyerek kamuda özel sektör vari bir yapılanmayı kurma görevi üstlenmesi bakımından oldukça önemlidir. Değişen örgüt yapısı Türkiye’de yeni bir kamu personel sistemi anlayışının habercisidir. Özetle bu çalışmada yeni kamu personel sistemi örgütü parlamenter dönemle kıyaslanarak tartışmaya açılacak ve özellikle yeni kamu personel sisteminin örgütlenmeye ilişkin sorun alanları tespit edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Personel Sistemi Örgütü, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, İnsan Kaynakları Ofisi.

Abstract

In Turkey with switching to the presidential system and the parliamentary systems of government, especially as of 2018, July began taking major transformation in the field of public personnel system. The most important part of these transformations was the reorganization of the public personnel system organization. The existing structure was partially terminated and a new organization was created in its place. The main actors of this new structure organized by the Presidential Decree; Presidency of Administrative Affairs, Strategy Budget Presidency and Human Resources Office. Of these, the Human Resources Office in Turkey "office type" is a new public organization and especially the "human resources" the private sector in public by adopting the phrase is very important to undertake the task of establishing an embodiment. Changing the organizational structure is a harbinger of a new understanding of public personnel system in Turkey. In summary, in this study, the new public personnel system organization will be discussed and compared with the parliamentary period and especially the problem areas of the new public personnel system related to organization will be tried to be determined.

Keywords: Presidential System, Public Personnel System Organization, Presidency of Administrative Affairs, Strategy Budget Presidency, Human Resources Office.

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri ABD, e-mail: ozkal@politics.ankara.edu.tr

♦ Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri ABD, e-mail: feyza.urhan@hotmail.com



GİRİŞ

Demokratik sistemlerde devlet erki yasama, yürütme ve yargı olarak ayrılmaktadır. Devletin işleyişini sağlayan kanunların yapımı ve bu kanunları uygulayacak yürütmenin denetlenmesi yasama erkinin görevi iken; yürütme erki yasamanın hazırladığı kanunların uygulanmasından ve kamu hizmetlerinin etkili, düzenli ve sorunsuz bir şekilde işlemesinden sorumludur. Parlamenter sistemde yürütme sorumluluğunu ve koordinasyon görevini Bakanlar Kurulu üstlenmiştir. Kamu yönetiminde yer alan kurum ve kuruluşlar da kamu hizmetinin niteliğine ve uzmanlık alanına göre yürütmenin bir kolu olarak kamu hizmeti görmektedirler. Kamu hizmetinin görülmesinden sorumlu olan kurum ve kuruluşlar kamu hizmetlerini başta teşkilat kanunları olmak üzere yasal zeminde verilen yetki ve sorumlulukları oranında yerine getirmektedir.

Kamu kurumları kendi görev alanlarına giren hizmetleri yerine getirebilmek için örgüt, bütçe ve personel gibi unsurlara ihtiyaç duymaktadır. Personel unsuru kamu kurum ve kuruluşlarında "kamu hizmeti gören" olmaları sebebiyle her zaman önemini korumuş ve kamu personeli her dönem reformlarının ana konusu olmuştur. Türkiye'de 2019 yılı istatistiklerine göre sayısı üç buçuk milyonu bulan bu personelin¹ nasıl ve kim tarafından yönetileceği ise Türkiye'de personel sisteminin işleyişi ve bu işleyişe ilişkin örgüt yapısı üzerinden ele alınmıştır. Kamu personel sisteminin yönetim süreci atanma, yetiştirilme, mali ve sosyal hakların belirlenmesi, eğitimi vb. konuları kapsarken, parlamenter sistemde bütçe sistemi kamu personel sisteminin geleneksel ve temel işleyiş zemini olmuştur (Güler, 2005, 263). Böylece merkezi düzeyde örgütlenme söz konusu olduğunda kamu istihdam politikası ve bu politikanın uygulama ilkelerinin belirlenmesi açısından Maliye Bakanlığı, Maliye Bakanlığı içinde de Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) öne çıkmış ve Türkiye'de kamu personel sisteminde Cumhuriyetin kuruluşundan 1960 yılına kadar etkili aktör olarak tüm işleyişi üstlenmiştir. Ancak Maliye Bakanlığı haricinde merkezi düzeyde kamu personel sistemiyle ilgili sorumlu bir kuruluşun olmaması hemen hemen her dönem eleştiri konusu olmuştur. Burada üzerinde durulması gereken konulardan bir tanesi, kamu personel sisteminin uzmanlık olarak ele alınmaması, kamu personel sistemini oluşturan mevzuatın parçalı olması ve söz konusu mevzuatın kamu yönetiminin tüm kurum ve kuruluşlarında görev yapan personele bütüncül ve yeknesak bir şekilde uygulanamamasıdır. Diğer bir konu ise, kamu personel sisteminden sorumlu her birim kurum ve kuruluşun kendi uzmanlık alanına ve teşkilatına biçilen misyona göre mevzuatı yorumlaması ve uygulamaya çalışmasıdır.

Kamu personel hizmetlerinin örgütlenmesinde merkezi düzeyde sorumlu olacak bir örgütlenmenin olmaması 1949-1959 yılları arasında hükümete sunulan yabancı uzmanların raporlarında "Memleketin personel idaresi sisteminin baştan başa yeniden gözden geçirilmesi icabeder gibi görünmektedir. Bu revizyonun bir kısmı olarak daimî bir merkezî personel dairesinin kurulmasını tavsiye ediyoruz." (Barker Raporu, 1951), "Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, Türkiye'de bütün Bakanlıklara, bütün Katma Bütçeli Dairelere, bütün Devlet İktisadî Teşekküllerine ve bir dereceye kadar bütün Mahallî idarelere şamil olmak üzere Merkezde bir Umumî Personel Dairesi kurulması gerektiğini ileri süren görüşe tamamiyle iştirak etmekteyiz." (Martin ve Cush Raporu, 1951); "Böyle bir reformun hazırlanması ve tahakkuk ettirilmesi, çok teknikleşmiş ve çok dinamik bir idarî teşekkülün ihdasına bağlıdır. Kanun projesi, bir "Devlet Personel Dairesi" nin ihdası suretile bu ciheti derpiş etmiş bulunmaktadır." (M.Chailloux-Dantel, 1958-59) cümleleriyle yer almaktadır (DPD, 1963)². Raporlarda özellikle altı çizilen merkezi düzeyde sorumlu olacak bir personel dairesinin kurulması söz konusu reformların hazırlanması ve uygulanmasında temel kurum olarak görülmüş ve yapılması istenilen düzenlemeler arasında başlı başına bir öneri olmuştur.

Yabancı uzmanların Türk kamu yönetimine dair yönelttiği bu eleştirilerle beraber ülkenin konjonktüründe yaşanan gelişmeler (halef-selef hükümetlerin birbirlerini bürokraside partizanlığa ve politizasyona neden olduğunu iddia etmeleri, 27 Mayıs Darbesi gibi) de göz önüne alınarak 1960 yılında personel işleri ile ilgili özel amaçlı merkezi örgüt olarak Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur. Ancak, bu örgütün kurulması ne Maliye Bakanlığı'nın ne de diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personel sistemindeki görev ve yetkilerini azaltmıştır.

1960 yılından sonra hazırlanan yerli uzman raporlarında ise bu sefer eleştiri kamu personel sistemi için kurulan merkezi örgütün işlevsiz olduğu, Maliye Bakanlığı'nın bu alanda daha da etkili olmaya başladığı yönünde olmuştur. Örneğin, 1963 yılında yayımlanan Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP, 1963, 72)'nde;

¹ 2019 yılı istatistiklerine göre Türkiye'de kamu personeli sayısı 3.487.369'dur. (DPB, 2019, s.11).

² Raporlar için bkz. Başbakanlık DPB. 1963. Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında), Ankara.



“Son zamanlarda, hükümet kuruluşlarının çoğunda, merkezi görevler, iki teşkilat arasında paylaşılmaktadır: Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi. Fakat bu iki teşkilat arasındaki sorumluluk bölüşümü her yerde aynı değildir. Bazı memleketlerde, alınacak kararların genellikle mali yüklemeler yüklediği düşüncesiyle, bu merkezi görevlerin çoğu Maliye Bakanlığına verilir ve Devlet Personel Dairesinden de yalnız personel bulma ve hizmete alma konusunda faydalanılır. İkinci bir usule göre ise, Devlet Personel Dairesinde mali mülahazaların etkisi altında kalmaması ve dolayısıyla tarafsız hareket etmesi düşüncesiyle, merkezi görevlerin çoğu verilir. Fakat bu sonuncu yol kabul edildiği takdirde, Devlet Personel Dairesinin, mesela ücret sisteminde yapılacak önemli değişiklikler gibi, mali imkânsızlıklar dolayısıyla uygulanması mümkün olmayacak birtakım kararlar alması tehlikesi mevcuttur. Normal olan, mali yüklemeleri gerektiren meselelerde her iki teşkilatın birlikte karara varmalarıdır. İktisadi meseleler için merkezi bir planlama teşkilatı kurulan yerlerde, bu teşkilat aynı zamanda personeli ilgilendiren genel meselelerle de ilgilenecektir.”

1970 yılından sonra hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda da DPD’nin kendisinden beklenen görevleri başarıyla gerçekleştiremediği ve Maliye Bakanlığı’nın alandaki gücünü devam ettirdiğine yer verilmiştir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972, 47, 193):

“Sistemi işletecek ve uygulamada bir örneklik sağlayacak merkezi organlar etkisiz kalmışlardır. Devlet Personel Dairesi varlığını güçlkle sürdürür bir daire durumuna gelmiştir. Maliye Bakanlığı ise klasik görev ve sınırlarını aşarak bu alanda çok ağır sorumluluklar yüklenmiştir. İki kuruluş arasında bir koordinasyon sağlanamamıştır. (...) Personel rejimi uygulaması tam anlamıyla sahipsiz kalmıştır.”

“Devlet Personel Dairesi bugün fonksiyonunu kaybetmiş durumdadır. Maliye Bakanlığı personel sorunlarına müdahale etmiş ve bizzat bir personel organı haline gelmiştir. Devlet Personel Dairesi, bugünkü statüsüyle, görevlerini vasat ölçüde dahi yerine getirememektedir. Kararları sadece istişari nitelikte olup Bakanlar Kurulunun onayına bağlıdır; yürütmeye ilişkin hiçbir yetkisi yoktur. Karar yetkisi, terkip ve atanma şekli söz götüreren bir heyete bırakılmıştır. Başkanın rolü, daha ziyade “biçimsel” niteliktedir. Karar mekanizması yavaş işlemektedir. Örgütlenme ve çalışma tarzı yetersizdir. Daire içerisinde bir ekip çalışması yoktur. Uzman kaynağı elverişsiz ve uzman kullanma olanakları sınırlıdır.”

1984 yılında DPD’nin teşkilat statüsü başkanlık olarak değiştirilmiştir. 1991 yılında yerli uzmanlar tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Raporu’nda (1991) yine DPB üstlendiği sorumlulukları yerine getirememekle eleştirilmiştir:

“Türkiye’de kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Başkanlığı, üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumdadır. Nitekim anılan başkanlık kendi görev ve sorumluluklarını Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile paylaşmakta; bu da kamu personel sisteminin yalnızca bir ücret düzenlemesi olduğu biçiminde, yanlış bir anlayışın yerleşmesine neden olmaktadır.”

2014 yılında TODAİE ve Kalkınma Bakanlığı’nın finansmanı ile hazırlanan Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi Araştırma Projesi (PERHİZ)’de yine merkezi personel hizmetleri örgütünün yapısına ve işleyişine ilişkin sorun alanları ele alınmıştır (2016, 1). Raporun 3. Bölümünde ise merkezi düzeyde personel hizmetleri örgütlenmesini sağlayacak Maliye Bakanlığı ile ilgili bir kurum olarak Kamu Personel Kurumu önerilmiştir. Söz konusu modelin hayata geçirilebilmesi için Devlet Personel Başkanlığı (DPB)’nin kapatılması ve BÜMKO ile Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü’nün personel ile ilgili birimlerinin birleştirilmesi önerilmiştir.

Türkiye’de iktidar partisinin 2017 yılında kamuoyu ile paylaştığı Anayasa değişikliği maddeleri ülke gündeminde tartışma konusu olmuştur. 1982 Anayasası’nda 18 maddelik değişikliğin yer aldığı referandumda esas dikkat çeken konu, hükümet sistemi olmuştur. 16 Nisan 2017 yılında yapılan referandum sonucunda hükümetin sunduğu değişiklik maddeleri onaylanmıştır. Böylece, Türkiye’de, parlamenter sistem yerine cumhurbaşkanlığı sistemi hukuki olarak kabul edilmiştir. 2019 yılında yapılması planlanan milletvekili genel seçimlerinin Nisan 2018 tarihine çekilmesiyle Cumhurbaşkanlığı sisteminin ilk parlamentosu oluşturulmuş ve cumhurbaşkanı seçilmiştir. Böylece, Temmuz 2018 itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CBHS)’ne fiilen geçiş yapılmıştır.



CHBS'ye geçişle merkezi düzeydeki kamu örgütlenmesi yeni sisteme uygun biçimde baştan aşağıya yapılandırılmıştır. Devlet biçiminden ve siyasal rejimin niteliğine göre (Güler ve Yıldırım, 2001, 6) düzenlenen kamu personel sisteminin işleyişi ve örgütlenmesi yaşanan bu sistem değişikliğine paralel olarak yeniden ele alınmıştır. Böylece parlamenter sistemde öne çıkan yapılar yerine yeni bir yapı örülmeye başlanmıştır.

Söz konusu dönüşümün sonuçlarını değerlendirebilmek için erken bir dönem olmakla birlikte içinde yaşanan sürece dair problem alanlarını belirlemek kurulan sistemin devamlılığı açısından oldukça önemlidir. Bu makalede öncelikle parlamenter sistemdeki yapı daha sonra kuruluş aşamasında olan yeni yapıya yer verilerek merkezi düzeyde kamu personel sisteminin örgütlenmesine dair problem alanlarına değinilmeye çalışılacaktır.

1.Parlamenter Sistemde Merkezi Personel Sistemi Örgütlenmesi

Türkiye'de kamu yönetiminin modernleşmesi Tanzimat Dönemiyle birlikte başlarken bu dönemden itibaren kamu personel sistemi de kurumsallaşmaya devam etmiştir. Parlamenter sistemin başlangıcı olarak kabul edilen 1876 yılı Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası olan Kanun-i Esasinin kabul tarihidir. Kanun-i Esasi'nin "Memurin" başlığında memurluğa giriş ve memur güvencesiyle ilgili ilkelere yer verilmiştir. Devlet memurlarının sicillerinin tutulmasını öngören 1877 tarihli Talimatla Sicill-i Ahval Komisyonu kurulmuş; 1296/1879 tarihli Memurin-i Mülkiye Kararnamesi, bunu değiştiren 1881 (1289), 1884 (1301) Memurin Mülkiye Terakki ve Tekaut Kararnamesi, 1913 tarihli Nizamname memuriyete alınmada riayet edilecek ahlaki kayıtları tespit etmiştir (Adal, 1968, 115). 1883'te çıkarılan Kanun ile memuriyete girmek isteyen adaylarda aranacak nitelikler konusunda kesin ölçütler belirlenmiş ve sınavla işe alma ilkesi kabul edilirken; memur atamaları içinde 1885 yılında Hariciye Nezareti'nde İntihab-ı Memurin Encümeni (Memur Seçme Komisyonu) kurulmuştur (Heper, 1985, 257-258). Memur tayinlerinde tayin ve terfilerin genel bir sisteme oturtulması için 1896'da Memurin-i Mülkiye Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun 1908'de kaldırılmasıyla, 1908-1912 yılları arasında bu görevleri yerine getirecek merkezi bir personel birimi eksikliği ortaya çıkmıştır. Bu sorun aşılabilmek için Komisyonun görevleri bakanlıklara bırakılmış; Dahiliye Nezareti ise atama kuruluşu olmuştur. 1912 yılında ise Memurin-i Mülkiye Komisyonu yeniden kurulmuştur (Özdemir, 2001, 207). Bu dönemden sonra da kamu personel sisteminin parçalı yapısı devam etmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yıkılmasının ardından kurulun Cumhuriyet Türkiye'sinde kamu yönetiminde 23 Nisan 1920'de İstanbul'daki bakanlıklar örnek alınarak merkez teşkilatı kurulmuş, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir (Canman vd. 2002, 277). Kamu personel sisteminde de benzer şekilde kamu personel komisyonu ya da merkezi personel dairesi olmaksızın başta başbakanlık örgütü ve her bakanlık ve/veya genel müdürlük düzeyinde personel örgütlenmesine gidilmiş, personel genel müdürlükleri kurulmuştur. Kamu kurumları memuriyete ilişkin genel mevzuat ve kendi teşkilat kanunlarına göre personelini işe almış ve yönetiminden sorumlu olmuştur (Güler, 2005, 254; Kingsbury ve Aktan, 1955, 28). 1961 yılında Devlet Personel Dairesi (DPD) kuruluna kadar sistemin mali konularında Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO); personel idaresinin diğer konularında ise Bakanlıkların özlük işleri teşkilatı sorumlu olmuştur. Bu dağınıklık da bakanlıklar arasında, kamuda istihdam edilen personelin nitelikleri, çalışma standartları, çalışanların eğitimi, gelişimi ve disiplini, işten ayrılma vb. konuları içeren kanunların farklı yorumlanmasına neden olurken; merkezi düzeyde bütün olarak kamu personeli hakkında bilgi kaynağı da oluşturamamıştır. Böylece kamu personel yönetimi alanı denetim, yönlendirme, planlamaya ilişkin merkezi bir politikadan yoksun kalmıştır (Kingsbury ve Aktan, 1955, 29).

Kamu hizmetlerinin artışı ve dünya genelinde hâkim olmaya başlayan yeni yaklaşımlarla birlikte ülkelerin personel istihdam türleri de çeşitlenmeye başlamıştır. Türkiye'de 1926 yılında yayımlanan 788 sayılı Memurin Kanununda istihdam memur ve müstahdemlerden oluşurken; 1965 yılında 657 DMK'nun ilk halinde memur, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olmak üzere üç farklı istihdam yer almıştır. 1974 yılında 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname³ (KHK) ile yapılan değişiklikle ise dört istihdam biçimi kabul edilmiştir. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir (Aslan, 2005, 281). 1980'lerde esnek personel sistemiyle birlikte alt işveren ya da taşeron personel adı verilen yeni bir istihdam biçimi de fiilen uygulanmıştır. Tüm bu istihdam biçimlerinden, dağınık personel mevzuatının uygulanmasından ve sistemim işleyişinden Türkiye'de parlamenter dönemde genel olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM),

³ "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1327 sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnemelerle Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Karar", RG: 31.05.1974, 14901.



Bakanlar Kurulu, Maliye Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu BÜMKO ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan DPB etkili olmuştur (Aslan vd., 2016, 48).

1.1. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu

1982 Anayasası kabul edildiğinde 128. maddesinde; *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."* hükmü yer almaktaydı. Anayasanın bu hükmüne göre idari, adli, akademik ve askeri personele ilişkin tüm düzenlemelerin kanunla yapılması gerekmektedir (Sayan, 2009, 205). Anayasaya göre Kanun çıkarma yetkisi TBMM'nindir. Tarihsel süreç içinde bu kuralın ilk istisnası KHK'larla alanın düzenlenmesi olmuştur.

Yürütüme erkinin bir kolu olan Bakanlar Kurulu, hükümetin ve idarenin genel politikasını saptamaktan ve bu politikanın yürütülmesinden sorumlu olduğundan siyasal ve idari bir organ olarak devletin üst düzeydeki icrai kararlarını almaktadır (Canman vd., 2002, 28). Türkiye'de merkezi yönetimin örgütlenmesinde ve kamu personeli alanında Bakanlar Kurulunun ayrı bir önemi ve yeri bulunmaktaydı. Bakanlar Kurulunca verilen kararlar kamu personeli alanında pek çok konuya ilişkin olabilmekteydi. Kamu personel sistemine yönelik olarak, 1965 tarih ve 657 sayılı DMK'nın 2. maddesinde Kanunun amacı belirlenirken 2. fıkrada Bakanlar Kurulu'na bu kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği hususları belirtmek üzere tüzükler çıkarma ve bu kanuna dayanılarak çıkarılacak tüzüklerin uygulanmasını gösteren yönetmelikleri yürürlüğe koyma yetkisi tanınmıştır. Bakanlar Kurulu kararıyla yönetmelikleri yürürlüğe koyma şartı kamu personel sisteminde "teklifin" ya da "birliğin" istendiğini göstermektedir (Kantarcioglu, 1977, 83).

1983 yılından itibaren kamu personel yönetimi alanını düzenleme yetkisinin bütünüyle Bakanlar Kuruluna devredildiği iddia edilmektedir (Tutum, 1990, 36,37). Bu iddia öne sürülürken Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verildiğinde ilk KHK'nın 657 sayılı DMK'nın değiştirilmesine yönelik kullanması önemli veri olmuştur. İlk kez DMK ile ilgili olarak kullanılan KHK çıkarma yetkisinin alanı ve kapsamı oldukça geniş tutulmuştur (Gözübüyük ve Tutum, 1975, 4). Alanı KHK'lar ile düzenleme yöntemi özellikle 1980'lerden itibaren yaygın bir yöntem haline gelmiş ve alana ilişkin çok sayıda KHK çıkarılmıştır (Akdoğan, 2012, 61). Sunulan gerekçe ise kamu personel alanının "ivedi" bir şekilde düzenlenmesine ilişkindir (Sayan ve Demirci, 2012, 179-283). KHK'ların hazırlanması kanunların hazırlanmasına göre hükümetin elini daha hızlandırmakta ve güçlendirmektedir. Çünkü kanun hazırlanması sürecinde takip edilmesi gereken usul ve esaslar KHK'lar hazırlanırken atlanmaktadır. KHK hazırlanırken ilgili kurumların görüşlerinin alınmaması ve TBMM ihtisas komisyonlarından geçmemesi değişiklik yapılacak temel kanuna ya da başka mevzuatla çelişecek/çakışacak hükümlerin ortaya çıkmasıyla sonuçlanabilmekteydi (Tutum, 1983, 9).

KHK ile düzenleme konusu o kadar ileri bir düzeye götürülmüştür ki 15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi sonrasında ilan edilen olağan üstü hal kapsamında çıkarılan KHK'larda kamu personeline ilişkin konular da düzenlenmiştir. Örneğin, 24 Aralık 2017 tarihinde yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴ ile 657 sayılı DMK'da değişiklik yapılarak 4/C maddesinde yer alan Geçici Personel statüsü kaldırılmış ve geçici personel kapsamında istihdam edilenler sözleşmeli personel olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. Yine aynı KHK'nın 127. maddesiyle 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 23 ve geçici 24. maddelerinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılanların sürekli işçi kadrolarına veya yerel yönetim şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmiştir. Böylece, 1980 sonrasında esnek istihdam modeli olarak yaygınlaşan alt işveren/taşeron olarak istihdam edilenler asli ve yardımcı iş ayrımı yapılmadan görev yaptıkları kurumlarda sürekli işçi statüsünde istihdam edilmeye başlanmıştır.

Kamu personel sistemine ilişkin düzenlemelerin TBMM tarafından kanun ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan KHK'larla yapılmasında Devlet, kamu personel sistemine yönelik kararlarını herhangi bir kesim ile müzakereye oturmaktan ya da kendini herhangi bir metinle sınırlamadan statü hukuku doğrultusunda tek taraflı olarak almaya devam etmiştir. Bunun tek istisnası ise mali ve sosyal haklar açısından toplu sözleşme olmuştur. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu personeline yönelik "toplular sözleşme" hakkı kabul edilerek 128. maddede yapılan *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* değişikliği ile anayasal

⁴ RG: 24.12.2017, 30280.



düzeyde güvence altına alınmıştır. 2001 yılında kabul edilen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu⁵ ile kamu görevlileri ile kamu işveren heyeti olarak hükümetin bu süreçte kamu personelinin mali ve sosyal haklarını statü hukuku doğrultusunda tek taraflı olarak belirlemek yerine ilgili konfederasyon ve sendikalarla paylaşmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Devlet kamu personelinin mali ve sosyal haklarıyla sınırlı olarak kamu görevlileri heyetiyle pazarlık masasına oturmaktadır.

657 sayılı DMK aylık ve ücret rejiminde değişen katsayı sistemini kabul etmiştir. Buna göre aylık gösterge tablosunda yer alan rakamlar ile ek gösterge ve kıdem aylığı gösterge rakamlarının aylık tutarlarına çevrilmesinde uygulanacak aylık gösterge sayısı ile memuriyet taban aylığı katsayısı, üçer veya altışar aylık dönemler itibarıyla uygulanmak üzere Genel Bütçe Kanunu ile saptanırdı. Bununla birlikte, mali yılın ikinci yarısında, ülkenin ekonomik gelişmesi, genel geçim koşulları ve Devletin mali olanakları göz önünde bulundurmak suretiyle Bakanlar Kurulu'nun bu katsayıları ikinci yarının tamamı ya da üçer aylık dönemleri itibarıyla uygulanmak üzere değiştirmeye yetkisi bulunmaktaydı (Canman vd. 2002, 137). 2012 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kanun ile kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları, diğer mali ve sosyal haklar toplu sözleşme kapsamında olacak ve kamu görevlileri ve kamu işveren heyeti arasında yapılan toplu pazarlık ile söz konusu katsayılar belirlenmektedir.

Bununla birlikte, hukuken kanunla yapılması gereken temel düzenlemelerin toplu sözleşmelerle yapılmasına dair bir engel bulunmamaktadır. Bu haliyle konu unsuru kamu personelinin mali ve sosyal haklar olarak sınırlı olsa da imzalanan toplu sözleşme(ler) ile yeni bir kural koyma, mevcut bir kuralda değişiklik yapılma ya da mevcut bir kurala son vermenin (Atay Şanlı, 2015, 32) yolu açılmış bulunmaktadır. 2012-2019 yılları arasında imzalanan 5 toplu sözleşme incelendiğinde bu yolun fiili olarak kullanıldığı görülmektedir.

1.2. Başbakanlık

Parlamenter sistemde yürütmenin diğer kolu hükümetin başı olan Başbakanın, hükümetin genel siyasetini yürütülmesinin gözetimi, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek için gerekli önlemlerin alınması; devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir biçimde işlemesini sağlayacak ilkelerin belirlenmesi, Hükümet Programı ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını izlenmesi gibi görevleri yanında kanun, KHK, tüzük, yönetmelik ve karar tekliflerinin Anayasaya ve öteki mevzuata uygunluğunun incelenmesi ve Yasama Organı ile olan ilişkilerin yürütülmesi; idarede etkinliğin sağlanması, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi ve devlet teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve ilkelerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak gibi genel ve düzenin işleyişinden sorumlu olan kurum Başbakanlık teşkilatıydı.

Başbakanlığın genel görevleri dışında tüm kamu personeline yönelik olmasa da bünyesinde yer alan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün yönetsel alanda üst düzey kadrolardan görev yapan yöneticilere ilişkin görevleri bulunmaktaydı. Bununla birlikte 1981 tarih ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'un I sayılı Cetvelinde yer alan unvanların atamaların mevzuata uygunluğunu incelemek, kararları hazırlamak, onaya sunulması için gerekli işlemleri yapmak ve yayımlanmasını sağlamak, ayrıca devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticiler hakkında bilgi toplama, sicil özetlerini ve biyografilerini tutma görevi de bulunmaktaydı. Bunun dışında Başbakanlık Merkez Teşkilatının personel politikalarına yönelik görevleri de tanımlanmıştır.

Kamu personel sistemiyle ilgili doğrudan ve dolaylı görevleri bulunan Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi ve Devlet Personel Başkanlığı 2011 yılına kadar Başbakanlığın ilgili kuruluşu olarak görev yapmışlardır. 2011 yılında yapılan düzenlemelerden sonra DPT bakanlık olarak teşkilatlandırılmışken DPB ve TODAİE o dönem Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olmuştur. Başbakanlığın personel yönetimi alanındaki görevi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na doğru kaymıştır.

1.3. Maliye Bakanlığı-Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO)

Tanzimat'ın ilanından hemen önce bürokrasinin kuruluşuna ilişkin dönemin koşullarına göre ileri sayılabilecek gelişmeler yaşanmıştır. Bunların başında devlet yönetiminde klasik bakanlık örgütlenmesinin temelini oluşturan nezaret örgütlenmesine daha sonraki süreçte bakanlık teşkilatlanmasına geçilmiştir. Bu teşkilatlanma açısından 1834 yılında kurulan Asakir-i Mansure Defterdarlığı'nın 1838 yılında Nezarete dönüştürülmesiyle Maliye Nezareti kurulmuştur. Devletin mali gücünün yönetimini elinde bulunduran

⁵ 2001 tarih ve 4688 sayılı ilk halinde "Kamu Görevlileri Kanunu" iken 4.4.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG: 11.4.2012, 28261) ile kanun başlığı ve bazı maddeleri değiştirilmiştir.



Maliye Bakanlığı başta bütçe olmak üzere vergileme, ihale, mali denetim, stratejik planlama, kamu personel konuları gibi kamu idaresinin pek çok işlem ve eylemlerini ya bizzat yürüten ya yürütülmesine yardımcı olan ya da denetleyen bir konuma gelmiştir.

Türkiye’de kamu personel yönetiminin geleneksel ve temel işleyiş zemini olan bütçe kanunlarında kamu personel sistemine ilişkin düzenlemeler yıllar itibariyle artarak yer almıştır (Aslan, 2016, 58). DPD kuruluncaya kadar, kamu personel sistemine ilişkin Maliye Bakanlığı, BÜMKO bünyesi içinde, bir barem şubesi personel ücret rejimini yönetmekteydi (Adal, 1968, 269). BÜMKO 1936 yılında esas olarak genel bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin işleri yapmak amacıyla kurulmuş; 1950 ve 1983 yıllarında ise yeniden düzenlenmişti. BÜMKO, kamuda istihdam politikasını belirlemekle görevlendirilmiş önemli bir birimdi. Bu politikaya ilişkin standartları oluşturmak ve sınırlar koymak, kamu personelinin faydalanacağı kamu hizmetlerinin fiyatlandırma esaslarını belirlemek ve satılacak kamu hizmeti gelirlerinin nasıl kullanılacağına ilişkin kuralları belirlemek gibi muhtelif görevleri bulunmaktaydı (Aslan, 2016: 50). Bütçe dışında Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği adı altında yayınlanan tebliğlerin, Başbakanlık ya da DPB’nin bağlı bulunduğu Bakanlığın ile değil Maliye Bakanlığı başlığı altında Maliye Bakanlığınca yayınlanması da (Kantarcioglu, 1977: 80) Maliye Bakanlığının sistemdeki etkisini göstermektedir.

Tutum, 1983 tarihli makalesinde “657 sayılı DMK’nın kabul edildiği ilk halinde Maliye Bakanlığında 15 alanda yetki tanınmıştı. Bu yetkilerin büyük bir kısmı bakanlığın görev alanını ilgilendiriyordu. Oysa 1327 Kanunla ve daha sonra çıkarılan KHK’larla verilen yetkiler hem kapsam hem de konu yönünden genişlemiştir. Son duruma göre yetki sayısı 37’ye yükselmiş ve konu yönünden geniş bir alana yayılmıştır.” ifadesine yer vermiştir. 2018 yılı itibariyle bu görevlerin kapsam ve sayısı hem nitelik bakımından hem de “görüş bildirme”, ortaklaşa karar alma”, “teklifte bulunma”, “doğrudan karar alma” biçiminde daha da artarak devam etmiştir. Hatta DPB ile aynı anda aynı konularla ilgili yetki çatışmasına sebep olmuştur. Örneğin, DPB’de Maliye Bakanlığı da birbiriyle tutmayan kamu personel istatistiği yayımlamıştır. Ya da kamu personeliyle ilgili her iki kurumdan görüş istenmiş; biri olumlu, diğeri olumsuz görüş verdiğinde hangisini kullanacağını takdir hakkı görüş isteyen kurum yöneticisine kalmıştır. Maliye Bakanlığının kadro ve maaş/ücret rejimi dışında “hizmet içi eğitim”, “öğrenci okutma”, “sağlık raporları”, “geçici süreli görevlendirme” gibi konularda yetki ve sorumluluk yüklenmiş durumdadır.

1.4. Kalkınma Bakanlığı (Devlet Planlama Teşkilatı)

Türkiye’de iç ve dış aktörlerden gelen yoğun talepler doğrultusunda 1961 Anayasasının kabulüyle planlı kalkınmaya geçilmiş ve devletin yapacağı bir ödev olarak görülen planların hazırlanması amacıyla 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Söz konusu Teşkilat, Bakanlar Kurulu’nun politikaları çerçevesinde, ülkenin nüfus artışı, yerel potansiyel ve dinamiklere dayalı kalkınma planları oluşturmakla görevlendirilmiş ve beş yıllık kalkınma planları hazırlanmıştır. Ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin belirlenmesinde hükümete yardımcı olmak ve bakanlıkların ekonomik politikalarıyla ilgili faaliyetlerinde koordinasyon sağlamak amacıyla önerilerde bulunma ve danışmanlık yapma görevleri bulunan DPT’nin (Canman vd. 2002, 40) hazırladığı kalkınma planların konu başlıkları arasında kamu personel politikaları da yer almaktadır.

Kalkınma planlarında insangücü planlaması, eğitimi, üst düzey yönetici kadrolarına yapılacak atamaların objektif kriterlere bağlanması, maaş sisteminde bir denge oluşturulması, geniş kapsamlı bir personel reform paketinin hazırlanması, sosyal güvenlik reformu ile kamu personel reformu arasında uyumlu bir ilişki kurulması; Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi, 657 sayılı DMK’nın yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması, norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılması; personel değerlendirme sisteminin gözden geçirilmesi gibi kamu personel sisteminin tümünü oluşturan konular yer almıştır. Bu açıdan bakıldığında Kalkınma Bakanlığı (öncesinde DPT)’nin kamu personel sistemindeki rolü Maliye Bakanlığı ve DPB gibi değildir. Kalkınma Bakanlığı genel politika ve stratejinin hazırlanmasına ve belirlenen politika ve programlardan hangi kurum ve kuruluşların yetkili olduğunu göstermeye yöneliktir.⁶

1962 tarih ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun⁷ ve sonrasında kabul edilen 1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun⁸’da ortak hüküm olarak “Kanun tasarısı ve tekliflerinin Kalkınma Planına uygunluğu” başlığı altında “Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları

⁶ 1980 Sonrası Yıllık Programlarda Türk Kamu Personel Politikalarına Yönelik Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerde Sorumlu Kuruluş - Koordinasyon ve İşbirliği Bakımından İlgili Kuruluş için bkz. Urhan, 2012. EK-1

⁷ RG: 7.10.1962, 11235.

⁸ RG: 6.10.1984, 18567.



kendilerine havale edilen kanun tasarı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önermelerini, Kalkınma Planına uygunluk bakımından da inceler ve uygun bulmadıkları takdirde, reddederler” hükmüyle kanun tasarı ve tekliflerin yasamanın komisyon ve genel kuruldaki görüşmelerinde yürürlükteki uzun vadeli plana uygunluk açılarından da incelenmesi bir zorunluluk haline getirilmiştir (Urhan, 2012).

1.5.Devlet Personel Başkanlığı

Kamu personel sisteminin ana sorunları arasında sayılan merkezi bir personel kurumunun olmamasına çözüm 1960 yılında 160 sayılı Kanun ile DPD’nin kurulmasıyla bulunmaya çalışılmıştır. 160 sayılı Kanun’un amacı olarak “bu kanun kapsamına dâhil kurumların personel sistemini ülkenin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına ve hukuki esaslara uygun bir şekilde düzenlemek; bu düzeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idame ettirmek” yer almaktadır. DPD’nin kurulması Türkiye’de personel reformu alanındaki ilk ciddi girişim olarak gösterilebilir. DPD kurulurken Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Bunun ardında yatan düşüncüyü Dönemin Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İncesulu Mecliste şöyle açıklamıştır: “Kurulan teşkilatın Başbakanlığa bağlı olarak kurulması daha çok Başbakanın nihai icra uzvu olması ve Bakanlıklarla münasebetleri bakımından, bir de kısmi istiklalini daha üstün bir görüşle ifade edilmesini sağlayabilecek durumda olmasındandır.” (TBMM, B. 54, 13.12.1960: 10). Bu daire bir başkan ve beş üyeden oluşan bir Devlet Personel Heyeti⁹ ile oluşturulmuş ve kararlarının istişari mahiyette olup Bakanlar Kurulunun tasdiki ile son biçimini alacağı yer almıştır.

1980 öncesinde, iktidarlar hizmetleri daha rasyonel bir şekilde yerine getirme ihtiyacı duyarlarsa eski kurumları bozmadan yeni kurumlar oluşturmuşlardır (DPT, DPD gibi) (Berkman ve Heper, 2002, 158). 1980’lere gelindiğinde de benzer bir durum yaşanmış ve dünyadaki genel reform dalgası sonucunda ‘Daire’ statüsündeki DPD ‘Başkanlık’ şeklinde yeniden yapılanmıştır. “Heyet” heyet biçiminde çalışmanın karar almayı güçleştirdiği ve zaman yitirilmesine neden olduğu gerekçesiyle ortadan kaldırılmıştır (Güler ve Yıldırım, 2001, 10).

08.06.1984 tarihli 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹⁰’nin birinci kısmında amaç, kapsam, görev ve teşkilat düzenlenmiştir. KHK’da kamu hizmetlerinin düzenli etkili ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için DPB’nin kurulduğuna yer verilmiştir. DPB’nin personel sisteminin esaslarını belirlemek; devlet personel politikasının belirlenmesi ve uygulanmasına yardımcı olmak; personel mevzuatının uygulanmasında birliği sağlamak ve personel sisteminin geliştirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak gibi doğrudan görevleri ile eğitime, kadro işlemlerine, işe alma ile sözleşmeli ve geçici personel çalıştırılmasına, kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin görevleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, 657 sayılı Kanunun uygulanması konusunda personel mevzuatı ve teşkilatlanma konusunda kurumların uygulamalarına yol gösterme, görüş verme gibi görevlerin yüklendiği kurumun ayrıca kamu personeline ilişkin her türlü bilgiyi toplama, genel personel kayıtlarını merkezi olarak tutma gibi görevleri de bulunmaktadır.

18.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun¹¹ ile DPB son dönemde, kuruluşundan başlayan başkanlık olarak yapısının değiştirilmesine kadar en güçlü konumuna geldiği görülmektedir. Örneğin, engelli vatandaşların devlet memuriyetine girişi için belirlenecek kadroların takip ve denetimi; memurların yürüttükleri hizmetin özelliklerine göre bu madde uyarınca tespit edilen çalışma saat ve süreleri ile görev yerlerine bağlı olmaksızın çalışabilmelerine ilişkin usul ve esasların DPB’nin teklifinin esas alınması kurumun yönetsel yapı içerisinde daha yetkili bir hale getirilmeye çalışılmıştır.

1965 tarih ve 657 sayılı DMK’nın hazırlanmasında DPD’nin büyük katkıları olmuştur. Ancak, 657 sayılı Kanun 1970 yılına kadar uygulanamamıştır. Bu süreçte Maliye Bakanlığı’nın sınıflandırma konusunda devreye girmesiyle 1970 yılında 1327 sayılı 657 sayılı DMK Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna

⁹ 160 sayılı Kanun’un 2. maddesinde “Devlet Personel Heyetinin başkanlığına, üyeliklerine ve Genel Sekreterliğe tayin edileceklerin, bu kanunun şümülüne dâhil daire ve müesseselerde en az on yıl hizmet etmiş, yüksek tahsili, bilgi ve tecrübeleri ile mütemayiz kimselerden olması şarttır. Bunlardan: a) Başkan ve Genel Sekreter re ‘sen, b) Bir üye Maliye Bakanlığınca gösterilecek iki namzet arasından, c) Bir üye Millî Savunma Bakanlığınca gösterilecek iki aday arasından, d) Bir üye Millî Eğitim Bakanlığınca gösterilecek iki aday arasından, e) Bir üye Yüksek Murakabe Heyetince gösterilecek iki aday arasından, f) Bir üye her Bakanlığın merkez teşkilâtında çalışan memurlarca seçilecek ikişer mümessilden müteşekkil kurul tarafından gösterilecek iki memur aday arasından, Bakanlar Kurulunca tayin edilir.” heyet üyelerinin nitelikleri ve tayin usullerine yer verilmiştir. Heyet’in çalışma şekliyle ilgili olarak ise “Bütçe ile ilgili mevzuların müzakeresine Maliye Bakanlığınca tayin edilecek bir mümessilin katılması şarttır. Bu mütehasıs elemanlar ve mümessil oylamaya katılmazlar” hükmü yer almıştır. Geçici 2. Maddesi “Bu teşkilâtın icap ettirdiği masraflar 1960 yılı Başbakanlık bütçesinin ilgili tertiplerinden ödenir. Bu tertiplerdeki tahsisatın kıfayet etmemesi veya masrafla ilgili bir tertip bulunmaması halinde, bütçenin tasarrufu mümkün tertiplerinden mevcut veya yeniden açılacak tertiplere aktarmalar yapmaya Maliye Bakanı mezdur.” 11. Madde de “Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür” ibaresi yer almaktadır.

¹⁰ RG: 18.6.1984, 18435.

¹¹ RG: 25.2.2011, 27857.



Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun¹² çıkarılmıştır. Böylece, kamu personel sisteminde kuruluş misyonu ve işleyiş tarzına göre farklılıkları olan iki farklı metin ortaya çıkmıştır (Tutum, 1970, 13). Bu yeni Kanun'la birlikte bütünleşmemiş bir kamu personel sistemini doğmuştur. Böylece kamu personel sistemi, idarenin yeniden düzenlenmesi sürecinde hemen hemen her siyasi partinin ve her iktidarın programlarının, araştırma raporlarının, kalkınma planlarının temel önerileri arasında yer almıştır. Uygulamada da, 1971 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle KHK çıkarma yetkisi ilk defa 657 sayılı DMK düzenlemek için kullanılmıştır. Parlamenter sistemde 2000'li yıllarda yaygın kullanılan ve kamuoyunda "Torba Kanun" olarak bilinen farklı bir tür kanun yapma tekniğinde de kamu personel sistemine dair pek çok hüküm bulunmaktadır. Böylece, kamu personel sistemi ne "Değiştirilme Rekoru Kıran" 657 sayılı DMK'da (Aykaç, 1991, 77) düzenlenebilmiş ne de sistemin işleyişinden sorumlu merkezi bir örgütlenmeye gidilebilmiştir.

Başbakanlığa bağlı kuruluş olarak görev yapan DPB Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların 3.6.2011 tarihli ve 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹³ ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte uyum sağlanması amacıyla 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak 9.7.2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı Parlamenter sistemin son KHK'si¹⁴ ile 1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak söz konusu KHK'ya eklenen Geçici 3. maddede 1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve diğer mevzuatla DPB'ye verilen görevler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl süreyle anılan Başkanlık tarafından yürütülmeye devam edeceği ancak bu 1 yıl sonra erdiğinde Başkanlık'ın kapanmış sayılacağına yer verilmiştir. Başkanlık birimlerinin personel, taşınır ve taşınmazlar ve diğer ilgili hususlar bakımından Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devrileceği yer almıştır. Burada dikkat çeken husus ise, 703 sayılı KHK ile teşkilat kanunları yürürlükten kaldırılan Başbakanlık, TODAİE gibi kurumların idari personelinin yeni görev yerlerine atamalarını yapma görevinin yine DPB'ye verilmesidir.

1.6. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 1952 yılında Türkiye ve Birleşmiş Milletler arasında imzalanan bir teknik yardım anlaşmasıyla kurulmuştur. Enstitü'nün 1958 tarih ve 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu¹⁵ ile görev ve yetkileri düzenlenmiştir. TODAİE, kamu tüzel kişiliğine, bilimsel, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuştur. Teşkilat Kanunu'nda kuruluş amacı kamu yönetiminin çağdaş düşünce ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesine yararlı çalışmalarda bulunmak, kamu yöneticileri yetiştirmek ve kamu personelinin çağdaş tekniklerle yetişmesini sağlamaktır.

TODAİE'nin başlıca görevler alanları; öğretim ve yetiştirme, araştırma ve yardım, derleme ve yayım, öğretim, araştırma ve inceleme yardımları ile Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde kamu yönetimi alanının koordinasyon merkezi olmaktır. Teşkilat Kanunu'nun 2. maddesinde bu görevlere açıkça yer verilmiştir.¹⁶ Bir taraftan kamu personelinin eğitilmesi konusunu modern anlamda yürütürken diğer taraftan kamu yönetimiyle ilgili bürokrasi ve siyasi aktörleri bir araya getirerek başta kamu personel sistemi olmak üzere merkezi ve yerel ölçekte önemli reform belgelerinin oluşturulmasını ve teşkilat kanunlarının çıkarılmasında aktif rol almıştır.

1982 Anayasanın 128. maddesinin son fıkrasında "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir" hükmünden hareketle dönemin hükümeti tarafından çıkarılmaya çalışan 1984 tarih ve 3077 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkındaki Kanun ile 1985

¹² RG: 14.08.1970, 13579.

¹³ RG: 8.6.2011, 27958.

¹⁴ 703 sayılı KHK'nun tam adı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" dir (RG: 09.07.2018, 30473).

¹⁵ RG: 5.7.1958, 9947.

¹⁶ Bu doğrultuda Teşkilat Kanununun 2. maddesinde görevleri şu şekilde tanımlanmaktadır: "Kamu yönetimine ilişkin öğretimin gelişmesine çalışmak; kamu yönetimi personelinin modern yönetim ilkeleri ve tekniğine göre bilgilerini artıracak ve modern yönetimin gerçekleşmesini sağlayacak önlemler almak ve bu gibi önlemleri teşvik edip desteklemek; kamu yönetimi alanında öğretim elemanı yetiştirilmesine yardımcı olmak; kamu yönetimi alanında araştırma, anket ve incelemeler yapmak; kamu yönetimi öğretimi yapan kurumlara yararlı öğretim malzemeleri oluşturmak, ilgililerin talepleri üzerine kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik önlemler hakkında önerilerde bulunmak, bu hususta uzmanlarını görevlendirmek, kamu yönetimi ile ilgili konularda görüş ve oy beyan etmek; kamu yönetimi alanında gerek yurtiçi gerek yurtdışındaki olay ve örnekleri, gelişmeleri, uygulama ve durumları araştırma, inceleme ve yayınları devamlı olarak takip edip yayınlamak; araştırma, inceleme ve derlemelerini her türlü kitap, dergi, bülten ve bibliyografraflar aracılığı ile devamlı olarak yayınlamak, enstitü yayınlarının dağıtımına ve artışına çalışmak; kamu yönetimi ile ilgili önemli eser ve araştırmaları Türkçe veya yabancı dillere çevirerek yayınlamak ve bu çeşit yayınları desteklemek; Türkiye ve Orta Doğu ülkelerinde kamu yönetimi alanında yapılan araştırma ve öğretim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olmak."



tarhinde hazırlanan 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanunlar Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilmiş daha sonra da Anayasa mahkemesi tarafından eşitliğe aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir. Bu tarihten sonra üst düzey yöneticiler için ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. Buna mukabil, bu işlevi zimni olarak TODAİE sadece belli şartları taşıyan kamu personelinin başvurabildiği yüksek lisans ve doktora programlarında ve her yıl iki defa düzenlenen ve üst düzey yöneticilerin katılabildiği Üst Düzey Kamu Diplomasisi Eğitim Programı (KADEP) ile yerine getirmektedir.

Görevlerini Başbakanlığın ilgili kuruluşu statüsüyle yerine getiren TODAİE Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların 03.06.2011 tarihli ve 643 sayılı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ilgili kurum statüsünde yerine getirmeye başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte uyum sağlanması amacıyla 10.05.2018 tarihli ve 7142 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak 09.07.2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı Parlamenter sistemin son KHK'sı ile 25.06.1958 tarihli ve 7163 sayılı Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

1.7.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Kuruluş amacı işçi-işveren ilişkilerini ve çalışma hayatını düzenlemek olan bu Bakanlık, çalışmalarını işçiler için yürütse de kamu personeli açısından 2010 yılında toplu sözleşme sistemine geçilmesiyle önemli bir hale gelmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nun kamu personel sistemiyle ilgili doğrudan görevleri olmamakla birlikte, Bakanlığın ana hizmet birimlerinden Çalışma Genel Müdürlüğü'nün kamu personeliyle ilgili olarak "4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda öngörülen işleri yapmak" görevi bulunmaktadır.

4688 sayılı Kanun incelendiğinde kamu görevlilerinin sendikal haklarıyla ilgili tek yetkili Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve özelden Çalışma Genel Müdürlüğü değildir. BÜMKO ve DPB'nin de 4688 sayılı Kanun'un uygulanmasında ve toplu sözleşme sürecinin yürütülmesinde görevi vardır. 2018 yılında CBHS'ne geçilmesi sonrasında yapılan kamu görevlileri ve kamu işveren Heyeti arasında imzalanan¹⁷ 2020-2021 yıllarını kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'de Çalışma Genel Müdürlüğü, DPB'nin Sendikalar Daire Başkanlığı ve BÜMKO yetkilileri görev yapmışlardır.

Kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin Bakanlığın görevleri dışında 2011 yılında DPB ve TODAİE'nin Başbakanlıktan alınıp Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nun ilgili kurumu olması bakanlığı kamu personel sistemiyle ilgili hale getirmiştir.

2.Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Personel Sistemi Örgütlenmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte sistemde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı, İnsan Kaynakları Ofisi, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sorumlu hale gelmiştir.

2.1.Cumhurbaşkanı

Yeni sistemle yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesiyle 1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda TBMM adına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) çıkarabilecektir.¹⁸ Böylece doğrudan Anayasaya dayanan asli düzenleme yetkisi olarak, kamu örgütlerinin teşkilatlanmasına ve genel olarak yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisi mevzuat sistemine dâhil olmuştur. Anayasanın bu hükmüne dayanılarak kamu personelinin hukuki statüsünü düzenleyen çeşitli CBK'lar çıkarılmıştır. Öncelikle tartışılması gereken husus Anayasanın 128. maddesinin bu duruma aykırı olup olmadığıdır. Çünkü 128. madde değiştirilmediği için memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenmelidir. Anayasanın 104. maddesine göre Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz. Bu hükmün ilgili konuda CBK çıkarılmayacağına ilişkin yeterli olduğu belirtilmektedir (Kaman, 2018, 88). Bununla birlikte yeni Anayasa hükümleriyle aynı gün yürürlüğe giren 703 sayılı KHK¹⁹ ile idari teşkilata ilişkin pek çok kanunda ve personele ilişkin konularda değişiklik yapılmıştır. Buna örnek olarak 657 sayılı

¹⁷ Taraflar arasında uzlaşma olmayınca konu Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna intikal ettirilmiştir. 4688 sayılı Kanun uyarınca Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun verdiği karar toplu sözleşme hükmünde olmuştur.

¹⁸ 1982 Anayasası mad. 104 "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir."

¹⁹ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname RG: 9.7.2018, 30473.



DMK'nın 2. maddesinin 2. fıkrasında değişikliğe gidilerek 657 sayılı DMK'da öngörülen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir. Diğer değiştirilen bir madde memurlar için hayati önem taşıyan "kadro"lara ilişkindir. Bu maddede yapılan değişikliğe göre ise; "Kadrolar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenlenir." Bu durum 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın kaldırılması anlamına gelmekte olup nitekim 703 sayılı KHK'nın geçici 9. maddesi ile ilgili KHK yürürlükten kaldırılmıştır. 703 sayılı KHK'nın akabinde yayımlanan 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında CBK'nın 5. maddesiyle de bu Kararname kapsamına giren kurum ve kuruluş kadrolarının CBK ile ihdas edileceği düzenlenmiştir (Kaman, 2018, 88,89).

Böylece 1984 yılından beri yürürlükte olan ve kamu personel yönetiminde kadroları belirleyen temel düzenleme olan 190 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Parlamenter sistemde, memurlar için temel düzenleme ilgili KHK idi. Çünkü memurun kamu hizmetinde çalışabilmesi için asıl olan kadro mevzusu bu KHK ile düzenleniyordu. Kadronun sınıfı, unvanı, derecesi kademesi belirttirilerek ilişkilendirildiği kurum başlığı altına yazılarak, bu kararnameye ekli listeler yerleştirildi. Burada dikkat çekilmesi gereken diğer bir husus ilgili mevzuatın kanun değil KHK olmasıdır. Kanun, yasama organı olarak TBMM tarafından karar alınması demekken, KHK bu yetkinin devir yoluyla hükümet tarafından kullanılmasıdır. Anayasada KHK'ların TBMM'ye sunulup kanun haline getirilmesi belirtilmiş ancak bunun için belirli bir süre öngörülmemiştir. İlgili KHK da kanunlaşmamış ve kadroların planlama yetkisi parlamenter sistemde de yürütme tarafından yerine getirilir olmuştur (Güler, 2005, 265). Böylece aslında yürütmenin elinde olan kadrolara ilişkin yetki bu sefer Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

İçinde bulunduğumuz dönemde kamu personel sisteminde söz sahibi olan kurumlara ilişkin düzenlemeler de CBK'lar ile yapılmıştır. Bu bağlamda 1, 2 ve 3 sayılı Kararnameler "yeni kamu personel sistemi"nin kuruluşu açısından özellikle önem arz etmektedir. Yine mevcut sistemde üst düzey yönetici atamalarının bir kısmı cumhurbaşkanı kararı, bir kısmı da cumhurbaşkanı onayı ile yapılmakta, böylece kamuda çalışan üst düzey yöneticiler de cumhurbaşkanınca belirlenmekte ve atanmaktadır. Cumhurbaşkanını tek başına bu yetkileriyle kamu personel yönetimi alanında en son kararı veren merci durumuna yükselmiştir.

2.2.Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

1 sayılı CBK²⁰ ile ilgili Başkanlık kurulmuştur. En yüksek Devlet memuru olan İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir. Dört birimi vardır. Bunlar: Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü'dür. Konumuz açısından önemli olanlar Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü ile Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'dür.

Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü: Personel sisteminin örgütlenme ve işleyişine ilişkin mevzuat hazırlıkları bu birim tarafından yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanınca çıkarılan CBK'lar ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak bu birimin görevleri arasında tanımlanmıştır. Bu anlamda personel yönetimine ilişkin mevzuat hazırlıklarını yapmak ilk olarak bu birimde başlayacaktır.

Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü: Bu müdürlük için beş daire başkanlığı bulunmakta, uzmanlar geçici görevlendirme ile çalışmaktadır. İlgili müdürlüğün kamu personel politikası açısından tanımlanan önemli görevleri bulunmaktadır. Bunlar ilgili kararnamenin 8. maddesinde sıralanmıştır. "Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlenmesini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemler yapmak; üst kademe yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, CBK'lar ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak; devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak", kamu personeliyle ilgili mevzuat çalışmalarında koordinasyonu sağlamak bunlardan bazılarıdır. Uygulamaya bakıldığında ise bu birim hem teknik hem mevzuat çalışmaları yaparak aktif olarak çalışmaktadır.

2.3.Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Kalkınma Bakanlığı'nın görev ve faaliyetlerini CBHS'de Strateji ve Bütçe Başkanlığı üstlenmiş görünmektedir. 13 nolu Kararname²¹ ile kurulmuştur. Doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Kamu personel sistemi açısından önemli görevleri bulunmaktadır. "Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak; kamu harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü düzenlemeyi inceleyerek, yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile

²⁰ "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", RG:10.7.2018, 30747.

²¹ "Strateji ve Bütçe Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", RG: 24.7.2018, 30488.



birlikte koordine etmek" Başkanlığın görev alanında tanımlanmıştır. Bu görev tanımı kamu personeline ilişkin özellikle istihdam sayıları ve mali konularda Başkanlığın söz sahibi olacağını göstermektedir.

Strateji Bütçe Başkanlığı bünyesindeki Bütçe Genel Müdürlüğü konumuz içerisinde önemli olanıdır. Bu genel müdürlüğün görevi harcama ve bütçeye ilişkindir. Harcama ve bütçe kamu personel sisteminin "geleneksel ve temel işleyiş zemini"dir (Güler, 2005, 263). Parlamenter sistemde kamu istihdam politikası ile bu politikanın ilkeleri, bütçe kanunu ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan kadro, pozisyon ve istihdam esasları üzerinden yürüyen bütçe uygulama talimatlarıyla yürümektedir (Güler, 2005, 263). Maliye Bakanlığı içindeki BÜMKO bu konuda yetkili birimdir. Yeni, görev tanımıyla bu önemli görevleri ilgili Başkanlığın ve Başkanlık içindeki Bütçe Genel Müdürlüğünün üstlendiğini söylemek mümkün hale gelmiştir.

2.4. İnsan Kaynakları Ofisi (İKO)

Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip dört ofis kurulmuştur. Bu ofisler Cumhurbaşkanlığının bağlı kuruluşları olarak değerlendirilmektedir (Zengin, 2019, 14). Kamu personel yönetimi alanında görevli olan ofis, İnsan Kaynakları Ofisi'dir. Ofisin hem kamu hem de özel alana ilişkin tanımlanmış görevleri bulunmaktadır. Ofis tipi kurum Türkiye ve kamu personeli alanı için "yeni tip" bir örgütlenme tarzıdır.

Ofisin kamu personel sistemi alanına ilişkin görevleri; *"Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkartmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek, Türkiye'nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek, politika kurullarının öncelendiği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerini hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli olan projeler üretmek ve çalışmalar yapmak, verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmaktır."*

Ofis içinde personel yönetimi alanından doğrudan sorumlu birim; İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı'dır. İlgili Başkanlığın görevleri; Türkiye'nin insan kaynakları envanterinin çıkarılması çalışmalarını yürütmek, insan kaynakları envanteri çıkartmak (kamu ve özel sektörde), kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik insan kaynağı planlaması yapmalarını teşvik etmek ve yapılacak çalışmalara destek olmak, kamu ve özel sektörde kariyer planlaması sürecini takip ederek desteklemek, bu planların standartlaştırılması ve geliştirilmesi konusunda yardımcı olmak, ihtiyaç duyulan alanlarda kurumların çalışmalarını değerlendirerek önderlik etmek, kamuda seçme, yerleştirme, atama ve terfiler için yetkinlik ve ölçütleri geliştirmek, liyakat temelli atama ve terfilerin gerçekleştirilmesini desteklemek, uygulamaları takip etmek ve değerlendirmek, kamu personeline yönelik performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemi kurulmasına ve etkin bir şekilde uygulanmasına destek olmak, kamu kurum ve kuruluşlarının kadro verimliliği konusunda çalışmalar yapmasını teşvik etmek ve izlemek gibi personel yönetimi açısından oldukça önemli görevleri tanımlanmaktadır.

Başkan Ofisin en üst amiri olup, ofisin genel yönetimi ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Ofisin amaç, politika ve stratejileri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Başkan Ofisi bunlara uygun olarak yönetmekle yükümlüdür. Ofisin bütçesi genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek, Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığı elde edilecek gelirler, gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlardan oluşur. Ofisin bütçesinin gelir, gider, muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Ofisin merkezi Ankara'dadır. Ofisin gerekli görmesi halinde yurt içinde ve yurt dışında çalışma büroları açılabilir.

Yukarıda tanımlanan görevlere bakıldığında Türkiye'de kamu personel sisteminde gerçekten sorun alanı olan pek çok konunun Ofisin görev alanı kapsamında tanımlandığını ifade etmek mümkündür. İnsan kaynakları envanterinin çıkarılması, kariyer ve liyakatin geliştirilmesi için projeler oluşturulması, kamuda bir kamu personeli değerlendirme yönteminin bir an önce uygulanması için çalışmalara başlanması acil olarak çözülmesi gereken problemler arasında yer almaktadır. Ancak İKO kariyer fuarları düzenlemek dışında henüz herhangi bir faaliyette bulunmamıştır. Bölgesel kariyer fuarlarında kamu kurum ve kuruluşları kendi kurumlarını üniversite öğrencilerine tanıtmakta öğrenciler bu konularda bilgi sahibi olmaktadırlar (<http://www.memurlar.net>). İlgilendiği diğer bir proje ise KAMU-VERİ'dir. Bu projeyi Ofis kendi web sayfasında kamu kurumlarından insan kaynakları süreçlerine için bir bilgi toplama ve çalışılan kuruma için aidiyet ve memnuniyet anketi olarak tanımlamıştır. Anket 11 Haziran- 26 Temmuz 2019 tarihleri arasında anket.cibiko.gov.tr adresinden erişime açık olup her yıl düzenli olarak yapılacaktır. Kamu- veri 1.981 kamu kurum, kuruluş ve iştiraklerinde görev yapmakta olan 5,3 milyon çalışana yönelik olarak



düzenlenmiştir. Bu ankette ölçülmesi amaçlanan 6 başlık; kuruma karşı hissedilen aidiyet, kurumdan tatmin, İnsan Kaynakları süreçleri, organizasyon, iletişim, yönetim ve e-devlettir. CBHS'yi ve sistemin başarısını değerlendirmeye yönelik soruları da içeren bu anketin kamu personeli tarafından ne kadar rasyonel bir şekilde doldurulacağına ilişkin kaygılar bulunmaktadır. Zira 657 sayılı DMK'nın 7. maddesinde memurlara siyaset yasağı²² getirilmiştir. Bu yasak doğrultusunda kamu personelinin bu yönde bir bilgi talep etmek DMK'ya uygun değildir.

Kamu personeli alanının önemli sorunları bulunmaktadır. İnsan gücü planlamasının ve envanterinin olmaması, 2011 yılında yayımlanan 6111 sayılı Torba Kanunla sicil sisteminin kaldırılması ve bunun yerine herhangi bir değerlendirme yöntemi getirilmemesi (Sayan, 2016, 688) gibi sorunlar acil çözüm beklemektedir. Bu anlamda İKO'nun görev tanımları kapsamında olan kamu personel sisteminin sorun alanlarına ilişkin çalışmalara bir an önce imza atması beklenmektedir. Bunun için Ofisin DPB gibi pek çok konuda üst düzey karar alabilen ve kurumlara yardımcı olan bir yapıda örgütlenmesi gerekmektedir. Şu andaki sistemde ise "proje yapan bir danışma kurulu gibi, makro politikalar için proje üreten bir yapı" görüntüsü vermektedir (Acar ve Akman, 2019, 214). Bununla birlikte uzman kadrosu güçlendirilmeli, kamu personel yönetimi alanını bilen deneyimli bürokratlar Ofisin kadrosuna dâhil edilmelidir.

2.5.Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olmuştur. Böylece aslında Türkiye'de çalışma hayatında farklı görevleri olan Bakanlıklar aynı çatı altında toplanmıştır. Bakanlık makale açısından önemli kılan DPB'nin kapatılarak ilgili Bakanlığa devredilmesidir. 703 sayılı KHK²³ ile 08.06.1984 tarihli 217 sayılı "Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK" yürürlükten kaldırılarak kurum kapatılmış; personeli, taşınır ve taşınmazları Ağustos ayı itibarıyla Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına devir edilmiştir. DPB Bakanlık içinde "Çalışma Genel Müdürlüğü" altında personel yönetimi ile ilgili hizmetlerine devam etmektedir. Bununla birlikte genel müdürlüğün ilgili mevzuatta tanımlanan kamu personeli alanına dair oldukça fazla görevi bulunmaktadır. Bu görevler çok çeşitli ve farklı konulara daırdır. İşçiler özellikle bu Bakanlığın çalışma alanında olmakla birlikte kamu personeline ilişkin de farklı görevleri tanımlanmıştır. Arabuluculuk mekanizması, sendikalar ve özellikle toplu sözleşme sürecinde pek çok görevi de bulunmakla birlikte çalışmanın kapsamı bakımından bu görevlere değinilmemiştir. Kamu personel sistemiyle ilgili olarak tanımlanmış diğer görevleri şunlardır: Çalışma barışını sağlamayı amaçlayan çalışmalar yapmak, TBMM'ye sunulan kanun teklifleri ile ilgili görüş oluşturmak, yazılı ve sözlü soru önergelerine cevap hazırlamak, çalışma hayatına dair onaylanan uluslararası sözleşmeler ve AB'ye uyum sürecinde mevzuatın sosyal tarafların da görüşlerini alarak yeniden düzenlemek için çalışmalar yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat tekliflerine ilişkin görüş oluşturmak, IMF, OECD, DB gibi uluslararası kuruluşlarla yürütülen ülke raporları, stratejik anlaşmalar vb. konularda çalışmalara katkı vermek uygulanmakta olan kanunlar uyarınca açılan davalara ilişkin Hukuk Müşavirliğine görüş ve mütalaaları bildirmek, çalışma hayatı (özel-kamu) istatistiklerini tutmak, analiz etmek, yıllık hazırlamak, Çalışma İstatistikleri Bilgi Sistemi (ÇİBS) sisteminin yürütümünü ve koordinasyonunu sağlamak, ulusal ve uluslararası düzeyde istihdam verilerini takip etmek gerektiğinde gelişmeleri raporlamak, Bakanlığın istihdam politikaları geliştirilmesine yönelik iş süreçlerinin etkinliğini arttırmak, "Psikolojik Tacizle Mücadele Kurulu" nun sekreteryaya hizmetlerini yürütmek, bu konuda Bankalığa gelen şikâyet yazıları hakkında kurum ve kuruluşlarla yazışma yapmak ve incelemesini sağlamak gibi çok farklı konuda ilgili birim yetkili kılınmıştır.

Çok farklı konularda hizmet vermekle yükümlü kılınan genel müdürlüğün bu kadar farklı alanda çalışmasını nasıl yürüteceğine ilişkin ise soru işaretlerimiz bulunmaktadır. Bu anlamda alanında uzman bir kadroya ihtiyaç duyulacağı muhakkaktır.

2.6.Hazine ve Maliye Bakanlığı

Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birleştirilmiştir. Kamu personel politikası söz konusu olduğunda ve sahip olunan yetkiler açısından düşünüldüğünde parlamenter sistemde en önemli Bakanlık Maliye Bakanlığı' idi. Bu durum

²² Tarafsızlık ve devlete bağlılık: Madde 7" Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar,.....hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar."

²³ "Anayasada Yapılan Değişikliklerle Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", RG: 09.07.2018, 30473.



BÜMKO'nun ilgili Bakanlığın içinde yer alması ve kamu personel sistemiyle özellikle de bütçenin hazırlanmasına ilişkin görev tanımından kaynaklanmaktaydı. İlgili genel müdürlüğün adı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Muhasebat Genel Müdürlüğü olmuştur.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün görevleri; "kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, çocuk bakımevi, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden elde edilecek gelirlerin muhasebesine ilişkin esas ve usulleri tespit etmek ve buna ilişkin diğer her türlü düzenlemeyi yapmak, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin varlık, yükümlülük, gelir ve harcamalarını etkililik, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından analiz etmek, kamu harcamalarına ilişkin kamu idarelerine görüş ve öneriler hazırlamak ve rehberlik etmek; harcamaları etkileyebilecek her türlü mevzuat taslaklarını inceleyerek bunlar hakkında Bakanlığın görüşünü hazırlamak, kamu istihdamı ve giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek;" genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturmaktır.

Yukardaki görevler dikkate alındığında ilgili Müdürlük; "kamu hizmetinin fiyatlandırma esaslarını belirleyip, satılacak kamu harcamalarına ilişkin analiz yaparak, kamu idarelerine bu konuda rehberlik ve harcamalarla, kamu personeli ile ilgili mevzuata etki ederek, kamu alımlarına ilişkin temel politikaları oluşturarak bu alanda belirleyici konumunda bulunmaktadır." (Sayan, Altınok, 2018, 27,28).

SONUÇ

Parlamente sistemden CBHS'ye geçişle birlikte kamu personel sistemine ilişkin örgütlenme yeniden düzenlenmiş, var olan bazı kurumlar kapatılmış, devredilmiş, yenileri açılmış, sisteme ait görevler yeniden tanımlanmış, görev paylaşımları değişmiştir. Peki bu yeni yapının parlamente sistemden merkezi personel hizmetleri örgütlenmesi ve sistemin yönetimi açısından farkı nedir? Bunları birkaç başlık altında toplamak mümkündür:

1. KHK yerine CBK/ Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanı:

Parlamente sistemde genel olarak personel sistemini düzenleme yetkisi KHK sistemi üzerinden Bakanlar Kurulu'na aitti. Yetki Kanuna dayanılarak çıkarılan ilk KHK personel yönetimi alanına aitti. Personel yönetimi alanı ivedi düzenlemeleri gerektirdiğinden alanı KHK'lar ile düzenlemek genel bir yöntem olarak uygulanmaktaydı. İlginçtir ki, parlamente dönemde çıkan son KHK da yine personel yönetimi alanına ilişkin düzenlemeler yer almıştır. CBHS ile temel mevzuat olan 657 sayılı DMK korunmakla birlikte personel sisteminin yeni örgütüne ilişkin tüm düzenlemeler CBK'lar ile yapılmaktadır. Bununla birlikte son karar merci olarak Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

2. Çalışma Bakanlığı ve Aile Bakanlığının birleşmesi:

Kamu personel sistemine ilişkin toplu sözleşme sürecinde çok fazla rol üstlenen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Aile Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Yeni Bakanlık "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı" olmuştur.

3. Devlet Personel Başkanlığının devri:

DPB kapatılarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na devredilmiştir. DPB ise kuruluş amacından uzaklaşarak bürokratik işleri yapan, mevzuat hazırlama sürecinde yer alan bir kurum formuna bürünse de kamu personel sistemi alanındaki uzman kadrosuyla bürokrasinin işleyişine ve mevzuat hazırlama sürecine ilişkin önemli katkılar yapmaktaydı. Ancak ilgili kurumun devriyle uzman kadrosu bürokrasi içinde dağıtılmış, ilgili kurumun rolünü üstlenecek başka herhangi bir kurum ise oluşturulmamıştır. Bu anlamda DPB'nin uzmanlığı bürokrasi içinde eritilmiştir.

4. Kadro-istihdam-bütçe konularında yetki paylaşımı:

Türkiye'de parlamente sistemde personel sisteminin dayandığı temel yapı kadro, istihdam ve bütçedir. Bu konularda hemen hemen tek yetkili olan Maliye Bakanlığı'nın içindeki BÜMKO'nun bu yetkisi alınarak Personel Prensipler Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve kısmen Muhasebat Genel Müdürlüğü arasında paylaştırılmıştır. Ancak sisteme ilişkin son kararı verme yetkisi yine Cumhurbaşkanı'dır.

5. İnsan Kaynakları Ofisi:

Ofis tipi yapılanma Türkiye'de kamu yönetimi hem de kamu personel yönetimi açısından yeni bir yapıdır. Görev tanımı incelendiğinde ilgili Ofis kamu personel yönetiminde insan kaynakları anlayışının uygulanması ve özel sektör benzeri bir yapılanma ve yönetim getirme anlayışıyla kurulduğu görülmektedir.



Bununla birlikte Ofise pek çok önemli görev verilmiştir. İnsan gücü istatistiklerinin tutulması, performans değerlendirmenin hazırlanması ve uygulanması, kariyer ve liyakat sisteminin kamuda uygulanmasına ilişkin çalışmalar yapılması vb. Bu önemli görevlerin yerine getirebilmesi ise ancak kamu personel yönetimini bilen bürokrasinin deneyimli uzman çalışanlarıyla mümkün olacaktır. Ofisin özellikle kamudan beslenerek personel kadrosunun kısa sürede güçlendirilmesi gerekmektedir.

6. TODAİE'nin kapatılması:

TODAİE kurulduğu dönemden bu yana başta her düzeyde (alt-orta ve üst düzey yönetim) kamu personelinin akademik ve kısa süreli eğitimleri olmak üzere araştırmaları, yayımları, akademinin uluslararası tanınan eğitim kurumu olma gibi görevleri yerine getirmiştir. TODAİE'nin en önemli fonksiyonu, akademi-siyaset-bürokrasi üçlüsünü kamu politika oluşturmada bir araya getirebilmesi ve teori ile uygulamayı birleştirecek şekilde örgütlenebilmesiydi. TODAİE'nin tüzel kişiliğinin kaldırılarak kapatılmasından sonra uzman akademik kadrosu ve deneyimli personeli farklı üniversite ve kamu kurumlarına dağıtılmıştır. Böylece, Enstitü'nün kamu personel yönetimi ve eğitimi alanında koordine edici, ilgili aktörleri bütünleştirici nitelikteki bir örgütlenme modeli ortadan kaldırılmıştır. TODAİE yerine söz konusu faaliyetleri tek bir teşkilat bünyesinde toplayacak kurum henüz kurulmamıştır. CBHS'nin kamu personel sistemine yönelik önemli eksiklerinden birisi de kamu personelinin eğitimi, uzmanlık alan bilgisine, tecrübeye sahip ve farklı aktörleri koordine ederek bilimsel üretimi gerçekleştirebilen bir kurumun henüz teşkilatlandırılmamasıdır. Böyle bir kurumun en kısa sürede kurulması önem taşımaktadır.

Sonuç olarak Türkiye'de parlamenter sistemden CBHS'ye geçişle kamu personel yönetiminin örgütlenmesi bağlamında pek çok önemli değişiklik yaşanmıştır. Bununla birlikte, Parlamenter sistemde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı sisteminde de merkezi personel sisteminin örgütlenmesinin parçalı yönetim durumu devam etmektedir. Bu nedenle yeni sistemde kamu personel sistemini kimin yöneteceği ve yönlendireceği sorusu oldukça önemlidir. Böyle bir sorunun cevabını alabilmek için merkezi hükümet teşkilatını yapı ve görev itibarıyla analiz etmek gereği bu çalışmanın temelini oluşturmuştur. Ancak gözden kaçırılmaması gereken husus bürokrasinin kuruluş aşamasında olduğu bu yeni dönemi kendi dinamiği içinde değerlendirmeye çalışma zorunluluğudur. Kuruluş aşamasındaki bu yapının sorun alanları kurumlar işlerlik kazandıkça gün yüzüne çıkacak ve yeni tartışma alanları belirecektir. Bu makalenin örgütlenmeye ilişkin genel yapıyı parlamenter sistemden farkını ortaya koyarak tanımlama ve tartışmalara giriş sağlayabilme amacı buradan kaynaklanmaktadır. Bu anlamda yeni bürokrasinin işleyişine ilişkin sorun alanları henüz literatürde tartışılmaya başlanmamış ve makalede yapılan değerlendirmeler mevzuat taramasıyla sınırlı kalmıştır. Makalenin bu anlamda yeni tarz bürokrasinin kuruluş aşamasındaki fotoğrafını çekme amacı göz önünde bulundurularak bir dönem çalışması olarak değerlendirilmesi ve yeni tartışmalara öncü olarak ışık tutması umudu taşınmaktadır.

KAYNAKÇA

- Acar, Kürşat Osman, Akman, Elvettin (2019). Türkiye'de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.11, S. 27, s. 203-217.
- Adal, Hasan Şükrü (1968). *Kamu Personel İdaresi*, İstanbul: Ahmet Sit Matbaası.
- Akdoğan, Argun (2012). Kanun Hükmünde Kararnameler: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, Der.: Argun Akdoğan, Ankara: YAYED, s.53-70.
- Aslan, Onur Ender (2005). *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*. TODAİE
- Aslan, Onur Ender, Hikmet Kavruk, Mete Yıldız, Yılmaz Üstüner, İpek Özkal Sayan, Hasan Engin Şener, Vahide Feyza Urhan (2016). *Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi: Türkiye, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Japonya*. Ankara: TODAİE.
- Atay Şanlı, Yeliz, (2015). Kamu Görevlileri Toplu Sözleşmesinin Hukuki Niteliği. *Amme İdaresi Dergisi*, C.48, S.3, s. 1-39.
- Aykaç, Burhan (1991). Türk Kamu Personel Yönetiminin Yapısı, Gelişimi ve Aksayan Yönleri. *Kooperatifçilik Dergisi*, S: 92, Nisan-Mayıs-Haziran.
- Ayman Güler, Birgül. Yıldırım, Yasemin (2001). *Belediye Personel Yönetimi El Kitabı*. Ankara: TODAİE.
- Başbakanlık DPB (1963). *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)*. Ankara.
- Berkman, A. Ümit; Heper, Metin (2002). *Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey, Administrative Reform in Developing Nations*. Ed.: Ali Farazmand, the United States of America: Greenwood Publishing Group,
- Devlet Personel Başkanlığı (Ocak 2019). *Kamu Personel İstatistikleri*. Ankara.
- Gözübüyük, Şeref, Tutum, Cahit (1975). Yasa Gücünde Kararnameler. *Amme İdaresi Dergisi*, C.8, s.3-7.
- Heper, Metin (1985). 19. Yı' da Osmanlı Bürokrasisi. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi 1*, İstanbul: İletişim Yayınları. <http://www.memurlar.net> (E.T. 05.03.2020).
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1972). *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 123, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Kaman, Nur (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayını.
- Kantarcioglu, Selçuk (1977). *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor) (1991). Ankara: TODAİE Yayını.
- Kingsbury, Joseph B., Aktan, Tahir (1955). *The Public Service In Turkey: Organization, Recruitment and Training*. Brüksel: International Institute of Administrative Sciences.



- MEHTAP (Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu) (1966). Ankara: TODAİE Yayını.
- Özdemir, Hüseyin (2001). *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.
- Sayan, İpek Özkal (2009). Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Adli, Akademik, Askeri Personel Ayrımı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 64, S.1, s.201-245.
- 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, Altunok, Hatice (2018). *Kamu Personel Politikaları, Kamu Politikası Analizi-Türkiye Uygulamaları*. Ed: Cenay Bababoğlu, Elvettin Akman, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 14-31.
- Sayan, İpek Özkal, Demirci, Aytül (2012). Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi. *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek*, (Der: A. Argun Akdoğan), Ankara: YAYED Yayınları, s. 179-238.
- TBMM. *Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı*, B. 54, 13.12.1960,
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MBK_/d00/c004/mbk_00004054.pdf (E.T. 08.02.2020).
- Tutum, Cahit (1983). Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 6, S. 3, s.3-26.
- Tutum, Cahit (1990). Kamu Personeli Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.3, s.36-37.
- Urhan, Vahide Feyza (2012). *Kamu Politikaları Yaklaşımının 1980 Sonrası Türk Personel Politikaları Üzerindeki Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Zengin, Ozan (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma*, S.15, C.10, s.1-23.