

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE KOPUŞ VE
KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ**

Doktora Tezi

Süha Oğuz ALBAYRAK

Ankara-2015

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE KOPUŞ VE
KARİYER UZMANLIK SİSTEMİ**

Doktora Tezi

Süha Oğuz ALBAYRAK

Tez Danışmanı

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Ankara-2015

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNDE KOPUŞ VE KARIYER
UZMANLIK SİSTEMİ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN

Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

Doç. Dr. Koray KARASU

Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

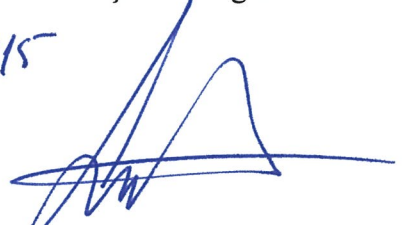
İmzası

.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi: 30.09.2015

TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki tüm bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. 26/10/2015


Süha Oğuz ALBAYRAK

İmzası

ÖNSÖZ

Kamu personel rejimindeki dönüşümü kariyer uzmanlık üzerinden analiz etmeyi planlayan bu çalışmanın tek başına tamamlanması mümkün değildi. Çalışmanın temel problematiğinin tanımlanmasından, tarihsel ve kuramsal kurgusunun oluşturulmasına daha sonra gövdesinin ortaya çıkarılmasına ve nihayet yazılmasına kadar birçok aşamada değerli insanların katkısı oldu. Bu meşakkatli süreçte katkısı olanlara tek tek teşekkür etmek isterim.

Öncelikle tez danışmanım ve hocam Doç. Dr. İpek Özkal Sayan’a çok teşekkür ederim. Tez yazma sürecinin başından sonuna kadar sabırla beni dinledi, yönlendirdi ve tezin hem içerik hem de kurgu açısından tez olması için en büyük desteği sağladı. Tez izleme komitemde de bulunan ve tezin hem kuramsal yapısında hem de içeriğinin oluşturulmasında büyük destek sağlayan hocam Prof. Dr. Onur Ender Aslan’a içtenlikle teşekkür ederim. Özellikle tezin örgütsel dönüşüm kısmında ve kuramsal bağlantılarının kurulmasında büyük desteğini gördüğüm hocam Doç. Dr. Koray Karasu’ya çok teşekkür ederim. Tez jürime katılarak tezle ilgili çok yapıcı eleştirilerde bulunan ve tezin son biçimini almasını sağlayan hocalarım Doç. Dr. Yılmaz Üstüner ve Yrd. Doç. Dr. Ozan Zengin’e içtenlikle teşekkür ederim.

Çalışmanın özellikle tarihsel arka plan bölümünün oluşturulması ayrıntılı arşiv ve alan yazın taramasını yani kütüphane çalışmasını zorunlu kılıyordu. Bu süreçte bana desteğini esirgemeyen SBF Kütüphanesi (gazete arşivine kolay erişim benim için çok değerliydi) çalışanlarına, Devlet Personel Başkanlığı Kütüphanesi’nden Mustafa Artaç’a, TODAİE Kütüphanesi çalışanlarına ve özellikle Oğuz Ünsal’a içtenlikle teşekkür ederim.

Son teşekkür tabii ki bu zorlu süreçte bana katlanan, her zaman destek olan, çalışmalarım için gereken koşulları hazırlamak üzere elinden geleni yapan aileme. Sevgili eşim Duygu ve biricik kızım Özge Beyza’ya içtenlikle teşekkür ederim. Onların varlığı ve desteği bana her zaman güç verdi ve o destek olmasaydı bu çalışma asla tamamlanamazdı...

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	vi
TABLolar DİZİNİ	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE.....	10
I. KURAMSAL ÇERÇEVE	10
A. Düzenleme Biçimi ve Birikim Rejimi	14
B. Çekirdek İşgücü	17
C. Uzmanlaşma.....	19
D. Sınav	23
II. TARİHSEL ÇERÇEVE	25
A. Kurucu Personel Rejimi: Geçiş Dönemi-Parçalı Yapı (1923-1965).....	26
1. Kurucu Rejim (1923-1945).....	28
2. Reforma Hazırlık Yılları (1945-1965).....	32
a. Yabancı Uzman Raporları	33
b. 1956 Devlet Personel Kanunu Tasarısı.....	34
B. Fordist Personel Rejimi: Merkeziyetçi ve Tekçi Yapı (1965-1980).....	38
C. Post-Fordist Personel Rejimi: Parçalı Yapıya Dönüş (1980-2000)	43
D. Yeni Post-Fordist Personel Rejimi: Kariyer Uzmanlığa (Çekirdek Personel) Dayalı Personel Rejimi (2000 ve Sonrası).....	44

İKİNCİ BÖLÜM

KARİYER SİSTEMİ	46
I. KARİYER KAVRAMI.....	46
II. KARİYER SİSTEMİNİN UNSURLARI	50
A. Sınıflandırma.....	50
1. Bilimsel Yönetim Anlayışı ve Sınıflandırma.....	51
2. Dünyada Sınıflandırma	51
3. Türkiye’de Sınıflandırma.....	54
B. Sınav ve Sertifikasyon	61
1. Sınava Çağrılacaklar İçin Ölçütler.....	62
a. Yaş Sınırı	62
b. Cinsiyet.....	63
c. Tabiiyet.....	63
d. Öğrenim Şartı.....	64
e. Belgelendirme.....	64
2. Sınav Türleri	64
a. Yazılı Sınav	65
b. Sözlü Sınav	66
3. Türkiye’de Memurluğa Girişte Sınav Sistemi	66
C. Kadro.....	75
1. Kadronun Özellikleri	76
2. Kariyer Sisteminde Kadronun Yeri	78
3. Türkiye’de Kadro Rejimi	78
III. KARİYER SİSTEMİ ÜLKE UYGULAMALARI	83
A. Federal Memur/Eyalet Çalışanları Ayrımı: Amerika Birleşik Devletleri.....	83
1. Federal Devlet Kamu Personel Rejimi	84

2. Eyaletler ve Yerel Yönetimler Kamu Personel Rejimi.....	93
B. Kariyer Memurlar/Kamu Çalışanları Ayrımı: İngiltere.....	99
1. Kariyer Memurlar (Civil Servants).....	102
2. Kamu Çalışanları (Public Servants).....	112
C. Yüksek Kariyer Memurluk Örneği: Fransa	114
1. Genel Olarak Kamu Personel Rejimi.....	114
2. Sınıflandırma ve Kariyer Memurluk Sistemi.....	117
D. Federal Kariyer Memurlar/Kamu Çalışanları Ayrımı: Almanya.....	119
1. Kamu Personelinin Genel Görünümü.....	120
2. Federal Kariyer Memurlar	121
3. Kamu Çalışanları	125

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KARIYER UZMANLIK SİSTEMİ	129
I. KARIYER UZMANLIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ	129
A. Kariyer Uzmanlığın Ortaya Çıkışı (1960-1980).....	130
B. Kariyer Uzmanlığın Merkez Bürokrasisinde Yaygınlaşması (1980-2000).....	132
C. Bakanlık Yapısındaki Dönüşüm ve Yeni Kariyer Uzmanlık Anlayışı (2002 ve Sonrası)	135
II. KARIYER UZMANLIKLARIN STATÜSÜ	139
A. Merkez Kariyer Uzmanlıkları	139
1. Kariyer Uzmanlığa Giriş.....	141
2. Uzmanlığa Yükselme.....	144
3. Özlük Hakları.....	148
4. Kariyer Basamakları	150
B. Taşra Kariyer Uzmanlıkları	152
1. Hizmete Giriş.....	154

2. Uzmanlığa Yükselme.....	155
3. Özlük Hakları ve Kariyer Basamakları.....	155
III. İCRACI BAKANLIKTAN DÜZENLEYİCİ BAKANLIĞA KARİYER UZMANLIKLAR	156
A. Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları.....	158
B. Maliye, Ekonomi, Kalkınma, Avrupa Birliği, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Gümrük ve Ticaret, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları	163
C. Diğer Bakanlıklar	169
IV. BAĞLI ve İLGİLİ KURULUŞLARDA KARİYER UZMANLIKLAR.....	180
V. ÜNİVERSİTELERDE MALİ OTORİTENİN TEMSİLCİSİ OLARAK KARİYER UZMANLIKLAR	182
VI. SİYASAL MERKEZİN YENİDEN TASARIMI VE ÖZERK KURUMLARDA YENİ KARİYER UZMANLIKLAR	183
VII. PERSONEL REJİMİNDE YENİ YÖNELİM: ÖZEL STATÜLÜ KURUMLARDA KARİYER UZMANLIKLAR	195
VIII. ÇEKİRDEK PERSONEL YAPILANMASINA YENİ ADIM: ASIL İŞ/YARDIMCI İŞ AYRIMI	203
IX. KARİYER UZMANLIKTA İKİ YENİ BOYUT	206
A. Üst Düzey Yöneticileri Görevden Alma Aracı Olarak Kariyer Uzmanlık	207
B. Kariyer Uzmanlık Statüsüne Son Verme Aracı Olarak Sektörel İzleme Birimi	209
SONUÇ.....	211
ÖZET.....	218
ABSTRACT	219
KAYNAKÇA	220

KISALTMALAR

A.k.	Aynı kaynak
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AÜ	Ankara Üniversitesi
AÜHF	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Bkz.	Bakınız
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BOREN	Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
BTK	Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu
C.	Cilt
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İLBANK	İller Bankası Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
Md.	Madde

MYK	Mesleki Yeterlilik Kurumu
Mük.	Mükerrer
No.	Numara
OPM	Office of Personnel Management
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
RG	Resmi Gazete
S.	Sayı
s.	Sayfa
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SUEN	Türkiye Su Enstitüsü Başkanlığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TPDK	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜRKAK	Türkiye Akreditasyon Kurumu
Vb.	Ve benzeri
Vd.	Ve diğerleri
Vol.	Volume

TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa No:

Tablo 1	: Düzenleme Biçimi Değişim Tablosu.....	16
Tablo 2	: 1923-1965 Dönemi Kamu Personel Rejiminin Genel Özellikleri Tablosu.....	37
Tablo 3	: 1965-1980 Dönemi Kamu Personel Rejiminin Genel Özellikleri Tablosu.....	43
Tablo 4	: ABD Kamu Personeli Dağılımı Tablosu (2014).....	84
Tablo 5	: ABD Eyalet ve Yerel Yönetim Kademeleri Dağılımı (2012) Tablosu.....	94
Tablo 6	: İngiltere’de Kamu Çalışanlarının Sayısal Dağılımı Tablosu (2014).....	102
Tablo 7	: İngiltere Kariyer Memurluk Rejimi Dönüşüm Tablosu	109
Tablo 8	: Fransa Kamu Görevlileri Sayısal Dağılımı Tablosu (2013)	115
Tablo 9	: Fransa Kamu Görevlileri Statü Tablosu	116
Tablo 10	: Almanya Kamu Görevlileri Sayısal Dağılımı Tablosu (2013)	120
Tablo 11	: Kariyer Sistemi Dünya Uygulamaları Karşılaştırma Tablosu	128
Tablo 12	: Kariyer Uzmanlıkların Kurumlar İtibariyle Dağılım Tablosu (2002).....	134
Tablo 13	: Kariyer Uzmanların Yıllar İtibariyle Sayısal Dağılım Tablosu.....	138
Tablo 14	: Merkez Kariyer Uzmanları Tablosu	140
Tablo 15	: Kariyer Uzman/Uzman Yardımcıları Ücret ve Tazminat Gösterge Tablosu	149
Tablo 16	: Taşra Kariyer Uzmanları Tablosu.....	153
Tablo 17	: Merkez-Taşra Kariyer Uzmanları Karşılaştırma Tablosu	154
Tablo 18	: Maliye Bakanlığı Merkez Kariyer Unvan Tablosu.....	164

Tablo 19 :	Bağlı ve İlgili Kuruluşlarda Kariyer Uzmanlık Tablosu	181
Tablo 20 :	Başbakanlık Uzmanlarına Eşitlenen Üst Kurullar Kariyer Uzmanları Tablosu.....	186

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa No:

Şekil 1 : Düzenleme Okulunun Temel Düşünsel Zemini Şeması.....	13
Şekil 2 : Çekirdek İşgücü Konumunda Kariyer Uzmanlar	19
Şekil 3 : Merkez Kariyer Uzmanı Kariyer Yolu Şeması	151

GİRİŞ

Türkiye’de kamu personel rejimi 1980’li yıllardan itibaren dönüşüm geçirmektedir. Tekçi, statüer ve korporatist bir kimlik taşıyan Devlet Memurları Kanunu ile biçimlenen personel rejimi yavaş yavaş bu özelliklerinden uzaklaşmaya başlamış 2000’li yıllardan itibaren de bu uzaklaşma bir “kopuş” biçimini almıştır. Bu çalışmanın temel amacı kamu personel rejimindeki bu dönüşüm ve kopuşu kariyer uzmanlık sistemi üzerinden analiz etmektir.

Kamu personel rejimindeki dönüşümün kariyer uzmanlık üzerinden gerçekleşmesi tesadüf değildir. Bu dönüşüm, kamu yönetimi anlayışındaki değişimle de örtüşmektedir. “Kürek çeken değil dümen tutan devlet” anlayışı doğrultusunda siyasal karar alma (dümen tutma) ile doğrudan kamu hizmetini sunma (kürek çekme) arasında ayrıma gidilmesi gerektiği tezi¹ “kamu yönetimi” ile “kamu hizmetini” birbirinden giderek uzaklaştırmaktadır. İşte bu ayrım çerçevesinde kamu kurumları, planlama yapan, politika belirleyen, strateji geliştiren, hedef gösteren merkez örgütüyle; merkezin belirlediği politika çerçevesinde doğrudan hizmet sunan ya da piyasadan temin eden taşra örgütü esasında örgütlenmeye başlamıştır. Bu örgütlenme modeli de asıl olarak kariyer uzmanlar üzerinde yükselmektedir. Bu bağlamda tez esas olarak; merkezde görece yüksek maaş rejimi, avantajlı emeklilik hakları, yurtdışında eğitim, yüksek iş güvencesi vb. haklarla istihdam edilen kariyer uzmanların, bir taraftan hedef belirleme, politika ve strateji geliştirme gibi işlevleri yerine getirirken diğer taraftan piyasayı denetleme ve gözetleme, piyasa ile devlet arasında köprü olma görevini yüklenecekleri varsayımına dayanmaktadır.

Tezin araştırma nesnesi Türkiye’deki kariyer uzmanlık sistemidir. Kamu emek gücünün düzenlenme biçimi ve kamu personel rejiminin bir parçası olarak kariyer sistemi ilk kez bu çalışmayla ele alınmıştır. Kariyer kavramı, alan yazında daha çok insan kaynakları yönetimi kitaplarında, tarihselliğinden ve ideolojik zemininden kopuk biçimde kişisel gelişim unsuru olarak incelenmektedir.² Bu

¹ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s. 133.

² Bu konudaki çalışmalar için örnek olarak bkz: Cavide Uyargil vd., *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 263-289. Raymond A. Noe, *İnsan Kaynaklarının Eğitimi ve Geliştirilmesi*, (Çev. Canan Çetin), Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 395-420.

çalışmada ise kariyer sistemi, tarihsel ve kuramsal bağlantısı kurularak, kamu personel rejimi içindeki yeri ve dönüşüm sürecindeki işlevi ile analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada öncelikle kariyer sisteminin tanımı yapılmış ve daha sonra unsurları belirlenmiştir. Kariyer sistemi sınıflandırma, sınav ve kadro olmak üzere üçlü sacayağı üzerine oturtulmuş, sacayağını oluşturan unsurlar da ayrı ayrı analiz edilmiştir.

Türkiye’de mevcut alan yazında, kariyer kavramıyla birlikte kariyer meslek kavramı ve bu kavramın oturduğu zemin de araştırılmış değildir. Kariyer meslek kavramı sıkça kullanılmakla birlikte bu kavramın tanımı ne mevzuata ne de alan yazında yapılmış değildir. Kariyer meslek kavramının içine hangi meslek mensupları dâhil edilir sorusunun yanıtı çok karmaşıktır. Denetim elemanları (müfettişler, kontrolörler, denetçiler), İçişleri Bakanlığında mülki idare amirliği hizmetleri sınıfında görev yapanlar, Dışişleri Bakanlığı meslek memurları/konsolosluk ve ihtisas memurları birer kariyer meslek mensupları olarak nitelendirilebilirler. Bu tezde kariyer sistemi analiz edilirken diğer kariyer meslek grupları inceleme dışı bırakılmış ve sadece kariyer uzmanlar ele alınmıştır.

Kurumsal sınırlılıklar belirlenirken kapsam oldukça geniş tutulmuş; Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Türk Silahlı Kuvvetleri, yerel yönetimler ve kitler dışında kalıp, kariyer uzman çalıştıran kamu kurumları kapsama dâhil edilmiştir. Bakanlıklar üçlü ayırım esasında incelenmiştir. Birinci grup Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığıdır. Bu bakanlıkların özelliğı, kariyer uzmanların asıl meslek memuru konumunda olmamasıdır. Söz konusu bakanlıklarda kariyer uzmanlar dışında bakanlığın asli işlerini yürüten kariyer meslekler (hakim ve savcılar, mülki idare amirleri, meslek memurları/konsolosluk ve ihtisas memurları) görev yapmaktadır. Kariyer uzmanlıklar bu bakanlıklarda ikinci ya da üçüncü düzeyde meslek memurlarıdır. İkinci grup Maliye, Ekonomi, Kalkınma, Avrupa Birliğı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Gümrük ve Ticaret, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarından oluşmaktadır. Bu bakanlıkların özelliğı, kariyer uzmanların söz konusu bakanlıklarda asıl hizmetleri yürüten kariyer meslek grubu olarak görev yapmasıdır. Üçüncü grup ise diğer bakanlıklardan oluşmaktadır.

Tez, tarihsel arka plan araştırmasıyla birlikte yürütülmüştür. Kamu personel rejiminin başlangıçta nasıl bir düşünceyle uygulamaya konulduğı daha sonra nasıl

bir biçim aldığı ve kariyer uzmanlık sisteminin bu tarihsel dönüşümde nasıl bir rol oynadığı derinlemesine inceleme sonunda ortaya konulmaya çalışılmıştır. 1970’li yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan, 1980’li yıllarda Başbakanlık ve bağlı kuruluşları gibi diğer kamu örgütlerini yatay kesen kurumlarda meslek memuru kimliği ile kendisini gösteren kariyer uzmanlığın 2000’li yıllardan itibaren tüm bakanlıklara ve diğer bağlı/ilgili kuruluşlara yaygınlaştırılması süreci ve bu sürecin nasıl bir dönüşüme aracılık ettiği bu çalışmada ele alınmaktadır.

Tezin kuramsal ve kavramsal çerçevesi oluşturulurken düzenleme okulunun kavram kategorilerine başvurulmuştur. Kapitalizmde devlet, “ekonomi dışı zor” uygulayacak tek özne olduğu için sermaye birikiminin organik üyesidir ve dolayısıyla devlet olmadan kapitalizm kendisini yeniden üretemez.³ Kamu personel rejimi de kapitalist devletin önemli araçlarından birisidir. Kapitalist üretim ilişkilerindeki dönüşüm, her alana olduğu gibi kamu emeğinin düzenlenmesine de etki eder, onun belirli yönde değişmesi için zemin oluşturur. Bu yüzden kamu personel rejimindeki değişim, dönüşüm ya da kopuş hiçbir zaman “kendiliğinden”, “öyle olması gerektiği için” ya da “tesadüfen” değil aksine kapitalizmin kendisini yeniden üretmesi için gerçekleşir.

Bu çalışmada amaç, kapitalist üretim ilişkilerindeki dönüşümün kamu personel rejimini nasıl etkilediği sorusuna cevap aramaktır. Dolayısıyla kamu personel rejimi analizi nihai anlamda bir kapitalizm analizidir ve bu analizi gerçekleştirmek için düzenleme okulu kuramından ve o kuramın kavram kategorilerinden yararlanılmıştır. Düzenleme okulu Türkiye’deki alan yazında ilk kez Tülay Arın⁴ tarafından incelenmiştir. Aynı kuram kamu personel rejimi analizi aracı olarak da Onur Ender Aslan⁵ tarafından kullanılmıştır. Bu çalışmada, bütünüyle kamu personel rejimi değil sadece çekirdek personel konumundaki kariyer uzmanlıklar ele alınmaktadır.

Tezin kuramsal çerçevesinin oluşturulmasında düzenleme okulunun tercih edilmesinin en önemli sebebi kapitalizmi dönemselleştirerek analiz etmiş olmasıdır.

³ Haluk Yurtsever, *Tarihten Güncelliğe Sınıf Savaşları ve Devlet*, Yordam Kitap, İstanbul, 2013, s. 203.

⁴ Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm”, *Onbirinci Tez Kitap 1*, Uluslararası Yayıncılık, İstanbul 1985, s.104-138.

⁵ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayını, Ankara, 2005.

Fordist birikim rejimi ve Post-Fordist birikim rejimi esasında yapılan kategorizasyon, bir düzenleme biçimi olarak kamu personel rejiminin tarihsel seyri ile neredeyse birebir örtüşmektedir. Fordist birikim rejimine uygun refah devleti anlayışı, kamu emek gücünün tekçi bir anlayışla ve statüer biçimde kurgulanmasına zemin oluşturmuştur. Post-Fordist birikim rejimiyle birlikte kamu emek piyasasına tekçi yapı yerine esneklik egemen olmuştur. Dolayısıyla bu dönemselleştirme, kamu personel rejimindeki değişimin analizi açısından çok büyük kolaylık sağlamaktadır.

Düzenleme okulu, Fordizm ve Post-Fordizm arasındaki geçişi açıklarken sadece birikimi, yeniden üretimi ve toplumsal ilişkileri yeni bir perspektifle yorumlamakla kalmaz aynı zamanda kapitalizmin sürekliliğini ve bu süreklilikte etkili olan faktörlerin önemini vurgular.⁶ Bu faktörlerden en önemlisi de emek piyasasıdır. Düzenleme okulu, Fordist birikim rejiminin kitlesel üretime uygun olarak montaj ekibinde çalışan görece uzmanlaşmış ama az nitelikli emek gücünün, Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte dönüşmesini yakından inceler. Kitlesel üretim yerine daha dar çaplı ve müşterilerin isteklerine göre farklılaşan malların üretilmeye başlanması, merkezde, görece nitelikli çekirdek işgücünün oluşmasına buna karşılık niteliksiz işgücünün periferiye itilmesine, esnek emek piyasasına zemin oluşturur ve düzenleme okulu bu dönüşümü anlamaya çalışır.

Söz konusu dönüşüm ve onun kamu emek piyasasına yansımalarını betimlemek üzere düzenleme biçimi, birikim rejimi, çekirdek iş gücü gibi düzenleme okulu kavramları bu çalışmada analiz aracı olarak kullanılmıştır. Bu kavramlar, özellikle çekirdek işgücü kavramı, kariyer uzmanlık sisteminin yaygınlaşması ve kamu emek piyasasının merkez işgücü/çevre işgücü biçiminde ayrışmasının analizinde büyük kolaylık sağlamıştır. Bunun dışında çalışmada kariyer sistemi, kariyer sisteminin unsurları, sınav, sertifikasyon, sınıflandırma, meslek memuru, meslek personeli, uzmanlaşma gibi kavram kategorileri üretilerek analiz için gereken kavram sepeti oluşturulmuştur.

Bu tezin tezi, kamu personel rejiminin merkez (çekirdek) personel/çevre personel olmak üzere ikili ayırım üzerinden yeniden inşa sürecinde olduğu ve yeniden inşanın da çekirdek personel konumundaki kariyer uzmanlar üzerinden gerçekleştirileceği savına dayanır. Bu tezi destekleyen varsayımlar şunlardır:

⁶ Murat Ali Dulupçu, “ ‘Americanismo e fordismo’ ve ‘Yeni’ Kapitalist Gelişme: Düzenleme Perspektifi”, *İktisat Dergisi*, S: 441-444, Eylül-Aralık, 2003, s. 53.

Birincisi, 2000’li yıllardan itibaren kamu kurumlarına atama izni verilmeyerek memur kadrolarının sınırlandırılması ve kamu hizmetlerinin özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılan personel eliyle gördürülmesi yolu seçilmiştir. Dolayısıyla memur istihdamı daralmakta ve taşeron personel istihdamı yaygınlaşmaktadır. İkinci varsayım, kamu örgütlenmesinde hiyerarşiye dayanan dikey örgütlenme yerine, yatay örgütlenme modeli tercih edilmektedir. Kurumlar, dikey biçimde şube müdürlükleri üzerinde değil yatay olarak kariyer uzmanlıklar üzerinde yükselmektedir. Üçüncü varsayım, kamu hizmeti sunumunda kurumların strateji planları, performans programları ölçü alınmaktadır. Tüm kamu kurumlarında da stratejik planları geliştirmek, politika oluşturmak ve hedef belirlemek üzere kariyer uzman istihdam edilmektedir. Dördüncü varsayım, kamu hizmeti niteliği değişmiştir. Merkezde ve taşra örgütünde yerine getirilen hizmetler nitelik olarak ayrışmaya başlamıştır ve bu hizmeti sunanların da statüsü değişmektedir.

Tezin yazımında olgusal analiz yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada, bilimsel araştırma tekniklerine uygun olarak alan yazın taraması yapılmış, araştırma evrenini oluşturan kamu kurumlarındaki uzmanlıkların tarihsel gelişim çizgisini gösteren mevzuat taraması sağlanmıştır. Aynı zamanda dünyadaki kamu personel rejimi uygulamaları ayrıntılı biçimde incelenmiş ve benzerlikler analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışma toplam üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde tezin kuramsal ve tarihsel çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Önce kavramlar geliştirilmiş daha sonra bu kavramlarla birlikte tezin üzerine oturtulacağı tarihsel arka plan irdelenmiştir. İkinci bölümde genel olarak kariyer sistemi ele alınmıştır. Bu bölümde kariyer kavramı tanımlanmış, unsurları belirlenmiş ve daha sonra kariyer sistemiyle benzerlikler gösteren ülke uygulamaları ele alınmaya çalışılmıştır. Tezin üçüncü bölümünde Türkiye’deki kariyer uzmanlık sistemi ayrıntılı biçimde incelenmeye çalışılmıştır.

Tezin birinci bölümünde kuramsal ve kavramsal araçlar geliştirildikten sonra tarihsel arka plan gözler önüne serilmiştir. Kamu personel rejiminin dönüşüm eğiliminin doğru analiz edilebilmesi için söz konusu kamu personel rejiminin kurucu karakteristiğinin yerli yerine oturtulması çok önemlidir. Tarihsel arka plan çalışmasının en önemli hedefi personel rejiminin nasıl bir zemin üzerine kurulduğunu ortaya çıkarmaktır. Yapılan çalışma sonrasında kamu personel rejiminin başlangıçta “Amerikan sınıflandırma sistemi” esasında yapılandırıldığı ortaya

konmuştur. Bu anlayışın benimsenmesinde 1950’li yıllar süresince, ABD’nin ve uluslararası örgütlerin desteğinde hazırlanan yabancı uzman raporlarının çok önemli etkisi olmuştur. Sınıflandırma sistemiyle amaçlanan, şimdi olduğu gibi çok genel, ana hatlarıyla düzenlenmiş bir “gruplandırma” oluşturulması değil işe giriş, sınav, maaş, ilerleme, yükselme gibi birçok konuda meslekler bazında düzenleme içeren “yüzlerce” sınıf tüzüğüne dayalı “Taylorcu” bir personel rejiminin kurulmasıydı. Çünkü örnek alınan Amerikan sınıflandırma sistemi de Taylorcu bir nitelik taşıyordu. Fakat planlanan gerçekleşemedi ve Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe konulduktan altı yıl sonra esaslı biçimde değiştirilerek sınıflandırma sisteminden vazgeçildi. Fordist refah devleti anlayışına da uygun biçimde tekçi, statüter ve korporatist bir kimlikle personel rejimi kendine yaşama alanı buldu.

Tarihsel arka plan çalışmasıyla ortaya çıkarılan ikinci boyut, personel rejiminin başlangıçtaki “pazarlıkçı” yönüdür. Taylorcu sistem özü itibariyle, iş analizlerine dayalı olarak hazırlanmış, standartlaşmayı sağlayan görev tanımlarıyla işlerlik kazanır. Amerikan sınıflandırma sisteminin temeli olan görev tanımlarının Türkiye’deki karşılığı ise sınıf tüzükleridir. Görev tanımlarının standartlaşmayı, eşit işe eşit ücret verilmesini ve her işi kendisi için en uygun eleman aracılığı ile yerine getirilmesini sağlamak dışındaki en önemli özelliği, emek gücü ile pazarlık yapılmasına esas metin niteliği taşımasıdır. Görev tanımları (yani sınıf tüzükleri) sayesinde personel rejimi pazarlığa açık bir yapı görünümü kazanır. Türkiye’de de Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Personeli Sendikaları Kanununun bir ay arayla yürürlüğe konulması bu rasyonalitenin sonucudur. Aynı rasyonalite doğrultusunda önce pazarlığa zemin oluşturan sınıflandırma sisteminden vazgeçilmiş hemen arkasından memur sendikacılığı yasaklanmıştır. Personel rejiminin tekçi, statüter ve korporatist kimliği ile bu vazgeçiş örtüşmektedir.

Tarihsel çalışmanın sürdürülmesinde sadece alan yazın araştırmasıyla yetinilmeyip 1930-1980 tarihleri arasındaki Cumhuriyet ve Milliyet Gazetelerinin arşivleri taranmıştır. Gazete arşivlerinin taranması, personel rejimine ilişkin düzenlemelerle ilgili güncel tartışmaların izlenmesini kolaylaştırmış bu sayede hem kurucu mantık hem de onun dönüşüm seyri yakalanabilmiştir. Ayrıca, 1956 Devlet Personel Kanunu Tasarısının Başbakanlığa sevkî ve Tasarı üzerindeki komisyon görüşmeleri konulu gazete haberleri üzerinden yapılan ayrıntılı araştırma sayesinde

söz konusu Tasarı ve eklerinin aslına ulaşılabilmiştir. 1956 Tasarısının aslına ve gerekçesine ulaşılması sayesinde Devlet Memurları Kanununun ilk hali ile karşılaştırma yapılabilmış ve bu ilk halinin Taylorcu başlangıç kimliği yakalanabilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde kariyer sistemi analiz edilmeye çalışılmıştır. Önce kariyer kavramı tanımlanmaya çalışılmış ve daha sonra sınıflandırma, sınav ve sertifikasyon ve kadro olmak üzere üç başlık altında kariyer kavramının unsurları belirlenmiştir. Bu bölümde kariyer sistemi analiz edilirken dünya örnekleri de incelenerek karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Yapılan araştırmada Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya örnekleri ayrıntılı biçimde incelendi. Kamu personel sistemleri her ülkenin kendi birikim rejimi ve özgün koşulları esasında biçimlenir dolayısıyla ülke karşılaştırmalarında sistemler arasında tam benzerlikler bulunması beklenemez. Bu çalışmada yabancı ülke personel rejimleri kariyer sistemi açısından değerlendirildi. Dolayısıyla ülke seçimleri, kamu emek piyasasının düzenlenme biçimleri arasındaki benzerlikler dikkate alınarak yapılmaya çalışıldı. Ayrıca ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve Türkiye’de yapılan uygulamalar için model oluşturma özellikleri de dikkate alındı.

Ülke uygulamaları incelenirken bütüncül bir yaklaşım sergilendi. Ülkelerin kamu personel rejimlerinin “bütüncül” bir yaklaşımla ele alınmaması, birlikte inşa edildiği düzenleme biçiminden ve kendi tarihselliğinden koparılmış olarak sadece mevcut “parça”nın incelenmeye çalışılması söz konusu personel rejimlerinin doğru analizini olanaksız kılmaktadır. Kuramsal ve tarihsel bağlantı kurulmaksızın yapılan inceleme mevcut durum analizinden öteye geçmez ve görünenin arkasındaki “gerçek” ortaya çıkarılamaz. Bu anlayışla yapılan çalışmada, ABD kamu personel rejiminin federal memurlar ve yerel memurlar (eyalet, county, belediye vb) olmak üzere ikili bir yapı üzerinde yükseldiği ve bu ikili ayrım analiz edilmeden ABD kamu personel rejiminin anlaşılamayacağı ilk kez dile getirildi. Alan yazında, ABD memuriyet rejimine ilişkin olarak mevcut tüm bilgiler sadece federal memurluk sistemini anlatmaktadır ve eyaletler düzeyinde nasıl bir işleyiş olduğu, merkez/çevre ilişkisinin hangi düzlemde kurulduğu konusunda bir tartışmaya yer verilmemektedir. Araştırmada bu eksiklik giderilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, son dönemde ABD kamu kurumlarında bir istihdam aracı olarak özellikle güney eyaletlerinde giderek

yaygınlaşan “At will” istihdam biçimi ilk kez ayrıntılı biçimde incelenmiş ve Türkiye’deki taşeron istihdamıyla benzerlikler kurulmaya çalışılmıştır.

İngiltere kamu personel rejimi de ikili yapısı açısından ABD ile benzerlik göstermektedir. “Civil servants” (kariyer memurlar) ve “public employees” (kamu çalışanları) biçimindeki ikili adlandırma merkezi hükümet memurları ile yerel yönetim memurları arasındaki ayrıma işaret eder. Türkiye’deki alan yazında ise sadece “civil servants” esas alınmakta ve İngiltere memurluk rejimi merkez memurları esasında betimlenmektedir. Bu çalışmada söz konusu ikili yapı ayrı ayrı ele alınmış ve ABD’ye benzer biçimde bütüncül bir yaklaşımla kamu emek gücünün analizi yapılmaya çalışılmıştır.

ABD kamu personel rejimi, hem alan yazın taraması hem de ABD’de inceleme yöntemiyle; İngiltere, Almanya ve Fransa personel rejimleri de hem alan yazın taraması hem de söz konusu ülkelerin merkezi personel örgütü temsilcileriyle yüz yüze yapılan görüşmeler, eposta yazışmaları sonucunda analiz edilmiştir. Türkiye örneğine benzer bir kariyer uzmanlık sistemine incelenen ülkeler itibariyle rastlanmamıştır. Ancak bu ülkelerde kariyer memurlar/kariyer olmayan memurlar, federal memurlar/yerel memurlar, statü hukukuna göre çalışanlar ve özel hukuka göre çalışanlar, merkez çalışanları/taşıra çalışanları gibi ayrımlar esasında karşılaştırmalar yapılmış ve Türkiye’deki kariyer uzmanlar/ diğer memurlar ayrımı arasında benzerlikler yakalanmaya çalışılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde Türkiye’de kariyer uzmanlık sistemi ele alındı. 1980’li yıllardan itibaren etkili olan Post-Fordist birikim rejimine uygun olarak personel rejimindeki değişimin yönü kariyer uzmanlık üzerinden analiz edilmeye çalışılmıştır. Yapılan çalışmada Türkiye’de kariyer uzmanlığın tarihsel seyri, hangi amaçla, hangi kurumda ilk kez uygulanmaya başladığı, nasıl diğer kurumlara yaygınlaştığı incelenmiştir. Esas olarak diğer kamu kurumlarını yatay kesen konumdaki kamu kurumlarında (Mülga Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı vb) “meslek memuru” niteliği ile başlayan kariyer uzmanlığın bütün bakanlıklara ve bağlı/ilgili kuruluşlara yaygınlaştırılmasının arka planı araştırılmıştır. Aynı zamanda bu yaygınlaşma ile kamu yönetimi anlayışındaki dönüşüm ve kamu hizmeti sunanların niteliksel değişimi (memurluktan taşeron personeli istihdamına) arasındaki benzerlik ayrıntılı

biçimde analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada kariyer uzmanlıkların statüsü merkez uzmanlıkları/taşra uzmanlıkları biçiminde ikili ayrım esasında ayrıntılı biçimde ele alınmaya çalışılmıştır. Daha sonra, yukarıda belirtilen istisnalar dışında tüm kariyer uzmanlıklar incelenmiş; her bir uzmanlığın kendi kurumu içindeki durumu, genel personel rejimi içerisindeki konumu ve söz konusu yaygınlaşmanın kamu personel rejimindeki dönüşümde oynadığı rolü vurgulanmaya çalışılmıştır.

Çalışmada kamu personel rejimi statü hukuku/özel hukuk ayrımı esasında ele alınmıştır. Alan yazında kadro sistemi/kariyer sistemi adı altında yapılmaya çalışılan ayrım, bütün bir kamu personel rejimini kavramaktan uzak, sadece Amerikan sınıflandırma sistemi içinde ve sınıflandırmanın hangi zemin üzerine inşa edileceğine işaret eden yöntemsel bir kategorizasyon olduğu için kullanılmamıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE

Türkiye’de kariyer uzmanlık sisteminin incelenmesi, öncelikle amaca uygun analiz araçlarının geliştirilmesi, bu analiz araçlarıyla gerekli kuramsal çerçevenin örülmesi ve araştırma nesnesinin üzerinde yükseldiği tarihsel zeminin sağlam biçimde inşa edilmesi ile mümkündür. Bu bölümde öncelikle tezin kavramları betimlenecek, hangi kavramın hangi amaçla kullanıldığı açıklanmaya ve tezin kuramsal altyapısı oluşturulmaya çalışılacaktır. Daha sonra tarihsel arka plan incelenerek, kamu personel rejiminin tarihsel olarak üzerinde yükseldiği zeminin betimlenmesine çalışılacaktır. Bu sayede kariyer uzmanlıkların yaygınlaştırılmasıyla kamu personel rejimindeki dönüşüm arasındaki bağlantının daha kolay görünür kılınması amaçlanmıştır.

I. KURAMSAL ÇERÇEVE

Devlet, sermaye birikimine dayalı sistemin yeniden üretilmesinde çok esaslı bir işleve sahiptir. Egemen birikim biçiminin gerekliliklerini yansıtan politikalar izleyen devlet, sınıf egemenliğinin yeniden üretilmesine nesnel olarak hizmet eder. Bir başka deyişle devlet ile egemen sınıflar arasındaki ilişki, dönemin birikim rejimi ve onun gereksinimleri aracılığıyla kurulan nesnel bir ilişkidir.⁷ Bu nesnel ilişki çeşitli boyutlarda sürdürülebilir. Devlet, bazen bir ekonomik aktör olarak doğrudan bazen de erk araçlarını kullanarak dolaylı yollardan ekonomiye müdahale eder, onu düzenlemeye çalışır.⁸ Örneğin, iş gücünün kamusal yönetimi, emek süreçlerinin tabi olacağı hukuksal çerçeve, toplumsal yardım, sosyal güvenlik sistemleri ve fonları, çalışma saatleri, asgari ücret vb. konularında yasa, yönetmelik gibi uygulama bütünlüğü sağlayacak kurallar devlet tarafından yapılan düzenlemelerdir.⁹

Devletin düzenleme araçlarının sınıflandırılması ve incelenmesi devletin en çok hangi alanlara karıştığını gözler önüne serer. Ayrıca devlet araçlarının gelişme düzeyi, egemen üretim biçiminin, egemen sınıfın niteliğinin, o dönemdeki özgül

⁷ Haldun Gülalp, *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, Belge Yayınları, İstanbul 1993, s.67

⁸ Haluk Yurtsever, *a.k.*, s. 115.

⁹ *A.k.*, s. 115.

devlet biçiminin ne olduğunu tahmin etmemizi sağlayabilir.¹⁰ Kullandığı bu tür düzenleme araçlarıyla devlet, görünürde rekabetin ve sosyal mücadelelerin üstünde durarak, yabancılaşmış ve nesneleştirilmiş biçimde de olsa toplumun politik birlikteliğini ifade eder. Bu anlamda devlet, politik toplumun, kapitalizmde yürürlükte olan toplumsal koşullar altında aldığı görünümdür¹¹ ve çeşitli politik araçlarla hem kapitalizmi hem de kendisini yeniden üretir. İşte bu araçlardan birisi de kamu emek gücüdür. Kamu emek piyasasının düzenlenme biçimi yani bu piyasanın tabi olduğu rejim devletin niteliği (refah devleti/ serbest piyasacı devlet) konusunda bize ipucu verir.

Düzenleme kuramının temel sorunsallarından birisi devletin emek piyasası ile ilişkisinin sorgulanmasıdır. Bu sorgulama, değişen üretim ilişkilerinde emek piyasasının hangi düzeyde biçimlendiğini anlamayı da sağlar ki bu tezde düzenleme kuramının analiz aracı olarak seçilmesinin en temel sebebi kamu emek gücünün yeni biçimlenme boyutunun yakalanmasıdır. Düzenleme okulu Fordizmin Taylorcu iş görme biçimini sorgular, kitlesel üretime uygun olarak örgütlenmiş emek gücü piyasasının ücret ilişkisi, sendikal örgütlenme, sosyal güvenlik konuları üzerinden düzenlenmesini¹² ve bu sayede kapitalizmin kendisini nasıl yeniden ürettiğini ayrıntılı biçimde irdeler. Yine düzenleme okulu birikim rejiminin değişmesiyle birlikte yeni düzenleme biçimine uygun emek piyasasının nasıl örgütlendiğinin ve Post-Fordist birikim rejimine uygun emek süreçlerinin analizini¹³ yapar. Bu öncüllerin daha iyi anlaşılması için öncelikle kapitalist devlet olgusunun ve düzenleme okulunun bu olguya yaklaşımının ele alınması gerekir.

Kapitalist devlet, sınıf çatışmasını dolayımına ve burjuvazinin ekonomik egemenliğini yeniden üreten “düzen”i devam ettirme gereksinimine bir cevaptır.¹⁴ Çünkü kapitalizm yapısı gereği krize açıktır. Kapitalist birikimin dinamiği, yapısal uzlaşmaz çelişki ve çatışmaları kapitalist toplumun krizliliğine neden olur. Krizden çıkış için yaratılan belirli denge dinamikleri geçicidir. Çünkü sınıf ilişkileri ve sosyal

¹⁰ Cem Eroğul, *Devlet Nedir?*, İmge yayınları, Ankara, 2002, s. 58.

¹¹ Joachim Hirsch, *Materyalist Devlet Teorisi*, çev: Levent Bakaç, Alan Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 30.

¹² Michel Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, İngilizce’ye çev: David Frenbach, Verso, New York, 2000, s.111-213.

¹³ Joachim Hirsch, “From The Fordist To The Post-Fordist State”, *The Politics of Flexibility*, Ed. Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielsen, Ove K. Pedersen, Edwar Algar Publishing Company, USA, 1994, s. 67-81.

¹⁴ Martin Carnoy, *Devlet ve Siyaset Teorisi*, çev: Simten Coşar vd., Dipnot Yayınları, Ankara, 2014, s. 173.

güç dengelerinin mevcut kurumsallaşma biçimi sınırsız esnek ve uyumlu olmaz. Mevcut birikim rejimi ve düzenleme biçimi kapsamında sermayenin karlılığı belirli süre içerisinde azalır, kapitalist büyüme duraklar, görelî istikrar sona erer ve kriz kaçınılmaz olur.¹⁵ Düzenleme okulu, genel olarak kapitalizmin krizden çıkış yolunu nasıl bulduğu ve her an kendini yeniden ürettiği sorununa cevap arar ve genel, tarih ötesi bir ekonomik yaklaşım yerine kapitalizmin kendine özgü tarihsel özellikleri üzerine yoğunlaşır.¹⁶ Kuramın başlıca teorisyenlerinden Aglietta'ya göre kapitalizmin analizinde temel mantıksal kurgu, idealizmin indirgemeciliği yerine diyalektik materyalizm üzerine oturtulur¹⁷ ve bu mantıksal kurgu sayesinde nesnel toplumsal yapı ile bilinçli sosyal eylem arasındaki bağlantı teorik açıdan yeniden ortaya koymaya çalışılır.¹⁸

Düzenleme kuramının temel varsayımlarından birisi, toplumsal gelişme sürecinin yalnızca genel bir kapitalizm teorisinin kavram ve kategorileri ile incelenemeyeceği ve açıklanamayacağıdır. Kapitalist toplumların genel yapı ve yasalarının ötesinde onun somut tarihsel biçimlendirmelerini kavramayı mümkün kılan analiz araçlarının ve kavram kategorilerinin geliştirilmesi gerekir. İşte bunu sağlamak üzere “birikim rejimi” ve “düzenleme biçimi” kavramları kullanılmaktadır.¹⁹

Kapitalist üretim tarzı aşamalardan geçerek sürer. Fakat bu aşamalardan geçiş düz bir çizgi halinde ilerlemez aksine “kopuş” ve “niteliksel değişme” biçiminde olur.²⁰ Düzenleme kuramı da esas olarak kapitalist üretim tarzının belirleyici yapısının kendini yeniden üretebilmesinin, istikrarının ve dönüşümlerinin analizini

¹⁵ Joachim Hirsch, *a.k.*, s.114-115.

¹⁶ Oğuz Topak, *Refah Devleti ve Kapitalizm*, İletişim Yayınları, İstanbul 2012, s.105.

¹⁷ Michel Aglietta, *a.k.*, 15.

¹⁸ Joachim Hirsch, *a.k.*, s.92.

¹⁹ Düzenleme okulunun temel kavramları için: Tülay Arın, *a.k.*, s.104-138., Onur Ender Aslan, *a.k.*, Robert Boyer, *The Regulation School: A Critical Introduction*, İngilizce'ye Çev: Craig Charney, Columbia University Press, New York, 1990., Robert Boyer, “The Origins of Regulation Theory”, *Regulation Theory: The State of The Art*, Robert Boyer and Yves Saillard (Ed.), Routledge, London, 2002, s.13-20., Robert Boyer and Yves Saillard, “A Summary of Regulation Theory”, *Regulation Theory: The State of The Art*, Robert Boyer and Yves Saillard (Ed.), Routledge, London, 2002, s.36-44., Alain Lipietz, “Uluslararası İşbölümünde Yeni Eğilimler: Birikim Rejimleri ve Düzenleme Tarzları”, *Toplum ve Bilim Dergisi*, Çev: Bülent Peker, S:56-61, Bahar 1993, s.58-82. Bob Jessop, “Regulation Theories in Retrospect and Prospect”, *Economy and Society*, Vol:19, No:2, May 1990, s.153-216., Bob Jessop, *Hegemonya, Post Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Der: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

²⁰ Tülay Arın, *a.k.*, s.104.

kapitalizmin gelişmesinde sınıf çatışmasını göz ardı eder ve değişimin dinamiğini yapı üzerinden kurar.²⁵ Bu aynı zamanda devlet kuramının oluşturulmasında “yapı” mı? “Sınıf çatışması” mı? (structure or struggle) tartışmasını beraberinde getirir ve düzenlemeciler bu tartışmada “yapı”yı öne çıkarıp “sınıf çatışması”nı ikinci plana iterler.²⁶ Düşünsel temeller dışında kapitalizm analizi açısından düzenleme okulunun en önemli iki kavramı düzenleme biçimi ve birikim rejimidir.

A. Düzenleme Biçimi ve Birikim Rejimi

Düzenleme okulu düşünsel olarak birikim rejimi ve düzenleme biçimi kavramları üzerinde yükselir. Her birikim rejimi kendisine uygun düzenleme biçimiyle her an yeniden üretilir. İstikrarlı bir birikim rejimi yalnızca kendisiyle uyumlu bir düzenleme ilişkisi egemen olursa vücut bulabilir. Her düzenleme biçimi belirli kurumsal formlar/biçimler (üretim ilişkileri, toplumsal yapılar, devlet örgütlenmesi, emek gücünün örgütlenmesi- kamu emeği açısından kamu personel rejimi) oluşturur ve birikim rejiminin değişmesiyle birlikte kurumsal formlar da değişir.

Birikim rejimi kavramı, uzun süreli maddi üretim koşulları (üretim aygıtının yapısı, üretim normları) ve toplumsal tüketim (emek gücünü temsil edenler ve diğer sınıfların tüketim giderleri) arasında uygun bir orantı meydana getiren artık değer üretimi ve yeniden bölüşümü tarzını ifade eder.²⁷ Birikim rejimi aynı zamanda kapitalist üretim koşulları ve ücretli emeğin yeniden üretim koşulları arasındaki

²⁵ Werner Bonefeld, “The Reformulation of State Theory”, *Post-Fordism and Social Form A Marxist Debate on the Post-Fordist State*, Ed. Werner Bonefeld, John Holloway, Macmillan, London, 1991, s. 61.

²⁶ Bob Jessop, “Regulation Theory, Post-Fordism and the State”, *Post-Fordism and Social Form A Marxist Debate on the Post-Fordist State*, Ed. Werner Bonefeld, John Holloway, Macmillan, London, 1991, s. 70. Düzenleme okuluna getirilen en önemli eleştiri, kapitalizm analizinde sınıf ilişkilerini sadece bölüşüm ve dolaşım alanlarında kavradığı, bu yönüyle asıl belirleyici olan üretim ilişkilerini gözden kaçırdığı ve sınıf çatışmasının belirleyiciliğini göz ardı ederek toplumu “autopoietik sistem”e benzettiği yönündedir. Bu eleştiriler için bkz. Atilla Güney, “Kapitalizmin Krizi ve Devlet Kuramı: Bob Jessop Üzerine Bir Değerlendirme”, *Praksis*, S:9, Kış-Bahar, 2009, s. 366-375., Sungur Savran, *Üçüncü Büyük Depresyon, a.k.*, s.171-181., Aynı zamanda düzenleme okulunun önemli ölçüde etkilendiği yapısalcılara getirilen Marks’ın “bütünsellik” anlayışından uzak biçimde “ekonomik indirgemecilik” tuzağına düşerek ve “sınıf” anlayışından “kaçış” niteliğinde, toplumu “öznesiz” bir “ilişki ağı” olarak gördükleri yönündeki eleştiriler için bkz.: Gülnur Savran, “Althusser, Yapısal Nedensellik ve Teorisizm”, *11. Tez kitap Dizisi 5*, Şubat 1987, s. 166-176., Metin Çulhaoğlu, *Binyılın Eşiğinde Marksizm ve Türkiye Solu*, Yordam Kitap, İstanbul, 2015, s. 105-161., Ellen Meiksins Wood, *Sınıftan Kaçış*, (Çev: Şükür Alpagut), Yordam Kitap, İstanbul, 2011, s. 34-125.

²⁷ Tülay Arın, *a.k.*, s. 112-113., Michel Aglietta, *a.k.*, s.68-69., Joachim Hirsch, *a.k.*, s.93.,

bağlantıyı işaret eder ²⁸ ve devlet ile toplumdaki sınıf ilişkilerinin bütünlüğü arasındaki bağı saptamamıza, genel bir “toplumsal düzen” ya da “üretim tarzı” kavramından daha somut bir kavram olarak, devletin eylemlerine yönelik zorunlulukları daha açık biçimde tanımlamamıza olanak sağlar.²⁹

Düzenleme biçimi kavramı en genel anlamda içselleştirilmiş kurallar ve toplumsal süreçler bütünü³⁰ ifade eder. Özgül kapitalist gelişme koşullarında mevcut birikim rejiminin istikrarlı biçimde kendisini yeniden üretmesini sağlayacak koşulların tamamı³¹ bize düzenleme biçimini gösterir. Belirli bir dönemde mevcut piyasa ilişkilerini düzenleyen kurallar, karar alma organları, sendikalar, kamu örgütlenmeleri, özel ya da kamusal emeğin iş görme kuralları vb. düzenleme biçiminin unsurlarını oluşturur.

Düzenleme okulunun en önemli özelliği kapitalizmi birikim rejimleri ve düzenleme biçimleri arasında dönemselleştirerek analiz etmesidir. Bu dönemselleştirme, farklı tarihsel koşullarda geçerli üretim ilişkilerinin nasıl farklı düzenleme biçimlerine yol açtığının anlaşılmasını sağlar. Genel olarak dönemleştirme aşağıdaki gibidir:³²

- 1850’lilere kadar olan dönem: İlk birikim
- 1850-1914 dönemi: Yaygın birikim rejimi-Rekabetçi düzenleme biçimi
- 1945-1973 dönemi: Yoğun birikim rejimi-Tekelci düzenleme biçimi (Fordizm)
- 1980 sonrası dönem: Esnek birikim rejimi- Küresel tekelleşen düzenleme biçimi (Post-Fordizm)

Devletin bir parçası olarak kamu personel rejimi de düzenleme biçiminin bir unsurudur. Dolayısıyla her birikim rejimi kendisine uygun personel rejimini de beraberinde getirir. Kamu emeğinin denetimi sermayenin kendisini yeniden üretmesi için hayati öneme sahiptir. Düzenleme okuluna göre Fordizm döneminin Keynezyen refah devleti anlayışı sayesinde devlet eliyle kalkınmanın sağlanması, yüksek büyüme oranlarının yakalanması buna dayalı olarak görece yüksek ücret verilmesi ve

²⁸ Alain Lipietz, *a.k.*, s.61.

²⁹ Haldun Gülalp, *a.k.*, s.67.

³⁰ Alain Lipietz, *a.k.*, s.62.

³¹ Tülay Arın, *a.k.*, s. 114.

³² *A.k.*, s.114-117., Onur Ender Aslan *a.k.*, s.9.

diğer sosyal faydalarla³³ (örgütlenme özgürlüklerinin geliştirilmesi, konut edindirme kolaylığı, tüketim kapasitesinin artırılması, yaşam standartlarının yükseltilmesi vb.) emek gücünün denetimini sağlamış ve birikim rejiminin krize girmesini önlemiştir. Kapitalist piyasa ilişkileri içindeki tüm emek gücü için yapılan bu değerlendirme şüphesiz kamu emeğini de kapsar.

Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte devletin davranış kalıpları ve sınıf ilişkileri köklü biçimde değişmiştir. Refah devleti anlayışının aksine devlet müdahaleciliğinden uzaklaşılması, bürokrasinin azaltılması, deregülasyon, özelleştirme ve serbest piyasa anlayışı emek piyasalarını da yeniden düzenleyici etki yapmıştır. Taylorcu kitle üretiminin aksine, ileri teknoloji/inovasyon gerektiren ürün yapılanması, parça halinde ve müşterinin isteklerine özel üretim anlayışı, daha nitelikli iş gücünü gerektirmiş, dolayısıyla iş gücü piyasasında esnekleşme anlayışı egemen olmaya başlamıştır.³⁴

Fordist birikim rejimi ile Post-Fordist birikim rejimlerinin düzenleme biçimleri arasındaki farklılık aşağıdaki tabloda daha rahat gözlemlenebilir:

Tablo 1: Düzenleme Biçimi Değişim Tablosu³⁵

Düzenleme biçimi	Fordizm	Post-Fordizm
Ekonomik politika	Keynezyen	Monetarist
Yönetim anlayışı	Hiyerarşik, merkezi, bürokratik	Yetki devri, yatay hiyerarşi, performans esaslı
Emek süreci	Emek yoğun, teknolojisi gelişmemiş	Sermaye yoğun, iletişim esaslı dinamik teknolojiye dayalı
Emek ilişkileri	Kolektif haklar, düzenleme esaslı	Bireysel, esnek, sözleşmecî
Ekonomik hedefler	Tam istihdamın sağlanması, Teknolojik gelişim ve kamu yatırımlarının artırılmasına dayanan ekonomik modernizasyon	Özel kesim karının artırılması, düşük ücret/az nitelik esasına dayalı ekonomik modernizasyon, “esnek” ekonomi
Politik biçim	Korporatist	Girişimci, etkin

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere, Fordist birikim rejiminde hiyerarşik ve merkezi yönetim anlayışına uygun olarak emek sürecinde kolektif haklar ve statü sağlayan düzenleme, korporatif anlayış egemen durumdayken; Post-Fordist birikim

³³ Joachim Hirsch, “From The Fordist To The Post-Fordist State”, *a.k.*, s. 67-69.

³⁴ Bob Jessop, “Post-Fordism and The State”, *Post-Fordism A Reader*, Ed. Ash Amin, Blackwell Publishers, Oxford, UK, 1997, s. 257-262.

³⁵ Maria Markantonatou “The Ideal-Typical Transition From Fordism to Post-Fordism: A Neopositivist Problem Setting” *European Research Studies*, Volume X, Issue (1-2), 2007, s.123.

rejiminde performans esaslı, yatay hiyerarşiye dayanan, bireysel ve sözleşmecî (statü hukukuna değil özel hukuka dayanan sözleşmecilik) bir anlayış geçerlidir.

B. Çekirdek İşgücü

David Harvey'in "tam zamanlı çalışan, sürekli statüye sahip ve kurumun uzun vadeli geleceği için merkezi önem taşıyan" çalışanlar olarak tanımladığı "çekirdek işgücü"³⁶ kavramı kamu personel rejiminin Post-Fordist dönemde alacağı şekil açısından oldukça önemlidir. Post-Fordist birikim rejimiyle değişen iş örgütlenmesi çalışan profilini de etkilemiştir. Yeni geliştirilen ileri teknoloji sayesinde değişen görev tanımları, iş akış şeması, planlama ve emek gücünü kullanma biçimlerindeki değişiklikler Taylorizmin bir üst seviyede inşasını mümkün kılmıştır. Yeni iş örgütlenmesinin zemin bulduğu Post-Fordist birikim rejimi yüzlerce çalışanın aynı anda aynı mekânda iş yapmasını zorunlu olmaktan çıkararak çalışanları çekirdek işgücü (core employees) ve kitlesel işgücü (mass employees) olarak ikiye ayırmaya zorlamıştır. Yeni üretim düzeninde planlama, proje ve strateji geliştirme gibi işlerde çalışacak görece yüksek ücretli, iyi eğitim görmüş/nitelikli, iş güvencesine sahip, sürekli istihdam edilen personel çekirdek işgücü olarak tanımlanırken; görece alt düzeyde eğitime sahip, ihtiyaç duyulduğunda çalışan, süreksiz, iş güvencesinden yoksun, evinden ya da iletişim merkezinden iş yapan, parça zamanlı istihdam edilen personel kitlesel işgücü olarak tanımlanmıştır.³⁷

Post-Fordist birikim rejiminin emek piyasasının şekillendirme aracı olarak ortaya çıkan çekirdek işgücü, kamu personel rejimlerinin yeniden düzenlenmesinde de kendisini göstermektedir. Yeni kamu yönetimine uygun personel rejimi, çeşitli unvan ya da sınıflar altında görev yapan ama özde çekirdek personel konumunda olan çalışanlar üzerinden inşa edilmektedir. Görece iş güvencesi, yüksek maaş, görev içerisinde ya da başka kamu kurumlarında yükselme, yurtdışında dil öğrenimi ya da lisansüstü öğrenim imkanı gibi diğer devlet memurlarından ayrıcalıklı imkanlarla çekirdek işgücünün kamu yönetimi içindeki konumu güçlendirilmektedir.

Fordist birikim rejimine uygun refah devletinde kamu hizmetleri büyük ölçüde bakanlıklarla diğer kamu kurumları ve buralarda çalışan memurlar aracılığıyla

³⁶ David Harvey, *Postmodernliğin Durumu*, (çev: Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul 2012, s.171.

³⁷ Joachim Hirsch, "Fordism and Post-Fordism: The Present Social Crisis and its Consequences", *Post-Fordism and Social Form A Marxist Debate on the Post-Fordist State*, Ed. Werner Bonefeld, John Holloway, Macmillan, London, 1991, s. 26., Werner Bonefeld, *a.k.*, s. 55.

gerçekleştirilmekteydi. Kamu emek gücü özel sektör çalışanlarıyla kıyaslandığında daha iyi özlük hakları ile (iş güvencesi, avantajlı sağlık ve emeklilik rejimi, görece saygın sosyal statü vb) iş görmekteydi. Bu anlayış içerisinde memurlar kamu yönetiminin asli emek unsurlarıydı.

Post-Fordist birikim rejiminde devletin değişimiyle birlikte kamu hizmetlerinin sunuş biçimi ve kamu emek gücünün niteliği de değişmeye başladı. Kamu kurumlarında yardımcı hizmetlerden başlayarak sağlık hizmetlerine doğru birçok kamu hizmeti ihale yoluyla çalıştırılan personele gördürülür oldu. Burada sözü edilen topyekun bir alt üst oluş değildir. Tekçi yapının parçalanması, kurumsal özerkliklerin yaygınlaşması dolayısıyla merkezi personel yapısının dağılması ve statü hukukunun dışında istihdamın kamu hizmetinin gördürülmesinde etkin bir yöntem olarak kullanılması dönemin önemli özelliklerindendir.

Çekirdek işgücü niteliğindeki kariyer meslek mensubu kamu hizmetinin merkezindedir. Görece yüksek niteliğe sahip ve as sayıdaki çekirdek işgücünün etrafında da halkalar halinde çevre işgücü grupları oluşturulmaya başlanmıştır.³⁸ Bu dönemde bakanlık örgütlenmesi artık kamu hizmetinin doğrudan sunucusu değil piyasanın gözetleyicisi, ihale edilen hizmetlerin denetleyicisi niteliğindedir. Bu yüzden yeni bakanlık örgütlenmesinin, hizmet servisleri ve bu servislerin bağlı bulunduğu şube müdürlükleri yerine, uzmanlıklar yani çekirdek işgücü üzerine inşa edilmesi anlayışına geçilmiştir.

Aşağıdaki şemada çekirdek personel konumundaki kariyer uzmanların konumu betimlenmiştir.

³⁸ A.k., s. 172.



Şekil 2: Çekirdek işgücü konumunda kariyer uzmanlar

C. Uzmanlaşma

Modern devletin “bilimsel bilgi”ye verdiği değer ve “ussallık” anlayışı, rasyonel yönetimin oluşturulmasında uzmanlık bilgisinin büyük önem kazanmasına yol açmış,³⁹ bu süreçte “bilimsel yönetim” ve “yasal/ussal bürokrasi” modelleriyle Taylor ve Weber isimleri öne çıkmıştır. Bilimsel yönetim anlayışı içerisinde, insan bilgisi ve yeteneğinde uzmanlaşmanın yönetimde verimliliği artırdığını düşüncesini ilk dile getiren F.W. Taylor’dur.⁴⁰ Taylor, 19. Yüzyıldaki modern sanayi yönetiminin iş ölçümü ve uzmanlaşma üzerinde yükseldiğini söyler. Bu bağlamda Taylor’un bilimsel yönetim anlayışı iki temel ilkeye dayanır:⁴¹

³⁹ Koray Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2001, s.91.

⁴⁰ Luther Gulick, L.Urwick, James D. Mooney, vd, *Papers on The Science Of Administration*, Luther Gulick, L.Urwick (ed.) Institute of Public Administration, New York, 1937, s.51.

⁴¹ A.k., s. 52.

Birinci ilke, üretim sürecinde “planlama”nın, “uygulama/üretim”den tamamen ayrılmasıdır. Taylor’a göre verimli bir üretim için “akıl” planlama sürecine odaklanmalı, fiziksel üretim süreci akıldan tamamen soyutlanıp en temel ve basit iş unsurlarına ayrılarak “makinalaşmış” biçimde üretim gerçekleştirilmelidir.

İkinci ilke, eski tip örgütlenme biçiminin yerini “işlevsel yönetim” anlayışına bırakması gerektiğidir. İşlevsel yönetim anlayışı uzmanlaşmaya dayanır. Bu anlayışa göre her iş, ayrılabilceği en küçük parçaya ayrılmalı ve her bir çalışan en yüksek verimlilikte yürütebileceği “iş”te uzmanlaşıp, o “iş”i yürütmekten sorumlu olmalıdır.

Fayol’a göre de işin parçalarına ayrılması ve uzmanlaşma bilimsel yönetimin en temel ilkelerindendir.⁴² Uzmanlaşma doğada vardır. Hayvanlar alemine bakıldığında canlılar ne kadar gelişmişse organlarının da o kadar farklılaştığı görülecektir. İnsan toplumlarında da benzer bir durum söz konusudur: İlkel toplumlarda tek bir organ tarafından yerine getirilen bütün işlevler, toplumlar geliştikçe alanında uzmanlaşmış farklı organlar eliyle yerine getirilmeye başlanır. Dolayısıyla işin parçalarına ayrılması aslında işin niteliğini değıştirmez, sadece işin basitleşmesi ve o alanda uzman olanın yerine getirmesi sayesinde en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesini sağlar yani verimliliği artırır.

Bilimsel yönetim anlayışının üretim biçiminde yaptığı en önemli değışiklik, belirli bir işi yapmanın en doğru, en kolay ve en hızlı yolunu bulma arayışında olması ve standart iş yapma yöntemi esasında üretim sürecini örgütlemeye çalışmasıdır.⁴³ Aslında işi yapmanın en iyi yolunu bulma çabasıyla Taylor’un yapmak istediğı, alınıp satılan emek gücünün nasıl en iyi biçimde denetleneceğı özgün sorununa yanıt bulmaktır.⁴⁴

Taylor ve Ford’un işletmeler için gerçekleştirdiğı devrimi toplumsal örgütlenmenin tümü için gerçekleştiren; makinenin mekanizasyonunun emeğın mekanizasyonuyla birleştirdiğinden ve iş yapma biçimindeki radikal dönüşümün toplumsal aklı etkileyerek, rasyonel toplumsallaşma sürecinin önünü açtığını savunan

⁴² Henri Fayol, *General and Industrial Management*, İngilizce’ye çev: Constance Storrs, Sir Isaac Pitman Ltd, London, 1957, s.19-20.

⁴³ Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011, s. 91-92.

⁴⁴ Harry Braverman, *Emek ve Tekelci Sermaye*, (Çev: Çiğdem Çıdamlı), Kalkedon Yayınları, İstanbul 2008, s. 109.

Weber⁴⁵ de rasyonel bürokrasinin oluşturulmasında uzmanlaşmayı kritik bir kategori olarak görür.

Weber’e göre memurun sosyal konumunun en yüksek olduğu yerler, eğitilmiş uzmanların yönetimi için kuvvetli talebin olduğu yerlerdir. Amerika Birleşik Devletleri gibi memurun sosyal itibarının düşük olduğu ülkelerde uzmanlık yönetimine talep oldukça azdır. Uzmanlaşmada asıl olan alınan eğitim ve sahip olunan diplomadır. Öğrenim belgesi, patent gibi belgeler memurun sosyal statüsünü artırdığı gibi yürüttüğü hizmeti de daha etkili yerine getirmesini sağlar. Sahip olduğu üstün niteliklerle göreve seçildiğini bilen uzman bu görevini yerine getirirken tarafsız davranır ve bu demokratikleşmeyi de sağlar. Oysa memurun tamamen siyasal kararlara dayanılarak seçilmesi halinde sahip olunan niteliklerin önemi azalır. Burada seçim uzmanlık niteliklerine göre değil, parti yöneticisine yaptığı hizmete göre yapılır.⁴⁶

Weber’in rasyonel bürokrasi modelinde uzmanlaşma “nesnelliği” sağlar. İdari görevlerin yürütülmesi uzmanlık eğitimi görmüş, uygulamanın içerisinde sürekli kendisini geliştiren ve öğrenen uzman memurlara verilir. İşin, uzmanlar eliyle ve kişiden kişiye değişmeyen, önceden bilinen kurallara göre nesnel biçimde yürütülmesi⁴⁷ bürokrasinin işleyişinde hayati öneme sahiptir.⁴⁸ Weber’e göre, kişisellikten uzak, “nesnel” biçimde görev yapan uzman artık otomatikleşmiş geçmişte “kişisel sempati”, “iyilik”, “lütuf” ve “şükran” duygularıyla hareket eden yöneticilerin yerini alacaktır.⁴⁹

Mutlakçı kral ve meşruti kral arasında “uzmanlık bilgisi” üzerinden karşılaştırma yapan Weber’e göre, mutlakçı kral kapalı bir yapı içerisinde bulunduğu ve sadece yakın çevresindeki uzmanlardan aldığı bilgiye göre

⁴⁵ Ahmet Alpay Dikmen, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, a.k., s.61.

⁴⁶ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, Çev: Taha Parla, Deniz Yayınları, İstanbul, 2008, s. 308-314.

⁴⁷ A.k., s.323.

⁴⁸ 17. Yüzyıl Avrupa’sının en karakteristik özelliği ticaret burjuvazisinin büyümesi ve kentsel ekonomik faaliyetlerin birkaç prensliği kapsayacak şekilde yaygınlaşmasıydı. Ekonomik ilişkilerin yaygınlaşması ve karmaşıklaşması her biri kendi bölgesinin kurallarını belirleyen yerel otoriteler yerine, her prenslikte geçerli “ortak” kurallar getirecek merkezi hükümdarın (monarklar) tercih edilmesine yol açtı. Bkz. Gianfranco Poggi, *Çağdaş Devletin Gelişimi*, Çev: Şule Kut-Binnaz Toprak, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991, s.70-75. Yükselen burjuvazinin başlangıçta en çok sıkıntı çektiği konu malın üretiminden, satışına, nakliyesinden, sözleşme kurallarına kadar, yaygın standart yokluğu idi. Önceden belirlenmiş, kişiye göre değişmeyen kurallar ve standartlar yükselen burjuvazi için çok önemliydi. “Nesnel” ve “makineleşmiş” bürokrasi, kapitalist üretim biçiminin önündeki tüm engelleri kaldırıyordu.

⁴⁹ Max Weber, A.k., s.324.

hareket ettiğinden, bürokratik uzmanın üstün bilgisi karşısında acizdir. Meşrutî kral ise doğrudan halkın temsilcileri ile iletişim içerisinde olduğundan sadece uzmanın bilgisine mahkum değildir aksine onu başka kanallardan denetleyebilir. Bürokrasinin uzman bilgisinden üstün olan tek şey piyasadaki ekonomik çıkar gruplarının sahip olduğu bilgidir.⁵⁰

Temel amacının bilimsel söylemler içerisindeki iktidar mekanizmalarının belirlenmesi, bilgi ile iktidar arasındaki tüm bağların analiz edilmesi olduğunu ve iktidar sözcüğünü bir yapı, bir devlet iktidarı olarak değil, tüm iktidar ve bilgi arasındaki güç ilişkilerinin bulunduğu stratejik bir yer olarak tanımlamaya çalıştığını söyleyen Foucault⁵¹, nun aksine Poulantzas, nesnel sınıf ilişkilerinin hem ürünü hem de biçimlendiricisi olarak devletin, siyasal iktidarın merkezi nokta olarak yoğunlaştığı ve cisimleştiği bir yapı olduğunu savunur.⁵² Bu özelliği ile devlet, bilgi /iktidar ilişkisinin esaslı biçimde yakalanabileceği bir zemindir ve bilginin “ideolojik” dönüşümünde doğrudan rol oynar. Devlet oluşturduğu “uzmanlar” ordusuyla bilimi iktidar mekanizmalarına dâhil eder. Egemen burjuva ideolojisi, “teknokratik” ve bilimsel “uzman görüşü” adı altında meşrulaştırılır.⁵³ Devletin memurları haline gelen yüksek bilgiye sahip uzmanlar, toplumdaki yeni bilginin oluşumunun yanı sıra bilginin nasıl kullanılacağı konusunda da önemli güce sahiptirler.⁵⁴

Uzmanlık sisteminin Türk kamu bürokrasisinde ortaya çıkışı da kamu yönetimi alanında yeni bilgilerin üretilmesi ve üretilen bu bilgi ile reform sürecinin şekillendirilmesi amaçlıdır. Türkiye’de kariyer uzmanlığın tarihçesi bölümünde ayrıntılı biçimde inceleneceği üzere kariyer uzmanlığın reform sürecini yürütmekle görevlendirilmiş kurumlarda (Devlet Planlama, Devlet Personel, Hazine vb) ortaya çıktığı görülecektir. Bu kurumlarda egemen ideoloji “bilimsel uzmanlık” görüşü altında meşrulaştırılarak, reform sürecinin “bilimselliği”, ve “zorunluluğu” kabul ettirilmektedir. Kariyer uzmanlıkların sınırlı kamu kurumlarında kullanılması yerine tüm hizmet bakanlıklarına yaygınlaştırılması da yeni kamu yönetimi anlayışının

⁵⁰ A.k., s. 330-332.

⁵¹ Michel Foucault, *İktidarın Gözü Seçme Yazılar 4*, Çev: Işık Ergüden, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2012, s. 171-175.

⁵² Martin Carnoy, a.k., s. 145-146.

⁵³ A.k., s. 146-147.

⁵⁴ Modern devlet/meslek ilişkisi ve kamu yönetiminde profesyonelleşme olgusunun ayrıntılı analizi için bkz: Koray Karasu, a.k., s.115-250.

hayata geçirilmesini sağlamak amaçlıdır. Böylelikle uzmanlaşma tüm kurumlara yaygınlaşmakta ve “rasyonel bürokrasi”nin inşası yönünde adım atılmış olmaktadır.

D. Sınav

Kariyer ilkesinin en temel unsurlarından birisi sınavdır. Memuriyete girişte uygulanan sınav, bir taraftan belirli bir bilginin (bilginin niteliği ve içeriği ekonomik açıdan hükmeden hegemonik yapı⁵⁵ tarafından belirlenir) sınanmasını sağlarken diğer taraftan kamu hizmetine alınacak olandan istenen özel belgelerle (diploma, sertifika, ödül, belirli bir derneğe ya da kulübe üyelik vb) kapalı sistem memurluk rejiminin kurulmasına olanak tanınmaktadır.

Hegel, kamu görevlilerinin öz karakteri itibarıyla evrensel bir nitelik taşıdığını söyler⁵⁶ ve doğrudan seçim ya da hükümdar tarafından atama yoluyla işbaşına gelen başkanlar, müdürler, yöneticiler vs. kamu görevlilerinin mülkiyet ve menfaatleri korumak ve kollamakla yükümlü olduğunu belirtir.⁵⁷ Bu nitelikleriyle kamu görevlileri sadece kişilik özellikleri ya da doğuştan sahip oldukları donanımları dolayısıyla işbaşına getirilmezler. Bunların memuriyete alınmaları için bilgi ve yeteneklerinin sınanmasına ihtiyaç vardır.⁵⁸ Dolayısıyla bilgi ve yeteneği ölçüsünde tüm yurttaşlar kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptirler.

Devleti bir sınıfın bir başkası tarafından bastırılmasına yarayan bir makine⁵⁹ olarak niteleyen Marx ise Fransız Devriminden önce kamu hizmetlerinin, merkezi hükümet tarafından korunan kimselerin özel mülkiyeti konumunda olduğunu⁶⁰ belirtir ve memuriyeti evrensel bir kategori olarak gören Hegel’in nesnel ölçütlerle (sınav) tüm yurttaşlara memur olma hakkının sunulduğu savına getirdiği eleştiride bu olanağın, burjuva sivil toplumuyla devlet arasında yüzeysel ve ikici bir özdeşlik kurduğunu ileri sürer.⁶¹ Çünkü Hegel’in savunduğunun aksine kamu hizmetlerine girişte nesnel ölçütlerle yani sınavla seçim yapılması her yurttaşın bu hakkı

⁵⁵ Toplumsal yapıdaki ideolojik, politik ve kurumsal boyutları kapsayan “hegemonya” kavramı için: Antonio Gramsci, *Hapishane Defterleri*, Çev: Adnan Cemgil, Belge Yayınları, İstanbul, 2007.

⁵⁶ G.W.F. Hegel, *Hukuk Felsefesinin Prensipleri*, Çev: Cenap Karakaya, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1991, s.195.

⁵⁷ A.k., s.236.

⁵⁸ A.k., s.238.

⁵⁹ Karl Marx, *Fransa’da İç Savaş*, Çev: Kenan Somer, Sol Yayınları, Ankara, 2005, s.21.

⁶⁰ A.k., s.62.

⁶¹ Karl Marx, *Hegel’in Hukuk Felsefesinin Eleştirisi*, Çev: Kenan Somer, Sol Yayınları, Ankara, 2009, s.76.

kullanmasını sağlamaz asıl olan sınavı geçecek bilgi ve yeteneğe kimlerin sahip olduğudur. İşte “evrensellik”, “nesnel ölçütler” gibi kavramlar aslında birer aldatmacadır. Çünkü yapılan sınavlar, yurttaşın bilgisinin bir ayrıcalık olduğunun yasayla tanındığı, “masonik bir formaliteden” ibarettir.⁶²

Marx’a göre sınav, burjuva sivil toplumun bilgisiyle devletin bilgisi arasındaki nesnel bağ niteliğindedir ve bu niteliğiyle sınav, “bilginin bürokratik vaftizinden”, “kutsal olmayan bilginin kutsal bilgi haline dönüşmesinden” başka bir şey değildir.⁶³

Weber ise memurluğa girişte sınav uygulanmasına iki yönlü yaklaşır. Sınav sistemi bir taraftan tüm vatandaşlara eşit biçimde kamu hizmetlerine girme hakkı⁶⁴ tanınması açısından demokratikleşmeyi sağlar. En alt tabakadaki yurttaş bile sınavda başarılı olması halinde kamu hizmetlerine girebilecektir. Diğer taraftan sınav sistemi belirli diploma, belge, başarılı hizmet gibi ölçütler gerektireceğinden “kast” sistemine de yol açabilecek, bir tür tekelleşmenin evrensel aracı olabilecektir. Çünkü eğitim ve sınav şartı, “eğitim susuzluğunu” giderme değil, kamu görevlerine olan arzı sınırlama ve gerekli diplomalara sahip olanların tekeline alma arzusunun bir sonucudur.⁶⁵

Weber’e göre uzmanlık eğitimi ve memuriyete girişte sınav koşulunun anavatanı Almanya topraklarıdır. Sistem buradan Amerika Birleşik Devletlerine ithal edilmektedir.⁶⁶ 1794 yılında Prusya kralı II. Frederick (Büyük Frederick olarak bilinir) tarafından Prusya prenslikleri için yürürlüğe konulan genel idare yasası (General State Laws For The Prussian States/Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR)) ile ilk kez memuriyete girişte sınav şartı getirilmiştir. Dolayısıyla Prusya, memuriyeti bir meslek olarak tanımlayıp, kamu görevlerini sınavla tüm yurttaşlara açan ilk ülke olma özelliğini taşımaktadır.⁶⁷

Gramsci’ye göre de her yeni toplum ve devlet biçiminin (düzenleme okulu kavramlarıyla her birikim rejimi ve her düzenleme biçiminin) yeni tip memura

⁶² A.k., s.77.

⁶³ A.k., s.77.

⁶⁴ Kamu hizmetlerine girme hakkının tarihsel ve toplumsal köken analizi açısından bkz: Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE Yayını, Ankara, 2006, s.54-82.

⁶⁵ Max Weber, A.k., s.334-336.

⁶⁶ A.k., s.334.

⁶⁷ Richard Theodore Ely, “The Prussian Civil Service”, *Overland Monthly and Out West magazine* 1.5, May 1883, s.451.

gereksinimi olduğu gibi her devletin bir memur sorunu ve kendi düzenleme biçiminin koşullarına göre uygulayacağı memuriyete adam seçme ve eleme sistemi vardır.⁶⁸ Çünkü gerek memuriyete girişte gerek görev içerisinde yükselme ya da pozisyon değiştirmede sınav uygulaması sıradan bir bilgi/kültür seviyesinin ölçülmesi aracı değil egemen üretim ilişkilerinin yeniden kurulması ve üretilmesi aracıdır.

Egemen üretim ilişkilerinin yeniden üretilmesinde araç işlevi gören kamu personel rejiminin merkezindeki çekirdek işgücünün yani kariyer uzmanlığın inşasında sınav her şeydir. Bir başka ifadeyle sınav olmadan kariyer uzmanlık sistemi kurulamaz. Üstelik burada iki yönlü bir sınav vardır. Öncelikle işe ilk defa seçilecek personelin uygunluğunun ölçülmesini sağlayan işe giriş sınavı; ikinci olarak belirli mesleki eğitimler sonrasında yapılan ve çekirdek işgücü kalıbına girilip girilmediğini ölçen yeterlik sınavı. Ağır sınav koşulları kariyer uzmanlığın çalıştığı kurumdaki konumuna paralel biçimde uygulanır.

Türkiye’de kariyer uzmanlık sisteminin analizi için gereken kuramsal zemini ve kullanılacak kavram kategorilerini oluşturduktan sonra söz konusu araştırma nesnesinin tarihsel boyutunun araştırılması gerekmektedir. Olguları tarihsel bağlamından bağımsız düşünmeye çalışmak onları “tarih dışı”, “donmuş” kalıplar olarak görmek anlamına gelir ve araştırma nesnesi tam olarak kavranamaz. Bu bölümde kariyer uzmanlık sistemi ve onun üzerinde yükseldiği kamu personel rejiminin tarihsel arka planı incelenerek, araştırma nesnesinin kuramsal ve tarihsel olarak yerli yerine oturtulması sağlanmaya çalışılacaktır.

II. TARİHSEL ÇERÇEVE

Kamu personel rejimini uzmanlık sistemi esasında yeniden kurulma noktasına getiren tarihsel arka planı dört temel dönemleştirme esasında incelenebilir. Birinci dönem, 1923-1965 yılları arasını kapsayan, personel rejiminin yeni inşa edilmeye başlandığı ve ikili bir yapı öngören kurucu rejim dönemidir. İkinci dönem, 1965-1980 yılları arasındaki refah devleti anlayışına uygun biçimde tekçi ve statüer bir yapı öngören Fordist personel rejimi dönemidir. Üçüncü dönem, 1980-2000 yılları arasında krizler sonrasında parçalı yapıya dönüşün yaşandığı Post-Fordist personel

⁶⁸ Antonio Gramsci, *A.k.*, s.311.

rejimi dönemidir. Dördüncü dönem ise 2000 ve sonrasını içeren, kamu personel rejiminde kopuş ve kariyer uzmanlık esasında yeniden inşa sürecinin yaşandığı yeni Post-Fordist personel rejimi dönemidir.

A. Kurucu Personel Rejimi: Geçiş Dönemi-Parçalı Yapı (1923-1965)

1923 yılında kurulan yeni Cumhuriyetle birlikte hukuken varlığına son verilen Osmanlı İmparatorluğu, 1838’de imzalanan ticaret antlaşmasıyla ileri Avrupa ekonomisinin açık pazarı haline gelmiş⁶⁹; para piyasasının yönetimini 1856’da yabancı sermaye ile kurulan Osmanlı Bankasına; kamu mali yönetimini de 1881 yılında kurulmuş olan Deyun-u Umumiye İdaresine bırakmış bir yarı sömürge devlet konumundaydı.⁷⁰ Bu kimliği ile kapitalist modern devletin rasyonel bürokratik yapısına sahip değildi. Ancak İmparatorluğa kapitalizmin girişiyle eş zamanlı olarak batı tipi bürokratik yapının kurulması yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu adımların somutlaşmaya başlamasında milat Tanzimat Fermanı’dır. Bu dönemde Osmanlı merkez bürokrasisinde (Babîâli) uzmanlaşmaya dayalı birimlerin yani batı tipi bakanlıkların kurulmasıyla birlikte klasik Osmanlı devlet örgütlenmesinde önemli değişim yaşanmıştır.⁷¹ Yapılan değişiklikle öncelikle bütün vekâletlerin başı olmak üzere “Sadaret” makamı “Başvekalet”e dönüştürülmüş daha sonra Dahliye, Hariciye, Maliye, Ticaret, Zira’at ve Nafi’a nezaretleri kurulmuştur.⁷²

Örgüt yapısındaki uzmanlaşma, Islahat ve Tanzimat Fermanlarındaki kamu hizmetlerinin tüm tebaaya eşit biçimde açılması prensipleri, hizmete giriş ve istihdam koşullarının (sahip olunacak diploma, öğrenim şartı, vb) hukuksal metinlerle düzenlenmesi zorunluluğunu doğurmuş bu amaçla, 1879 tarihli Memurin-i Mülkiye Kararnamesi ve 1881 tarihli Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi yürürlüğe konulmuştur.⁷³ Bu iki Kararname, Osmanlı İmparatorluğu bakanlıklarında istihdam edilen memurların statülerinin genel olarak düzenlendiği ilk metinler olma özelliğini taşımaktadır. Amaç, sivil bürokratik kademelere eleman devşirilmesi ve

⁶⁹ Doğan Avcıoğlu, *Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1969, s. 50-52.

⁷⁰ Sungur Savran, *Türkiye’de Sınıf Mücadeleleri Cilt:1 1908-1980*, Yordam Kitap, İstanbul, 2011, s.37-53.

⁷¹ Ali Akyıldız, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yayınları, İstanbul, 1993, s.26.

⁷² A.k., s.66-144.

⁷³ Hayri Orhun, *Türkiye’de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi*, R.Zelliç Basımevi, İstanbul, 1946, s.12.

buralardaki çalışma koşullarının kapsamlı biçimde düzenlenmesiydi.⁷⁴ 1881 tarihli Tekaüd ve Terakki Kararnamesi dönemin koşulları göz önüne alındığında oldukça kapsamlıdır. Toplam iki bab, 10 fasıldan oluşan Kararnamenin birinci babında beş fasıl halinde memurların hizmete alınmaları, nitelikleri, çalışma koşulları, sicil ve disiplin işlemleri, görevde yükselmeleri, görevden alınmaları ve yargılanmaları düzenlenmiştir.⁷⁵ İkinci fasıl ise emeklilik rejimini düzenlemektedir.⁷⁶

1881 tarihli Kararnamenin iki çok önemli özelliği vardır. Birincisi, memuriyete giriş koşulları ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu koşullar şunlardır:⁷⁷

- 1) Osmanlı tebaasından olmak,
- 2) Yirmi yaşını doldurmuş olmak,
- 3) Güzel ahlaklı olmak,
- 4) Atanacağı memuriyetin gerektirdiği özel bilgileri taşıdığını diplomayla ispat etmek,
- 5) Okul diploması yoksa memuriyetin gerektirdiği özel bilgileri taşıdığını, bu bilgilere vakıf bir encümen huzurunda gireceği sınavla ispat etmek,
- 6) Bir yıl veya daha fazla hapis cezasıyla mahkum olmamak.

İkinci temel özellik, kamusal istihdamın, statü hukuku ve özel hukuk düzenine göre çalışanların bulunduğu ikili bir yapı üzerine kurulmuş olmasıdır. İkili yapıyı oluşturanlar maaş karşılığı çalışan “memurlar” ve özel hukuk hükümlerine göre yevmiye ücreti karşılığı çalıştırılan “müstahdemler”dir. Kararname, bugünkü idare hukuku anlayışımıza uygun biçimde kodifiye edilmediği için “istihdam türleri” biçiminde ayrı bir başlığa yer verilmemiş olup “ikili ayrım” satır arasından çıkarılmaktadır. Kararname’nin “emeklilik koşulları”nın düzenlendiği on dokuzuncu maddesinin son cümlesinde, memur sıfatını taşımayan ve yevmiye ücreti karşılığı çalıştırılan müstahdemlerin emeklilik hakkının bulunmadığı hüküm altına alınmıştır.⁷⁸ Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğunda kamu hizmetleri, hizmete girişleri, yükselmeleri, sicil, disiplin, yargılanma, göreve son verme ve emeklilikleri

⁷⁴ Carter V. Findley, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babıali (1789-1922)*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s.230.

⁷⁵ *Barem Mevzuatı I (1873-1926)*, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara 1994, s.61-64.

⁷⁶ *A.k.*, s.64-73.

⁷⁷ *A.k.*, s. 61.

⁷⁸ Kararnamedeki düzenleme şu biçimdedir: “Ancak hademe-i devletden ma’dud olmayarak ücret-i yevmiye mukabili ma’aş alan müstahdemin teka’üde na’il olamazlar ve bunların ma’aşlarından sandık için yüzde beş tevkif olunmaz”, *A.k.*, s. 64.

özel kanunla düzenlenmiş olan yani statü hukukuna göre çalıştırılan “memurlar” ve özel hukuk hükümlerine tabi biçimde günlük yevmiye ile çalıştırılan “müstahdemler” eliyle gördürülmektedir.⁷⁹ Bu ikili yapı Cumhuriyet döneminde de uygulama alanı bulacak ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa kadar devam edecektir.

1. Kurucu Rejim (1923-1945)

Yeni Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğundan devraldığı toplumsal yapı üzerine modern devleti inşa etme⁸⁰ amacındaydı. Bu inşa araçlarından birisi de kamu personel rejimiydi ve Boratav’ın “açık ekonomi koşullarında yeniden inşa süreci” olarak nitelediği⁸¹ 1923-1929 zaman dilimi, kurucu kamu personel rejiminin de oluşturulmaya başlandığı dönemdi.

Yeni kurulan devletin çalışanlarının özlük hakları ilk kez 18/03/1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu⁸² ile düzenlemiştir. Memurin Kanununun en temel özelliği kamusal istihdamın, statü hukukuna göre çalışan “memurlar” ve özel hukuk hükümlerine göre çalışan “müstahdemler” olmak üzere ikili bir yapı üzerine inşa edilmiş olmasıdır.⁸³ Kanunun birinci maddesinde memurlar şu şekilde tanımlanmıştır: “Kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denir.” Bu tanıma göre memurun özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- 1) Kendisine bir devlet hizmeti verilmiş olmak,
- 2) Çalıştığı kurumun özel sicil defterine kayıtlı olmak (bir kadroya bağlı çalışmak),
- 3) Kamu hizmetini genel ya da özel bütçeden aldığı “maaş” karşılığı yürütmek.

⁷⁹ Cumhuriyete kadar yürürlüğe konulan birçok kararnamede “memurin” ve “müstahdemin” kavramları ayrı ayrı anılmıştır: “Evkaf-ı Muayenede İşleri Başında Bulunmayan Memurin ve Müstahdemin ve Nöbetçi Katipler Hakkındaki Usule Dair İrade-i Seniyye-10.10.1911” a.k. s. 331-332; “Harbin Devamı Müddetince Memurin ve Müstahdemin-i Evkaf Ma’aşatına İcra Kılınacak Zama’im Hakkında Kanun-ı Muvakkat, 21.09.1916” a.k. s. 427-428; “Seyr-i Safa’ın İdaresi Memurin ve Müstahdeminine Verilecek Bahalılık Zammı Hakkında Kararname, 07.04.1919” a.k. s. 553-554.

⁸⁰ Bu inşa sürecinde kamu bürokrasisinde yaşanan değişimin ayrıntıları için bkz: Metin Heper, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, İngilizce’den çev: Nalân Soyarık, Doğubatı Yayınları, Ankara, 2010. s. 93-123.

⁸¹ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1988, s. 28-44.

⁸² Memurin Kanunu, RG: 31/03/1926, 336., Türkçe metin için: *Barem Mevzuatı 2 (1926-1970) C:1*, Maliye Bakanlığı Yayını No:1994/13, Ankara 1996, s.89-107.

⁸³ İkili yapı dolayısıyla yaşanan sıkıntılar ve statü hukuku çalışanı özel hukuk çalışanı ayrımı için bkz: Lütfi Duran, *İşçi-Memur Ayrımı Konulu Seminer*, içinde, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1969, s. 27-39. Yıldırım Uler, “Sözleşmeli Personel-İdari Sözleşmeler”, *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: XXII-XXIII, S: 1-4, 1965-1966,

Aynı maddede müstahdem tanımı şu şekildedir: “Devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicillinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salahiyetinden müstefit olmayan kimseye müstahdem denir.” Bu tanıma göre müstahdemnin özellikleri şunlardır:

- 1) Kamu hizmetini “ücret” karşılığı yürütmek,
- 2) Çalıştığı kurumun özel sicil defterine kayıtlı olmamak (bir kadroya bağlı çalışmamak),
- 3) Memurların sahip olduğu kamu erkini kullanma hak ve yetkisine sahip bulunmamak.

Yukarıdaki tanım ve özellikler incelendiğinde yeni Cumhuriyetin, Osmanlı İmparatorluğundan devraldığı dağınık yapıyı⁸⁴ tek kanunla düzenlemeye çalıştığı ama bunu yaparken ikili yapıyı koruduğu gözlenmektedir.⁸⁵

İkili yapının temel unsurlarından olan müstahdemlere statü hukukunun dışında sözleşmeleri esasında işlem yapılacağı Kanunun üçüncü maddesinde açıkça belirtilmiş olmasına karşın uygulamada çeşitli farklılıklar ve tereddütler ortaya çıkmış, bunun üzerine Meclis’in yorum kararıyla⁸⁶ konu kesinleştirilmiştir. Söz konusu Kararda müstahdemlere sözleşmeleri gereğince işlem yapılması eğer herhangi bir sözleşme yoksa çalışılan kurum tarafından belirlenen kurallara uyulması bu yönde bir kural konulmaması durumunda da Medeni Kanun yani özel hukuk hükümlerine göre hareket edilmesi gerektiği belirtilmişti.

Memurin Kanununda memuriyete ve müstahdemliğe giriş koşulları ayrı ayrı belirlenmiştir (Md. 4 ve 5). Memurluğa girişte en az ortaokul mezunu olmak ve aynı kadro için birden fazla talip olması ya da ortaokul mezunu aday bulunamaması hallerinde yarışma sınavı sonucuna göre hizmete alınma kuralı getirilmiştir. Müstahdemler için ise öğrenim ve sınav koşulu öngörülmemiştir. Hizmetে giriş açısından dikkat çekici olan “Türk olmak” koşulunun her iki statü için de zorunlu kılınmasıdır.

⁸⁴ Hasan Şükrü Adal, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul 1968, s.39-41.

⁸⁵ Bu dönemde askeri personel, akademik personel ve adli personel için de ayrı düzenlemeler yapılmış olup bütün sürecin ayrıntılı analizi için bkz: İpek Özkal Sayan, *Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2005.

⁸⁶ 17/05/1928 tarihli ve 425 sayılı Meclis Kararı: *Tevhid ve Teadül Kanunları*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Damga Matbaası, Ankara, 1947, s.281-282.

Yeni Cumhuriyetin ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini yürütecek kamu görevlilerinin çalışma koşullarına ilişkin temel konuları düzenleyen “kurucu” nitelikteki Memurin Kanununda adaylık, sicil, disiplin, göreve son verme, yer değişikliği, izin, emeklilik gibi hususlar ayrıca düzenlenmiş memur maaşlarıyla ilgili olarak bilahare kapsamlı bir düzenleme yapılacağı gerekçesiyle (Md. Geçici 2) bu Kanunda maaş konusuna yer verilmemiştir.

Cumhuriyet döneminde devlet memurlarının maaşlarına ilişkin ilk genel düzenleme 20/06/1927 tarihli ve 1108 sayılı Maaş Kanunu⁸⁷ ile yapılmıştır. Yapılan düzenlemede herhangi bir maaş sistemi önerilmemiş sadece maaş ödenmesi yöntemine ilişkin bazı temel kurallar konulmuştur. Bu sistemsizlik işleyişte ciddi sıkıntılara yol açmış ve bunun giderilmesi için 18/05/1929 tarihli ve 1452 sayılı “Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” yürürlüğe konulmuştur.⁸⁸ Kanun tasarısının Meclis görüşmelerinde, mevcut maaş sisteminin karmaşık bir hal aldığı çok fazla ödeme ve kesinti kalemi bulunduğu bunların sistematik hale getirilmesi, iyileştirilmesi ve sadeleştirilmesi gerektiği dile getirilerek⁸⁹ yeni düzenlemenin yolu açılmıştır. İlk barem kanunlarından biri olarak da sayılan ve temel amacı maaş rejimini sadeleştirmek olan⁹⁰ bu Kanunla memurlar 20 dereceli basit sınıflandırma esasında A, B ve C esasında olmak üzere üç temel gruba ayrılmış ve maaşları bu derecelendirmedeki yerlerine göre belirlenmiştir. Yapılan düzenlemede, birinciden beşinciye kadar olan dereceler (A) serisi, altıncıdan on üçüncüye kadar olanlar (B) serisi, on dördüncüden yirminciye kadar olanlar (C) serisi olarak kabul edilmiş ve temel maaşlar bu dağılıma göre belirlenmiştir. (Md.1) Daha sonra bu temel maaşların her bir dereceye göre belirlenen katsayılarla çarpımıyla (Md. 3) memurun maaşına ulaşılmaktadır.

Asıl işlevi memurların maaş rejimini düzenlemek olan 1452 sayılı Kanunun ikinci temel özelliği aynı zamanda bir “kadro kanunu” niteliği taşımasıdır. Bütün kamu kurumlarında bulunan memurlar unvan, derece ve adetleriyle birlikte Kanun eki 2 sayılı Cetvelde belirtilmiştir. Böylece dağınık biçimde ve kurumların bütçelerinden takip edilen kadrolar topluca bir kanun ekinde bir araya getirilmiştir.

⁸⁷ RG: 02/07/1927, 622., Türkçe metin: *Barem Mevzuatı 2, A.k.*, s.277-280.

⁸⁸ RG: 30/06/1929, 1229.

⁸⁹ Bütçe Encümeni Mazbatası No: 83, *Barem Mevzuatı 2, A.k.*, s.328.

⁹⁰ Doğan Avcıoğlu, *Devlet Personeli Meselesi Hakkında Bir İnceleme*, CHP Araştırma ve Dokümantasyon Bürosu Yayın No: 1, Ankara, 1958, s.19.

1939 yılında yürürlüğe konulan 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun”⁹¹ sadece maaş rejimini “birleştirmek” ve “denkleştirmek”le kalmayıp hizmete giriş koşulları ve kamu istihdam biçimleri açısından da çok önemli değişiklikler yapmıştır. Öncelikle memur kadrolarına atanmada kadronun derecesine göre belirli öğrenim şartları öngörmüştür (Md.3). İkinci olarak, memuriyete girişte yarışma sınavı ve yeterlik sınavları şartı getirilmiştir (Md. 17). Kanuna göre, atama yapılacak boş kadro sayısından fazla aday varsa yarışma sınavı (müsabaka imtihanı), atama yapılacak kadro sayısı kadar aday varsa yeterlik sınavı (ehliyet imtihanı) yapılması ve bu sınavların sonucuna göre adayların memuriyete alınması zorunluluktur.

3656 sayılı Kanununun üçüncü temel özelliği kamu personel rejiminde memuriyet dışındaki ücret karşılığı istihdam edilen müteferrik ve geçici hizmetleri yaygınlaştırmış olmasıdır.⁹² Kanunda, süreklilik arz etmeyen ve geçici nitelikli hizmetlerin bütçe kanunlarına ekli (E) cetvelindeki⁹³ kadrolar aracılığıyla gördürebileceği; odacılık, kolculuk, bekçilik, evrak dağıtıcılığı, gemi mürettebatlığı, aidatlı tahsildarlık, daktilo ve steno gibi hizmetlerin bütçe kanunu eki (D) cetveli⁹⁴ kadroları kullanılarak yerine getirilebileceği belirtilmiştir (Md. 9 ve 19). Bu düzenleme istihdam biçimi açısından kurucu personel rejiminin parçalı yapısının daha belirgin hale gelmesine yol açmıştır. Ayrıca bütçe kanunları ekli cetvelleri aracılığıyla personel rejiminin önemli bir parçası haline gelmeye başlamıştır.

1944 yılında yürürlüğe konulan 4644 sayılı Kanunla⁹⁵ genel bütçeye dâhil kamu kurumlarındaki ücretli memur kadrolarında Memurin Kanununa göre çalışanların kadroları kaldırılmış ve bu kadrolarda çalışanlar kurumların maaşlı memur kadrolarına atanmış sayılmışlardır (Md. 1-2). Bu düzenlemeyle bir yönüyle Memurin Kanunundan kaynaklanan ücretli ve maaşlı memur ikiliğine son verilmeye ve ücretli statüde çalışmanın sadece hizmetli, bahçıvan ve odacı gibi geçici

⁹¹ RG: 08/07/1939, 4253.

⁹² Hikmet Baloğlu, *Açıklamalı Devlet Memurları Kanunu*, Nam Matbaası, Ankara, 1970, s.3

⁹³ Bütçe Kanunları eki (E) cetvelindeki kadrolar kullanılarak genel ve katma bütçeli kurumlardaki geçici nitelikli hizmetler yürütülmektedir ve bu kadrolarda çalışanlar “Geçici Hizmetliler” olarak nitelenmektedir. *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1962, s.25.

⁹⁴ Bütçe Kanunları eki (D) cetvelindeki kadrolar aracılığıyla daha çok beden gücü kullanarak çalışılan ve mesleki öğrenimden çok tecrübeye dayanan kamu hizmetleri gördürülmekte ve bu kadrolarda çalışanlar “Daimi Hizmetliler” ya da “Müteferrik Müstahdemler” olarak nitelenmektedir. *Ak*.

⁹⁵ RG: 12/08/1944, 5781.

mahiyetteki işlere özgülmesine çalışılmıştır.⁹⁶ Fakat ücretli memur çalıştırma durumu barem kanunlarıyla ayrıca korunduğundan bu amaç tam olarak gerçekleştirilememiştir. Barem kanunları, kamu kurumlarındaki maaşlı memurlar için öğrenim düzeyine göre derece ve katsayı esasında tavan ya da üst sınır getirirken; (D) ve (E) cetvellerine göre çalışanlara öğrenim şartı aranmadan kadro maaşlarının ödeniyor olması statüler arasında ciddi gelir farklılıklarına yol açmış, bu durum, sürekli mahiyetteki işlerin ve şeflik, idare amirliği gibi yöneticilik mevkilerinin bile (D) ve (E) cetvellerine dâhil edilmesine sebep olmuştur.⁹⁷

2. Reforma Hazırlık Yılları (1945-1965)

1950’li yıllar, tekelci Amerikan kapitalizminin kendi yaşayış koşullarını savaşta yıkılmış Avrupa’ya ve az gelişmiş ülkelere “teknik yardım” adı altında kabul ettirmeye başladığı⁹⁸ Türkiye’de de kapitalist sermaye birikiminin özel bir yolu olarak kullanılan devletçilik ilkesinin⁹⁹ tasfiye edildiği yıllar olarak dikkat çekmektedir. Bu dönemde, yabancı sermaye ve özel girişime öncelik tanıyan ABD kökenli yabancı raporların oluşturduğu düşünsel temeller üzerinden girilen reform hareketleriyle bir taraftan yerli burjuvazi güçlenirken bürokrasi etkinliğini önemli ölçüde yitirmeye başlamıştır.¹⁰⁰ Birçok ülkede Birleşmiş Milletler tarafından desteklenen teknik yardım seferberliği yaşanmakta ve verimliliği artıracak bir araç olarak görülen “modern yönetim düşüncesi” doğrudan ABD’li uzmanlarca biçimlendirilmektedir.¹⁰¹ Zaten 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Tasarısının Başbakanlığa sunulan genel gerekçesinde Tasarının hazırlanmasında yabancı uzman raporlarından yararlanıldığı açıkça belirtilmiştir.¹⁰²

⁹⁶ Doğan Avcıoğlu, *A.k.*, s.20.

⁹⁷ *A.k.*, s.22.

⁹⁸ İdris Küçükömer, *Düzenin Yabancılaşması*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1989, s.115.

⁹⁹ Korkut Boratav, *Türkiye’de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s.2.

¹⁰⁰ Gencay Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986, s.80-87.

¹⁰¹ Birgül Ayman Güler, “1950’li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti?”, *Memleket: Siyaset-Yönetim Dergisi*, C:3, S:7, 2008/7, s.6-28. 1945-1980 arası uluslararası örgütlerin Türkiye’ye dönük “teknik” yardımlarının analizi ve bu dönemdeki idari reform çalışmalarının politik incelemesi için Bkz: Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 13-75.

¹⁰² *Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1964, s.6. Söz konusu gerekçe şu şekildedir: “Devlet Personel Dairesi... “Teklifler”ini Hükümete sunarken...aşağıdaki kaynaklardan da faydalanmıştır:

a)...

a. Yabancı Uzman Raporları

Yerli girişimcinin ön plana çıkmaya başladığı bu yıllarda Türkiye’de bulunan ve hem kamu yönetiminin hem de personel rejiminin yapı ve işleyişiyle ilgili incelemeler yapan yabancı uzmanlar hazırladıkları raporlarla 1960’lı yıllarda gerçekleştirilecek “rasyonel personel yönetimini” sağlamaya dönük reformunun düşünsel temellerine zemin oluşturmuşlardır.¹⁰³ Bir tür reforma hazırlık yılları olarak da tanımlanabilecek bu dönemde hazırlanan ve personel reformuna yön veren temel raporlar aşağıda sıralanmıştır.

Neumark Raporu: İstanbul Üniversitesinde profesör olan Neumark 1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine kamu yönetiminin işleyişini incelemiş ve bir rapor hazırlamıştır. Raporda öncelikle kamu kurumlarındaki memur dağılımında dengesizlik olduğundan şikâyet edilmiş, memur sayısındaki fazlalığın giderilmesinin önemli olduğu, memur sayısının hizmet ihtiyaçlarına uygun seviyeye getirilmesinin “rasyonel çalışma” esaslarının bir gereği olduğu belirtilmiştir. Kurumların hizmetlerini görmeleri için ne kadar sayıda memur gerekeceği her kurum bazında yapılacak ayrıntılı analizler sonunda anlaşılabilecektir.¹⁰⁴

Barker Raporu: Barker Komisyonu, Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türk Hükümetiyle birlikte finanse ettiği araştırma komisyonudur. 1951 yılında hazırlayıp sunduğu raporda, kamu yönetimi ve kamu personel rejimi üzerine değerlendirmeler ve önerilerde bulunmuştur. Komisyonun personel rejimine dönük eleştirileri şu şekilde sıralanabilir: Kamu hizmetine alma objektif hizmet ihtiyaçlarına göre yürütülmemektedir. Personel rejiminde gerçek bir reforma ve bu reformun yürütülebilmesi için merkezi personel örgütünün kurulmasına ihtiyaç vardır. Merkezi personel örgütü, hem reformun hayata geçirilmesi sırasında kamu kurumları arasında eşgüdümü sağlayacak hem de ortak politika geliştirilmesine destek olacaktır.¹⁰⁵

James Martin ve Frank Cush Raporu: Bu rapor asıl olarak Maliye Bakanlığının örgüt yapısının işleyişine ilişkin öneriler getirmiştir ancak Raporda personel rejimine ilişkin önerilere de yer verilmiştir. Barem rejimi değişmeli maaş

b) 1949-1959 yılları arasında verilmiş olan yabancı uzman raporları;

c) 1962 yılında Devlet Personel Dairesinde müşavir olarak çalışan OECD ve AID uzmanlarının çalışmaları ve raporları...”

¹⁰³ Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri, A.k., s.275.

¹⁰⁴ Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963, s.4-37.

¹⁰⁵ Ak., s. 63-64.

sistemi sadeleştirilmelidir. Memurlar için geçerli olan iş güvencesi sistemi çalışmayı teşvik edecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. Türkiye’de tüm kamu kurum ve kuruluşlarını (belediyeler ve KİT’ler dahil) kapsayacak merkezi bir personel örgütü kurulmalıdır.¹⁰⁶

Maurice Chailloux DANTEL Raporu: Fransız idare ve personel uzmanı olan ve TODAİE bünyesinde bir süre müşavir olarak çalışan Dantel, Türkiye’de devlet memurluğu statüsü ve reformu konularında inceleme yapmış ve raporlar hazırlamıştır. Dantel’e göre Türkiye’de devlet memurluğu dağınık yapıdadır ve bir mozaik manzarası sergilemektedir. Devlet Personel Kanunu projesi “genelleştirici” ve “birleştirici” bir karakter sergilemektedir. Personel rejimindeki aksaklığın en önemli nedeni kamu hizmetlerini yürütenlerin benzer işler açısından “gruplandırılmamış” olmasıdır. Her bir “mesleki uzmanlık” alanının ayrı ayrı tanımlanması ve “işlevsel” esasta gruplandırılması bu grup çalışanlarının özlük haklarının düzenlenmesinde de büyük kolaylık sağlayacaktır. Bu sayede devlet personel rejimindeki “mozaik” yerini işlevsel “gruplara” bırakacaktır.¹⁰⁷ Dantel’in “mesleki gruplandırma”sı aslında “sınıflandırma” ilkesini ifade etmektedir.

Leimgruber Raporu: İsviçreli Prof. Leimgruber 1951 yılında Hükümetin isteği üzerine kamu yönetimi ve kamu personel rejimi ile ilgili değerlendirmelerini bir rapor halinde sunmuştur. Leimgruber Raporda asıl olarak kamu çalışanlarının hukuki statüleri üzerinde yoğunlaşmış ve statü hukukuna tabi memurlar ile özel hukuk hükümlerine göre çalışan müstahdemlerin aynı anda kamu personel rejimi içinde istihdamlarının yol açtığı sıkıntıları dile getirmiştir. Ayrıca personel rejiminde mesleki gruplandırmaların önemli olduğunu ileri sürerek Ankara’da yürütülecek ayrıntılı bir çalışmayla sınıflandırma şemasının hazırlanabileceğini savunmuştur. Leimgruber’e göre sınıflandırma işi kurulacak merkezi personel örgütü aracılığıyla gerçekleştirilecektir.¹⁰⁸

b. 1956 Devlet Personel Kanunu Tasarısı

Birleşmiş Milletler destekli yabancı uzmanlar ve çalışma grupları personel reformu üzerinde çalışırken Maliye Bakanlığı da kendi bünyesinde oluşturduğu

¹⁰⁶ Ak., s. 103-106.

¹⁰⁷ Ak., s. 114-119.

¹⁰⁸ Ak., s. 140-168.

encümen eliyle uzun zamandır üzerinde çalıştığı yasa tasarısını¹⁰⁹ 1955 yılı Nisan ayında bitirme noktasına gelmiştir.¹¹⁰ Tasarı birincisi memurlar, ikincisi teknik barem olmak üzere iki kısım üzerine inşa edilmektedir. Hazırlanan tasarı Yüksek Askeri Şura'nın da görüşüne sunulmuş ve hem söz konusu Şura hem de Maliye Bakanlığı tarafından ayrı ayrı Başbakanlığa sunulmuştur.¹¹¹ Tasarı yaklaşık bir yıl süreyle Başbakanlıkta beklemiş, burada üzerinde değişiklikler yapılmış¹¹² ve daha sonra "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Layihası" adı altında Başbakanlığın 04/04/1956 tarihli ve 71-290/1219 sayılı yazısıyla TBMM'ye sevk edilmiştir.¹¹³

89 asıl, 6 geçici maddeden oluşan 1956 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Layihası'nın genel gerekçesinde Tasarının amacı aşağıdaki gibi özetlenmiştir:¹¹⁴

- "a) Mevcut Barem Kanunlarımızın memur ve hizmetliler arasında teadülü sağlamaktan uzak bulunması,*
- b) Bu kanunların memurların gerek terfi ve gerekse nakilleri dolayısıyla idareye lüzümlü olan hareket serbestisini bahşetmemeleri,*
- c) Yeterlikleri sabit olan memurların maaşları artırılmak suretiyle uzun müddet vazifelerinde kalabilmeleri imkanının temini,*
- d) Amme sektöründe çalışan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkan nispetinde umumi hayat standardına ulaştırılması lüzumu,*
- e) Bütün bunların neticesi olarak da ehliyet ve liyakatli kimselerin vazifelerinde muhafaza edilebilmesi gibi mülahazalar ve amiller sebebiyle bu kanun layihası hazırlanmış bulunmaktadır."*

Gerekçesi ve maddeleri tek tek incelendiğinde 1956 Tasarısının özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:¹¹⁵

¹⁰⁹ Fransa'da II. Dünya savaşından sonra girilen personel reformuna ilişkin belgeler 1950'den önce Maliye Bakanlığı tarafından getirilmiş ve personel reformuyla ilgili olarak İsviçre, Fransa ve Belçika'da incelemeler yapılmış bunun sonucunda İngiliz, Fransız ve Türk sistemlerini bağdaştırmaya çalışan tutarsız bir taslak hazırlanmıştır. "Devlet Memurları Kanunu Üzerindeki Çalışmalar", *Amme İdaresi Bülteni*, S: 9, Aralık 1966, s. 9. Ayrıca bkz: *Milliyet Gazetesi*, 31/01/1955, s. 1.

¹¹⁰ *Milliyet Gazetesi*, 10/04/1955, s. 3.

¹¹¹ *Milliyet Gazetesi*, 17/04/1955, s. 7

¹¹² *Milliyet Gazetesi*, 20/02/1956, s. 1.

¹¹³ TBMM Arşivi, G Devre X, Dosya No: 46, Esas Kayıt No: 1/443., *Cumhuriyet Gazetesi*, 05/04/1956, s.1-3.

¹¹⁴ 1956 Devlet Personel Kanunu Layihası, a.k., s. 4-5.

¹¹⁵ A.k., s.1-100.

- 1) Tasarının yeni bir memuriyet rejimi kurmak iddiası yoktur. Dağınık barem rejiminin toparlanması amacı vardır.
- 2) Tasarı, belki de Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanması sebebiyle, maaş rejimine odaklanmıştır.
- 3) Sistematik bir istihdam biçimleri önerisi, tanımlaması yoktur. Memur ve hizmetlilerden oluşan ikili yapı korunmuştur.
- 4) Tasarı, aynı işi yapanların aynı ücreti alabilmelerini sağlamak amacıyla, “devlet sektörünün tamamına şamil bulunma” iddiasındadır. Dolayısıyla memur, müstahdem dışında mahalli idareler, üniversiteler ve hatta Türk Silahlı Kuvvetleri personelini de kapsamına almayı hedeflemiştir.
- 5) Tasarıyla memurların maaş rejimi açısından 17 derece belirlenmiş ve bu dereceler de (A), (B), (C) ve (D) harfleriyle gösterilen dört sınıfa ayrılmıştır.
- 6) Tasarıda, yeni personel rejiminden sorumlu olmak üzere Başvekalete bağlı olarak görev yapacak Devlet Personel Dairesinin kurulması öngörülmüştür.
- 7) Tasarıda kariyer sistemi ya da sınıflandırma düzenlemesi yer almamaktadır. Sadece kurulması öngörülen Devlet Personel Dairesinin görevlerinin sayıldığı 4. Maddede söz konusu Daire’ye “Ücretlerin adalet ve muadelet prensiplerine uygun olarak tespiti için objektif esas ve ölçülere göre hizmetleri sınıflandırmak ve standart unvan ve tiplere intibak ettirmek” görevi verilerek, ücret rejiminde bilahare denge sağlanması için genel bir hizmet sınıflandırılması yapılması öngörülmüştür.

Yeni bir sistem önermeyen, statüleri bir araya getirmeyi, dağınık mali hükümleri toparlamayı öngören ve kısaca derli toplu bir barem kanunu niteliğinde olan 1956 Tasarısı 16/04/1956 tarihinde TBMM Bütçe Encümenine havale edilmiş¹¹⁶ ve görüşülmeye başlanmıştır. Tasarının görüşmeleri yaklaşık üç yıl boyunca aralıklarla devam etmiş¹¹⁷ fakat 1959 yılı Mart ayında görüşmeler tıkanmış¹¹⁸ ve aynı yıl Tasarı gündemden çıkarılmıştır.¹¹⁹

¹¹⁶ 1956 Devlet Personel Kanunu Layihası, a.k., s. 1.

¹¹⁷ *Milliyet Gazetesi*, 01/05/1956 s. 3, *Milliyet Gazetesi*, 13/12/1957, s. 3, *Milliyet Gazetesi*, 14/02/1958, s. 1., *Milliyet Gazetesi*, 08/04/1958, s. 1., *Milliyet Gazetesi*, 02/05/1958, s. 1, *Milliyet Gazetesi*, 03/05/1958, s. 1., *Milliyet Gazetesi*, 22/05/1958, s. 3., *Milliyet Gazetesi*, 01/01/1959, s. 5.

¹¹⁸ *Milliyet Gazetesi*, 29/03/1959, s. 3.

¹¹⁹ *Milliyet Gazetesi*, 12/05/1959, s. 3.

Tüm personel kanunları, reform raporları ve personel tasarıları bir arada ele alındığında 1923-1965 dönemi kamu personel rejiminin genel özellikleri bir tablo halinde aşağıdaki gibi özetlenebilecektir.

Tablo 2: 1923-1965 Dönemi Kamu Personel Rejiminin Genel Özellikleri Tablosu

Rejimin genel niteliği	Merkeziyetçi olmayan parçalı bir yapı var. Kamusal emeğin istihdamına dair temel bazı kurallar konulmuş.
İstihdamın niteliği	Statü hukuku/Özel hukuk ayrımı esasında ikili istihdam yapısı
Kamu personel yönetiminin örgütsel yapısı	Personel yönetimi sürecinin merkezi bir örgütü yok. Kurumsal özerklikler söz konusu.
Kadro rejimi	Genel kadro rejimi mevcut değil. Kamu kurumlarının kadroları barem/bütçe kanunları eki cetvellerle takip ediliyor. Kadro memuriyetin asli unsuru değil. Bütçe sürecinde memurun kadrosu kaldırılabilir. Bütçe Kanunu eki kadro cetvelleriyle (özellikle tutulu kadroları gösteren (L) cetvelleriyle) Maliye Bakanlığı kadro kullanımını kontrol ediyor.
Hizmete giriş	Kanunla kurumsal sınav kuralı getirilmiş. Alt düzenlemelerle süreç belirlenmediği için uygulamada sınav yapılması çok sınırlı ya da “formalite” görünümünde.
Emeklilik ¹²⁰	Memurlar ve diğer kamu çalışanlarına (ücretli memurlar, müstahdemler) belirli koşullarda emeklilik olanağı tanınmış. (E) cetveli personeli ile yevmiyeli personelin emeklilik hakkı yok.
Sosyal güvenlik ¹²¹ (Sağlık, tedavi ve ilaç giderleri)	Memurlar ve onların belirli seviyedeki yakınlarının sosyal güvenceleri (sağlık ve tedavi giderleri) var. Özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen maaşlı ve ücretli memurların sadece kendilerinin sosyal güvencesi var yakınlarının yok. (D) ve (E) cetveli personelinin kendisi ya da yakınlarının sosyal güvencesi yok.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde 1960’lı yıllar itibariyle kamu personel rejimi kodifiye edilmemiş, dağınık, yerel ve kurumsal özerkliğe dayanması dolayısıyla adem-i merkeziyetçi, kamu hizmeti sunum ilkelerini barındırmayan, parçalı, kurucu rejim üzerine yamayan eklentilerle derme çatma bir görünümündedir. Bu yıllar itibariyle istihdamın statüler itibariyle dağılımı aşağıdaki gibidir.

A) Memurin Kanuna göre:

- 1) Maaşlı memurlar
- 2) Ücretli memurlar (müstahdemler)

B) Barem Kanunlarına göre:

- 1) Daimi hizmetliler/Müteferrik müstahdemler (D Cetveli personeli)

¹²⁰ Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi, Ankara, 1962, s.69.

¹²¹ A.k., s.74-76.

2) 3656 sayılı Kanun Geçici 4. Md'ye göre barem dışı maaşlı memurlar
(D Cetveli personeli)

3) Geçici Hizmetliler (E Cetveli personeli)

C) Özel Mevzuatına Göre:

1) Mukaveleliler

2) Yevmiyeli teknik personel

D) Bütçe Kanunlarına göre:

1) (S) cetveli personeli (Hayrat hademesi)

2) (N) cetveli personeli (Okul pansiyonlarında çalışan ücretli memurlar
ve hizmetliler)

B. Fordist Personel Rejimi: Merkeziyetçi ve Tekçi Yapı (1965-1980)

II. Dünya savaşıdan sonra ABD öncülüğünde hakim birikim rejimi ve düzenleme biçimi olarak kendisini gösteren Fordizmin en temel yapısal özellikleri, piyasa açısından kitlesel üretim ve tüketime dayanması, emek sürecinin örgütlenmesi açısından ise Taylorist bir anlayışa sahip olmasıydı.¹²² ABD’de kitlesel üretime geçişle birlikte gelişen Taylorizm, II. Dünya Savaşından sonra pek çok ülke endüstrisinin egemen emek rejimini oluşturmuştur.¹²³ Fordist birikim rejimi içerisinde Taylorcu iş örgütlenmesi, yapılacak işin analiz edilip parçalara ayrılması, merkezi olarak düzenlenmesi ve denetimi yoluyla üretim sürecinin rasyonalizasyonunu¹²⁴ sağlamayı temel hedef olarak ediniyordu. Dolayısıyla “Taylorizm, Fordist birikim rejiminin, emek süreci örgütlenme biçimlerini, sınıf ilişkilerini ve yaşam tarzlarını şekillendiren merkezi bir özelliği”¹²⁵ niteliğindedir.

Fordist birikim rejimi kamu emek süreçlerinde de Taylorcu etkinin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Üretim bilgisinin işçiden alınması yoluyla işçinin vasıfsızlaştırılması ve işin tasarım ve uygulamasının bölümlenmesi gibi birkaç temel ilkeye dayanan Taylorcu emek süreci¹²⁶ kamu personel rejiminde “sınıflandırma” ilkesi aracılığıyla yansıma bulmuştur. Bir başka deyişle, yürürlükteki 657 sayılı

¹²² J.Hirsch, *A.k.*, s. 111.

¹²³ Tülin Öngen, *Prometheus'un Sönmeyen Ateşi Günümüzde İşçi Sınıfı*, Yordam Kitap, İstanbul, 2014, s.136.

¹²⁴ *A.k.*, s. 121.

¹²⁵ *A.k.*, s.123.

¹²⁶ Sungur Savran, *Üçüncü Büyük Depresyon Kapitalizmin Alacakaranlığı*, Yordam Kitap, İstanbul, 2013, s. 175.

Devlet Memurları Kanununun üç temel ilkesinden birisi olan fakat gerçek anlamda hayata geçirilemeyen “sınıflandırma” ilkesi, Fordist birikim rejiminin ABD kökenli uzmanlar eliyle Türkiye’ye ihraç etmek istediği Taylorcu emek sürecinin en temel unsurlarındandır. Dahası sınıflandırma başlığı altında ayrıntılı biçimde ele alınacağı gibi bu ilkeye dayanılarak hazırlanacak sınıf tüzükleri Devlet Memurları Kanunu Tasarısının her şeyidir. Bütün sistem bu ilke üzerine kurulmuştur ve sınıflandırma ilkesi hayata geçirilmediği için Devlet Memurları Kanunu “içi boş” bir şekilde tekçi,¹²⁷ merkeziyetçi ve korporatist kimliğiyle yürürlüğe konulmuştur.

Personel rejimi açısından reform niteliğinde olan ve 1950’li yıllardan itibaren düşünsel zemini oluşturulan Devlet Memurları Kanununun hazırlanmasında kırılma noktası 1960 yılıdır. Birçok açıdan önemli değişikliklerin başlangıcı olan bu yıl kurulan iki kurum dikkat çekicidir. Yoğun birikim rejimine uygun tekelci düzenleme biçiminin ürettiği refah devleti anlayışıyla top yekûn kalkınma fikrinin hayata geçirilmesinde kamusal düzlemde işlev gören bu iki kurum Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)¹²⁸ ve Devlet Personel Dairesi (DPD)¹²⁹’dir. DPT planı kalkınma hamlesinin, DPB ise iktisadi kalkınmada hayati öneme sahip personel reformunun¹³⁰ hayata geçirilmesinde görev alacaktı. “Planlama yönetimi” ve “personel reformu” gibi iki “teknik” konuda çalışmak üzere kurulmuş bu iki kurum aynı zamanda “teknik” bir çalışma alanında görev alacak meslek memurlarının yani kariyer uzmanların ortaya çıkmasında kurumsal zemin işlevi görmüşlerdir.

Devlet Planlama Teşkilatına kuruluş kanunuyla birlikte 10 adet uzman ve 20 adet uzman yardımcısı kadrosu verilmiş ayrıca kurumun belirli nitelikteki kadrolarında sözleşmeyle personel çalıştırılmasına imkan tanınmıştır.¹³¹ Başlangıçta “teknik” bir görev üstleneceği düşünülmüş ve yüksek ücretler karşılığı sözleşmeyle çalıştırılan bu uzmanlar süreç içerisinde kariyer mesleğe dönüşmüştür.¹³²

¹²⁷ Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe, *a.k.*, s. 280.

¹²⁸ 30/09/1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG: 05/10/1960, 2274.

¹²⁹ 13/12/1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, RG: 17/12/1960, 10683.

¹³⁰ Ahmet Kılıçbay, “Personel Kanunu ve İktisadi Kalkınma”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 23/09/1965

¹³¹ Madde 17. Mukaveleli uzmanlar: “Bu kanuna bağlı (1) sayılı cetvele dahil memuriyetlerden müsteşarlık, daire başkanlıkları, müşavirlikler, şube müdürlükleri ile uzman ve uzman yardımcılıklarında ve müsteşarlık genel sekreterliğinde lüzumu halinde yerli ve yabancı uzmanlar mukavele ile çalıştırılabilir.”

¹³² Onur Ender Aslan, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:31, S:1, 1998, s.106.

Kariyer uzmanlığın ortaya çıktığı bir diğer kurum olan Devlet Personel Dairesi, personel reformunun bir bütün olarak ele alınması düşüncesinin resmi düzeydeki ilk tezahürüdür.¹³³ Bu kuruma kuruluşundan sonra uzman kadroları tahsis edilmiş¹³⁴ ve kariyer başlığı altında ayrıntılı biçimde inceleneceği üzere bu kurumun uzmanları kariyer mesleği haline dönüşmüştür. Kurulduğu andan itibaren tıpkı DPT gibi bir uzmanlık kurumu olan DPD'nin 1960'lı yıllardaki dikkat çekici özelliği personel reformu sürecini sevk ve idare eden kurum kimliği taşımasıdır.

1950'li yıllar boyunca yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan inceleme raporları sonrasında DPD'nin de kurulmasıyla birlikte personel reformu için ilk somut adım 1962 yılında Başbakan İnönü'nün talimatıyla atılmıştır. İnönü, personel rejiminin iyileştirilmesi için Hükümet çalışmalarına başlanmadan önce DPD'den, mevcut durumun analiz edilip sorunların belirlendiği bir rapor hazırlanmasını istemiş bunun üzerine DPD, 1962 yılında ayrıntılı bir rapor hazırlamıştır.¹³⁵

Hazırlanan rapor iki ana kısımdan oluşmakta, birinci kısımda devlet personeli ile ilgili tüm mevzuat tespit edilip özetlenmekte; ikinci kısımda ise personele ilişkin sayısal veriler, tablolar ve grafikler yer almaktadır. Rapor analitik bir değerlendirme ve çözümlemeden çok bürokratik bir tespit niteliğindedir. Raporda, mevcut durum ayrıntılı biçimde resmedilmiş ancak personel reformunun temel felsefesine ilişkin (sınıflandırma ilkesine dayanma, kadro rejiminin niteliği vb.) değerlendirmelerde bulunulmamıştır.

DPD'nin değerlendirme raporundaki verilerden ve daha önce hazırlanmış uzman raporlarından yola çıkılarak İnönü Hükümeti tarafından 1963 yılında, yapılacak personel reformunun temel ilkeleri belirlenmiş ve Bakanlar Kurulu Kararı olarak Resmi Gazetede yayımlanmıştır.¹³⁶ Hükümet tarafından adeta reformun çerçevesinin belirlendiği söz konusu BKK'nın en temel özelliği sınıflandırma ve liyakat ilkelerinin ilk kez resmi metinde dile getirilmiş olmasıdır. Kararlaştırılan

¹³³ Cahit Tutum, "Türkiye'de Personel Reformu Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C:1, S:1, Haziran 1968, s. 33.

¹³⁴ DPD'ye 3. ve 4. Dereceli uzman kadroları verilmiş olup 1970'li yıllarda 3. dereceli kadrolar genel müdürlük, 4. dereceli kadrolar ise yüksek müşavirlik gibi görevlere karşılık olarak tahsis edilmekteydi. Bu dönemde kuruma tahsis edilen yüksek dereceli kadrolar o kuruma verilen önemin bir göstergesidir. Aysel Ersan, "Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı", *Amme İdaresi Dergisi*, C:7, S:4, Aralık 1974, s.102.

¹³⁵ Devlet Personel Dairesi, *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1962.

¹³⁶ "Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler", 08/05/1963 tarihli ve 6/1701 sayılı BKK, RG: 21/05/1963, 11408.

ilkelerde sınıflandırma bir “sistem” olarak belirlenmiş, yeni personel rejiminin sınıflandırma ile kurulacağı ve bu sınıflandırmanın da “personel sınıflandırması” esasında yapılacağı belirtilmiştir (md.1).

Temel ilkelere göre, devlet memurlarının en temel özlük hakları sınıflandırma sonundaki yerlerine göre belirlenecektir. Sınıflandırma, görevin önemi, o görevin devlet için ifade ettiği değer, görevin gerektirdiği yetki ve sorumluluğa göre yapılacaktır (md. 14).

Sınıflandırma ilkesine göre kurgulanan Devlet Memurları Kanunu Tasarısı 1964’de hazırlandı¹³⁷ ve 1965 yılında yürürlüğe konuldu.¹³⁸ Personel reformunun iki temel ayağından biri, Taylorcu iş bölümlenmesi ve mesleki uzmanlaşmayı sağlayacak sınıflandırma ilkesinin sınıf tüzükleri aracılığıyla uygulamaya konulması; ikincisi ise iş bölümlenmesinin somutlaşmasını sağlayacak genel kadro kanunuyla hizmet birimleri esasında kadro dağılımlarının yapılması olacaktı ancak her ikisi de hayata geçirilemedi. Ankara Üniversitesinin açtığı dava üzerine Anayasa Mahkemesi 04/02/1966 tarihli kararıyla¹³⁹ üniversite öğretim üyelerinin Devlet Memurları Kanununun mali hükümleri kapsamında bulunmasını Anayasaya aykırı bularak iptal etmişti. Bu Karar aynı zamanda statü hukuku esasında düzenlenmiş memuriyet rejiminin sınıf tüzükleriyle düzenlenemeyeceğinin de işaretini veriyordu. Bu maddi gerekçe de bahane edilerek sınıf tüzükleri uygulamasından vazgeçilip 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla¹⁴⁰ yapılan değişiklikle Taylorcu anlamda iş bölümü ve mesleki uzmanlaşmaya dayalı sınıflandırma değil sadece öğrenim diplomaları esas alınarak oluşturulmuş gruplandırma¹⁴¹ düzenine geçilmiş ve aslında kanunun içi boşaltılmıştı.¹⁴²

1950’li yıllarda ABD’li uzmanlar tarafından Taylorcu sınıflandırma sistemi esasında düşünsel yapısı oluşturulan ve buna göre kurgulanan Devlet Memurları Kanununda 1327 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle sınıflandırmadan vazgeçilmiş

¹³⁷ Devlet Personel Dairesi, *Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1964, s.1.

¹³⁸ 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 23/07/1965, 12056.

¹³⁹ 04/02/1966 tarihli ve E: 1965-32, K: 1966-3 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, RG: 08/06/1966, 12317.

¹⁴⁰ 31/07/1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanun, RG: 14/08/1970, 13579.

¹⁴¹ Hikmet Baloğlu, *Açıklamalı Devlet Memurları Kanunu*, Nam Matbaası, Ankara, 1970, s.26.

¹⁴² Hayrettin Kalkandelen’e göre, Devlet Memurları Kanununda sınıflandırma bilimsel ve teknik yönden ele alınmamış, oluşturulan sekiz adet sınıf da hiçbir ortak sınıflandırma yöntemine uyamamıştır. Bu sınıflarda ne ortak yetişme ne de ortak hizmet esaslarına rastlanılmaktadır. Kariyer sistemi bu sekiz sınıf içerisinde adeta yok edilmiştir. Hayrettin Kalkandelen, *a.k.*, s. 52.

olması sadece Anayasa Mahkemesi Kararının zorunlu sonucu ya da Devlet Personel Başkanlığının gerekli sınıf tüzüklerini zamanında hazırlayamaması ve reform inisiyatifini kaybetmesi¹⁴³ değildir. Burada bir tercih söz konusudur. Sınıflandırmaya dayalı personel rejiminde her bir görevin “hizmet içindeki değeri”, buna bağlı olarak “özlük hakları” ait olduğu sınıf için hazırlanan tüzüklerde belirlenmektedir ve bu sistem “pazarlığa” açıktır. Zaten Devlet Memurları Kanunundan sadece bir ay önce yürürlüğe konulan Devlet Personeli Sendikaları Kanunu¹⁴⁴ sonrasında memur sendikalarının etkili kılınması da tesadüf olmayıp pazarlığa açık sınıflandırma sistemi sayesinde. Dahası DMK’nın yürürlüğe konulmasından sonra sınıf tüzüklerinin hazırlanması aşamasında Devlet Personel Başkanlığının pazarlıkların yapıldığı “borsa merkezi” haline gelmesi¹⁴⁵ sınıflandırma sisteminin bir sonucudur. Bu sistem emek gücünün örgütlü yapısıyla da doğrudan ilgilidir. Her bir sınıf tüzüğü sendikalar için de bir pazarlık zemini oluşturacaktır.

Yeni getirilmeye çalışılan kamu personel rejimi çoklu sınıflandırma sistemine dayanmakta ise de Fordist birikim rejiminin kamu emeğinin örgütlenmesi açısından Türkiye’deki yansıması tekçi ve korporatist yapılanma biçiminde olmuş ve yüzlerce sınıf esasında sürdürülecek “pazarlıkçı” personel rejimi tercih edilmemiştir. 1970 yılında sınıflandırmaya ve çoklu sınıf tüzüklerine dayalı personel rejiminden vazgeçilmesinden bir yıl sonra yapılan Anayasa değişikliği¹⁴⁶ ve Devlet Memurları Kanununda 1972 yılında yapılan düzenlemeyle¹⁴⁷ memurların sendikal haklarına son verilmesi de aynı düşünsel altyapının sonucudur. Daha açık ifadeyle, sınıflandırmaya dayalı personel rejimi ile memur sendikacılığı eş zamanlı olarak yürürlüğe konulmuş ve kaldırılmıştır. Bu süreç çerçevesinde 1980 yılına gelinceye kadar kamu personel rejiminin temel özellikleri aşağıdaki gibi tablolastırılabilir.

¹⁴³ Cahit Tutum, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *a.k.*, s. 34.

¹⁴⁴ 08/06/1965 tarihli ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu, RG: 17/06/1965, 12025.

¹⁴⁵ Cahit Tutum, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *a.k.*, s.34.

¹⁴⁶ 1971 yılında yapılan değişiklikle (RG: 22/09/1971, 13964) 1961 Anayasasının 46 ncı maddesindeki “Çalışanlar” sözcüğü “işçiler”e dönüştürülmüş; kamu çalışanlarının sendikalaşma hakkının yasayla düzenleneceği hükmü metinden çıkarılmış; 119. maddeyle açıkça kamu çalışanları için sendikalaşma yasağı getirilmiş; geçici 16. maddeyle de tüm kamu çalışanları sendikalarının eylemlerine son verilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Necmettin Özerkmen, “Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu çalışanlarının Örgütlenme Sorunu” *A.Ü. D.T.C.F Dergisi* Cilt:38, S:12, Ankara,1998, s. 436.

¹⁴⁷ 23/12/1972 tarihli ve 2 sayılı KHK, Md:5, RG: 30/12/1972, 14407.

Tablo 3: 1965-1980 Dönemi Kamu Personel Rejiminin Genel Özellikleri Tablosu

Birikim rejimi	Fordist
Düzenleme biçimi	Tekelci Düzenleme
Personel rejiminin yapısı	Korporatist, statüter
Personel rejiminin niteliği	Tekçi, merkeziyetçi
Kadro rejimi	Dağınık, Maliye Bakanlığının denetiminde.

C. Post-Fordist Personel Rejimi: Parçalı Yapıya Dönüş (1980-2000)

Kısaca “serbestleşme ve dış dayatmalı yapısal dönüşüm” olarak nitelenen¹⁴⁸ 24 Ocak 1980 Programı Türkiye ekonomisi açısından olduğu kadar kamu personel rejimi açısından da önemli kırılma noktalarındandır. Bölüşüm ilişkileri açısından genel olarak emek/sermaye ilişkisini sistemli olarak emek aleyhinde denetleme ve düzenleme eğiliminde olan¹⁴⁹ Programın ideolojik çerçevesi “piyasa ekonomisine devlet müdahalesinin en aza indirilmesi, özel girişime dayalı pazar ekonomisinin oluşturulması, yabancılarla rekabetin, özel girişime dürtü ve fiyat denetiminin ikame ögesi sayılmasıydı. Tabii bu modelde KİT’lere, piyasa dışı kamu yatırımlarına hiç yer yoktu.”¹⁵⁰ Bu dönemde KİT’lerde somutlaşan, sermayeye kaynak aktaran Fordist devlet mekanizmaları özelleştirme yoluyla doğrudan sermayeye devredilmekteydi.¹⁵¹

Kamu yatırımlarının piyasaya bağlanması ve özelleştirme yoluyla kamu hizmeti alanının piyasaya açılması Post-Fordist birikim rejiminin bir sonucu ve bu doğrudan kamu personel politikasını da etkiledi. Fordist birikim rejimine uygun refah devleti anlayışında kamu hizmetleri doğrudan kamu çalışanları eliyle sunulmaktayken, Post-Fordist birikim rejiminin devletin “küçültülmesi”, hantal devletin “etkili” ve “verimli” kılınması, devletin faaliyet sürdürdüğü alanların “piyasa”ya açılması anlayışı hem kamu hizmetlerinin daralmasına hem de bu hizmetleri sunanların özel hukuk çalışanı olmasının tercih edilmesine yol açtı.

1980 yılından sonra kamu emek sürecinde yaşanan bu anlayış değişimi Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerle somutlaştı. Öncelikle söz konusu kanunun derece yükselmesine ilişkin 68/B maddesinde yapılan

¹⁴⁸ Gülten Kazgan, *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009) “Ekonomi Politik” Açısından Bir İrdeleme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013, s.167.

¹⁴⁹ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1905)*, a.k. s. 123.

¹⁵⁰ Gülten Kazgan, a.k., s. 168.

¹⁵¹ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi*, a.k., s. 305.

değişikliklerle¹⁵² üst düzey görevlere daha az kamu hizmeti olanlarında atanması sağlanmış, aynı zamanda tüm görevlere atanmada özel sektörde geçen hizmet sürelerinin bir kısmının değerlendirilmesine izin verilmiştir. Böylece statü hukukuna dayalı sistemin esnetilmesi sağlanmıştır.

Bu dönemdeki en önemli diğer gelişme, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun hizmet sınıflarını düzenleyen 36. maddesinin Yardımcı Hizmetler Sınıfı bölümünde yapılan değişiklikle¹⁵³ “hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi”ne imkan tanınmış olmasıdır. Yeni durumda memurlar eliyle yürütülen hizmetlerin önemli bir kısmı piyasaya açılmış olmaktadır.

1980’li yıllarda kamu hizmetinin piyasaya açılması devlet reformunun bir parçası olarak sunulmuştur. Bu dönemde sıklıkla devletin görev alanının aşırı genişlediğinden, gereksiz büyüme sonucu hantal bir yapıda olduğundan, verimsiz çalıştığından şikâyet edilerek¹⁵⁴ devlette reform ihtiyacı dile getirilmektedir. Devlet yapısındaki değişime paralel olarak hayata geçen bu düzenleme, 1980’li yıllardan itibaren kamu personel rejiminin statü hukukundan kopuşunun ve parçalı yapıya dönüşünün de önemli işaretlerindendir.

D. Yeni Post-Fordist Personel Rejimi: Kariyer Uzmanlığa (Çekirdek Personel) Dayalı Personel Rejimi (2000 ve Sonrası)

2000’li yıllarda yaşanan krizler sonrasında kamu emeğinin örgütlenme sürecinde kopuş ve parçalanma biçiminde yaşanan değişimin başka boyutu uzmanlıklar biçiminde kariyer adalarının örülmeye başlamasıdır. Kamu hizmetinin doğrudan kamu çalışanları eliyle sunulmasına olanak tanıyacak biçimde dikey, hiyerarşiye dayanan ve şube müdürlükleri üzerine yükselen bir anlayışla örgütlenmiş Bakanlık modelinden; yatay, daha az hiyerarşiye dayanan, uzmanlıklar üzerinde yükselmiş bakanlık modeline geçiş aslında kariyer uzmanlıkların da yaygınlaşmasının meşru zeminini oluşturmuştur.

¹⁵² 12/2/1982 tarihli ve 2595 sayılı Kanun, RG: 15/2/1982, 17606; 26/06/1984 tarihli ve 241 sayılı KHK, RG: 29/6/1984; 18446;

¹⁵³ 28/03/1988 tarihli ve 318 sayılı KHK, RG: 31/03/1988, 19771 I. Mükerrer.

¹⁵⁴ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 9.

Bakanlık merkezinde çalışan, planlama, politika belirleme, piyasayı denetleme ve gözetleme gibi görevler üstlenen yeni tip kariyer uzmanının çalıştığı Bakanlık, eskiden olduğu gibi doğrudan kamu hizmetini sunmamakta, piyasayı denetlemekte ve gözetlemektedir. Çalışmanın Türkiye’de kariyer uzmanlık sistemi başlığı altında bu dönüşüm tüm yönleriyle irdelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KARİYER SİSTEMİ

Kariyer sistemi sadece kamu personel yönetimine özgü bir ilerleme ya da yükselme rejimi değildir. Hem özel sektörde hem de kamu yönetiminde kullanılır. Kariyer, ait olduğu personel rejiminin niteliğine işaret etmez. Kariyer sisteminin sadece statü hukukuna tabi personel rejiminde kullanılabileceği yönündeki algı doğruyu yansıtmaz. Özel hukuka tabi personel rejiminde de kariyer sistemi uygulanır.

Çalışmanın bu bölümünde kariyer olgusu bütün unsurlarıyla ele alınacaktır. Önce kavram boyutu irdelenecek sonra Türkiye'deki alan yazında ilk kez ideolojik ve kuramsal bağlantısı da kurularak, kariyer sisteminin temel unsurları üzerine oturtulması sağlanmaya çalışılacaktır.

I. KARİYER KAVRAMI

Kariyer kavramı Latince *carrus* (at arabası) ve *carrera* (yol); Fransızca *carriere* (koşu yolu, arena); İngilizce *career* (meslek, meslek hayatı) sözcüklerinden gelmektedir.¹⁵⁵ Genel anlamıyla iş hayatındaki ilerlemeyi ifade eden kariyer, bir başka açıdan çalışanın iş yaşamı boyunca aldığı terfiler ve görevde yükselmeler olarak da tanımlanmaktadır.¹⁵⁶ Dolayısıyla kariyer, çalışanın görev süresince kendisine sunulan basamaklarda ilerlemesi ve yükselmesini; sık sık kariyer kavramıyla birlikte kullanılan liyakat ise bu ilerlemenin ya da yükselmenin objektif ölçüler ve mesleki başarı esasında yapılmasını ifade eder.

Personel rejimi açısından en genel tanımıyla kariyer, çalışanın belirli bir meslek dalında sürekli ilerleme halinde, yaşam boyu iş görmesi olanağıdır.¹⁵⁷ Daha ayrıntılı bir tanımla, çalışanların belirli meslek dalında, o mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri ve edinimlerine bağlı olarak önceden belirlenmiş basamakları yine önceden

¹⁵⁵ Cavide Uyargil, Zeki Adal vd., *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 264.

¹⁵⁶ Raymond A. Noe, *İnsan Kaynaklarının Eğitimi ve Geliştirilmesi*, (Çev: Canan Çetin), Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 400.

¹⁵⁷ O.Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, Harper and Row Publishers, Fifth Edition, New York, 1962, s.131.

belirlenmiş kurallar esasında tırmanarak ilerlemelerine/yükselmelerine¹⁵⁸ kariyer adı verilir. Bu tanımlardan yola çıkılarak kariyer sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

a) Kariyer sisteminde personelin belirli bir meslek dalında ya da görev alanında uzmanlaşması asıldır. Hangi hizmetlerin hangi meslekler eliyle gördürüleceği, görev tanımları, hizmet gerekleri vb konular sınıflandırma sayesinde belirlenir ve bu nedenle sınıflandırma ilkesi kariyer sisteminin en önemli unsurudur.

b) Kariyer sisteminde personelin mesleğe giriş şartları, gerekli nitelikler, çalışma koşulları, görev tanımları, hizmet içerisinde ilerleme ve yükselmeler dâhil tüm alanların yazılı kurallara bağlanmış olması asıldır. Kariyer sistemi kurallar üzerine inşa edilmiştir. Her meslek mensubunun hizmete girişten, yükselmesine daha sonra emekliliğine kadar hangi basamaklardan hangi şartlarda geçeceği kurallara bağlanmıştır. Ancak kurallara bağlı kılınmış olmak çalışanın mutlaka statü hukukuna göre istihdam edileceği anlamına gelmez. Kariyerin kendi hizmet şartlarına göre performans ölçütleri geliştirilebilir ve gerekli performansı yerine getirmeyenin her zaman işine son verilebilir.

c) Kariyer sisteminde personel işe kural olarak yaşam boyu alınır. Bu kesin bir iş güvencesi anlamına gelmez. Burada önemli olan personelin hangi şartları yerine getirirse hangi basamaklara yükseleceğini görmesidir. Dolayısıyla yaşam boyu işe alma ilkesi iş güvencesiyle değil emekliliğe kadar ki “kariyer” basamaklarını önceden görebilme ile ilgilidir.

d) Kariyer sisteminde “sınav” ve “sertifikasyon” sistemin en temel unsurlarındandır. Sistemde personelin neredeyse her adımı sınav şartına bağlanmıştır. Hizmete girişte birçok adaydan ayrılmasını gerektirecek bir ya da birkaç sınava girilmesi zorunludur. Hizmete girdikten sonra sınav bitmez. Hemen hemen tüm kariyer sistemlerinde personel hizmete “aday” statüsünde yani belirli süre denenmek üzere alınır. İşte bu deneme süresinden sonra bir sınava tabi tutulur. Daha sonra mesleki yükselmeden, belirli hakları elde etmeye kadar (yurtdışına gönderilme, belirli komisyonlara seçilme, üst düzey kadrolara atanma vb) her aşamada sınav şarttır.

¹⁵⁸ A. Hayrettin Kalkandelen, *Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler*, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1972, s. 112. Nuri Tortop, *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s. 92.

Sınav gibi sertifikasyon yani belgelendirme de kariyer sisteminde çok önemlidir. Kariyerin he aşamasında personelin adım atabilmesi için belirli belgelere (yabancı dil belgesi, yüksek lisans belgesi, bilişim belgesi, hizmet içi eğitim belgesi vb) sahip olması zorunludur.

e) Eğitim kariyer sisteminin ayrılmaz parçasıdır. Hem hizmete girişte hem kariyer basamakların geçilmesinde eğitim çok önemli bir yer tutar. Eğitimin niteliği ve türü kariyer sisteminde kural koyucular tarafından belirlenir. Yaşam boyu kariyer aslında eğitim şartına bağlıdır. Bir başka deyişle, yaşam boyu kariyere başlamak ya da bu süreci başarıyla tamamlamak “istenen eğitimleri” almış olmakla mümkündür. Eğitim ihtiyacı, hizmetin özelliklerine ya da piyasanın ihtiyaçlarına göre değişik boyutlar kazanabilir.

f) Kariyer siteminde ücretlendirme mesleki özelliklere göre belirlenir. Sınıflandırma sayesinde tüm hizmetler kendi özelliklerine göre gruplara ayrılır ve o hizmetin gerekleri, yerine getirme koşulları vb göz önünde bulundurularak ayrı ayrı ücretlendirilir. “Eşit işe eşit ücret” gibi bir arayış söz konusu değildir. Ücretlendirmede hizmet özelliklerine göre farklılaştırma asıldır. Bu farklılık hizmet özelliklerinden doğar. Dolayısıyla ücretin sadece öğrenim ve kıdem gibi hizmet özelliklerinden olmayan unsurlara göre sabit kılınması ya da genelleştirilmesi kariyerin doğasına aykırıdır. Ücret, görevin özelliklerine, o görevi yerine getirenin sahip olduğu niteliklere, belirli bir hizmeti belirli ölçütlere göre yerine getirmeye göre değişebilir.

Yukarıda sıralanan temel özelliklerden de anlaşılacağı üzere asıl olarak kariyer sistemi mesleki uzmanlaşmayı ve tüm çalışma sürecinin ayrıntılı kurallarla düzenlenmesini içerir. Bu şekilde kurallı çalışma düzeni, kariyer sisteminin sadece statü hukukuna dahil olduğu¹⁵⁹ izlenimini yaratır. Oysa kariyer, apriori statü hukuku alanına dahil değildir, belirli meslek alanında kurallı çalışmayı ifade eder ve hatta özel sektörde de yaşam boyu çalışmayı mümkün kılan “kariyer alanları” mevcuttur.

Kariyer sistemi konusunda bir diğer yanlış, bu sistemin mutlak güvenceli (job security) bir istihdam rejimi olduğu yönündedir. Bu algının sebebi kariyerin yaşam boyu (lifetime) istihdamı öngörmesinden kaynaklanır. Oysa yaşam boyu istihdamdan amaçlanan çalışma ikliminin yeni işe girecekler açısından cazip

¹⁵⁹ Hasan Şükrü Adal, *a.k.*, s.133.

kılınmasını sağlamaktır.¹⁶⁰ Kariyer sisteminin kendisi kimseye mutlak iş güvencesi sağlamaz, mesleğin gereklerini yerine getirmeyen¹⁶¹ her zaman işini kaybedebilir. Kariyer sisteminin özelliği tam da bu noktada ortaya çıkar: İşini kaybetme ölçütleri de açıklıkla belirlenmiştir. Çalışan, hangi koşulları yerine getirmeze, yaptırımın ağırlığına göre, işini ya da mevcut pozisyonunu kaybedeceğini veya bir/birkaç basamak geriye gideceğini bilir.

Türkiye’de kariyer sistemi, Hasan Şükrü Adal ve Hayrettin Kalkandelen tarafından “personel sistemleri” başlığı altında “sınıflandırma” ve “liyakat”le birlikte ayrı birer “sistem” olarak ele alınırken,¹⁶² Birgül Ayman Güler, Dünya uygulamalarında kamu personel sistemlerinin “kariyer (rütbe) sistemi” ve “kadro (iş tanımlama) sistemi” olmak üzere iki ayrı model üzerinde kurgulandığını belirtmiştir.¹⁶³ Güler’in yaklaşımına göre *“kariyer sistemi, kamu yararını sağlama amacına, kamu hizmetinin üstünlüğü ve sürekliliği ilkesine göre kurulmuşken, iş sınıflama sistemi tek tek tanımlanan işlerde performansın gözetilmesine, kamu hizmetinin piyasa tipi işlerle eşdeğerliği ve değişkenliği kabulüne göre, ‘özel sektöre koşut’ biçimde kurulmuştur.”*¹⁶⁴ Nuri Tortop ise sınıflandırma sistemini, kariyer sistemiyle birlikte ele almış ve birbirini tamamlayan parçalar olarak incelemiştir.¹⁶⁵

Kamu personel sistemlerinin, kariyer ve kadro sistemi biçiminde ayrılması ve kariyer sisteminin statü hukuku alanına, kadro (iş sınıflaması) sisteminin de özel hukuk alanına hapsedilmesi, kategorik bir yaklaşım olup tüm kamu personel sistemlerinin kavranmasını güçleştirmektedir. Dünya örneklerinin inceleneceği başlık altında ayrıntılı olarak ele alınacağı gibi bu yaklaşımla, statü hukuku esasında örgütlenmiş olan Fransa kamu personel rejiminin nasıl “iş sınıflaması” üzerine inşa edildiği (başlangıçta 950 kadar olan hizmet sınıfı 340 adede indirilmiştir) açıklanamayacaktır. Benzer biçimde, personel rejimi “kariyer” olarak nitelenen¹⁶⁶ İngiltere kamu personel sisteminde bu kavram kategorileriyle kamu personelinin

¹⁶⁰ O.Glenn Stahl, *a.k.*, s.131-132.

¹⁶¹ Kariyer içerisinde yapılması zorunlu olanlar mesleğe ya da çalışılan görev alanına göre değişir. Bu gereklilikler: Başarılması gereken bir sınav, alınması gereken bir belge ya da sertifika olabileceği gibi tutturulması gereken bir skala ya da performans olabilir. Gerekli performansı tutturamayan ya da alması gereken belgeyi alamayanının görevine son verilir ya da pozisyonu değiştirilir.

¹⁶² Hasan Şükrü Adal, *a.k.*, s.100-176.; Hayrettin Kalkandelen, *Personel Yönetimi, a.k.*, s.57-126.

¹⁶³ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, a.k.*, s.190.

¹⁶⁴ *A.k.*, s.195.

¹⁶⁵ Nuri Tortop, *Personel Yönetimi, a.k.*, s. 91-107.

¹⁶⁶ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, a.k.*, s.199.

sadece %8'ini oluşturan kariyer memurlar (civil servants) açıklanmış olacak fakat özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen ve İngiltere kamu personelinin yaklaşık %92'sini oluşturan kamu çalışanları (public employees) kamu personel sisteminin dışında bırakılmış olacaktır.¹⁶⁷ Aynı durum ABD için de geçerlidir: “Özel sektör istihdamına özgü iş sınıflama sistemi”¹⁶⁸yle kurgulanmış olan kamu personel sisteminde “federal memurlar”ın tüm ülke genelinde aynı koşullara tabi olarak nasıl çalıştıkları; her birinin statüsünün eyalet anayasasında belirlendiği, birbirinden büyük farklılıklar gösteren eyalet ve yerel yönetim memurlarının hangi kapsamda ele alınacakları açıklanamayacaktır.

II. KARIYER SİSTEMİNİN UNSURLARI

Kariyer sadece tanımlanmış bir hizmetin belirli kurallar dâhilinde yaşam boyu yürütülmesi anlamına gelseydi kariyer sisteminin varlığı çok eski tarihlere kadar götürülebilirdi. Bu kavramı kapitalizme özgü kılan, yürütülen işin analiz edilmesi, parçalara ayrılması, iş süreçlerinin belirlenmesi, ücretlendirilmesi ve en uygun kişi tarafından yapılmasının sağlanmasıdır. Temel amaç modern devletin tıpkı bir makine gibi çalışır hale gelmesini, “etkili” ve “verimli” olmasını sağlamaktır. Bu amaçları yerine getirecek kariyer sistemi üçlü sacayağı üzerinde yükselir:

- Sınıflandırma,
- Sınav/sertifikasyon,
- Kadro.

A. Sınıflandırma

Sınıflandırma, iş analizlerine ve işte çalışacaklarda aranılacak niteliklere dayalı olarak hizmetlerin ya da görevlerin gruplara ayrılmasıdır.¹⁶⁹ Sınıflandırmanın temel amacı, hizmetin özellikleri ile bu hizmeti yerine getirecek elemanların nitelikleri arasında ilişki kurmak ve uyum sağlamaktır.¹⁷⁰ Dolayısıyla geniş anlamda sınıflandırma, hizmete alma, yetiştirme, yükselme, ücretlendirme vb. koşullar

¹⁶⁷ Kadro istemi/kariyer sistemi tartışması için ayrıca bkz: Aytül Güneşer Demirci, *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2009.

¹⁶⁸ A.k., s.202.

¹⁶⁹ O. Glenn Stahl, a.k., s.146.

¹⁷⁰ İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:64, S:1, Ocak-Mart 2009, s.215.

bakımından aynı konumda bulunan personel ile benzer nitelikleri bakımından bir araya getirilmiş hizmetler toplamı¹⁷¹ olarak tanımlanabilir.

1. Bilimsel Yönetim Anlayışı ve Sınıflandırma

Sınıflandırmanın ortaya çıkışı bilimsel yönetim anlayışının iş standartları geliştirme, bilimsel yönetim sistemi kurma arayışları sonucudur. Esas olarak emeğin niteliksizleştirilmesi ve işin değersizleştirilmesine dayanan bilimsel yönetim anlayışı¹⁷² emeğin yerine sistemi öne çıkarır. W.Taylor'a göre geçmişte insan değerliydi fakat gelecekte sistem öncelikli olacaktır.¹⁷³ Asıl olan kişisellikten uzaklaştırılmış, açık kurallara ve temel ilkelere dayanan bilimsel bir yönetimin kurulmasıdır.¹⁷⁴ İşgücünün kendisinden beklenen performansı gösterebilmesi ve maksimum verimle çalışabilmesi için her iş günü için yapması gereken işin analiz edilmesi, parçalanmış iş sürecini içeren yazılı direktifler hazırlanması, görev tanımlarının yapılması ve ulaşılabacak somut hedeflerin belirlenmesi gerekir.¹⁷⁵ Çünkü Taylorizm çıktı esaslı üretimi esas alır ve bu durum aynı zamanda üretimdeki emeğin homojenleştirilmesi amacını taşır.¹⁷⁶

Bilimsel yönetimin hayata geçebilmesi için zorunlu olarak sıralanan bu unsurlar aslında sınıflandırma ilkesinin de unsurlarıdır. Yani hizmet sınıflandırması etkili ve verimli yönetim anlayışının çok önemli bir parçası, olmazsa olmazdır. Personelin sahip olması gereken niteliklerden, yürüteceği görevlere, çalışma koşullarına, ücretlendirilmesine kadar tüm bilimsel yönetim süreçleri sınıflandırma üzerine inşa edilir. Dolayısıyla sınıflandırma ilkesi Amerika kökenlidir ve burada hem özel sektörde hem de kamu personel rejiminde uygulanmıştır.

2. Dünyada Sınıflandırma

Kamu personel rejiminde sınıflandırma ihtiyacına ilişkin düşünceler Amerikan Senatosunda 19. Yüzyılın ikinci çeyreğinden sonra dile getirilmeye

¹⁷¹ Hayrettin Kalkandelen, *a.k.*, s. 58.

¹⁷² Tülin Öngen, *Prometheus'un Sönmeyen Ateşi Günümüzde İşçi Sınıfı*, *a.k.*, s.152-153.

¹⁷³ Frederick Winslow Taylor, *Scientific Management (Comprising Shop Management, The Principles of Scientific Management Testimony Before the Special House Committee)*, Harper&Brothers Publishers, New York, 1947, s.7.

¹⁷⁴ *A.k.*, s.7.

¹⁷⁵ *A.k.*, s.39.

¹⁷⁶ M. Aglietta, *a.k.*, s. 113.

başlansa da kamu personeli için ilk sınıflandırma planı 1912 yılında Şikago şehir yönetimi tarafından hazırlanmış ve daha sonra Amerikan Kongresinde “Verimlilik Bürosu” tarafından son şekli verilen sınıflandırma kanunu 1923 yılında kabul edilmiştir.¹⁷⁷

Amerika’da sınıflandırma sadece hizmete uygun personeli seçme ya da modern bir yönetim kurma amacıyla uygulamaya konmamıştır. Asıl amaç kamu yönetiminin rasyonalize edilmesini, verimli ve ekonomik çalışmasını sağlamaktır.¹⁷⁸ Yani sınıflandırma, sadece kamu personel rejiminin iyileştirilmesinde değil aynı zamanda kamu yönetiminin verimli kılınmasında da bir araç olarak kullanılmaktadır.

Sınıflandırmanın verimliliği artıracığı yönündeki inancı destekleyen iki önemli yönü vardır. Birincisi, iş analizleri ve görev tanımları sayesinde işe en uygun adamın bulunmasına olanak tanıyacak olmasıdır. İkincisi ise “eşit işe eşit ücret” uygulamasına zemin oluşturacak olmasıdır.¹⁷⁹ Bu her iki uygulama bilimsel yönetimin de vazgeçilmezleridir.

Amerika’da sınıflandırma ilkesinin hayata geçirilmesi sonrasında yapılan iş analizi, görev tanımlaması çalışmalarına sendikalar başlangıçta şüpheli yaklaşmışlardır. Fakat daha sonra söz konusu tanımlama ve kurallara bağlamanın toplu pazarlık sürecinde kendileri için sağlam bir zemin oluşturduğunu görüp sınıflandırma ilkesini benimsemişlerdir.¹⁸⁰ Taylorcu anlayışın hedeflediği “etkili” ve “verimli” yönetime ulaşmak için kullanılan sınıflandırma ilkesinin sendikalar tarafından da benimsenmesi çelişki değildir. Çünkü sınıflandırma sayesinde tüm işler ayrı ayrı analiz edilmiş ve her biri için görev tanımlaması yapılmıştır. İş süreçleri yazılı hale getirilmiştir.¹⁸¹ Tüm bu yazılı kurallar sendikalar için tam bir pazarlık zeminidir. Bu metinler üzerinden pazarlık yapılmakta ve toplu sözleşme bu metinlere göre bağtlanmaktadır.

Sınıflandırma sistemi her ülkenin kendi özgün koşullarlarına göre birbirinden farklılıklar gösterir. ABD’de sınıflandırma sistemi çok karmaşık ve oldukça

¹⁷⁷ O.Glenn Stahl, *a.k.* s.148-149.

¹⁷⁸ *A.k.*, s.148.

¹⁷⁹ Cemal Mihçioğlu, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırması*, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara, 1958, s. 6.

¹⁸⁰ O.Glenn Stahl, *a.k.* s.149.

¹⁸¹ Cemal Mihçioğlu, *a.k.*, s. 33-57.

ayrıntılıdır.¹⁸² Amerikan sınıf sisteminde en tepede genel çizelge (General Schedule) yer alır. GS-1'den başlayıp GS-15'e kadar yükselen bir tür derece sistemidir. Genel çizelge altında genel hizmet sınıfları (Occupational Group/Job Families) bulunur. Genel hizmet sınıfları (örneğin: muhasebe ve bütçe sınıfı/ Accounting and Budget Group), beyaz yakalılar (white collar) için (22) adet, beyaz yakalılar dışında kalanlar için (36) adet olmak üzere toplam (58) adettir. Bu sınıfların altında yüzlerce alt hizmet sınıfları (series/families) yer alır (örneğin: muhasebe alt sınıfı/ Accounting Series ya da bitki ve hayvancılık işleri grubu/ Plant and Animal Work Family). Her alt hizmet sınıfının altında da yine yüzlerce farklı pozisyonlar (pozition) yer alır. Çok karmaşık bir süreç söz konusudur. Ayrıntılı bilgiler içeren binlerce sayfalık doküman vardır. Her bir sınıf, alt sınıf, gruplar ve unvanlar tek tek tanımlanmış, iş analizleri ve bunlara dayalı görev tanımları yapılmıştır.

Fransa'da da ABD'ye benzer bir sınıflandırma sistemi uygulanmaktadır. Merkez düzeydeki memurlar 3 temel kategoriye ayrılırlar:¹⁸³

A kategorisi: (politika belirleyiciler ve üst düzey yöneticilikler)

B Kategorisi: (orta düzey memurluklar)

C Kategorisi: (Nitelik gerektirmeyen ya da az nitelik gerektiren memurluklar)

Söz konusu üç kategori tıpkı ABD'deki gibi alt hizmet sınıflarına (corps) ayrılmıştır. 2005 yılına kadar sayıları 700 olan bu hizmet sınıflarının sayısı 340'a indirilmiştir.

Almanya'da daha genel bir sınıflandırma anlayışı söz konusudur. Genel olarak hizmet sınıfları dört gruba ayrılmıştır:¹⁸⁴

- Basit hizmet sınıfı (A2-A6)

- Orta düzey hizmet sınıfı (A6-A9)

- Üst hizmetlere yardımcı hizmet sınıfı (A9-A13)

- Üst hizmet sınıfı (A13-A16, B1-B11)

Yukarıda sayılan genel hizmet sınıfları A1'den başlayıp A16'ya kadar derecelere ayrılmışlardır. Ayrıca üst düzey görevler B1'den B11'e kadar derecelendirilmiştir. Her bir derece kendi içinde kademeler barındırır. Derecelere

¹⁸² *Introduction to the Pozition Classification Standards*, www.opm.gov.tr., erişim tarihi:25/09/2014.

¹⁸³ *Republic of France Public Administration Country Profile*, United Nations, 2006., s. 16.

¹⁸⁴ *The Public Service In Germany*, www.bmi.bund.de, erişim tarihi: 11/09/2013.

giriş hizmet sınıflarına göre belirlenirken kademelerde ilerleme çalışma süresine bağlı olarak elde edilir.¹⁸⁵

3. Türkiye’de Sınıflandırma

1965 yılında yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan önce sınıflandırma ilkesi yasal seviyede hiç gündeme gelmemiştir.¹⁸⁶ 657 sayılı Kanunun en önemli özelliği kamu personel rejiminde “sistem” değişikliği önermesidir. Önerilen yeni sistem ise Amerikan tarzı sınıflandırma ilkesine dayanan bir kariyer sistemidir. Kanunun genel gerekçesinde yeni sistem şu şekilde ifade edilmektedir: *“Tasarının ‘sınıflandırma’ kısmı, Türk personel rejiminde önemli bir sistem değişikliği getirmektedir. Bu kısımdaki hükümlere göre, genel ve katma bütçeli kurumlarda, Devlet Kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler niteliklere, mesleklere ve Devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılacaktır. Sınıf, bu kurumlarda ortak yetişme ve meslek niteliklerini öngören hizmetler ile bu hizmetler için tespit edilen kadrolara atanan memurların toplamından meydana gelecektir. Böylece, Türkiye’de Devlet hizmeti düzensiz, karışık ve rastgele girilen bir çalışma alanı olmaktan çıkacak, belli esaslara dayandırılmış sınıfları olan bir meslek, bir ‘kariyer’ olacaktır. Giriş şartları, ilerleme ve yükselme imkanları ve maddi karşılıkları önceden belirtilmiş bir kariyer sistemi...”*¹⁸⁷ Gerekçede de açıkça belirtildiği üzere yeni bir personel sistemi getirilmektedir ve bu sistem, devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdığı değere göre sınıflandırılması anlayışı üzerine inşa edilen, kariyer sistemidir.

Kanunun temel ilkeler başlıklı 3. maddesinde sınıflandırma ilkesi şu şekilde tanımlanmıştır: *“Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve Devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmaktır.”* Buna göre kamu hizmetleri nitelikler, meslekler ve devlet için taşıdıkları değer esas alınarak sınıflandırılacaktı. Sınıflandırmanın temel amacı, personel arasında görevlerin düzenli bir şekilde dağılması, ödevlerin

¹⁸⁵ *The Federal Public Service*, Federal Ministry of the Interior, 2014, s. 83-87.

¹⁸⁶ Hikmet Baloğlu, *a.k.*, s. 25.

¹⁸⁷ Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, *Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1964, s. 7-8.

belirlenmesi ve yukarıdan aşağıya yetki-sorumluluk sisteminin kurulmasıydı.¹⁸⁸ Sistemin içeriğini dolduracak sınıflandırma da Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanacak tüzüklerle yapılacaktı. Omurgasını sınıflandırmanın oluşturduğu Kanunun (36) farklı yerinde sınıf tüzüklerine atıf yapılıyordu.¹⁸⁹ Kanuna göre memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri hazırlanacak tüzüklerle düzenlenecekti.¹⁹⁰

Memurlarla ilgili bu kadar önemli konuların idari karar niteliğindeki tüzük düzenlemelerine bırakılması iki önemli sonucu doğurdu. Birincisi, 1961 Anayasasının memurlarla ilgili temel konuların kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündeki kuralına aykırılık iddiası gündeme geldi. İkincisi ve daha önemlisi, memurların en temel hakları sınıf tüzükleri üzerinden sendika ve sivil toplum kuruluşlarının pazarlığına açılmış oldu.¹⁹¹ Bu şekilde memurların en temel haklarının idari düzenlemelere bırakılması ve sendikal pazarlık sürecine açılması aslında, Fordist birikim rejimindeki kamu emeğinin denetiminin (sendikaların görece güçlendirilmesi, toplu pazarlık sürecinde sendikal etkinliğin artırılması vb. yöntemlerle) “ücret ilişkisi” üzerinden yeniden kurulması anlayışına¹⁹² da uygundu. Bu yüzden sınıflandırma ilkesine dayalı kariyer sisteminin inşa çabalarıyla memur sendikacılığı çalışmalarının aynı zaman diliminde sürdürülmesi tesadüf değildir.

Kamu emeğinin ücret ve sosyal haklar ilişkisi üzerinden denetimine zemin hazırlayan sınıflandırma anlayışı Taylorizmle ivme kazanmış olmakla birlikte Fordist birikim rejiminin emek süreçlerinde de kendisine zemin bulmuş ve gelişmiştir. Çünkü Fordizm, Taylorizmin yerini almıştır.¹⁹³ Fordizm emekçiyi çalıştığı işe bağlar. Çalışanın işine bağlanması demek iş süreçlerinin ayrıntılı analizi, görev tanımlarının yapılması ve çalışanın masasına ya da görev yerine adeta “çakılması” anlamına gelir.¹⁹⁴ Çalışma koşullarının ayrıntılı kurallara bağlanması aslında dolaylı olarak

¹⁸⁸ Gilbert Williams “Bir Yabancı Uzman Gözüyle Türkiye’de Sınıflandırma Çalışmaları”, *Amme İdaresi Bülteni*, S: 3, Aralık 1965, s. 5.

¹⁸⁹ “Devlet Memurları Kanunu Çıktı”, *Amme İdaresi Bülteni*, S:1, Ağustos 1965, s. 2.

¹⁹⁰ Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, 14/7/1965 Gün ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesi ve Bir Kısım Hükümlerinin Kaldırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, Ankara, 1968, s. 3.

¹⁹¹ “Sınıflandırma Çalışmaları”, *Amme İdaresi Bülteni*, S: 2, Ekim 1965, s. 7-8., *Milliyet Gazetesi*, 15/04/1966, s. 2., *Milliyet Gazetesi*, 06/05/1966, s.3, *Milliyet Gazetesi*, 26/05/1966, s. 1.

¹⁹² M. Aglietta, *a.k.*, s. 135-213.

¹⁹³ *A.k.*, s. 116.

¹⁹⁴ *A.k.*, s. 118-119.

sendikalar için pazarlık zemininin oluşturulması demektir. Dolayısıyla Fordist birikim rejiminde sendikalaşma ve toplu sözleşme aracılığıyla emek gücünün denetimi ücret ilişkisi üzerinden kurulmuştur. Sınıflandırma da bu ücret ilişkisi için gerekli zemini oluşturur.

Sınıflandırma esasına dayalı olarak hazırlanan 657 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra kurumların yeni sınıflara ilişkin tekliflerini “*hizmetlerin kurum içinde birbirleriyle olan değer oranlarını matematik formüllerle belirterek*”¹⁹⁵ sunmaları için iki aylık süre verilmiş ve bu süre tekliflerin hazırlanması için yeterli olmamıştı. Bütün bir sistemin sınıflandırma üzerine kurulmuş olması, “teknik” ve uzun süreli çalışmayı zorunlu kılıyor bu durum, hem yeni getirilen sistemi açmaza sürüklüyor hem de Kanunun uygulanmasını geciktiriyordu.¹⁹⁶

Uygulanmaya çalışılan sınıflandırma anlayışının önemli diğer iki tehlikesi personel ihtiyacını artırması ve kastlaşmaya yol açmasıydı.¹⁹⁷ Sınıflara ait görev tanımlarının çok ayrıntılı yapılması sistemin esnekleşmesini neredeyse imkansız kılıyordu. Her çalışan sadece tanımlanmış görevlerini yerine getireceğinden, tanımlarda yer almayan her işin yerine getirilmesi yeni bir personel ihtiyacını doğuracak dolayısıyla bir kişi tarafından yapılan bir işin zamanla iki, üç ya da dört kişi tarafından yapılması gerekecekti. Sınıflar arası geçişe önemli engeller konulması da hem kurum içi hareket kabiliyetini çok azaltacak hem de kurumlar arası geçişi neredeyse imkansız hale getirip kurumsal kastlaşmaya yol açabilecekti.

Uygulamaya dair tüm sıkıntılar devam ederken Ankara Üniversitesinin açtığı dava üzerine Anayasa Mahkemesinin 04/02/1966 tarihli, E:1965/32 ve K:1966/3 sayılı Kararıyla¹⁹⁸ üniversitelerin Kanununun mali hükümleri kapsamına alınmasına ilişkin hükmü iptal ederken gerekçesinde memurların durumuna da değinmiş ve memur statüsünün Anayasa gereğince kanunla düzenlenmesi gerektiğini açıkça belirtmiştir. Bu Karar, Devlet Memurları Kanununun temel özlük haklarının düzenlenmesini tüzüklere bırakan hükümlerinin iptal edileceği beklentisine yol açmış ve Kanunun sınıflandırmaya ilişkin hükümlerinin yeniden düzenlenmesine karar

¹⁹⁵ 657 sayılı DMK Geçici Madde 1

¹⁹⁶ “Devlet Memurları Kanunu ve Sınıf Tüzükleri”, *Amme İdaresi Bülteni*, S: 7, Ağustos 1966, s. 8-9. Cahit Tutum, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 1, S: 1, Haziran 1968, s. 35-40., “Devlet Memurları Kanunu Hakkında”, *Amme İdaresi Bülteni*, S: 16, Şubat 1968, s. 8.

¹⁹⁷ “Devlet Memurları Kanunu ve Sınıf Tüzükleri”, Ağustos 1966, *A.k.*, s. 9.

¹⁹⁸ RG: 08/06/1966, 12317.

verilmiştir.¹⁹⁹ Bu amaçla 1966 yılında Devlet Personel Dairesi Başkanlığı bünyesinde “Dokuzlar Uzmanlık Komisyonu” adlı bir komisyon kurulmuş bu komisyon sınıf düzenlemesi başta olmak üzere Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapılması konusunda özel olarak çalışmaya başlamıştır.²⁰⁰

Dokuzlar uzmanlık komisyonu ağırlıklı olarak çalışmalarını hizmet sınıfları üzerinden sürdürmüş ve tamamlanan çalışmalar yayımlanmıştır.²⁰¹ Dokuzlar Komisyonu çalışma sonucunda “kurumsal” ve “kurumlar arası” olmak üzere toplam (231) adet hizmet sınıfı belirlenmiştir.²⁰² Ayrıca kurumlar tarafından önerilen (98) hizmet sınıfı ise komisyon tarafından kabul edilmemiştir.²⁰³ Komisyon tarafından kabul edilmeyen sınıflar da dikkate alındığında sınıflandırma çalışmaları sonucunda toplam (329) adet farklı hizmet sınıfı oluşturulması gündeme gelmiştir.

Dokuzlar Komisyonu çalışmalarını tamamlayarak (231) adet hizmet sınıfı önerisini Devlet Personel Heyetine sundu. Heyet tarafından bu sayı (42) adede indirilmiş ve Devlet Memurları Kanununu (42) adet hizmet sınıfını içerecek biçimde değiştirmek üzere hazırlanan kanun tasarısı taslağının Bakanlar Kuruluna sunulması kararlaştırılmıştı.²⁰⁴ Hazırlanan tasarıyla hizmet sınıflarının tüzükle düzenlenmesi yerine doğrudan Devlet Memurları Kanununun içine alınması; her sınıf için o sınıfa ait **görevler** (sınıfın görev tanımı, o sınıfta çalışacakların yapacakları asli işler vb), **nitelikler** (sınıf kadrolarına atanmak için gerekli öğrenim, sınav ve yaş şartı),

¹⁹⁹ Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, 1968, *a.k.*, s. 5-6.

²⁰⁰ *A.k.*, s. 3-4.

²⁰¹ *Dokuzlar Komisyonu Çalışmaları*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Başkanlığı Yayını (2 cilt), No. 19, Ankara, 1967.

²⁰² *A.k.*, s. 217-228. Belirlenen sınıflara bazı örnekler: Küçük İklim Rasat Hizmetleri Sınıfı, Müezzin-Kayyum Sınıfı, Mübaşir Sınıfı, Sıhhi Tesizat ve Kalorifer Bakım Onarım Hizmetleri Sınıfı, Binek Otomobili Şoförleri Sınıfı, Yabancı Dil Yazar Daktilo Hizmetleri Sınıfı, Vergiciler Sınıfı, Müzik Kopistleri Sınıfı, Opera Koro Hizmetleri Sınıfı, Mit Analiz Dokripto Hizmetleri Sınıfı, Astronomlar Sınıfı, Hidrografi Uzmanlığı Sınıfı, Balerinler Özel Sınıfı, Jeologlar Sınıfı, Planlama İhtisası Sınıfı, Yönetici Sınıfı, Sekreterler Sınıfı, Hekimler Sınıfı, Uzman Hekimler Sınıfı, İnşaat Mühendisliği Sınıfı, Makine Mühendisliği Sınıfı, Mimarlar Sınıfı...

²⁰³ *A.k.*, s. 212-216. Komisyon tarafından kabul edilmeyen kurumsal hizmet sınıflarına örnekler: İstatistik Memurları Sınıfı, Teknik İdareci Sınıfı, Hava Enformasyon Hizmetleri Sınıfı, Lokanta Hizmetleri Sınıfı, Yasama İcra Sınıfı, Sinema Teknisyenleri Sınıfı, Berberler Sınıfı, İnşaat Ustaları Sınıfı, Makine Kontrol Sınıfı...

²⁰⁴ Başbakanlık Devlet Personel Heyetinin 08/03/1968 tarihli ve 78 No’lu kararı, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, 1968, *a.k.*, s. 3-7. Dokuzlar Komisyonu çalışmasından sonra Heyet tarafından hazırlanan tasarının sınıflandırmada “meslek” birimini esas aldığı, kamu görevlilerinin her kurum için hazırlanacak yönetmeliklerde belirtilen görevleri yerine getirmek üzere sınıflara ayrılacağı, her kadro için istihdam şartlarını gösteren tip şartnamelerin hazırlanacağı ve bu özellikleri dolayısıyla tasarının Amerikan kadro sınıflandırmasına esas olan ayrıntılı bir sisteme yöneldiği yönündeki izlenimler için bkz: “Devlet Memurları Kanunu Çalışmaları”, *Amme İdaresi Bülteni*, S: 14, Ekim 1967, s. 1.

özellikler (adaylık süresi, hizmet içi eğitim şartı ve süresi, haftalık çalışma süresi, sınıf dereceleri, adaylık sonrası yeterlik sınavı şartı) ve **maaş gösterge rakamlarının** (sınıfa giren unvanların tek tek dereceleri, hizmet süreleri itibariyle derecelerde bekleme süreleri, unvanlar itibariyle yükselinebilecek en yüksek dereceler ve maaşa esas gösterge rakamları) ayrı ayrı belirlenmesi öngörülmüştür.

Tasarıda yer verilen sınıflandırma sistemi bugünkü kariyer uzmanlık sisteminin başlangıcı niteliğindedir. Bugün her bir kariyer uzmanlığın yönetmeliğinde maaşlar hariç, görevler, nitelikler ve özellikler tek tek düzenlenmektedir. Bu yüzden söz konusu taslaktaki hizmet sınıflandırmalarından bazıları ve bunların belirli özellikleri aşağıda sunulmuştur:²⁰⁵

Genel İdare Hizmetleri Sınıfı:

Görev: Devletin genel politikası içerisinde, kuruma verilmiş olan hizmetlerin sevk ve idare yetkisini haiz olmak ve sorumluluğu taşımak...

Nitelik: Üniversite veya yüksek okullardan mezun olmak, yapılacak yarışma ve yeterlik sınavında başarılı olmak, 30 yaşını doldurmamış olmak...

Özellik: Adaylık süresi iki yıl, adaylık süresinde hizmet içi eğitim ve eğitim sonunda yeterlik sınavına girmek zorunlu. Sınıf onbir dereceli, haftalık çalışma süresi en az kırk saat...

Gösterge tablosu: Onbir dereceli tablo, en düşük 225 (11. Derece Raportör Yardımcısı), en yüksek 1000 (1. Derece Müsteşar) gösterge rakamı.

Mali İdare Sınıfı:

Görev: Devletin gelir kaynaklarını bulmak, bütçe, kesin hesap, mali konularla ilgili diğer kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak...

Nitelik: Siyasal Bilgiler, Hukuk, İktisat vb. mezunu olmak, yapılacak yarışma ve yeterlik sınavında başarılı olmak, 30 yaşını doldurmamış olmak...

Özellik: Adaylık süresi iki yıl, adaylık süresinde hizmet içi eğitim ve eğitim sonunda yeterlik sınavına girmek zorunlu. Sınıf onbir dereceli, haftalık çalışma süresi en az kırk saat...

²⁰⁵ A.k., s. 39-125.

Gösterge tablosu: Onbir dereceli tablo, en düşük 235 (11. Derece Raportör Yardımcısı), en yüksek 1000 (1. Derece Müsteşar) gösterge rakamı.

Mühendislik-Mimarlık Hizmetleri Sınıfı:

Görev: Kurumlarda mühendislik veya mimarlık meslekleri ile ilgili bütün hizmetleri yapmak...

Nitelik: Mühendislik veya mimarlık diploması ve ruhsatnamesine sahip olmak. Yarışma ve yeterlik sınavı ya da yaş şartı öngörülmemiş

Özellik: Adaylık süresi altı ay, hizmet içi eğitim ve eğitim sonunda yeterlik sınavı söz konusu değil. Sınıf on dereceli, haftalık çalışma süresi en az kırk saat...

Gösterge tablosu: On dereceli tablo, en düşük 250 (10. Derece Mühendis), en yüksek 1000 (1. Derece Müsteşar) gösterge rakamı.

Teknisyenlik Hizmetleri Sınıfı:

Görev: Kurumlarda sanatları ile ilgili olarak ilk kademedeki ve mesleki yetkileri içinde üretim, yapım, bakım ve onarım hizmetlerini görmek...

Nitelik: Sanat enstitüsü veya kız enstitüsünü bitirmiş olmak. Yarışma sınavını kazanmış olmak, 30 yaşını tamamlamamış olmak.

Özellik: Adaylık süresi bir yıl, hizmet içi eğitim ve eğitim sonunda yeterlik sınavı söz konusu değil. Sınıf dokuz dereceli, haftalık çalışma süresi en az kırk saat...

Gösterge tablosu: Dokuz dereceli tablo, en düşük 155 (9. Derece Teknisyen), en yüksek 520 (1. Derece Baş Teknisyen) gösterge rakamı.

Yardımcı Hizmetler Sınıfı:

Görev: Kurumlarda her türlü resmi yazı veya dosyayı dağıtmak, müracaat sahiplerini karşılamak, yol göstermek...

Nitelik: İlkokulu bitirmiş ve askerlik yapmış olmak, yarışma sınavını kazanmış olmak, 35 yaşını tamamlamamış olmak.

Özellik: Adaylık süresi bir yıl, hizmet içi eğitim ve eğitim sonunda yeterlik sınavı zorunlu. Sınıf altı dereceli, haftalık çalışma süresi en az kırk saat...

Gösterge tablosu: Altı dereceli tablo, en düşük 70 (6. Derece Dağıtıcı, Müracaat Memuru), en yüksek 240 (1. Derece Baş Dağıtıcı, Baş Müracaat Memuru) gösterge rakamı.

Yukarıdaki sınıflandırma tablolarında açık biçimde görüldüğü gibi Devlet Memurları Kanunuyla uygulanmak istenen, Taylorcu görev tanımları ve sınıflandırmaya dayalı bir kariyer sistemi kurulmasıdır. Kariyer sistemi sınıflandırma ilkesi üzerine inşa edilmiştir. Görevlerin ayrıntılı biçimde tanımlanması, niteliklerin, hizmet içi eğitim koşullarının, yarışma ve yeterlik sınavı şartlarının belirlenmesi ve hepsinden önemlisi tüm memurların kendi sınıfları içindeki en yüksek dereceye kadar yükselebilmeleri imkanı kariyer sistemini oluşturur. Zaten halen yürürlükteki Devlet Memurları Kanununun 3. maddesinin B fıkrasında “kariyer” ilkesinin “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamaktır” biçiminde tanımlanmış olması da “kariyer” ilkesinin ancak sınıflandırma sayesinde tüm memurlara sınıflarındaki en üst dereceye yükselebilmeleri imkanı vererek hayata geçirilebileceğini işaret etmektedir. Fakat planlandığı biçimde sınıflandırma ilkesi hayata geçirilemediği için kariyer sistemi de hiçbir zaman kurulamamıştır.

“Sınıflandırma” dan neden vazgeçildiğini Cahit Tutum şu şekilde anlatmaktadır:²⁰⁶ “...Hareket noktaları Türkiye’de sınıflandırma tartışmalarının personel reformunu her seferinde bir çıkmaza soktuğu görüşüdür. Bu düşünce kabul edilince reformun geciktirilmesi suçunun faili de bulunmuş olmaktadır. Böylece mademki bütün kabahat sınıflandırmadır o halde ‘onsuz’ reform yapalım izlenimi uyandırılmaktadır. Aslında reddedilen şeyin ‘sınıflandırma’ değil çok sınıflı, ayrıntılı, kılı kırk yaran bir sınıflandırma olduğunu kabul etmek gerekir. Nitekim 1327 sayılı Kanun kabaca da olsa bir sınıflandırma yapmıştır.” Burada dikkat çekici olan sınıflandırmanın “ayrıntılı” ve “ayrıntısız/kaba” biçimde olmak üzere iki ayrı biçimde yapılabileceğinin düşünülmesidir. Oysa sınıflandırma, iş analizi ve görev tanımına dayanan Taylorcu bilimsel yönetim anlayışının esasıdır ve doğası gereği ayrıntılı olmak zorundadır.

1327 sayılı Kanun, ayrıntılı sınıf düzenlemesinin reformu önlediği anlayışıyla 657 sayılı Kanunda sekiz ana hizmet sınıfı belirlemiş ve esaslı başka değişiklikler

²⁰⁶ Cahit Tutum, “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 3, S: 3, Eylül 1970, s. 16.

yapmıştır. Yapılan değişiklikle 657 sayılı Kanunun sınıflandırma ilkesini düzenleyen 3/A maddesinde yer alan “*devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdığı değere göre sınıflara ayırmaktır.*” hükmündeki “devlet için taşıdığı değere” ibaresi çıkarılmış ve sınıflandırmanın kariyer esasına göre yapılmasının önemli bir ölçüsünden vazgeçilmiştir.²⁰⁷ Aynı düzenleme ile sınıflandırmanın nasıl yapılacağının belirlendiği 32. madde de önemli iki değişiklik yapılmış öncelikle kariyer sistemi için çok önemli olan “müşterek yetiştirme nitelikleri” ölçüsü maddeden çıkarılmış onun yerine “müşterek genel meslek nitelikleri” ölçüsü eklenmiştir.²⁰⁸ Ayrıca maddeye eklenen yeni fıkra ile memurların meslek niteliklerine göre gruplandırılmalarının Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanacak Meslek Gruplandırma Yönetmeliği ile yapılacağı kurala bağlanmıştır. Bu düzenleme ile yeni durumda sınıflandırmanın sekiz ana sınıfla kısıtlı olmadığı, bu ana sınıfların içinde kurumların ve mesleklerin özelliklerine göre ikincil ya da alt sınıfların kurulmasına imkân verileceği işaret edilmiş olmaktadır.²⁰⁹ Ancak bu düzenleme hiçbir şekilde hayata geçememiş, 1974 yılında 12 sayılı KHK²¹⁰ ile 32. madde tamamen yürürlükten kaldırılmış, sınıf sayısı dokuz olarak belirlenmiş ve daha sonra bu KHK’nın kanunlaşmasını sağlayan 15/05/1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanunla²¹¹ hizmet sınıfı sayısı ona yükseltilerek sınıflara halen yürürlükte olan son şekli verilmiştir.

1950’li yıllardan itibaren sürdürülen, sınıflandırma ilkesine dayalı kariyer sistemine geçiş çabası 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle fiilen, 1974 yılında 12 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle ise tamamen sona ermiştir. Kamu personel rejimi açısından planlanan “sistem değişikliği” gerçekleştirilememiştir. Sınıflandırma esasına dayanan kariyer sistemi yerine tekçi, korporatist, statüer bir kamu personel rejimi kurulmuştur.

B. Sınav ve Sertifikasyon

Kariyer sisteminde iş analizleri ve görev tanımları aracılığıyla yürütülecek görev ayrıntılı biçimde tanımlanırken bir taraftan da o görevi yerine getirecek kişinin

²⁰⁷ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, a.k.*, s. 222.

²⁰⁸ Cahit Tutum, 1970, *a.k.*, s. 16.

²⁰⁹ *A.k.*, s. 17.

²¹⁰ RG: 31/05/1974, 14901.

²¹¹ RG: 26/05/1975, 15247.

nitelikleri de tanımlanmış olmaktadır. Kamu hizmetine alınacaklarda ya da daha üst görevlere atanacaklarda aranılacak niteliklerin belirlenmesi o nitelikleri taşıyanlardan en uygun olanını seçmek için bir ölçümleme yapılmasını zorunlu kılar. Bu zorunlu ölçme aracı sınav ve sertifikasyondur. Kısaca kariyer sisteminde sınav, kariyer sistemine girmek, sisteme girdikten sonra yükselmek ya da görev değiştirmek söz konusu olduğunda adaylar arasından en “uygun” olanını seçme aracıdır.

Kamu hizmetine girişte sınav yönteminin uygulanması hem Hegel’in devlet-sivil toplum ayrılığı düşüncesinin bir ögesi olarak temel yurttaşlık hakkının kullanılmasını sağlamakta²¹² hem de kamu yönetiminin rasyonel biçimde işlemesine imkan tanımaktadır.²¹³ Bu iki yönlü etki, kariyer sistemine girişte ve bu sistem içinde yükselmede sınav uygulamasını yaygın bir biçimde kabul edilir kılmıştır.

Sınav süreci iki temel esasa dayanır:²¹⁴ 1) Seçim yapılacak mesleğin ya da görevin gereklerinin belirlenmesi (görev tanımları ve iş analizleri gibi yöntemler kullanılarak), 2) Görev gerekleri belirlenmiş meslek için seçim standartlarının (eğitim, yetenek, beceri vb) belirlenmesi. Seçme sürecinde amaç sadece boş olan kadronun doldurulması değildir. Önemli olan o işi en yüksek verimlilikle yerine getirecek ideal çalışanın bulunmasıdır.²¹⁵ Dolayısıyla iki temel esasın gerçekleştirilebilmesi için sınav sürecinin iki aşamada yürütülmesi gerekir. Birincisi sınava girecekler için ölçütler belirlenmesi, diğeri de sınav türlerinin belirlenmesi.

1. Sınava Çağrılacaklar İçin Ölçütler

Kariyer sistemine dahil olacaklar için yapılacak sınavlarda görevi yerine getirecek en uygun adayı bulabilmek için çeşitli ölçütler belirlenir. Bu ölçütlerin belirlenmesinde asıl olan yürütülecek görevdir. Kişiyeye değil, göreve göre ölçütler belirlenir.

a. Yaş Sınırı

Kariyer sistemine giriş için genellikle asgari ve azami yaş sınırları belirlenmektedir. Yaş sınırının belirlenmesinde meslek özelliği ile birlikte o mesleğin

²¹² Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, a.k., s. 76.

²¹³ O.Glenn Stahl, a.k., s. 67.

²¹⁴ A.k., s. 69.

²¹⁵ A.k., s. 69.

geleneği de önemli bir faktör olabilmektedir. Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe konulduğunda 40. maddesinin başlığı “Sınıflandırmada yaş” biçimindedir ve sınıf tüzüklerinde her bir sınıfa girmek için ya da sınıflar arasında geçiş yapabilmek için gerekli en küçük ve en büyük yaş hadlerinin belirtileceği kurala bağlanmıştır.

Kariyer sistemi belirli süreli mesleki eğitimi ve uyum sürecini gerektirir. Bu eğitim ve uyumun tam sağlanabilmesi mesleğe kabul edilecek adayların belirli yaş aralığında olması istenir. Bu yaş aralığı genellikle 18-21 alt sınırla başlayıp 35-50 üst sınırına çıkabilmektedir.²¹⁶ Hizmete giriş dışında kariyer basamaklarında yükselme için genellikle yaş şartı aranmaz fakat kariyer sisteminde yükselme için belirli süreli mesleki tecrübe gerektiğinden doğal olarak çalışanlar 35-40 yaşından sonra yükselme potasına girerler.

b. Cinsiyet

Kamu hizmetine giriş Hegel’den beri en temel yurttaşlık haklarından biri olarak kabul edildiği için hizmete girişte ya da görev içinde yükselmede cinsiyet ayrımı yapılması çok yaygın kabul görmez. Cinsiyet ayrımı daha çok yasal olarak değil de fiilen yapılır.²¹⁷ Belirli mesleklerde yeterince verimli olmayacağı düşüncesiyle ya da geleneksel olarak kadın çalışan işe alınmaz ya da üst düzey kadrolara atanmaz.

c. Tabiiyet

Modern devlet anlayışıyla birlikte kamu hizmetine giriş siyasi bir hak olarak ele alınmıştır ve kariyer sistemi içindeki kamu görevlisi sıfatını taşıma hakkı devletin vatandaşlarına verilmiştir.²¹⁸ Buna karşılık kariyer sistemi dışındaki bazı kamu görevlerine, sözleşmeli ve geçici statülü kamu görevlerine atanmada vatandaşlık şartı aranmayabilmektedir.²¹⁹

²¹⁶ A.k., s. 59.

²¹⁷ A.k., s. 61.

²¹⁸ A.k., s. 58.

²¹⁹ İpek Özkal Sayan, Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe. 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, Eylül 2011, s. 151.

d. Öğrenim Şartı

Kariyere girişte öğrenim şartı en önemli unsurlardan birisidir. Yaş sınırı, vatandaşlık, yabancı dil bilme gibi ölçütler bazen aranmayabilir ama belirli düzeyde öğrenim görmüş olma şartı her zaman aranır. Çünkü kariyer sistemi büyük ölçüde belirli öğrenim düzeyi üzerine inşa edilir. Sınıflandırmaya dayalı kariyer sistemi kurmayı amaçlayan Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe konulduğunda 41 inci maddesinin başlığı “Sınıflandırmada öğrenim derecesi” biçimindedir ve sınıf tüzüklerinde her bir sınıfa girmek için ya da sınıflar arasında geçiş yapabilmek için şart koşulacak yüksek öğrenim dereceleri ve gereksinim duyulması halinde okul isimleri ve öğrenim dalları sayılarak (benzer biçimde halihazırdaki kariyer uzmanlık yönetmeliklerine öğrenim dalları tek tek sayılmaktadır.) belirtileceği kural altına alınmıştır.

Öğrenim düzeyi konusunda temel tartışma kariyer meslekler için öğrenim düzeyinin uzmanlaştırılması/ genelleştirilmesi tartışmasıdır.²²⁰ Kariyer sisteminde çalışanların belirli bir alanda uzmanlaştıkları gerekçesiyle bu uzmanlık alanları konusunda öğrenim görenlerin hizmete alınmasının etkinliği artıracağı görüşü savunulmaktadır. Buna karşılık, kariyer sisteminde asıl olanın hizmet içinde yetiştirme ve gerekli mesleki eğitimleri memuriyete girdikten sonra alma olduğu anlayışında olanlar ilk defa kariyer sistemine alınacak personelin genel bir eğitim görmesinin yeterli olacağı görüşünü savunmuşlardır.

e. Belgelendirme

Kariyer sisteminde, ilk defa işe alınmada ya da görev ve unvan değişikliğinde adayların genel öğrenim diploması yanında bazı beceri ya da donanımlara sahip olması ve bunları belgelendirmesi istenir. Bir ya da birkaç yabancı dil bilmek, yüksek lisans yapmış olmak, belirli alanda uzmanlaşmış olmak, belirli süreli alan tecrübesine sahip olmak gibi beceri ve yetenekler öğrenim dışında sahip olunması istenen unsurlara örnek oluşturur.

2. Sınav Türleri

Kariyer sisteminde genel olarak iki türlü sınav yapılır: **Yarışma sınavı** ve **yeterlik sınavı**. Yarışma sınavı aslında bir tür eleme sınavıdır. Atama yapılacak kadrodan daha fazla sayıda aday başvuruda bulunmuşsa adayları elemek ve kadro

²²⁰ A.k., s. 56.

sayısına uygun hale getirmek için yarışma sınavı yapılır. Eğer aday sayısı atama yapılacak kadro sayısı ya da daha az ise en uygun adayı seçebilmek için yeterlik sınavı yapılır. Yeterlik sınavı, kamu görevine giriş dışında, kariyer mensubunun mesleki yeterliliğini ölçmek için de yapılır. Belirli süre ile kariyer içinde görev yapan meslek memurunun adaylık ya da yardımcılık statüsünün başarıyla tamamlanmasının ölçülmesinde; meslek memurunun daha yüksek dereceli bir kadroya atanmasında yeterlik sınavı ölçü olarak kullanılabilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilk halinde “yetişme ve deneme süreleri” başlıklı 42 nci maddede, gerektiren görevlerde sınıf tüzüğünde belirtilen derecelere yükselen devlet memurlarının 6 yıldan fazla olmamak üzere yetişme ve deneme süresi geçirebileceği ve bu sürenin sonunda yine tüzüklerinde belirlenecek koşullara göre (bugünkü tez yazma ve yeterlik sınavı benzeri koşullar) başarı sağlayamayanların tüzüklerinde belirlenen işleme maruz kalacakları esası benimsenmiştir.

Yarışma ve yeterlik sınavlarının yapılma yöntemleri görevin özelliklerine ya da mesleğin geleneklerine göre farklılıklar gösterir. Genellikle yazılı ve sözlü olmak üzere iki tür sınav biçimi uygulanır.

a. Yazılı Sınav

Adayların kalem kâğıt kullanarak sınava alınmaları oldukça yaygın olarak kullanılan bir yöntemdir. Yazılı sınavın çok tercih edilmesinin birkaç sebebi vardır.²²¹ Her şeyden önce aynı anda çok fazla sayıda adayın sınavı bir arada yapılabilir. Yazılı sınav görece objektif bir değerlendirme olanağı sağlar. Tüm adaylar aynı sorulara verdikleri cevaplarla değerlendirilirler ve sınavı yapanın herhangi bir müdahalesi olmaksızın soru cevaplarlar. Bu tür kapalı uçlu sınavlar yanında açık uçlu ve subjektif olarak nitelenen²²² kompozisyon türünde yazılı sınavlar da vardır. Bu sınavların değerlendirilmesi zordur. Çünkü cevaplar açık uçludur, tek bir cevap anahtarı bulunmaz. Başarı ölçüsü değerlendirene göre değişir, bu yüzden sübjektif olarak nitelenir.

²²¹ A.k., s. 73-74. Norman J. Powell, *Personnel Administration in Government*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1956, s. 248-251.

²²² Nuri Tortop, a.k., s. 53.

Yazılı sınavlarda hangi bilginin ölçüldüğü, adayların cevaplamasının istendiği soru alanlarının neye göre seçildiği önemlidir. Kariyer sisteminde adayların girecekleri mesleğin temel alan bilgisi konusunda hazırlanan soruları cevaplamaları istenebileceği gibi mesleki bilgilerden uzak sadece adayın genel yetenek ve kültürünü ölçmeye yönelik yazılı sınavlar da yapılabilir.

Yeterlik sınavlarında yazılı sınav genellikle meslek memurunun adaylık ya da yardımcılık statüsünün sona erdirilmesinde kullanılan yöntemdir. Burada adaylar arasında bir yarışma söz konusu değildir. Önemli olan mesleki bilginin ölçülmesidir. Tüm adaylar başarılı olabilir. Ayrıca meslek memurunun kariyer basamaklarında yükselebilmesi için de yeterlik sınavı yapılabilir. Belirli süre ile (5-10 yıl) bir meslek dalında çalışan memur daha yüksek dereceli görevlere atanma konusunda “ehliyetini” ispat için yapılacak yeterlik sınavına girer ve başarılı bulunursa daha üst dereceli görevlere atanır.

b. Sözlü Sınav

Değerlendirilen adaylara kendilerini sözle ifade etmeleri şansı verilen ölçme yöntemine sözlü sınav adı verilir.²²³ Genellikle sınava ilişkin tüm aşamalar tamamlandıktan sonra en sonda sözlü sınav yapılır. Sözlü sınavda adayın alan bilgisinin yanında kendini ifade etme biçimi, özgüveni, dış görünüşü, mantık kurgusu, akıl yürütmesi gibi özellikleri değerlendirilir.

Sözlü sınavın uygulanması yazılı sınava göre daha kolaydır. Fakat değerlendirmede objektifliğin sağlanmasındaki zorluk bu yöntemin önemli bir dezavantajını oluşturur.²²⁴ Bu yüzden bazen sınavın görüntülü kayda alınması ya da sınava tarafsız gözlemcilerin girmesine olanak tanınması ya da soru ve cevapların önceden hazırlanıp değerlendirmelerin bunlara göre yapılması gibi yöntemler uygulanır.

3. Türkiye’de Memurluğa Girişte Sınav Sistemi

Türkiye’de memurların işe alınmasında sınav yapılması uygulaması yeni değildir. Memurin Kanununda memur olmak için en az ortaokul mezunu olmak gerektiği ve boş kadro sayısından fazla ortaokul mezunu aday varsa o zaman yarışma

²²³ O.Glenn Stahl, a.k., s. 75.

²²⁴ A.k., s. 76.

sınavıyla memur alınacağı kurala bağlanmıştır (Madde 4). Aynı Kanuna göre ilkokul mezunlarının her şartta sınavla işe alınması zorunludur.²²⁵

Barem kanunu olarak da bilinen 1939 tarihli ve 3656 sayılı Tevhid ve Teadül Kanunu da sınav şartına ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Kanunun 17. maddesinde ilk defa devlet memurluğuna atanacakların “müsabaka imtihanına” ve birden fazla aday bulunmadığı takdirde “ehliyet imtihanına” girip başarılı olmaları şart kılınmıştır. Böylelikle ilk defa tüm memurluklara giriş için “yarışma sınavı” ve boş kadro sayısı kadar aday olması halinde “yeterlik sınavı” şartı getirilmiş olmaktadır.²²⁶ Memuriyet kadroları dışında daimi ücretliler, müteferrik hizmetliler, geçici hizmetliler, yevmiyeli ve sözleşmeli personelin işe alınması konusunda Borçlar Kanununun “hizmet akdi” hükümlerine yani özel hukuk kurallarına göre işlem yapılmaktadır.²²⁷

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa kadar geçerli olan Memurin Kanunu ve barem kanunlarına topluca bakıldığında memuriyete giriş konusunda genel kuralların belirlendiği ve sınavla girişin ilke olarak benimsendiği ancak uygulamaya dair ayrıntılı düzenleme yapılmadığı için kurumların yarışma ve yeterlik sınavlarına çok başvurmayıp sınavsız memur almayı tercih ettikleri gözlenmektedir.²²⁸

Kariyer rejiminin en önemli parçalarından biri olan sınav sistemi 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilk halinde yeni inşa edilmek istenen sisteme uygun biçimde kurulmuştur. Söz konusu Kanuna bakıldığında sınav sistemi şu şekilde düzenlenmiştir (DMK Md:48-53):

- Kanunda memurluğa giriş için gereken genel şartlar belirlenmiş özel şartların belirlenmesi sınıf tüzüklerine bırakılmıştır.
- Memur olabilmek için yarışma sınavına katılmak genel olarak zorunludur. Sınav şartı bulunmayan görevler sınıf tüzüklerinde gösterilecektir.
- Yarışma sınavlarının düzenlenmesi ve yürütülmesi Başbakanlık Devlet Personel Dairesinin gözetimi ve denetimi altında yapılacaktır.

²²⁵ Nuri Tortop, *a.k.*, s. 51.

²²⁶ *A.k.*, s. 51., Cemal Mihçioğlu, “Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi”, *SBF Dergisi*, C: XIII, S: 1, Ankara, 1958, s. 109.

²²⁷ *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*, *a.k.*, s. 52.

²²⁸ Kurumlar –ılanların masraflı olması, -sınavsız işe alınan “mesleki öğrenim görmüşler”in kapsamının geniş tutulması, - bir kurumda bir kez sınav kazanmış olup da kadrosuzluktan atanamayanların bilahare atanmasında sınav şartı aranmaması gibi sebeplerle yarışma ve yeterlik sınavı yapmaktan kaçınmaktadır. *A.k.*, s. 53.

- Kurumlar arası sınıflara alınacak personel için yapılacak yarışma sınavları Başbakanlık Devlet Personel Dairesi tarafından kurulacak “sınav kurulları”na gerçekleştirilecektir.
- Kurumsal sınıflara alınacak personel için yapılacak yarışma sınavları kurumları tarafından kurulacak “sınav kurulları”na gerçekleştirilecektir.
- Her yarışma sınavının sonucu kazananların başarı sırasına göre Resmi Gazete’de yayınlanacaktır.
- Kurumların memur gereksinimleri başarı listesinde belirtilen sıraya göre kurumlarınca atamalar yapılmak suretiyle karşılanacaktır.
- Uygulamanın ayrıntıları DPD tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenecektir.

Temel ilkelerden de anlaşıldığı gibi sınıflandırma esasına ve merkezi personel örgütünün gözetimine dayanan yeni bir personel rejimi tasarlanmıştır. Kurumsal ve kurumlar arası olmak üzere ikili bir sınıflandırma sistemi ve bu sisteme göre tasarlanmış merkezi ve kurumsal işe alma biçimleri benimsenmiştir. Ancak bu kurgu hiçbir zaman gerçekleşme şansı bulamamıştır. Uygulamayı gösterecek yönetmelik yürürlüğe konulamamış ve nihayet 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla²²⁹ yapılan değişiklikle kurumsal sisteme dönüş yapılmıştır.²³⁰ Söz konusu düzenlemede memuriyete girişe dair genel bir tüzük hazırlanması bilahare her kurumun bu tüzüğe göre kendi kurumsal düzenlemesini yapması benimsenmiş, Devlet Personel Başkanlığının merkezi olarak sınav yapması uygulamasından vazgeçilmiştir.

1327 sayılı Kanunun öngördüğü tüzük hayata geçirilememiş ve 1972 yılında yürürlüğe konulan 2 sayılı KHK²³¹ ile memuriyete girişte sınav uygulamasına ilişkin kurallar yeniden belirlenmiştir. Yapılan yeni düzenlemede Devlet Memurları Kanununun 46. maddesi değiştirilerek ilk defa devlet memurluğuna atanacakların yarışma ve yeterlik sınavına girecekleri hükme bağlanmış ancak ikinci fıkrayla sınava girilmeyecek sınıflar için genel yönetmelik hazırlanacağı belirtilmiştir. Bilahare 1974 yılında genel yönetmelik²³² hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.²³³

²²⁹ RG: 14/08/1970, 13579.

²³⁰ Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 80.

²³¹ RG: 30/12/1972, 14407

²³² Devlet Memurluğuna Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği, RG: 29/01/1974, 14783.

Genel yönetmelik uygulamaya konulana kadar boşluk yaşanmış ve memuriyete giriş konusunda Devlet Memurları Kanunundan önceki uygulamaya devam edilmiştir.²³⁴

Genel yönetmelikle, memurluğa giriş için yeterlik ve yarışma sınavı yapılması kural olarak benimsenmiştir. Boş kadro sayısı kadar ya da daha az sayıda aday olması halinde yeterlik sınavı, boş kadro sayısından fazla aday olması halinde ise hem yarışma hem de yeterlik sınavı yapılacaktır. Genel idare hizmetleri sınıfına giren kadrolar için Mart, Temmuz ve Kasım aylarında olmak üzere yılda üç kez sınav yapılacaktır. Yeni düzenlemede çok fazla sayıda istisnaya yer verilmiştir. Öncelikle büyükelçilik, valilik, özel kalem müdürlüğü gibi kadrolar istisna olarak belirtilmiş; ayrıca teknik hizmetler sınıfı, sağlık ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı ve eğitim ve öğretim hizmetleri sınıflarında yer alan neredeyse belli başlı tüm unvanlar yeterlik sınavından muaf tutulmuş, boş kadro sayısından fazla sayıda aday olması halinde yarışma sınavı yapılacağı kurala bağlanmıştır. İstisna tutulan sınıf ve unvanlara bakıldığında neredeyse kadroların yüzde 70 kadarının sınav kapsamı dışında tutulduğu görülmektedir.

Yarışma ve yeterlik sınavlarının yazılı, sözlü, test, mülakat ve uygulamalı sınavlardan biri ya da birkaçı ile yapılması söz konusu olacaktır. Sınavların konuları şu başlıklar halinde belirlenmiştir (Genel yönetmelik, Md. 14):

- 1) İlkokul mezunlarına,
 - Sosyal bilgiler (yurttaşlık bilgisine ağırlık verilir)
 - Matematik
 - Türkçe-Kompozisyon
- 2) Ortaokul mezunlarına,
 - Sosyal bilgiler (yurttaşlık bilgisine ağırlık verilir)
 - Matematik
 - Türkçe-Kompozisyon
- 3) Lise ve dengi okul mezunlarına
 - Türkçe-kompozisyon,
 - Matematik (Edebiyat kolu)

²³³ Şevki Göğüşger, Mehmet Tıkman, *Personel Rejimi*, Devlet Personel Dairesi Başkanlığın Yayını, Ankara, 1980, s. 18.

²³⁴ Mehmet Aldan, “Türkiye’de Memur Seçiminde Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 12, S: 3, Eylül 1979, s. 28.

- Sosyal Bilgiler- Türk Devrim Tarihi
- 4) Üniversite ve yüksekokul mezunlarına,
 - Türkçe- kompozisyon
 - Kurumların görev özelliklerinin gerektirdiği ve kurumsal yönetmeliklerde belirlenmiş olan bilgiler.
 - Türk Devrim Tarihi

Sınav konularına bakıldığında genel kültür seviyesinin ölçülmesine yönelik konu başlıklarından sınav yapılması istendiği gözlenmektedir. Sadece yükseköğrenim mezunu olanların atanacağı kadrolar için mesleki özelliklerin gerektirdiği bilgilerin ölçülmesi ilkesi benimsenmiştir. Daha önemlisi sınavların geçerlilik süresine ve sadece yapıldığı kurum için geçerli olacağına ilişkin herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Bu durum kamu kurumlarının sadece kendi ihtiyaçları için değil başka kamu kurumları için de sınav açan hatta sadece “başarı belgesi veren” kamu kurumları biçimine dönüşmesine yol açmıştır. Özellikle belediyeler bu yöntemi sıklıkla kullanır hale gelmişlerdir.²³⁵ Yönetmelikte yarışma ve yeterlik sınavlarının hangi yöntemle (yazılı, sözlü, test, uygulamalı ya da bunlardan herhangi biri) yapılacağı konusunda özel düzenleme yapılmadığı ve kurumlara tam yetki verildiği için bazı kurumlar sözlü ya da mülakat sınavı yapar gibi gözükp aslında hiç sınav yapmadan başarı belgesi vermeye başlamışlardır.²³⁶

Memuriyete girişte haksız uygulamalar yapıldığı yönündeki şikâyetlerin artması üzerine Genel Yönetmelikte bir değişiklik²³⁷ yapılmış, yapılan değişiklikle sınav sonuçlarının sadece sınavı yapan kurum için ve sınavın yapıldığı dönemde geçerli olacağı kuralı getirilmiştir (Md. 4). Ayrıca yarışma ve yeterlik sınavlarının yazılı olarak yapılması zorunlu kılınmış ve bu sınavdan sonra ihtiyaç duyulması halinde ayrıca sözlü, uygulamalı ya da mülakat yapılabileceği belirtilmiştir. Fakat bu yeni düzenlemeler hayata geçme imkânı bulamadan yaklaşık bir ay sonra yürürlüğe konulan yeni bir Bakanlar Kurulu Kararıyla²³⁸ 01/01/1981 tarihine kadar ertelenmiştir. Bu erteleme ile şikâyete konu olan kurumsal başarı belgesi verme uygulaması aynı şekilde devam etmiştir.

²³⁵ A.k., s. 35.

²³⁶ A.k., s. 36-37.

²³⁷ 09/06/1979 tarihli ve 7/18321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik, RG: 28/11/1979, 16823.

²³⁸ 13/12/1979 tarihli ve 7/18432 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 26/12/1979, 16851.

1980 yılından sonra Devlet Memurları Kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır. 1982 yılında 2670 sayılı Kanunla²³⁹ ilk defa devlet memurluğuna girecekler için merkezi sınav zorunlu hale getirilmiş sınav sisteminin usul ve esaslarının yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.²⁴⁰ Yönetmelik 1983 yılında düzenlenerek yürürlüğe girse de aynı yıl Yönetmelikte yapılan değişikliklerle merkezi sistem uygulaması 1985 yılına kadar ertelenmiş ve bu arada 1984 yılında yürürlüğe konulan 243 sayılı KHK²⁴¹ ile yeniden kurumsal sisteme geçilmiş²⁴² ve kurumsal sistemin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar 1986 yılında yürürlüğe konulan genel Yönetmelikle²⁴³ belirlenmiştir. Bu düzenleme 1974 yılı düzenlemesiyle büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Yönetmelikle merkezi sınav yöntemi yerine kurumsal sınav yöntemi benimsenmiştir. Kurumlar tarafından yapılacak sınavların konuları merkezi olarak belirlenmiştir. Bu konular:

- Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi,
- Temel yurttaşlık bilgisi,
- Türkiye Coğrafyası,
- Türk kültür ve medeniyetleri,
- Türkçe-Kompozisyon,
- Matematik,
- Görevlerin özelliğine göre mesleki bilgiler.

Yönetmeliğe göre ilk ve ortaokul mezunları görevin özelliğine göre mesleki bilgiler dışındaki genel kültür ve genel yetenek mahiyetindeki konulardan sınav olacak, lise ve yüksek öğretim mezunları ise görevin özelliğine göre mesleki bilgilerden de sınava tabi tutulacaktır (Md. 15).

Memuriyete girişte sınav uygulaması aslında kural olarak Tanzimat'la birlikte başlamış ve Cumhuriyet'le de devam etmiştir. Burada dikkat çekici olan sınav uygulamasının kaymakam adaylığı, maliye müfettiş yardımcılığı, Dışişleri Bakanlığı aday meslek memurluğu gibi özel bir mevzuatla sınav koşulları düzenlemiş meslekler dışında çok yaygın olmadığı ya da formalite biçiminde olduğudur.

²³⁹ RG: 16/05/1982, 17696.

²⁴⁰ Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, a.k., s. 80-81.

²⁴¹ 29/11/1984 tarihli ve 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG: 12/12/1984, 18603.

²⁴² Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, a.k., s. 81.

²⁴³ "İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma İmtihanları Genel Yönetmeliği", 06/12/1985 tarihli ve 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 30/01/1986, 19004.

Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe konulmasından itibaren birkaç defa teşebbüs edilen fakat bir türlü hayata geçirilemeyen merkezi sınav uygulaması nihayet 1999 yılında bir yönetmelik değişikliği²⁴⁴ ile uygulamaya konulmuştur. Yapılan düzenleme, “merkezi yazılı” sınav ve “kurumsal sözlü” sınavla devlet memurluğuna atanmayı öngörüyordu. Merkezi sistem sadece yazılı sınav için düşünülmüş kurumlara sözlü yapma imkânı tanınmıştı. Ancak bu uygulama hayata geçmeden yeni bir yönetmelik değişikliği²⁴⁵ ile kurumsal sözlü imkanı kaldırılıp, merkezi sınavdan başarılı olanların Devlet Personel Başkanlığı tarafından ülke düzeyinde duyurulacak boş kadro ilanları için başvurmaları ve puan esasında Devlet Personel Başkanlığının merkezi olarak yerleştirme yapması ilkesi benimsendi. Aynı düzenlemede kurumların tüzük ya da yönetmelikle belirledikleri özel süreçleri korunarak kariyer mesleklere giriş merkezi sınav ve yerleştirme sürecinin dışında tutuldu.

Devlet memurluğuna giriş için ilk merkezi sınav 17/10/1999 tarihinde İlk Defa Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Seçme Sınavı (DMS) adı altında uygulanmış ve bu sınav sonuçlarına göre Devlet Personel Başkanlığı tarafından merkezi memur yerleştirmesi yapılmıştır.²⁴⁶ İlk merkezi sınav lisans mezunları için A düzeyi, ön lisans mezunları için B düzeyi, Ortaöğrenim mezunları için C düzeyi, İlköğrenim mezunları için D düzeyi olmak üzere dört ayrı düzeyde gerçekleştirilmiş ve tüm düzeyler için mesleki bir sınav yapılmayıp genel yetenek-genel kültür testi uygulanmıştır.²⁴⁷

Bugünkü tanımıyla (B) grubu kadrolar için DMS puanı esasında merkezi sınav ve merkezi yerleştirme yapılırken kariyer mesleklere giriş, her kurumun kendi mevzuatında şartlarını belirlediği özel yarışma sınavları sonrasında gerçekleştiriliyordu. 2001 yılında yeni bir yönetmelik yürürlüğe konularak²⁴⁸ her

²⁴⁴ “İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik”, 02/02/1999 tarihli ve 99/12377 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 22/02/1999, 23619 (mükerrer).

²⁴⁵ 11/10/1999 tarihli ve 99/13781 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 29/12/1999, 23921.

²⁴⁶ Devlet Personel Başkanlığı yerleştirmeleri, ilan edilen kontenjanlar, DMS’de başarılı aday sayıları vb. ayrıntılı bilgi için bkz. Süha Oğuz Albayrak, “Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları” yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s. 129-134.

²⁴⁷ <http://osym.gov.tr/belge/1-5732/1-genel-bilgiler-temel-ilke-ve-kurallar.html>, erişim: 20/10/2014.

²⁴⁸ “Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılan Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik”, 17/01/2001 tarihli ve 2001/2031 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 13/03/2001, 24341.

kariyer meslek için ayrı yapılan eleme sınavları birleştirildi. Yönetmelikle, kamu kurum ve kuruluşlarının özel yarışma sınavlarına tabi tutularak girilen mesleklere dair yardımcı, stajyer, meslek memuru, maiyet memuru vb. kadroları için yapılacak eleme sınavıyla ilgili genel ilkelerin belirlenmesi amaçlanmıştır. Söz konusu eleme sınavı, “Kurumlar İçin Merkezi Eleme Sınavı” (KMS) adı altında 2001 yılında gerçekleştirildi. Bu sınavla birlikte kariyer mesleklere giriş için uygulanan (KMS) ve kariyer dışında kalan memurluklar için uygulanan (DMS) olmak üzere iki ayrı sınav uygulanır hale gelmiştir.

2002 yılında yürürlüğe konulan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Yönetmelik²⁴⁹ ile merkezi sınav, merkezi yerleştirme ve kurumsal sınav yeniden düzenlemiştir. Yönetmelikle statü ayrımı (memur, sözleşmeli, işçi vb) gözetmeksizin atama yapılacak bütün kadrolar için gerekli olacak sınav sistemine ilişkin düzenleme yapıldığından adı “devlet memurluğuna” ya da “devlet hizmet ve görevlerine” giriş başlığı ile değil “kamu görevlerine” ilk defa atama başlığı ile düzenlenmiştir.

Genel yönetmelik kamu görevlerine girişte iki ayrı kategori belirlemiştir: A grubu kadrolar ve B grubu kadrolar (Md. 2). **A Grubu kadro**, özel yarışma sınavı sonucu girilen ve belirli yetiştirme programı sonrasında yeterlik sınavına tabi tutularak atama yapılan kadrolardır. Örneğin: Uzman yardımcılığı, müfettiş yardımcılığı, aday kaymakamlık vb. **B grubu kadro**, sadece merkezi sınav puanına göre atama yapılan, yardımcılık süreci, yeterlik sınavı söz konusu olmayan ve A grubu kadro dışında kalan tüm kadrolar B grubu kadrolardır. Örneğin: Mühendis, tekniker, şoför, bilgisayar işletmeni, hizmetli vb.

Kamu görevlerine ilk defa girecekler için iki ayrı kategori belirlenirken sınav süreci tekleştirilmiş, (DMS) ve (KMS) adı altında yapılan iki ayrı merkezi sınav Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) adı altında birleştirilmiştir. KPSS, A grubu kadrolara atanacaklar için ön eleme; B grubu kadrolara atanacaklar için ise seçme sınavı niteliğindedir.²⁵⁰ A grubu kadrolara atanacaklar için her yıl, B grubu kadrolara atanacaklar için ise iki yılda bir yapılır. Sınavda elde edilen puan iki yıl süreyle kullanılabilir. A grubu kadrolara sadece lisans diplomasına sahip olanlar atanabilir. B

²⁴⁹ 18/03/2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 03/05/2002, 24744.

²⁵⁰ Birgül Ayman Güler, Kamu Personeli, *a.k.*, s. 173.

grubu kadrolara ise kadronun unvan ve derecesine göre ortaöğrenim, ön lisans ya da lisans diplomasına sahip olanlar atanabilir.

A grubu kadrolara atanmada merkezi sınava dayalı kurumsal sınav uygulaması söz konusudur. Adaylar önce KPSS'den belirli puan türlerini elde ederler. Daha sonra bu puanlarla kurumların sınavlarına başvururlar. Kurumlar, atama izni alınmış boş kadrolarının en fazla yirmi katına kadar adayı kendi yapacakları yazılı ve/veya sözlü sınava çağırırlar. Sınav sonucunda başarılı olanların boş kadrolara atamaları yapılır.

B grubu kadrolarda adaylar öğrenim durumlarına göre sınava girer ve bir puan türü elde ederler. A grubu kadrolardan farklı olarak burada kurumsal sınav yapılması söz konusu değildir.²⁵¹ Adaylar öğrenim durumlarına göre elde ettikleri puan türlerini²⁵² kullanarak belirli tarihlerde Türkiye genelinde, Devlet Personel Başkanlığı tarafından planlanan ve ÖSYM tarafından ilan edilen boş kadroları tercih ederler. Aynı kadroyu tercih eden adaylar arasında en yüksek puana sahip olandan başlanarak boş kadrolara ÖSYM tarafından yerleştirme yapılır. Yerleştirilen adaylar ilgili kamu kurumuna yerleşti belgesiyle başvurur. Kurumda ayrı bir sınav yapılmaz. Sadece adayın kılavuzda ilan edilen koşulları taşıyıp taşımadığına bakılır ve aday şartları taşıyorsa ataması yapılır. Şartlardan herhangi birini haiz değilse ataması yapılmaz ve kadro Devlet Personel Başkanlığına sonraki kılavuzda ilan edilmesi için tekrar bildirilir.

Kamu personelini seçmek amacıyla yapılan sınavların konu dağılımına bakıldığında şu dikkat çekici olgu görülür: A grubu kadrolar için yapılan sınavda 1'den 120'ye kadar farklı puan türünün hesaplanmasına imkan verecek konu dağılımı söz konusudur.²⁵³ B grubu kadrolar için ise sadece genel yetenek ve genel

²⁵¹ Genel yönetmeliğin ek 6, 7 ve 8 inci maddeleriyle merkezi yerleştirmeye istisna getirilmiş; avukat, hazine avukatı, hukuk müşaviri, orman muhafaza memuru kadrolarıyla Orman Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğündeki mühendis kadrolarına atanmada KPSS (B) puan türü esas alınarak belirlenecek adaylar arasından **kurumlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınavla** atama yapılmasına imkan tanınmıştır.

²⁵² Yerleştirme işlemlerinde ortaöğretim mezunları için KPSSP94, önlisans mezunları için KPSSP93 ve lisans mezunları için KPSSP3 puan türü kullanılmaktadır. Bkz: <http://dokuman.osym.gov.tr/pdfdokuman/2014/KPSS1Tercih/KPSS2014-1TERCIHKILAVUZ2762014.pdf>

²⁵³ A grubu kadrolar için bazı konu başlıkları: Genel yetenek, genel kültür, hukuk, iktisat, işletme, maliye, muhasebe, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, ekonometri, istatistik, kamu yönetimi, uluslar arası ilişkiler bkz. 2014 KPSS tercih Kılavuzu, <http://dokuman.osym.gov.tr/pdfdokuman/2014/KPSS/2014KPSSLİSANSKİLAVUZU02052014.pdf>, 20/10/2014.

kültür konularına göre puan hesaplanır. Bu şu demektir: Mühendis, tekniker, çözümleyici, kütüphaneci, laborant, biyolog, kimyager, sosyolog, şoför, aşçı, teknisyen, hizmetli gibi kadroların tümünde hizmet ve görev özellikleri gözetilmeksizin sadece genel yetenek ve genel kültür puanı esasında boş kadrolara yerleştirme yapılır. B grubu kadrolara yapılacak personel alımlarında mesleklere ilişkin bilgilerin ölçülmesi söz konusu değildir. Gerekli sertifikaya ya da diplomaya sahip fakat hiç yemek yapamayan bir aday sayısal ve sözel becerisiyle Dışişleri Bakanlığında aşçı kadrosuna yerleşebilir. Sadece ehliyet sınavını geçmeye yetecek kadar araç kullanmış, ileri sürüş teknikleri vb konularında bilgisi ve araç kullanma tecrübesi olmayan bir aday Başbakanlıkta şoför kadrosuna yerleşebilir. Dolayısıyla belirli bazı meslekler dışında kamu hizmetlerine girişte görevin özelliğine göre bir ölçüm ve değerlendirme yapılmamaktadır. Aday, sadece genel yetenek ve genel kültür bilgisiyle memur olmaktadır. Adeta merkezi sınavın, genel yetenek ve genel kültür bilgisini, çoktan seçmeli sorularda doğru seçeneği işaretlemenin kutsanması söz konusudur.

Mesleki bilginin ölçülmesine, görev özelliklerine göre seçme yapılmasına imkân tanıyan sınav süreci A grubu kadrolar için geçerli olan süreçtir. Ön eleme sınavı adayların diplomalarına ve mesleklerin özelliklerine göre gruplara ayrılmıştır. Merkezi olarak yapılan sınavdan sonra kurumlarda da ayrıca sınav yapılır ve bu sınavlarda seçim yapacak olanla aday yüz yüze gelir. Merkezi yerleştirmeye göre daha ayrıntılıdır. İstenirse meslek özelliklerine göre en uygun adayın mesleğe alınması sağlanabilir.

C. Kadro

Kadro, kariyer sisteminin yapıtaşdır. Kariyer sistemi sınıflandırma ile birlikte kadro üzerinde yükselir. Bir işin ya da hizmetin sürdürülmesine ilişkin görevlerin, o görev için gereken unvanın, görevin gerektirdiği niteliklerin belirlenmesinde bir araçtır kadro.²⁵⁴ Kadro aynı zamanda görev yeridir, görevler varlıklarını ancak kadroların yapılarında sürdürürler.²⁵⁵

²⁵⁴ A. Hayrettin Kalkandelen, *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon*, TODAİE Yayını, Ankara, 1976, s.32.

²⁵⁵ A.k., s. 41., Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli*, a.k., s. 194.

Kamu çalışanına gördürülecek hizmet, kadro üzerinde somutluk kazanır. Her bir kadro potansiyel olarak işe alınacak bir personele işaret eder. Şüphesiz kurumlar tüm kadroları dolu biçimde çalışmazlar, kamu hizmetleri gereği ve bütçe olanakları çerçevesinde belirli ölçüde doldurulmuş kadrolarla çalışırlar.

1. Kadronun Özellikleri

Kadronun özellikleri çeşitli açılardan belirlenebilir. Kadronun kullanıldığı örgüt, tabi olduğu statü, kendisine yüklenen işlev vb. özellikler açısından belirleyici olabilir. Aşağıda temel bazı özellikler sıralanmaya çalışılmıştır.

Kadro örgütün kurucu unsurudur. Bir başka deyişle kamu örgütünün kurulması kadro ile tamamlanır. Kadro olmadan örgüt aktif hale geçemez, örgütün içi doldurulamaz. Kamu örgütü, görev yürüttüğü fiziksel yerleşke ve bu yerleşkede görev yapan çalışanlar aracılığıyla somutluk kazanır. Her bir çalışan da görevi ile ilişkisini kadrosu aracılığıyla sağlar.

Kadro esnektir. Kadronun sayısı ve bu kadrolarda görev yapacakların nitelikleri kurumun görev alanının özelliklerine göre farklılık gösterir. Hizmet özelliklerine göre örgütler kadro sayısını değiştirebilecekleri gibi kadronun unvanını dolayısıyla çalışacak olan personelin niteliklerini de değiştirebilirler.

Kadro görev yerine işaret eder. Her kurum, kuruluş aşamasında ya da faaliyetini sürdürürken hizmet gereklerini belirler. İşte belirlenmiş bu hizmetler kadro üzerinde somutluk kazanır ve o kadroda çalışacak personelin görevine işaret eder. Kadronun göreve işaret etmesi unvan aracılığı ile olur. Avukat kadrosunda çalışan personelin görev yaptığı kurumun muhatap olduğu davalara savunma hazırlayacağı, gereksinim duyulduğunda hukuksal görüş bildireceği vb görevler kadro unvanı dolayısıyla anlaşılır. Ya da tersinde söylenirse, avukat kadrosunda çalışan personele kurumun temizlik işlerinin ya da bahçe bakımının yaptırılmayacağı kadrosundan, taşıdığı kadro unvanından anlaşılır. Bu özelliğin doğal sonucu olarak kurumun temizlik işleri, hizmetli/hademe kadrosunda çalışana, bahçe bakım işleri bahçıvan kadrosunda çalışana yaptırılır.

Kadro mali yük içerir. Her kadro unvanına göre belirli bir mali yük gösterir. Dolayısıyla kamu kurumlarında kadro, bütçe sürecinin ayrılmaz parçasıdır. Yeni bir kadronun oluşması bazen sadece bütçeye ilave ödenek konulmasıyla tamamlanır.

Unvanın gerektirdiği nitelikler, o nitelikleri taşıyan adayların bulunma ve kurumda istihdam edilme güçlüğüne göre kadronun mali yükü artar ya da azalır. Çok yüksek bilgi, beceri ve donanım gerektiren mühendislik projesinde çalışacak bir mühendisin alacağı maaş dolayısıyla getireceği mali yük, özel nitelik gerektirmeksizin sadece beden gücüyle çalışan evrak dağıtıcısının getireceği mali yükten daha yüksek olacaktır.

Kadronun oluşturulması istihdamın niteliğine göre farklılık gösterir.

Kadronun oluşturulması, mevcudun artırılması yani olmayan bir kadronun ilave edilmesi ya da olan bir kadronun unvanının değiştirilmesi anlamına gelir. İstihdam türünün statü hukukuna ya da özel hukuka dayanması kadro oluşturulması sürecini önemli ölçüde etkiler. Özel hukuka dayalı bir istihdam yapılanması varsa kadro oluşturulması neredeyse bütçe süreciyle iç içedir. Her yıl bütçe hazırlanırken o yıl için hizmet birimleri esasında ihtiyaç duyulan kadrolar, getirdikleri mali yük itibariyle bütçede yer alırlar. Yeni bir kadro ihtiyacı varsa ilgili birimin o yılki bütçesine istenen kadronun ödeneğinin özgülmesi ile birlikte yeni kadro da oluşturulmuş olur. Bir sonraki yıl ya da birkaç yıl sonra ihtiyaç duyulmayan bir kadro söz konusu olduğunda bütçeden ödeneğinin kesilmesiyle birlikte kadro da ortadan kalkar. Statü hukukuna dayalı istihdam yapılanmasında kadro bütçe ile yine bağlantılıdır fakat bağlantı genellikle dolaylıdır. Statü hukukuna dayalı sistemlerde kadro, bütçeden ve ödenekten bağımsız biçimde (yani kurumun bütçesine o kadronun gerektirdiği mali yükü karşılayacak ödenek konulmadan), hizmet gerekleri göz önünde tutularak oluşturulur. Bu idari bir kararla olabilir, hükümet kararnamesiyle olabilir veya çok katı bir sistem söz konusuysa yasa ile yeni kadro oluşturulabilir. Bütçe konusunda söz sahibi olan merkezi otorite (maliye bakanlığı, hazine bakanlığı vb) kadro oluşturulmasına doğrudan müdahil olamıyorsa genellikle dolaylı olarak sürece dâhil olur. Oluşturulan kadronun kullanılması konusunda ön izin, bilgi verme vb. yöntemlerle çeşitli sınırlamalar getirebilir.

Kadro unvanı personele göre değil görevin özelliklerine göre belirlenir.

Kariyer sistemi görev esasında örgütlenir. Dolayısıyla görevin yerine getirilmesinde kullanılacak kadronun sayısı, unvanı, nitelikleri kişiye göre değil hizmet gereksinimlerine göre belirlenir. Diploma ya da sertifika kadro oluşturulması için tek başına yeterli değildir. Yeni bir kadro unvanı oluşturulması için belirli niteliklere

sahip personele gereksinim duyulması gerekir. Örneğin bir serviste teknisyen kadrosunda görev yapan personel daha sonra çevre mühendisliği bölümünden diploma almışsa fakat kurumda mühendise değil sadece teknisyene ihtiyaç varsa çalışanın yeni diploması doğrultusunda mühendis kadrosu oluşturulmaz. Çünkü asıl olan görev gerekleridir ve kariyer sistemi personele değil göreve odaklıdır.

Kariyer sisteminde sadece görev için gerekli kadrolar ve unvanlar oluşturulur. Ülkedeki eğitim-öğretim kuruluşlarının verdiği tüm diplomaların karşılığı olan kadro unvanlarının oluşturulması beklenemez. Bu durumun tersi de mümkündür. Eğer görev gerektiriyorsa diploma veya sertifika karşılığı olmayan bir kadro da oluşturulabilir.

2. Kariyer Sisteminde Kadronun Yeri

Kariyer sistemi sınıflandırma üzerine inşa edilmiştir. Her bir hizmet sınıfı da kadrolarla somutlaşır. Sunulacak kamu hizmeti ayrıntılı biçimde tanımlanıp analiz edildikten sonra görevlerin özelliklerine, o görevleri yerine getireceklerin niteliklerine göre sınıflar oluşturulur ve her bir sınıf için belirlenen hizmetleri yerine getirecek personel oluşturulan kadrolar kullanılarak çalıştırılır.

Kariyer sisteminde personel, sisteme kadrosuyla bağlanır. Çalışanın kadrosu hem onun özlük haklarını yani çalışırken ya da emekliliğinde elde edeceği gelirini hem de görevlerini belirler. Kariyer sisteminde kadrosuz bir çalışan düşünülemez. Kadro yoksa görev de yoktur. Her bir kadro unvanının görev tanımı ayrı ayrı yapılır ve özlük hakları da bu ayrıma göre belirlenir.

Kariyeri oluşturan basamaklar kadro sayesinde birbirinden ayrışır. Kadrolar arasındaki geçişler de bu ayrışmaya göre şekillenir. Geçişler katı kurallara bağlanabilirken esnek de bırakılabilir. Belirleyici olan kadronun unvanı ve o unvan için belirlenmiş niteliklerin taşınıp taşınmadığıdır.

Kamu hizmetinin yürütülmesinde görev alacak personeli hangi nitelikleri taşıması gerektiği kadro unvanına göre kararlaştırılır. Kariyer sistemi kişiyi değil sunulacak görevi esas aldığından kadro unvanı kişiye göre değil göreve göre belirlenir.

3. Türkiye’de Kadro Rejimi

Cumhuriyetin ilanından itibaren kadro süreci mali yönetimin sıkı denetimi altında varlık bulmuştur. Memurin Kanununda kadro sürecine ilişkin herhangi bir

kurala yer verilmemiş ve ilk kez 1452 sayılı Kanunla²⁵⁶ kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları bütçe dışında bir kanun ekinde bir araya getirilmiştir.²⁵⁷ Kanunun asıl amacı memur maaşlarının düzenlenmesi ve denkleştirilmesidir. Kadroların bir araya getirilmesi de maaş cetvelinin dereceler esasında skalasının oluşturulmasını sağlamak amaçlıdır. Nitekim Kanunun 16. maddesinde devlet bütçesinden maaş alanların kadrolarının “önceden olduğu gibi” bütçe kanunlarıyla belirleneceği kurala bağlanmıştır.²⁵⁸ Bunun dışında ayrıca her yıl bütçe kanunları ekinde daimi hizmetlileri gösteren (D) cetveli kadrolarıyla, geçici hizmetlileri gösteren (E) cetveli kadroları da bulunmaktadır.

Kamu kurumlarının kadrolarının oluşturulması ya da kaldırılmasından başka söz konusu kadroların kullanımına ilişkin kurallar da bütçe kanunu ile konulmaktadır. İlk defa 1931 yılı Bütçe Kanununun²⁵⁹ 16. maddesiyle “**mevkuf**” yani “**tutulu kadro**” kavramı kullanılmış ve kurumların kadro kullanımlarına sınırlama getirilmiştir. Bütçe Kanununa göre kurumlar, 1452 sayılı Kanunla kendilerine verilmiş kadrolardan (L) cetvelinde derece, unvan ve maaşları gösterilmiş olanları o yıl için kullanamayacak, (L) cetvelinde yer almayan kadrolar kurumların 1931 yılı fiili kadrolarını oluşturacaktır. Bütçe kanunu eki (L) cetvelinde gösterilen kadrolar tutulu durumda olup kamu kurumları bu kadrolarını söz konusu cetveldən çıkarılıp serbest hale getirilmedikçe kullanmamaktadır. Böylelikle serbest ve tutulu kadro uygulaması fiilen başlamış olmakta ve mali yönetim kadro sürecini sıkı biçimde denetim altına almış olmaktadır.

Kadro rejimi açısından 1931 yılı bütçe kanununun iki temel özelliği göze çarpmaktadır: Birincisi, “mevkuf (tutulu) kadro” kavramı ilk kez 1931 bütçe kanunu ile kullanılmıştır. İkinci olarak, günümüzde bütçe ile belirlenen açıktan atama izni sürecinin ilk hali (L) cetveli uygulamasıdır.

3656 sayılı Kanunla yine maaş düzenlemesi yapılırken kadro cetvelleri de düzenlenmiş ve 1452 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ama kadro süreci açısından herhangi bir değişiklik olmayıp, bütçe kanunlarıyla kadro süreci

²⁵⁶ 18/05/1929 tarihli ve 1452 sayılı *Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun*, RG: 30/06/1929, 1229.

²⁵⁷ Hikmet Baloğlu, *a.k.*, s. 2.

²⁵⁸ 1452 sayılı Kanun 16. Madde: “Devlet teşkilatına dahil olup umumi bütçeden tahsisat veya ücret alanların kadroları kemakan bütçe ile tayin olur.”

²⁵⁹ 19/07/1931 tarihli ve 1848 sayılı *1931 Mali Senesi Bütçe Kanunu*, RG: 25/07/1931, 1856.

belirlenmeye devam etmiştir. Sadece Kanunun geçici 11. maddesiyle kamu kurumlarının tutulu kadrolarının ekli 3 sayılı cetvelde gösterildiği ve bu cetvelin 1939 yılı bütçe kanununa eklenecek (L) cetvelinin yerine işlev göreceği kurala bağlanmıştır.

1951 Bütçe Kanununa eklenen (S) cetveliyle Diyanet İşleri Başkanlığı için ücretli statüde **hayrat hademesi** kadroları oluşturulmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe konulmasına kadar kadro rejimi genel personel rejiminin bir unsuru olarak değil maaş rejiminin ya da mali yönetimin bir unsuru olarak ele alınmıştır. 1965'e kadar, bütçe kanunları dışında kadro rejimini düzenleyen iki Kanun da (1452 ve 3656 sayılı kanunlar) maaş kanunudur. 657 sayılı Kanunla bütün bir sistem değişikliği ile sınıflandırmaya dayalı kariyer sisteminin inşası planlandığından ve bu planın gerçekleşmesinde kadro sistemi çok önemli bir görev üstleneceğinden, kadro rejiminin mali yönetimden koparılması hedeflenmiş, maaş kanunu ya da bütçe kanunundan bağımsız müstakil bir kadro kanunu ile kadro rejiminin düzenlenmesi öngörülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunun ilk halinde kadro rejimi "sınıflandırma" genel başlığı altında düzenlenmiş ve rejimin genel ilkeleri şu şekilde belirlenmiştir (33, 34, 35 ve 39 uncu maddeler):

- Kanuna tabi tüm kurumlarda devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler için görev yeri belirtilerek kadrolar belirlenecektir.
- Kadrolar dışında kimse çalıştırılmayacaktır. Memurlarla birlikte sözleşmeli personel ve yevmiyeli personelin de kadroları kadro cetvellerinde gösterilecektir.
- Kadro rejimini düzenlemek üzere müstakil bir Genel Kadro Kanunu yürürlüğe konulacak ve bu kanunla görev yeri belirtilerek belirlenen kadrolara atanan memurlar başka bir yerde çalıştırılmayacaktır.
- Yeni kadrolar ilgili kurum, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin ortaklaşa kararı ile ve her kadronun görev yeri belirtilerek oluşturulacaktır.
- Sınıflar dışında kadro oluşturulamayacaktır.
- Genel kadro kanunu tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulacaktır. Kanunun değişikliğinde de aynı yönteme uyulacaktır.

Genel ilkelere bakıldığında kariyer sisteminin tipik özellikleri dikkati çeker: Kadroların görev yerlerinin önceden belirlenmesi, kadrosu ve görev yeri dışında memur çalıştırılamaması, genel kadro kanununun bütçe sürecinden ayrılması, kadronun sınıfın ayrılmaz parçası olması ve sınıfı dışında kadro oluşturulamaması.

Sınıflandırma anlayışına dayalı kariyer sisteminin kurulması hedefi gerçekleştirilemediğinden kadro rejiminde de Devlet Memurları Kanunundan önceki yapıya dönmüştür. 657 sayılı Kanunun çok önemli bir parçası olan ve kariyer sistemini tamamlaması beklenen Genel Kadro Kanunu,²⁶⁰ kariyer sisteminden vazgeçişle birlikte 1970 yılında ancak yürürlüğe konulabilmiş ve yeni bir personel rejiminin düzenleyici aracı olmak yerine “intibak kanunu”na indirgenmiştir. Kanun, intibaklarda, yani yeni memuriyet statüsüne uyumlaştırma işlemlerinde, devlet memurları için kullanılacak kadroları kurumlarına göre sınıflarını, derecelerini ve kadro sayılarını saymak suretiyle göstermiştir.²⁶¹ Kanun kadro sürecine ve usulüne ilişkin düzenlemelere yer vermemiştir.²⁶² Sadece intibak işlemlerinde kullanılacak kadroları belirlemiş ve bu kadrolardan kullanılmayanların tutulu (bloke) sayılacağını, tutulu kadroların serbest bırakılmasının Devlet Personel Dairesiyle Maliye Bakanlığının olumlu görüşüyle mümkün olabileceğini belirlemiştir.

1970 yılında 1327 sayılı Kanunla Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerden birisi de kadro rejimiyle ilgili olmuş, Devlet Memurları Kanununun 33. maddesinde yapılan değişiklikle kadroların bütçe kanunlarında düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak kadroları bütçe kanunlarına devretmeyi öngören bu Kanun, sınıflandırmaya dayalı kariyer sisteminden tamamen vazgeçilmediğini işaret etmek üzere kadrolara ilişkin görevler, yetki ve sorumluluklar, görevleri yerine getireceklerde aranacak niteliklerin çalışma yönetmeliklerinde gösterileceğini hüküm altına almıştır. Yapılan bu düzenleme hiç hayata geçme imkânı bulamamıştır. Düzenleme, önce 1972 ve 1973 yılları Bütçe Kanunlarıyla ertelenmiş daha sonra 1974 yılında yürürlüğe konulan 12 sayılı KHK²⁶³ ve bu KHK’nın değiştirilerek kabulüne ilişkin 1897 sayılı Kanunla²⁶⁴ DMK’nın 33. maddesinde yapılan değişikliklerle hem kurumların görev ve

²⁶⁰ 31/07/1970 tarihli ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu, RG: 15/08/1970, 13580.

²⁶¹ Şükrü Bodur, *Personel Hakları ve İntibaklar*, Garanti Matbaası, İstanbul, 1970, s. 102.

²⁶² Uğur Ömürgönülşen, “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi (I)”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 5, S: 1-2, 1987, s. 88.

²⁶³ 30/05/1974 tarihli ve 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG: 31/05/1974, 14901.

²⁶⁴ 15/05/1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanun, RG: 26/05/1975, 15247.

çalışma yönetmelikleri hazırlamasından hem de kadroların bütçe kanunlarına eklenmesinden vazgeçilmiştir. Yapılan yeni düzenlemede kadroların çıkarılacak genel kadro kanununda yer alması öngörülmüştür.

1971 yılı Bütçe Kanunu²⁶⁵ kadro rejimi açısından oldukça önemlidir. Fordist ve tekçi nitelikli personel rejimine geçişin göstergesi olarak, bütçe kanunları ekinde 1930’lu yıllardan beri yer alan ve statü hukuku dışında bulunan geçici nitelikli kadrolar (barem dışı ücretli memurlar, geçici hizmetliler vb) için özgülenen (D), (E) ve (S) cetvellerine yer verilmemiştir. Ayrıca Genel Kadro Kanunu ile belirlenmemiş olan ve kısaca “kadro usulü” olarak kabul edilen kadro oluşturulması, kurumlara özgüleme, değişiklik gibi yöntemler bütçe kanununda belirlenmiştir. Aynı Bütçe Kanunu 1931’den beri uygulanan ve mali yönetimin kadro rejimini doğrudan denetim altında tutmasını sağlayan (L) cetveli (tutulu kadroları gösteren cetvel) uygulamasına son vermiştir. Ancak mali yönetim kadro rejiminin denetiminden vazgeçmemiş ve tutulu kadrolar yerine “Torba Kadro” adı altında yeni bir denetim aracı getirmiştir.²⁶⁶ Kamu kurumlarının ilave kadro ihtiyaçları Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu Kararıyla kurumlara özgülenen kadrolarla karşılanmaktadır.

1972 yılı Bütçe Kanununda²⁶⁷ da kadro rejimi açısından önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bütçe kanunu ile boş kadroların kullanılmasına izin verilmesi, yine boş kadrolarda sınıf, derece ve unvan değişikliği yapılması Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşüne bağlanmıştır. Kurumlara kadro ihdası ise yine iki kurumun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu Kararıyla mümkün kılınmıştır.

1971 yılından itibaren devam eden kadro usulünün (kadroların iptali, ihdası, değişikliği vb. yöntemleri) bütçe kanunlarıyla düzenlenmesi uygulamasına 1984 bütçesinde son kez yer verilmiştir. 1983 yılı sonunda yürürlüğe konulan 190 sayılı KHK²⁶⁸ ile kamu kurumlarının kadroları genel olarak düzenlenmiş ve kadroların

²⁶⁵ 28/02/1971 tarihli ve 1376 sayılı 1971 Yılı Bütçe Kanunu, RG: 01/03/1971,13765.

²⁶⁶ Kurumlara ihtiyaç duymaları halinde torba kadrolardan kadro tahsis edilmesi öngörülmüştür. Ancak kadro tahsisi yapılması şu dört kurala bağlanmıştır: “a) Hizmetin görülmesinde mutlak zorunluluk bulunması, b) İhtiyaç duyulan kadroların diğer hizmetlerden yapılacak kadro aktarmaları ile karşılanamaması, c) Bu kadroların verilmesi konusunda Devlet Personel Dairesinin görüşünün mevcut olması, d) Maliye Bakanlığının olumlu görüşüne dayanılarak, Bakanlar Kurulunca karar verilmesi.” 1971 yılı Bütçe Kanunu md. 9.

²⁶⁷ 29/02/1972 tarihli ve 1567 sayılı 1972 Yılı Bütçe Kanunu, RG: 01/03/1972, 14115.

²⁶⁸ 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK, RG: 14/12/1983, 18251 (mük.).

iptali, ihdası, değişikliği gibi konular bütçe kanunu konusu olmaktan çıkıp özel mevzuata bağlanmıştır.²⁶⁹

Bütçe kanunları 1985 yılından itibaren kadro usulünü belirlemekten çekilmekle birlikte kadroların kullanımını açıktan atama izni uygulamasıyla denetim altında bulundurmaya devam etmiş ve bu uygulama günümüze kadar sürmüştür.

Kariyer, hem kavram boyutuyla hem de bir sistem olarak tanımlanıp, unsurları belirlendikten sonra bu sistemin dünyada nasıl uygulama bulduğu konusunun irdelenmesine geçilebilir. Bu inceleme, kariyerin tam olarak anlaşılması ve karşılaştırma yapılması açısından da zorunludur.

III. KARIYER SİSTEMİ ÜLKE UYGULAMALARI

Ülkelerin kamu personel rejimleri kendi özgün üretim ilişkileri ve düzenleme biçimleri esasında şekillenir. Sınıfsal çelişkiler, kendi tarihselliği içerisinde bulunduğu coğrafyanın yönetsel örgütlenmesini ve bu örgütlenmenin insan unsurunu oluşturan kamu personelinin istihdam koşullarını belirler. Bazı ülkelerde kamu personeli statü hukuku esasında, özel kanunlara bağlı olarak istihdam edilirken bazılarında belirli bir yasal düzenleme olmaksızın özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmaktadır.

Kariyer sisteminin ülke örnekleri bu çalışmada ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya ülkeleri üzerinden ele alınacaktır. ABD ve İngiltere kamu çalışanlarının özel hukuk hükümlerine göre istihdam edildiği; Almanya ve Fransa ise statü hukuku/özel hukuk esasında kamu istihdamı barındırdığı için tercih edilmiştir. Ülke uygulamalarının incelenmesinde “bütüncül” bir yaklaşım benimsenmiş ve söz konusu ülkelerin kamu istihdamı sadece federal düzey ya da sadece merkezi hükümet düzeyinde değil, tüm ülke düzeyinde, kamu istihdamının tamamını kapsayacak biçimde ele alınmıştır.

A. Federal Memur-Eyalet Çalışanları Ayrımı: Amerika Birleşik Devletleri

Sanayi devrimini hızlandıran önemli ülkelerden biri olan ABD’de yüzü piyasaya dönük, iktisadilik üzerine kurulu bir kamu yönetimi düzeni kurulmaya çalışılmıştır. Reform ve ilerlemecilik gibi akımlar sayesinde siyasetle bürokrasi ve

²⁶⁹ Uğur Ömürgönülşen, “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi (II)”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 6, S: 1-2, 1988, s. 127-137.

demokrasi ile verimlilik arasındaki ilişki sanayi kapitalizminin gereklerine uygun olarak düzenlenmiştir.²⁷⁰ Kamu yönetim sistemi bu felsefe ile kurulan ABD, federal bir devlet ve yönetim yapısına sahiptir.²⁷¹ Federal yapı içerisinde kamu çalışanları ve bu çalışanların tabi olduğu personel sistemi iki düzeyde ele alınabilir: Federal devlet ve eyaletler/yerel yönetimler. Kamu personelinin bu yönetsel düzeyler esastaki dağılımı aşğıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: ABD Kamu Personeli Dağılımı Tablosu (2014)²⁷²

Yönetsel Birim	Kamu personeli sayısı	Yüzde
Federal Devlet	2.792.736	15
Eyaletler	4.312.054	23
Yerel Yönetimler	11.933.783	62
Toplam Kamu Çalışanı	19.038.573	100

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi ABD’de kamu çalışanlarının çok büyük çoğunluğu, yaklaşık %85’i, federal devlet dışında, eyaletlerde ya da yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir. Fakat Türkiye’deki alan yazında ABD kamu çalışanlarının statüsüne ilişkin çalışmalarda genellikle federal düzey çalışanları esas alınarak değerlendirme yapılmaktadır. Oysa federal örgütlenmenin doğal bir sonucu olarak Amerika’da kamu personel sisteminin işleyişinde “ikili” bir yapı bulunmakta ve bu yapılar arasında farklılıklar göze çarpmaktadır. Dolayısıyla ABD’de tek bir memurluk sistemi değil birbirinden farklı ve birden fazla sistemin birlikte uygulanması söz konusudur.²⁷³ Bu yapı, federal düzey ve eyalet/yerel yönetimler düzeyi olmak üzere iki seviyede incelenebilir.

1. Federal Devlet Kamu Personel Rejimi

ABD’nin merkezi bürokrasisini temsil eden federal memurlar toplam kamu istihdamının yaklaşık %15’ini oluşturur. Toplam kamu istihdamına oranı görece az olmakla birlikte federal memurlar, genellikle alan yazında Amerikan kamu personel

²⁷⁰ Ozan Zengin, “Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri”, *Mülkiye Dergisi*, C:35, S: 273, 2011, s. 44-45.

²⁷¹ Uğur Ömürgönülşen, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri a.k.*, s. 315.

²⁷² <http://www.census.gov/govs/apes/>, erişim: 01/12/2014.

²⁷³ R.Paul Battaglio, Stephen E.Condrey, “Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No.2, June 2006, s. 119.

rejimini temsilcisi olarak kabul edilirler. Bu durum, merkez bürokrasisinin Amerikan kamu yönetim sisteminin kuruluşunda ve işleyişinde önemli bir role sahip olmasıyla açıklanabilir. Aynı zamanda ABD kamu yönetim sistemiyle paralel bir değişim çizgisi gösteren federal kamu personel rejiminin gelişimi yedi başlık altında dönemleştirilerek incelenebilir.²⁷⁴

Centilmenler Dönemi (1789-1829)

Bu dönem ABD’de federal devletin kuruluş aşamasında yaşanan ve politik katılımın oldukça sınırlı olduğu dönemdir. Nepotizm olarak da adlandırılan ve kamu görevlerine atamada kan bağına göre tercih edilmenin öne çıkarıldığı bu dönemde asıl olan en üst yöneticiye politik bağlılıktır. Yapılan atamalarda erkek, beyaz, iyi eğitim görmüş toprak sahiplerinden oluşan seçkinler tabakası üyeleri arasından seçim yapılması yaygındır.²⁷⁵

Halk Adamları (Kayırmacılık/Yağmacılık) Dönemi (1829-1883)

Başkan Andrew Jackson (1829-1837), dönemindeki seçilmişlerle işbirliği içinde yürüttüğü popülist politikalarla federal düzeyde kayırmacılık/yağmacılık sistemini (spoils system) getiren kişi olmuştur.²⁷⁶ Bu dönemde kamu görevleri, siyasilere yakın olanlara politik sadakatlerinin bir karşılığı olarak, ehliyet-liyakat ilkelerine bakılmaksızın, teklif edilmekte; kamu görevleri siyasi yandaşlar için “hak” olarak görülmekteydi.

Kayırmacılık döneminde, “kurumsallaşma” zorunlu görülmediği gibi bu tür girişimlerin “sıradan vatandaşlar”ın politik planlarının gerçekleşmesini önlemeye yönelik aristokratik çabalar olduğu kabul ediliyordu.²⁷⁷

Yağmacılık sistemi yarım yüzyıla yakın bir süre federal kamu örgütlenmesinin işleyişinde etkili olmuştur. Kamu görevlerine atanmada Başkana ya da güçlü Kongre üyelerine yakın olma neredeyse tek ölçü olduğu için bu dönemde

²⁷⁴ Michael E. Milakovich, George J. Gordon, *Public Administration in America*, Eleventh Edition, Wadsworth, Boston, USA, 2013, s. 286-288. Uğur Ömürgönülşen, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri a.k.*, s. 375-380.

²⁷⁵ Michael E. Milakovich, George J. Gordon *a.k.*, s. 287.

²⁷⁶ James MacGregor Burns, j.W. Peltason, vd., *Government By The People*, Prentice Hall, New Jersey, USA, 1998, s. 451.

²⁷⁷ Michael E. Milakovich, George J. Gordon, *a.k.*, s. 287-288.

federal kamu bürokrasisi normalin çok ötesinde politikleşmiş ve Başkanın isteklerine dayalı hale gelmiştir.²⁷⁸

İdealistler Dönemi (1883-1906)

Kamu görevine atanma talebi yerine getirilmeyen biri tarafından 1881 yılında Başkan James Garfield'e suikast düzenlenmesinden sonra kamu bürokrasisinde yağmacılık sisteminin ortadan kaldırılmasına dönük girişimler hızlanmıştır. 1883 yılında, kamu hizmetlerine girişin açık yarışma sınavı ile yapılmasını ve bu süreçten sorumlu olacak bağımsız bir komisyon (Civil Service Commission) kurulmasını öngören “kamu personeli yasası”nın (Civil Service -Pendleton- Act) yürürlüğe konulmasıyla yağmacılık dönemi sona ermiştir.

Kamu personeli komisyonunun kamu görevlerine atanmada objektif kurallar getirmesi bir taraftan işe giriş sürecindeki yolsuzlukları durdururken diğer taraftan sınavı geçen toplumun her kesiminden vatandaşların kamu hizmetine girişte eşit şansa sahip olmasına imkan tanımıştır. Kamu personeli komisyonu ayrıca politik baskılara karşı koymayı sağlayacak şekilde personel rejimini izole etmiştir. Kamu bürokrasisinde eşitlikçilik ve idealizm anlayışı üzerine kurulan yeni yapı federal düzeyden sonra eyaletler ve yerel yönetimlere de yayılmıştır.²⁷⁹

Verimlilik ve Bilimsel Yönetim Dönemi (1906-1937)

Siyaset yönetim dikotomisinin gündeme gelmesi ve kamu yönetiminde verimlilik tartışmaları, özel sektörde uygulanan “bilimsel yönetim” anlayışını kamu yönetiminde de uygulama çabalarına yol açmış bunun sonucunda, federal kamu personel rejiminde işleyişin liyakat sistemine (merit system) göre yürütülmesi gerektiği yaygın biçimde kabul görmeye başlamıştır.

Liyakat sistemi esas olarak kamu yönetiminde politik tarafsızlık ve verimlilik ilkelerine dayanmaktadır. Kamu yararına uygunluk, etik davranma, tarafsızlık ve yönetimde bilimsellik bu dönemin diğer baskın ilkelerindendir. 1900’lerde federal

²⁷⁸ Uğur Ömürgönülşen, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri a.k.*, s. 376.

²⁷⁹ Michael E. Milakovich, George J. Gordon *a.k.*, s. 287.

işgücünün sadece %45'i liyakat ilkesine göre istihdam ediliyorken bu oran 1930'da %80'e yükselmiştir.²⁸⁰

Kamu Yöneticileri Dönemi (1937-1955)

Başkan Roosevelt tarafından, federal bürokraside reform çalışması için oluşturulan komisyon tarafından 1937'de yayımlanan Brownlow Raporunda, Başkanının ve Amerika kamu yönetiminin üst düzey yöneticilerinin merkezileşme ve kamu hizmetlerinin konsolidasyonun sağlanması yönünde inisiyatif almaları gerektiği önemle vurgulanmıştır.²⁸¹ Çünkü bu dönemde kamu yönetimi, büyük bunalımın yol açtığı çöküntüyü telafi etme ve II. Dünya Savaşı için gereken alt yapıyı oluşturma konusunda öncülük görevi üstlenmişti.

Bu dönemde Yeni Düzen (New Deal) politikaları ile birlikte devletin işlevi yeniden tanımlanmış ve toplumsal refahın topyekun artışının sağlanması için devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesi gerektiği anlayışı genel kabul görmüştür. Devletin işlevlerindeki artışın yanında kamu personel rejiminin de bir istihdam aracı olarak kullanılması öne çıkmıştır. Bu çabaların kamu yönetimi için sonul hedefi bilimsellik ya da karlılık ilkelerinden çok “yönetmelik”tir.²⁸²

Profesyoneller Dönemi (1955-1995)

1955 yılında, federal memurluklara giriş sınavı (The Federal Service Entrance Examination) uygulamasına geçilmesiyle birlikte bir taraftan kamu hizmetlerine atanma esaslı bir ölçüye bağlanmış, diğer taraftan da profesyonelleşme olgusunun kamu yönetiminde yaygınlaşmasına zemin hazırlanmıştır. Mesleki uzmanlaşma olarak da adlandırılabilir profesyonelleşme, çalışanların kişisel mesleki geçmişlerine/öğrenimlerine uygun kariyer arayışlarına yanıt olarak görülmekle birlikte bu olgunun geleneksel kamu bürokrasisi içinde nerede oturması gerektiği önemli bir çatışma alanı olarak kendisini göstermiştir.²⁸³

Profesyonelleşmenin yaygınlaşması, özel sektör istihdamı da ölçü alınarak, kamusal istihdamda genel bir ücret artışına yol açarken, Amerikan personel rejiminin

²⁸⁰ A.k., s. 287-288.

²⁸¹ A.k., s. 288.

²⁸² Uğur Ömürgönülşen, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri a.k.*, s. 378.

²⁸³ Michael E. Milakovich, George J. Gordon *a.k.*, s. 288.

en esaslı unsuru olan “iş sınıflandırması”nda da çok özel ve dar kapsamlı tanımlamalar yapılmasına yol açmıştır. Bu durum bazen profesyonellerin kamu politikası oluşturma sürecinde, kamuoyu denetimi ve hesap verebilirlik ilkelerinden uzak biçimde, önemli ölçüde söz sahibi olmalarına da imkan tanımıştır.²⁸⁴

Profesyonellerin karar alma mekanizmasında belir ölçüde güç elde etmesi şu beş yolla olabilir.²⁸⁵ a) Bazı üst düzey kadrolara sadece belirli dalda öğrenim görenlerin (hukuk, siyaset, teknik vb) atanmasına olanak tanınması, b) Kamu kurumlarının yönetiminde ya da karar mercilerinde belirli meslek gruplarının söz sahibi olması (örneğin, Eğitim Bakanlığında öğretmenlerin, Teknik Kurumda mühendislerin, Sağlık Bakanlığında doktorların vb) c) Bazı profesyonellerin kamu kurumlarında mesleki bir belirleyicilik olmaksızın bulunması (tüm kurumlarda görev yapan bütçeciler, planlamacılar, personeller vb), d) Kamu bürokrasisi dışında bulunan meslek gruplarının bürokrasi içindeki meslektaşları aracılığıyla karar verme organları üzerinde etkili olması, e) Kamu kurumlarındaki profesyonellerin diğer kamu kurumlarında çalışan meslektaşları ile işbirliği yaparak belirli politikaların oluşturulmasında söz sahibi olması.

ABD federal personel rejimindeki profesyonelleşme liyakat sisteminin (merit system) doğal bir sonucudur.²⁸⁶ Liyakat sistemi, bürokrasiyi politik olmaktan uzaklaştırmak ve tarafsız olmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir. Pendleton yasası ve 1939-1940 yıllarında Hatch yasalarıyla bürokratların siyasetle iç içe olmasını yasaklamış ve tarafsızlıkları zorunlu kılınmıştır. Memurların tarafsızlaştırılması profesyonelleşmeyi ve mesleki standartları beraberinde getirmiş bu standartlar da yetenek, beceri ve uzmanlaşmaya odaklanmıştır.²⁸⁷

Profesyonelleşme olgusu yönetimde etkinlik ve liyakat ilkelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmışsa da ABD kamu personel rejiminde reformu savunanların mevcut yapıya ilişkin eleştirilerini yine bu olgu üzerinden yapmaktadırlar. Bu konudaki eleştiriler federal personel sisteminin çok fazla uzmanlaşmaya, hiyerarşik

²⁸⁴ A.k., s. 288.

²⁸⁵ A.k., s. 288.

²⁸⁶ N.Joseph Cayer, *Public Personnel Administration in the United States*, St. Martin's Press, New York, USA, 1975, s. 50.

²⁸⁷ A.k., s. 50.

ve görece kapalı-kurallı bürokratik yapıya dayandığı ayrıca kırtasiyeci bir nitelik taşıdığı yönündedir.²⁸⁸

Vatandaşlar, Uzmanlar ve Sonuç Odaklılık Dönemi (1995 ve sonrası)

İnternet teknolojisinin gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla elektronik ortamda kamu hizmetlerinin görülmesine zemin hazırlanmış; teknolojiye dayalı kamu hizmeti sunumu yeni bir dönemin önünü açmıştır. Bu dönem her şeyden önce sonuç odaklıdır. Sürekli haberleşme esasına dayandığı için açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik temel ilkelerdir. Bu ilkeler beraberinde kamu hizmetini muhataplarıyla yani vatandaşla birlikte görme anlayışını getirmektedir. Ayrıca yüksek teknoloji kullanımı alanında uzman, nitelikli personel gereksinimi doğurduğu için yeni dönem “uzmanlaşma” dönemi olarak da adlandırılmaktadır. ABD’de 2002’de yürürlüğe konulan “Elektronik Devlet Yasası” ile kamu kurumlarının birçok hizmetini elektronik ortamda sunması yaygınlaşmış ve vatandaşların bu kanalları kullanması teşvik edilmiştir. Ayrıca özel sektörün de internet üzerinden işlem yapması devlet tarafından teşvik edilmiştir. Bu gelişmeler sonrasında kamu kurumlarının sonuç odaklı ve piyasa esaslı örgütlenmesi çalışmaları yaygınlaşmıştır.²⁸⁹

ABD’de son dönemde kamu personel rejiminin özel sektör çalışma biçimine uyarlanması gerektiği anlayışı ağır basmaktadır. Bu anlayış, kamu personel rejiminin desantralizasyon ve deregülasyon gibi daha çok yetki devrine işaret eden ilkeler üzerine yeniden inşa edilmesi; küçültülmüş ve işletme tipi çalışan kamu örgütleri oluşturulması gerekliliğine vurgu yapmaktadır.²⁹⁰ Bu eleştiriler dolayısıyla kamu personel reformunu savunanların önerdiği temel reform başlıkları aşağıdaki gibi sıralanabilir:²⁹¹

- Merkeziyetçi bir yapı yerine adem-i merkeziyetçi personel rejiminin oluşturulması,
- Güvenceli liyakat sistemi yerine esnek (at will) istihdamın tercih edilmesi,

²⁸⁸ Battaglio and Conderey, *a.k.*, s. 118.

²⁸⁹ Michael E. Milakovich, George J. Gordon *a.k.*, s. 287-288.

²⁹⁰ James S. Bowman, Jonathan P. West, “Ending Civil Service Protections in Florida Government”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No: 2, June 2006, s. 139.

²⁹¹ Jungin Kim, J. Edward Kellough, “At-Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 34, No:3, September 2014, s. 219.; Steven W.Hays, Jessica E. Sowa, “A Broder Look at the “Accountability” Movement”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No: 2, June 2006, s. 102.

- Performansa dayalı ücret rejiminin yaygınlaşması,
- Verimli ve esnek örgütlenme biçiminin benimsenmesi.

Federal kamu personel rejiminin liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinde kullanılan en önemli araç kamu hizmetine girişte merkezi sınav uygulamasıdır. 1883’de Pendleton Yasası ile ilk kez memuriyete girişte sınav uygulaması getirilmişti.²⁹² 1920’li yıllarda bilimsel yönetim anlayışının gelişmesiyle birlikte etkili yönetim için işe en uygun adayın bulunmasını sağlamak üzere sınav yöntemi de değişmiş kısa cevaplı, teknik uzmanlık gerektiren sınav sistemi geliştirilmiştir. 1955 yılında üniversite mezunlarının memuriyete girişlerinde kullanılmak üzere “Federal Görevlere Giriş Sınavı” (Federal Service Entrance Examination ‘FSEE’) uygulamasına geçilmiştir. Bu sınavın adayları değerlendirilmesinde yeterli olmadığı tartışmaları sonrasında 1974 yılında yeni bir sınav sistemine geçilmiştir.²⁹³ Federal düzeyde işe alınacaklar için uygulanan yeni sınav, Profesyonel ve Yönetmel Kariyer Giriş Sınavı (Professional and Administrative Career Examination “PACE”) adını taşımaktadır ve bu sınavla mesleki bilginin yanında yetenek ve becerilerin de ölçülmesi hedeflenmiştir. Fakat uygulanan bu yeni sınav da önemli eleştirilere maruz kalmıştır. Sınava yapılan en önemli eleştiri, federal memurluklara girişte toplumun tüm kesimlerinden aday bulunmasına imkân tanımadığı yönündedir. 1970 yılında yapılan bir araştırma sınava giren beyazlardan %42’si sınavda başarılı olurken siyahlarda bu oran %5, hispaniklerde ise %13’de kalmıştır.²⁹⁴

İçeriği ve uygulama biçimi dolayısıyla siyahların ve diğer azınlıkların yeterince başarılı olamadığı dolayısıyla niteliği itibariyle beyazların federal memuriyetlere atanmasında avantaj sağladığı yönündeki yoğun eleştiriler üzerine 1982’de PACE kaldırılmış yerine B skalası (Schedule B) adlı sınav getirilmiştir.²⁹⁵ Aslında B skalası sınavı PACE’ye getirilen eleştirilere karşı geçici bir çözüm olarak geliştirilmiş ve daha çok giriş seviyesi ya da düz memurluk (entry level employees)

²⁹² Carolyn Ban, Patricia W. Ingraham, “Retaining Quality Federal Employees: Life After PACE” *Public Administration Review*, Vol: 48, No: 3, May-Jun 1988, s. 708.

²⁹³ A.k., s. 708.

²⁹⁴ A.k., s. 709.

²⁹⁵ A.k., s. 709.

olarak adlandırılacak memurluklar için uygulanmıştır. Daha nitelikli memurluklar için ayrı sınavlar yapılmıştır.²⁹⁶

Federal memurluklara OPM aracılığıyla girişte merkezi sınavla birlikte “üç aday” (The Rule of Three) kuralı geçerlidir. Personele ihtiyacı olan kurum bu ihtiyacını federal personel örgütüne (OPM) bildirir. Boş kadrolar ülke genelinde ilan edilir, ilana başvuran adaylardan uygun nitelikleri taşıyanlar merkezi sınava alınır. Merkezi sınavdan en yüksek skoru elde eden ilk üç aday merkezi personel örgütü tarafından kadroya gereksinim duyan kuruma gönderilir. İlgili kurum üç adayı değerlendirir (genellikle mülakat yöntemiyle) en uygun bir adayı seçer ve diğer ikisi başka yerleştirmeler için adaylıklarını korumaya devam ederler.²⁹⁷

Genel olarak merkezi ilan, merkezi değerlendirme ve merkezi sınav gibi unsurlardan oluşan OPM aracılığıyla federal düzeyde işe alma süreci aşırı merkeziyetçilik niteliği taşıdığı eleştirilerine neden olmaktadır. Merkeziyetçi yapısıyla süreç çok yavaş ilerlemektedir öyle ki bir kurumda işe alma süreci toplam 374 günde ancak tamamlanabilmiştir.²⁹⁸ Yavaş olmanın dışında ayrıca işe alma süreci rijit ve hantal niteliktedir. Adayları merkezi olarak değerlendiren ve en uygun üç adayı ilgili kuruma gönderme işlemini yapanlar bazen hem değerlendirdikleri kadroya hem de adına değerlendirme yaptıkları kuruma çok uzak olabilmektedirler. Bu eleştiriler dolayısıyla işe alma sürecinde yetkilerin mümkün olduğu kadar ilgili kurumlara delege edilmesi gerektiği savunulmaktadır.²⁹⁹ Bu savunu ve merkeziyetçilikten kurumsallığa geçiş talebi temel olarak şu üç sebebe dayandırılmaktadır:³⁰⁰

- Eskimiş durumda olan OPM sistemi hantal yapıdadır ve kamu kurumlarının güncel, karmaşık nitelikli gereksinimlerini karşılamaktan uzaktır.

²⁹⁶ Federal merkezi personel örgütü (Office of Personnel Management) tarafından 1982 yılından itibaren çeşitli meslekler için özel nitelikli sınavlar düzenlenmiştir. Özel sınav yapılan meslekler şunlardır: 1) Bilgisayar uzmanı, 2) Vergi teknisyeni, 3) Gümrük müfettişi, 4) Milli Gelir Uzmanı, 5) Sözleşme uzmanı, 6) Sosyal sigorta uzmanı. *A.k.*, s. 713.

²⁹⁷ Thomas R. Dye, *Politics in Government*, Prentice Hall, New Jersey, USA, 1997, s. 447-448.

²⁹⁸ Carolyn Ban, “The National Performance Review as Implicit Evaluation of CSRA: Building on or Overturning the Legacy”, içinde *The Future of Merit, Twenty Years After The Civil Service Reform Act*, Ed. James Pfiffner, Douglas A. Brook, The Woodrow Wilson Center Press Washington D.C., USA, 2000, s. 61-62.

²⁹⁹ *A.k.*, s. 62.

³⁰⁰ James Q. Wilson, John J. Dilulio, Meena Bose, *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*, Wadsworth Cengage Learning, Boston, USA, 2013, s.388.

- Artık kamu kurumları daha “profesyonel” ve iyi eğitim görmüş personel (hukukçu/avukat, biyolog, mühendis, bilgisayar uzmanı vb) almayı tercih etmektedirler. Bu tür iyi eğitilmiş personelin OPM’in kullandığı ve temel standartları ölçmeye yarayan araçlarla değerlendirilemeyeceği ve aday seçimi yapılamayacağı düşünülmektedir.
- Sivil toplum kurumlarının, “çeşitlilik” (diversity) ilkesinin gereği olarak, federal bürokraside tüm toplum kesimlerinin bulunmasının sağlanması yönünde Washington’a baskı yapmaları, merkeziyetçilikten yani OPM kontrolünde işe alma sürecinden uzaklaşılmasına yol açmıştır.

Federal memurluk sistemine getirilen merkeziyetçilik eleştirisi sadece işe alma sürecine özgü olmayıp sınıflandırma sistemi için de benzer eleştiriler yapılmaktadır. Sınıflandırmanın merkezden kontrol edilen kesin ve kapalı görev tanımlarına dayanması bir taraftan memurun maaşının yetenek ve becerilerine göre ayarlanmasını zorlaştırırken diğer taraftan memurun kurumlar arasında hareketliliğini de güçleştirmekte, azaltmaktadır.³⁰¹

Federal kamu personel rejimine getirilen eleştiriler sonrasında 1994’de hazırlanan Ulusal Performans Gözden Geçirme Raporunda temel çözüm başlıkları şu şekilde sıralanmıştır:³⁰²

- Her türlü personel işlemine ilişkin kararların alınmasında, merkez ya da tepe yöneticisi yerine, en yakın hiyerarşik amirlerin yetkili kılınmasının sağlanması,
- Merkezi işe alma sürecinin (ön başvuruların alınması, başvuruların merkezi olarak incelenmesi vb) kaldırılıp, işe alma sürecinin desantralize edilmesiyle operasyonel birimlere (işe alınacak personelin bizzat görev yapacağı birimler) yetki devrinin sağlanması,
- Atama, yer değiştirme, yeniden işe alma gibi işlemlerdeki merkezi denetime olanak sağlayan kısıtlama ve bürokratik formalitelerin kaldırılması,

³⁰¹ Hal G. Rainey, “Reform Trends at the Federal Level with Implications for the States: The Pursuit of Flexibility and the Human Capital Movement”, *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 35.

³⁰² Steven W. Hays, Chris Byrd, Samuel L. Wilkins, “South Carolina’s Human Resource Management System: The Model for States With Decentralized Personnel Structures”, *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 175.

- Yöneticilerin astlarını ödüllendirme ve motive etme olanaklarının artırılması; ücret rejimi ve sınıflandırma sistemlerinde performansa dayalı ücretlendirmeyi de içerecek biçimde esnek yapılanmaya gidilmesi,
- Düşük performans gösteren çalışanların işten çıkarılması için izlenecek prosedürün kolaylaştırılarak yöneticilerin işten çıkarma konusunda elinin güçlendirilmesi; Disiplin sürecine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla yöneticilerin verdiği disiplin cezalarının yargı kararıyla iptal edilmesinin önlenmesi bu yolla düşük performanslı çalışanların cezalandırılması için gerekli zeminin hazırlanması.

Yukarıda yer verilen reform başlıkları dikkatli incelendiğinde genel olarak işe alma sürecinin yetki devri sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesine, çalışanların performanslarının artırılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasına, ücret rejiminin performans esaslı düzenlenmesine, disiplin sürecinin yöneticilere daha çok inisiyatif verecek biçimde yeniden düzenlenmesine yönelik önceliklerin belirlendiği görülecektir. Dolayısıyla federal kamu personel rejiminde güncel tartışma konuları asıl olarak federal bürokrasinin ve kamu örgütlerinin özel sektör mantığıyla işlemesi talepleri etrafında biçimlenmektedir.

Bilişim teknolojisinin ilerlemesi dolayısıyla kamu kurumlarının mümkün olduğu kadar kamu hizmetlerini internet üzerinden sunmaları, hizmetin internet üzerinden sunulmasına elverişli olacak biçimde yeniden kurgulanması gündemdedir. Kamusal istihdamın da “inovasyon” becerisi yüksek, “teknik” beceriye sahip “uzman” personel çalıştırma yönünde gelişme göstermesi benimsenmiştir.³⁰³

2. Eyaletler ve Yerel Yönetimler Kamu Personel Rejimi

Amerikan kamu yönetimi, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, şehirler özelinde kurulmaya çalışılmıştır. Öncelikli olarak yerel yönetim yapıları oluşturulmuş ve bu yapılardan elde edilen reform tecrübesi tüm ülkeyi kapsayan bir reform sürecine zemin oluşturmuştur.³⁰⁴ Dolayısıyla eyaletler ve yerel yönetimler Amerikan kamu yönetim sisteminde önemli bir işlev görür ve bir yönüyle ABD’deki federal devlet örgütlenmesinin yapıtaşlarını oluşturur. Eyaletler ve yerel yönetimlerin

³⁰³ Michael E. Milakovich, George J. Gordon *a.k.*, s. 287-288.

³⁰⁴ Ozan Zengin, *a.k.*, s. 45.

toplam sayısı (90.106) adettir. Söz konusu yönetsel kademelerin dağılımı aşağıda tablolaştırılmıştır.³⁰⁵

Tablo 5: ABD Eyalet ve Yerel Yönetim Kademeleri Dağılımı (2012) Tablosu

Eyalet (State)	50
İl/büyükşehir (County)	3.031
Belediye/şehir (Municipal/City)	19.519
Kasaba/köy (Town/Township)	16.360
Özel bölge yönetimleri (Special Districts)	38.266
Okul yönetimleri (School Districts)	12.880
Toplam	90.106

Amerikan Federal Anayasası, federal devletin temel görevlerini tanımlar ve yönetsel görevleri federal devletle eyaletler arasında paylaşır. Federal anayasa dışında her bir eyaletin de kendi anayasası vardır. Eyalet anayasaları her bir eyaletin yönetsel organlarını kurar, bu organların güç ve yetki sınırlarını tanımlar.³⁰⁶ Eyaletlerdeki yönetsel kademelerin yetki ve görevleri standart değildir. Her bir eyalet, tarihsel ve geleneksel özelliklerine göre kendi idari yapılanmasını oluşturur ve yönetsel kademeler arasında yetki görev dağılımını belirler.

Personel rejimi konusunda da her bir eyalet ve yerel yönetimler federal anayasada belirtilen genel çerçeveye aykırı olmamak koşuluyla kendi kurallarını koyar. Eyaletler ya da yerel yönetimler için federal devlet memurlarına uygulanan personel rejiminin aynen benimsenmesi zorunlu değildir. Her biri kendi içinde özerk olan bu birimler isterse federal personel rejimindeki uygulamaları (liyakat sistemi, sınıflandırma sistemi, ücret rejimi -GS skalası- disiplin rejimi, görev tanımlama sistemi vb) kendi personeli için de uygular isterse tamamen farklı bir personel rejimi oluşturur.

1883 yılında uygulamaya konulan ve memuriyet rejimine politik müdahalenin önüne geçilmesini öngören Pendleton Yasası federal bürokrasiyi kapsar. Aynı kanunla kurulan kamu personeli komisyonu da federal memurlarla ilgili düzenleme

³⁰⁵ <http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>, Erişim: 17/12/2014.

³⁰⁶ Clayde F. Snider, *American State and Local Government*, Appleton Century Crofts, New York, USA, 1950, s. 7.

yapmaya yetkili kılınmıştır. Eyaletler ve yerel yönetimler sonraki yüzyıl içerisinde yavaş yavaş liyakat sistemine geçişlerdir.³⁰⁷

1990'lı yıllardan itibaren kendisini ağırlıklı olarak hissettiren Post-Fordist birikim rejiminin de etkisiyle eyaletlerde ve yerel yönetimlerde kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin işleyişi konusunda sürekli eleştiriler getirilmiş ve bu alanlarda adem-i merkeziyetçi, yetki devrine dayanan ve özel sektör gibi çalışmayı sağlayacak reformlar yapılması gerektiği dile getirilmiştir. Özel sektör gibi çalışmayı sağlayacak en önemli reform adımı kamu istihdam biçiminin “esnek istihdam” (At-Will Employment) adı altında yeniden düzenlenmesidir.³⁰⁸

Esnek (At-will) istihdam, kamu kurumlarına işten çıkarma ve çalışma disiplini sağlama konusunda önemli bir inisiyatif vermektedir.³⁰⁹ Bu sistemde hem işveren (kamu) hem de çalışan iş ilişkisini her zaman (sözleşmenin başında, ortasında, sonunda her ne zaman isterse o zaman) ve hiçbir gerekçe göstermeden sonlandırabilecektir. Taraflar karşılıklı ve gönüllü olarak daha en başta bunu taahhüt ederler.³¹⁰ Bu sistem sadece işe son vermeyi kolaylaştıran bir düzenek değildir. Asıl olarak personel yönetimi sürecinin büyük ölçüde desantralize ve deregüle edilmesini sağlar. Ayrıca esnek istihdam, klasik ücretlendirme sisteminin dışında performansa dayalı ücret rejiminin kurulmasını ve sınıflandırma sisteminin çok büyük ölçüde sonlandırılmasına olanak tanır.³¹¹

ABD’de eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde kamu personel reformu ve bu çerçevede esnek istihdam modeli daha çok güney eyaletlerinde hayata geçirilmiştir. Georgia, Florida ve Teksas eyaletleri kamu personel reformunda başı çeken eyaletlerdir.

Georgia eyaletinde 1990’lı yıllardan itibaren kamu personel yönetimi alanında biri ücret rejimi diğeri de istihdam biçiminde olmak üzere iki temel

³⁰⁷ Doug Goodman, P. Edward French, Tanya T. Neaves, “The Appropriate Use of Employment At-Will in County Sheriffs’ Departments: Employment At-Will or Political Patronage?”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol: 34, No: 3, September 2014, s. 202.

³⁰⁸ Jerrell D. Cogburn, “At-Will Employment in Government, Insights From the State of Texas”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol: 26, No: 2, June 2006, s. 158-177., George Wilson, “The Rise of At-Will Employment and Racial Inequality in the Public Sector”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol: 26, No: 2, June 2006, s. 178-187.

³⁰⁹ Battaglio and Condrey, a.k., s.121.

³¹⁰ Jungin Kim, J. Edward Kellough, a.k., s. 219.

³¹¹ A.k., s. 220.

değişiklik yapılmıştır.³¹² Ücret rejiminde yapılan değişiklikle, çalışanların sınıflandırmalarına esas oluşturan görev tanımları ve kıdemlerine göre maaş almaları sistemi yerine performansa dayalı ücret sistemine geçilmiştir. Bu geçişle personelin klasik anlayış dışında hizmet sunarken gösterdiği performansa göre maaş alması kuralı benimsenmiş ve bu sayede kamu kurumlarının daha etkili ve verimli çalışacağı varsayılmıştır.

Georgia eyaletinde yapılan ikinci önemli değişiklik istihdam biçiminin değiştirilmesi ve esnek istihdam modeline (At-will employment) geçilmesidir. Yeni modelde seçimle işbaşına gelmiş (Eyalet valisi, vali yardımcısı, başsavcı gibi seçilmişler) tepe yöneticilerin başta üst düzey bürokratlar olmak üzere tüm eyalet memurları üzerinde daha etkili olmalarının sağlanması hedeflenmiştir. 1996'da yapılan yasal düzenleme ile bu tarihten itibaren memuriyete girenlerin esnek statüde istihdam edilecekleri kuralı benimsenmiştir.³¹³ Bu memurlar artık sınıflandırma sisteminin dışında tutulacak dolayısıyla klasik memurluk sisteminin sağladığı iş güvencesine sahip olmayacaklardır. Esnek istihdama geçiş sınıflandırma sisteminin dışında çıkılmasına yol açtığı gibi işe alma sürecini de deregüle etmiştir. Bu sistemde merkezi olarak yürütülen işe alma sürecinde inisiyatif personelin çalıştırılacağı hizmet birimine geçmiş ve işe alma gibi işe son verme de çok kolaylaştırılmıştır.

Florida eyaletinde 2000'li yıllarda kamu personel yönetimi alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. 1998'de işbaşına gelen vali Jeb BUSH 2001 yılında "Önce Hizmet" (Service First) sloganıyla isimlendirdiği kamu personel yönetimi reform programını uygulamaya koymuştur.³¹⁴ Memurların hakları, işe alma, ücret rejimi ve sınıflandırma gibi başlıklar altında yürütülen reform programının esası eyalet yönetiminin işletme mantığıyla çalışır hale getirilmesi ve adem-i merkezîyetçi bir yapıya kavuşturulmasıdır.³¹⁵

Florida'da kamu personel reformu konusunda atılan ilk adım üst düzeyde çalışan 16.300 yöneticinin güvenceli memurluk statüsünden (career service) sözleşmeli statüye (selected exempt service) geçirilmesi olmuştur. Bu statüde

³¹² Lloyd G.Nigro, J. Edward Kellough, "Civil Service Reform in Georgia: A View from the Trenches", *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 117-118.

³¹³ *A.k.*, s. 118.

³¹⁴ R. Paul Battaglio, Stephen E. Condrey, *A.k.*, s. 122.

³¹⁵ Lloyd G.Nigro, J. Edward Kellough, "Civil Service Reform in Georgia", *a.k.*, s. 152-159.

çalışanların iş güvenceleri bulunmaz. Seçimle gelen yöneticilerin gösterdiği hedef doğrultusunda görev yaparlar ve gereken “performansı” göstermedikleri takdirde işlerini kaybederler.

İşe alma sürecinde reform çalışması öncesinde Florida’da işe alma sürecinin tamamlanmasında minimum süre 45 gün, ortalama süre ise 60 gündü. Süreç çok fazla kademe içeriyordu ve adaylardan istenen bilgi belgeler çok fazlaydı. Yapılan çalışmalarla yetki devrine gidildi, ara basamaklar kaldırıldı ve süreç hızlandırıldı. Ayrıca adaylardan istenen belge sayısı azaltıldı. Sadece ilk değerlendirme için gerekli belgeler yeterli sayıldı. Atama için zorunlu olan belgeler ön eleme sonrasında finale kalan adaylardan istendi.³¹⁶

Sınıflandırma sisteminde ve ona bağlı olarak ücret rejiminde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Yeni bir sınıflandırma sistemi geliştirilerek 32.343 adet olan iş sınıfları (job classes) sayısı genişletilmiş hizmet gruplarına (broad-banded classification) dönüştürülmüş ve sayısı 145 adede düşürülmüştür.³¹⁷ Geniş kapsamlı nitelik taşıyan esnek gruplandırma sistemiyle piyasa tarzı örgütlenmenin önü açılmış kamu çalışanlarının özlük hakları çok daha kolay değiştirilebilir hale getirilmiştir. Ayrıca sınıflandırma sisteminde yapılan değişikliğe paralel biçimde ücretlendirme sistemi de değiştirilmiş ve çalışanlara rekabetçi performanslarına göre teşvik ya da ikramiye gibi ilave ödeme yapılması yolu açılmıştır.³¹⁸

Kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin piyasa anlayışına göre düzenlenmesi yönündeki reformların eyalet düzeyindeki bir diğer örneği Teksas eyaletidir. Teksas, kamu personel sisteminin çok uzun yıllardır özel sektör mantığıyla işlediği eyalet olma özelliğini taşır. Öyle ki Teksas “memurluk rejimi olmayan eyaletlerin büyük babası” (grandfather of civil-service-free states) olarak tanımlanmaktadır.³¹⁹ Teksas diğer eyaletlerden farklı olarak hiçbir zaman merkezi bir personel yönetim sistemine sahip olmamıştır.³²⁰ Daha önemlisi birçok eyalette yürütülen kamu personel yönetimi reformları Teksas’ı kendisine model olarak

³¹⁶ James S. Bowman, Jonathan P. West, Sally C. Gertz, “Florida’s Service First: Radical Reform in the Sunshine State”, *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 154.

³¹⁷ *A.k.*, s. 155.

³¹⁸ *A.k.*, s. 155.

³¹⁹ Jerrel D. Cogburn, *a.k.*, s. 159.

³²⁰ Jerrel D. Cogburn, “The Decentralized and Deregulated Approach to State Human Resources Management in Texas”, *Civil Service Reform in the States*, ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 205.

almıştır. Teksas, kamu yönetiminde ve personel yönetiminde özel sektör gibi çalışma anlayışını uygulamış, deregülasyon ve desantralizasyon bu anlayışın iki ana hareket noktası olmuştur. Teksas'ta kamu çalışanları esnek istihdam modelini (at-will employment) kullanılarak çalıştırılmaktadır.

Genel olarak ABD eyaletlerinde personel reformu sürecini yürütenler mevcut sistemi şu başlıklar altında eleştirmektedirler:

- Memurluk rejimi katı niteliktedir, değişime açık değildir,
- Maaş rejimi üstlerin astları motive etmesine ve performansı değerlendirmeye uygun değildir,
- Disiplin rejimi yetersiz memuru cezalandırmaya değil, ödüllendirmeye zemin oluşturmaktadır,
- Memuriyet güvencesi kamu hizmetinin etkili görülmesini sağlayacak hareketliliği kısıtlamaktadır,
- Memuriyet rejimi, işe alma ve atama süreci çok fazla merkeziyetçidir, hantaldır, yavaş ve etkisiz çalışmaktadır,
- Memurun iş görme sürecinde yatay işleyiş ve rekabetçi bir ortam mevcut olmayıp; dikey işleyiş ve hiyerarşik bir ortam mevcuttur.

Yukarıda ana başlıklar halinde sıralanan eleştiriler incelendiğinde eyaletlerdeki personel rejiminin değişime dönük adımların politik arka planı da açıklıkla görülebilecektir. Her şeyden önce eyalet düzeyinde kamu yönetimi anlayışındaki değişim önemli etkenlerden birisidir. Yeni anlayış, doğrudan seçimle gelen üst düzey yöneticilerin halka vaat ettiklerini yerine getirebilmek için karar alma ve uygulamada hareket kabiliyetinin yüksek olması sağlayacak mekanizmaları öne çıkarmaktadır. Bu mekanizmalar da “özel sektör gibi çalışan kamu yönetimi” ve “özel sektör çalışanı gibi memurlar” dan oluşmaktadır.

Serbest piyasa kurallarına uygun esnek istihdam modeli ile sınıflandırma dışında memur istihdamı gerçekleştiğinde her şeyden önce istihdam maliyetleri düşmekte ve daha önemlisi güvencesini yitiren kamu çalışanı seçilmişler tarafından daha kolay kontrol edilebilmektedir. Bu aynı zamanda kamu politikalarının uygulanmasında memurların itirazının da önünü kapatmakta, istenen politikanın daha kolay hayata geçmesine zemin hazırlamaktadır. Gerogia ve Florida eyaletlerinde “reform” adı altında öncelikle güvenceli istihdam biçimine saldırılması ve serbest

piyasa koşullarında yeni bir istihdam biçiminin kamu yönetiminde zorunlu kılınması bu aklın sonucudur.

ABD kamu personel rejiminde dönüşüm merkezîyetçi liyakat sisteminden adem-i merkezîyetçi esnek istihdam modeline geçiş biçimindedir ve bu dönüşüm özelleştirmeci, piyasacı yeni kamu işletimi anlayışına dayanmaktadır.³²¹

Kamu yönetiminin serbest piyasa koşullarında çalışması anlayışı şu soruları da beraberinde getirmektedir: Kamu yönetimi bu koşullarda hala sürekli statüde, tam zamanlı, yüksek iş güvenceli memurlar eliyle hizmet götürmek zorunda mı? Bunun yerine geçici statüde, parça zamanlı, güvencesiz, sözleşmeli personel istihdamı kamu hizmetlerinin daha etkili sunumunu sağlamaz mı? Serbest piyasa esaslı yeni kamu personel yönetimi anlayışı kamu çalışanlarının ağırlıklı çoğunluğu için bu sorulara cevap veren modeli önermekle birlikte bu yapı içinde farklı bir grubun da gerekliliğine işaret edilmektedir: “Yüksek nitelikli çekirdek personel” (core high-skill employees).³²² Görece yüksek ücretli, gelişmiş sosyal güvenlik sistemiyle desteklenmiş ve iyi çalışma koşullarında istihdam edilen çekirdek personel, özel sektörle benzer koşullarda kamu hizmeti sunmayı amaçlayan kamu yönetiminin etkili hizmet sunumunda çok önemli bir işleve sahip olacaktır.

B. Kariyer Memurlar/Kamu Çalışanları Ayrımı: İngiltere

İngiltere’de kamu personeli kavramı açıklıkla tanımlanmamıştır ve daha önemlisi İngiltere’de, Kıta Avrupa’ında kullanılan anlamda bir memur kavramı ve memurluk rejimi yoktur. ³²³ Buna paralel olarak tüm kamu personelinin hizmete alınması, çalışma koşulları, disiplin, göreve son verme vb. konuları merkezi olarak düzenleyen özel bir memuriyet yasası da bulunmamaktadır.³²⁴ Kamu çalışanları özel

³²¹ Robert J. McGrath, “The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States”, *Public Administration Review*, Vol: 73, No: 4, July/August 2013, s. 638.

³²² Lloyd G. Nigro, J. Edward Kellough, “The States and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects”, *Civil Service Reform in the States*, ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 321.

³²³ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 246-247.

³²⁴ *Public Administration Country Profile: United Kingdom*, Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, February 2006, s. 11.

<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan023325.pdf>, erişim: 12/04/2014. Kıta Avrupa’ında olduğu anlamda statü bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte kariyer memurların çalışma koşullarına ilişkin kurumlara yetki veren ve kariyer memurların temel değerlerini belirleyen iki ayrı yasa mevcuttur. İlki 1995 yılında yürürlüğe konulan ve 2010’da yeniden düzenlenen Kariyer Memurlar Yönetimi Yasası (Civil Service Management Code) ikincisi de 1996 yılında yürürlüğe

sektör çalışanları ile aynı hukuksal düzenleme esasında görev yaparlar. Bu iç içe geçmişlik dolayısıyla ve kamu görevlilerine özgü bir yasal düzenleme olmaması nedeniyle İngiltere’de memur ya da kamu görevlisi tanımı yapmak oldukça güçtür.³²⁵

İngiltere’de kendine özgü nitelik taşıyan kamusal istihdam ikili yapı üzerine kurulmuştur.³²⁶ Kariyer memurlar (civil servants) ve kamu çalışanları (public servants). Bu ikili yapı personelin çalıştığı kamu kurumuna göre belirlenmektedir. Buna göre merkezi yönetime dâhil kamu kurumlarında çalışanlar kariyer memurlar, bunun dışında kalanlar ise kamu çalışanlarıdır.³²⁷ Kariyer memur denildiğinde sadece üst düzey kamu görevlileri ya da danışmanlık-uzmanlık gibi görece seçkin meslekler anlaşılmaz. Alt düzey görevlerde çalışanlar da kariyer memur olabilir. Zaten aslında İngiltere’deki kariyer memurların çoğunluğunu da alt düzeydeki memurlar oluşturur.³²⁸ Burada önemli olan hangi kamu kurumunda görev yapıldığıdır. Merkezi yönetime dâhil olup kariyer memur (civil servant) istihdam eden kamu kurumları şunlardır:

- Kraliyet dairesi (Crown)
- Parlamento
- Doğrudan Parlamenta bağlı olarak görev yapan kamu kurumları (Ulusal Denetim Ofisi, Ombudsman, Seçim Kurulu vb)
- Bakanlıklar (Başbakanlık, Başbakan yardımcılığı ve 24 bakanlık dahil)
- Özel statülü kamu kurumları

konulan ve 2010’da yeniden düzenlenen Kariyer Memurlar Yasası (Civil Service Code)’dır. Kariyer Memurlar Yönetimi Yasası, kariyer memurların hizmete girişinden, günlük, haftalık çalışma saatlerine, disiplin kurallarından, performans ölçütlerine kadar temel konularda kurumları yetkilendirir ve kurumların belirleyeceği kurallar için çerçeve oluşturur. Kariyer Memurlar Yasası ise kariyer memurların tabi olacağı temel değerleri ve görev sırasında tepe yöneticilerle arasındaki ilişkinin biçimi, sınırları, temel görev ve sorumlulukları belirler. Yasaların tam metni için: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>, erişim: 29/12/2014.

³²⁵ John Greenwood, Robert Pyper, David Wilson, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London, 2002, s. 73.

³²⁶ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 246.

³²⁷ <http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/information/definitions/>, erişim: 27/12/2014.

³²⁸ 2014 yılı itibarıyla toplam sayısı 439.942 olan İngiltere kariyer memurlarının yaklaşık %40’ı alt düzey memurlar (administrative assistant, administrative officer), yaklaşık %26’sı orta düzey memurlar (executive officers), yaklaşık %24’ü ortanın üstü düzeyindeki memurlar (senior and higher executive officers), yaklaşık yüzde 9’u üst düzey memurlar (grades 7 ve 6) yaklaşık %1’i ise en üst düzey memurlardan (senior civil service) oluşmaktadır. Civil Service Statistics 2014 Statistical Bulletin Tables, <http://www.ons.gov.uk/ons/search/index.html?newquery=civil+servant>, erişim: 28/12/2014.

Merkezi yönetim dışında kalan ve kamu çalışanı (public employment) istihdam eden kamu kurumları şunlardır:

- Bakanlık dışı kamu örgütleri (Non-Departmental Public Bodies- NDPBs)
- Ulusal sağlık hizmetleri (The National Health Service-NHS)
- Silahlı kuvvetler (The Armed Forces)
- Kamu iktisadi teşebbüsleri (Public Corporations)
- Yerel yönetimler (Local Authorities)

Kariyer memur olarak adlandırılan kamu görevlileri de aslında kamu çalışanları ile benzer hukuksal statü ile çalışmaktadır fakat bu grubu farklı kılan ve kariyer memur olarak adlandırılmalarına sebep olan diğer kamu çalışanlarına göre ayrı ve özel bir hizmete giriş süreci, yükselme prosedürü ve kendine özgü özlük hakları bulunmasıdır. Ayrıca geleneksel olarak da kariyer memurlar (civil servants) çok büyük çoğunluğu oluşturan kamu çalışanlarından (public servants) ayrı tutulmuştur. Bu ayırım tüm kariyer memurların hem statü hem de özlük hakları açısından üst düzeyde olduğu anlamına kesinlikle gelmez.³²⁹ Önemli olan merkezi idareye dahil kurumlarda çalışıyor olmaktır.

İngiltere’de kamu çalışanları merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında birbirine yakın sayısal görünümle dağılmış durumdadır. Aslında 1999’la karşılaştırıldığında merkezi yönetime dâhil kamu kurumlarında görev yapan kamu çalışanlarının yerel yönetimlerde çalışanları geçtiği gözlenmektedir.³³⁰ Bu değişim bazı kamu hizmetlerinin niteliğinin değişmesiyle ilgilidir. Örneğin yerel yönetimlerin kontrolünde olan bazı okulların akademi statüsüne geçmesiyle birlikte bu okullarda çalışanlar da merkezi yönetim bünyesine geçmektedir. Çünkü akademi niteliğindeki okullar merkezi yönetime dahildir. 2014 yılında okulların akademiye dönüşmesi nedeniyle yerel yönetimlerden merkezi yönetime geçen çalışan sayısı 54 bin olmuştur.

³²⁹ 2014 yılı itibarıyla kariyer memurların en alt düzeydeki yaklaşık %29’u yıllık 15.000-20.000 Sterlin, en üst seviyede olan yaklaşık %1’i ise yıllık 70.000-100.000 Sterlin maaş almaktadır. Civil Service Statistics 2014 Statistical Bulletin Tables, Civil Service Employment by gross salary band and gender <http://www.ons.gov.uk/ons/search/index.html?newquery=civil+servant>, erişim: 28/12/2014.

³³⁰ 1999 yılında merkezi yönetimde görev yapan kamu çalışanları yaklaşık 2.300.000, yerel yönetimlerde görev yapan kamu çalışanları yaklaşık 2.750.000 iken bu sayılar 2014 de merkezi yönetim için 2.734.000, yerel yönetimler için 2.497.000 olarak gerçekleşmiştir. http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_387993.pdf, erişim: 27/12/2014.

Tablo 6: İngiltere’de Kamu Çalışanlarının Sayısal Dağılımı Tablosu (2014)³³¹

Yönetim Birimleri	Kamu Personeli	Yüzde
Merkezi yönetim	2.894.000	53
Yerel yönetimler	2.334.000	43,5
Kamu iktisadi teşebbüsleri	184.000	3,5
Toplam	5.412.000	100

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere İngiltere’de toplam kamu çalışanı sayısı 5.412.000’dir. Kamu çalışanlarının yarısından fazlası merkezi yönetime dahil kamu kurumlarında çalışmaktadır. Merkezi yönetimde çalışanların çok büyük çoğunluğu sağlık ve eğitim sektöründe istihdam edilmektedir. Son iki yıldır kamusal istihdamda en büyük paya 1.575 bin çalışanla Ulusal Sağlık Hizmetleri (National Health Service) sahiptir. Toplam kamu çalışanlarının yaklaşık %29’u sağlık sektöründe görev yapmaktadır. 2012’ye kadar kamusal istihdamda en büyük payı tutan eğitim hizmetleri 1.512 bin çalışanla sağlık hizmetlerinden sonra ikinci sıradadır.

1. Kariyer Memurlar (Civil Servants)

Kariyer memurlar İngiltere kamu yönetiminde çok uzun bir geçmişe sahiptirler ve hükümdarın hizmetkârı (a servant of the Crown) olarak anılırlar. Kariyer memurları diğer kamu çalışanlarından ayıran ve bu istihdam türünün geleneksel karakteristiğini gösteren bazı temel özellikler vardır. Bu özellikler dört başlık altında incelenebilir:³³²

- **Süreklilik (Permanence):** İngiltere’de, ABD’deki gibi memurların siyasilerle gelip onlarla gittiği yağmacılık/kayırmacılık” (spoils system) uygulaması olmamıştır. Kariyer memurlar kendi siyasi düşünceleri ne olursa olsun bütün hükümetlerle birlikte çalışırlar. Dolayısıyla görev süreleri hükümetlerle sınırlı olmaz, süreklilik gösterir.

- **Standartlık (Unity):** Kariyer memurların hangi kurumlarda çalışırlarsa çalışanlar benzer özlük haklarına sahip olmasını ifade eder ve bu kariyer memurluğun en önemli özelliklerinden birisidir. Hizmete alma, sınıflandırma, ücret

³³¹ http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_387993.pdf, erişim: 27/12/2014.

³³² John Greenwood vd., *a.k.*, s. 74.

rejimi, sosyal güvenlik vb. birçok konuda kariyer memurlar aynı haklara sahip ve aynı uygulamalara tabidir.

- **Anonimlik (Anonymity):** Kariyer memurların görev yaptıkları kamu kurumunda politika belirleme konusunda tepe yöneticilere (bakan, genel müdür vb) verdikleri tavsiyeler gizlidir. Yani kariyer memur öneride bulunur fakat bunu sahiplenmez. Bu politikalar dolayısıyla parlamentoya ya da kamuoyuna karşı sorumluluk bakana aittir.

- **Siyasal Tarafsızlık (Neutrality):**³³³ Kariyer memurlar tüm hükümetlerle görev yaparlar. Dolayısıyla birbirinden tamamen farklı siyasi görüşteki bakanlarla birlikte çalışmak durumundadırlar. Bu yüzden siyaseten tarafsız olmak zorundadırlar. Kariyer memurlar siyasetle uğraşamazlar ve bağlı bulundukları bakanın aksine bir politik görüş bildiremezler.

Bu temel ilkeler İngiltere'ye özgü olarak gelişen ve model haline gelen “kariyer bürokrasisi”nin³³⁴ genel özelliklerini yansıtır. Yazılı olmayan bu ilkeler yanında 1996 yılında yürürlüğe konulmuş olan Kariyer Memurlar Yasası (Civil Service Code) ile dört temel değer (Civil service core values) belirlenmiştir.³³⁵

- **Bütünleşme (Integrity):** Kariyer memurun yürüttüğü kamu hizmetiyle bütünleşmesini, kamu yararını kişisel yararının üzerinde tutmasını ifade eder. Bu ilke gereğince kariyer memur görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kamu kaynaklarını etkili, yerinde ve amacına uygun olarak kullanır; kurallara uygun ve şeffaf davranır. Pozisyonu gereği elde ettiği bilgi ve belgeleri kamu yararı dışında kullanamaz, pozisyonunu suiistimal edemez. Kişi ve kuruluşlardan, kamu yararından

³³³ İleride ayrıntılı biçimde değinileceği gibi kariyer memurlar için 2012’de yeni bir reform planı uygulamaya konulmuştur. Bu planla ilgili olarak 2014 yılında hazırlanan ilerleme raporunda kariyer memurlara atfedilen “bağımsız” (independent) ve “siyasi tarafsız” (neutral) nitelermelerine önemli eleştiri getirilmiştir. Rapora göre kariyer memurlar bağımsız ya da tarafsız değil doğrudan hükümetin emrindedir ve birlikte çalıştığı bakanın emir ve talimatları doğrultusunda hareket etmek zorundadır. Daha önemlisi kariyer memurlar hangi siyasi görüşten olurlarsa olsunlar, seçimle gelmiş hükümetin politik tercihlerine uygun hareket ederler ve politikaların hayata geçirilmesini savsaklamak, geçiştirmek, başından savmak gibi bir tutum ve davranışın içinde olamazlar. *Civil Service Reform Plan Progress Report*, October 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360637/Civil_Service_Reform_Plan_-_Progress_Report_web_.pdf, erişim: 30/12/2014.

³³⁴ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 253.

³³⁵ <http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>, erişim: 29/12/2014.

ödün vermesine yol açacak nitelikte hediye ve menfaat elde edemez ya da başka kişisel yarar sağlayamaz.

- **Dürüstlük (Honesty):** Kariyer memur tüm kamusal eylem ve işlemleri doğruluk esasında yürütür, yanlış yapılmış olanlar varsa bunları da derhal düzeltme yoluna gider. Etik davranış ilkelerine uygun davranır. Tüm kamu kaynaklarını özgülendiği amaca uygun olarak kullanır. Bilerek bakanları, parlamentoyu ya da diğer yetkilileri yanıltmaz. Karar aşamasında, kişisel kazanç umudu ya da başka sebeplerle dışarıdan gelen uygunsuz baskılardan etkilenmez.

- **Objektiflik (Objectivity):** Kararları somut bilgi ve belgeler üzerinden alır. Kararında konunun esasına uygun davranır ve karara yardımcı olacak uzmanlık bilgisine ve profesyonel danışmanlığa imkan tanır. Karar alırken ya da politika tavsiyesinde bulunurken konuya ilişkin olumsuz bilgileri görmezden gelemaz.

- **Tarafsızlık (Impartiality):** Kariyer memur kararlarında dürüst, adil ve eşitlikçi davranır; kararlarına bütünleştiren ve çeşitliliğe önem veren kariyer memur refleksini yansıtır. Özel kişiler ya da çıkarlar uğruna gayri adil ve ayrımcı bir şekilde davranamaz.

Bu temel özellikler dikkatle incelendiğinde kariyer memurların İngiltere kamu yönetiminin gelişim çizgisinde önemli bir işlev gördüğü anlaşılır. Bu meslek grubu sayesinde kamu yönetiminde profesyonelleşme olgusu için zemin oluşturulmuş ve İngiliz merkezileşmesine önemli katkıda bulunulmuştur. Siyaset yönetim dikotomisi İngiltere’de kariyer memurlar üzerinde somutlaşmaktadır. Politik yansızlıkla ve kamu yararını önceleyen, hukuksal ve etik kurallara bağlı hareket eden bir memurluk türü ile kendine özgü profesyonelleşmeyi yansıtır.

Kariyer memurların sayısal görünümüne bakıldığında 2014 yılı itibariyle toplam 439.942 adet kariyer memurun kamu kurumlarında görev yaptığı görülür³³⁶ ve bu sayı toplam kamu çalışanlarının %8’i kadardır. Kariyer memurların sayısı sürekli azalmaktadır. 1975 yılında yaklaşık 750 bin olan kariyer memur sayısı yıllar içerisinde neredeyse yarıya yakın bir oranda azalmıştır.³³⁷

³³⁶ Civil Service Statistics 2014, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_379949.pdf, erişim: 28/12/2014.

³³⁷Civil service numbers, <http://www.policy.manchester.ac.uk/resources/civil-servant/information/civilservicenumbers/>, erişim: 28/12/2014.

İngiltere kamu yönetiminde özgün bir konuma sahip olan kariyer memurluğun başlangıcı XI. yy'la kadar götürülmekteyse de³³⁸ modern anlamda kariyer memurluğun ortaya çıkışı 19. yy'da Northcote-Trevelyan reformlarından sonra gerçekleşmiştir. Kıdemli Hazine Uzmanı Sir Charles Trevelyan ve daha sonra Hazine Bakanlığı yapacak olan Sir Stafford Northcote 1853-1854 yıllarında kariyer memurluk konusunda kapsamlı bir çalışma yapmış ve sonucunda Northcote-Trevelyan Raporu³³⁹ olarak anılan raporu Parlamente'ye sunmuşlardır. Raporda dile getirilen temel öneriler şunlardır: 1) Kariyer memurluk sistemini sevk ve idare etmek üzere merkezi bir kamu örgütü kurulmalıdır. 2) Kamu hizmetine giriş herkese açık yarışma sınavı ile yapılmalıdır. 3) Görev sırasında terfiler liyakat ilkesi esas alınarak gerçekleştirilmelidir. 4) Kariyer memurluklar tek biçimli hale getirilmelidir. 5) Belirli okul mezunu olanların yaptığı entelektüel işlerle, öğrenimi olmayan ya da düşük öğrenimli olanların yaptığı mekanik işler arasında ayırım yapılmalıdır. Bu öneriler belirli aralıklarla uygulamaya konulmuş ve bugün uygulanan kariyer memurluk sisteminin temelini oluşturmuştur.

II. Dünya savaşı'ndan sonra özellikle refah devleti anlayışının da yaygınlaşmasıyla beraber kariyer memurluk sisteminde yeni arayışlar ve reform gereksinimi ortaya çıkmıştır. 1960'lı yıllarda yoğun olarak reform çalışmaları sürdürülmüş ve kamu personel rejiminin yapısı, işleyişi, yönetimi, hizmete alma, hizmet içi eğitim gibi konularda araştırma yapmak üzere³⁴⁰ Lord Fulton başkanlığında kurulan araştırma komisyonu 1968 yılında raporunu³⁴¹ yayımlamıştır. Raporda dile getirilen konulardan bazıları şunlardır:³⁴² Kariyer memurlarının hizmete alma ve atanmalarında görev alacak merkezi örgüt kurulması (Kariyer Memurluk Dairesi- Civil Service Department) ve Hazine Bakanlığı içinde örgütlenmiş Kariyer Memurlar Komisyonunun yetkilerinin yeni kurulacak merkezi yapılanmaya aktarılması; Generalist belirlenimlik yerine uzmanlaşmanın tercih edilmesi;

³³⁸ Bilinen ilk kariyer memurun 1066-1087 yıllarında hüküm süren Kral William'a hizmet eden "Hazineci Henry" olduğu belirtilmektedir. *The Civil Service*, HMSO, London, 1995, s. 8.

³³⁹ S. Northcote, C. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, House of Commons, London, 1854. <http://www.civilservant.org.uk/northcotetrevelyan.pdf>, erişim: 27/12/2014.

³⁴⁰ *The Civil Service*, HMSO, a.k., s. 17.

³⁴¹ Lord Fulton, *The Civil Service: Vol 1 Report of the Committee 1966-1968*, London 1968, <http://www.policy.manchester.ac.uk/media/projects/policymanchester/civilservant/fulton1.pdf>, erişim: 01/11/2014

³⁴² Cahit Tutum, "Fulton Raporu", *Amme İdaresi Dergisi*, C:2, S: 1, Mart 1969, s. 65-77., J. Greenwood vd., a.k., s. 83-84, *The Civil Service*, a.k., s. 17-18.

Northcote-Trevelyan Raporuyla başlayan entelektüel-mekanik iş ayrımından sonra geliştirilen sınıflandırma sistemi 47 genel sınıf, 1400 kurumsal sınıfla oldukça karmaşık bir yapı göstermektedir ve personel hareketliliğini azaltmaktadır; Generalist yapılanmanın dayandığı ve hizmete girişte değil, görev başında eğitim anlayışı yetersiz kalmıştır, kariyer memurların eğitimine özel bir eğitim kurulmalıdır.

Fulton raporundaki öneriler büyük ölçüde kabul görmüş olmakla birlikte bunların ancak bir kısmı hayata geçirilebilmiştir. Örneğin ayrıntılı sınıflandırma yerine genel meslek sınıflandırma sistemine geçilmesi önerisi hiçbir zaman hayata geçirilmedi. Üst düzey görevlere atanmada tüm personele imkân tanınması yönünde 1972 yılında düzenleme yapılmış olsa da generalistler bu pozisyonları tekellerinde tutmaya devam etmişlerdir.³⁴³

Fulton Raporu önerisi doğrultusunda 1968 yılında Kariyer Memurluk Dairesi (Civil Service Department) kurulmuş ve 1855’de kurulmuş olan Kariyer Memurlar Kurulu bu Daireyle birleştirilerek Başbakanlığa bağlı olarak yeniden örgütlenmiştir. 1981 yılına gelindiğinde Thatcher Hükümeti hem kamu emeğinin maliyetini denetlemek hem de kariyer memurların verimliliğini artırmak gibi gerekçelerle³⁴⁴ merkezi örgütü kaldırmış ve onun işlevlerini Hazine’ye ve diğer kurumlara dağıtmıştır. Böylece kariyer memurluğun yönetimi sürecinde inisiyatif tekrar Hazine’ye geçmiştir. Daha sonra Major ve Blair Hükümetlerinde yine merkezi örgütlenme konusunda düzenlemeler yapılmış fakat Thatcher Hükümetiyle başlayan parçalı yapı devam etmiştir. Parçalı yapı açısından en önemli özellik kariyer memurlar yönetim sürecinin Başbakanlık-Hazine ikili alanından Başbakanlık-Bakanlar Kurulu ikili alanına geçmiş olmasıdır.³⁴⁵ 2010 yılında yapılan kamu yönetimi reformuyla yeniden Northcote-Trevelyan Raporu sonrasındaki yapılanmaya dönmüş ve kariyer memurların hizmete alınması sürecini sevk ve idare etmek üzere Kariyer Memurlar Kurulu (Civil Service Comission) kurulmuştur.³⁴⁶

1970’lerdeki Fulton raporuyla da somutlaşan merkeziyetçi reform anlayışı 1980’li yıllara gelindiğinde Post-Fordist birikim rejiminin doğrudan etkisiyle yerini

³⁴³ J. Greenwood vd., *a.k.*, s. 84.

³⁴⁴ The Civil Service, *a.k.*, s. 19.

³⁴⁵ J. Greenwood vd., *a.k.*, s. 84.

³⁴⁶ Civil Service Comission, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/history-of-the-commission/>

muhafazakâr hükümetlerin yetki devrine dayanan piyasacı/işletmeci anlayışına bırakmıştır. “Sonraki adımlar” (next steps) reformları bu anlayışın sonucudur.

1980’li yıllarda önemli bir etki yaratan yeni kamu işletmeciliği akımı, (New Public Management) esas olarak kamu örgütlenmesini ve devletin işleyişini sorgulamıştır. İngiltere’de 1979 Yılında Margaret Thatcher tarafından kurulan yeni muhafazakâr hükümetin, “piyasa odaklı”, “işletmeci” yönetim anlayışıyla ve “verimlilik/etkililik stratejisi” (Efficiency Strategy³⁴⁷) adıyla uygulamaya koyduğu yeni program, verimlilik adına kamu yönetiminin parçalanması yolunda atılan en önemli adımdı. Bu adım, 1988’de açıklanan “Next Steps” (Sonraki Adımlar) reform programıyla somutlaştı. Next Steps reformlarının temel amacı, kamu yönetiminde politika belirleme ile hizmet sunma sorumluluğunun birbirinden ayrılmasını sağlamaktır.³⁴⁸ Bu ayrım sayesinde, bakanlıklar tarafından belirlenen “politikaların”, bakanlıklardan “uzakta” örgütlenirilmiş ve sadece belirli hizmetin sunumuna odaklanmış “operasyonel” kurumlar eliyle hayata geçirilmesi sağlanacaktı.³⁴⁹ Böylelikle, devletin daha “işletmeci” bir anlayışla çalışması ve merkezi hükümetten uzaklaştırılan, devredilen kamu hizmetlerinin daha “verimli” bir şekilde sürdürülmesi³⁵⁰ mümkün olabilecekti.

Devletin daha “etkili” ve “verimli” kılınabilmesi için küçültülmesi gerekiyordu. Thatcher’in kamu yönetimi felsefesi en kısa şekilde “devlet yalnızca, yalnızca bir devletin yapabileceklerini yapmalıdır”³⁵¹ cümlesiyle özetlenebilirdi. Thatcher’e göre, sürekli büyüme eğiliminde olan, tekelci ve hantal durumdaki kamu örgütlerinin parçalanması ve küçültülmesi gerekiyordu.³⁵² Bu anlayış doğrultusunda Thatcher, kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda reform çalışmaları yapılması için çeşitli komisyonlar oluşturdu. Bu komisyonlar birçok rapor hazırladı.

³⁴⁷ “Efficiency Strategy”, Thatcher hükümeti tarafından uygulamaya konulan yeni işletmeci program ve bürokratik reformları tanımlamak için kullanılan “şemsiye kavram”dır. Denis Saint Martin, *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, New York, 2004, s.94.

³⁴⁸ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 204.

³⁴⁹ Martin J. Smith, “Reconceptualizing The British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government”, *Public Administration*, C.76, S.1, Spring 1998, s. 62.

³⁵⁰ Patricia Greer, “The Next Steps Initiative: An Examination of the Agency Framework Documents”, *Public Administration*, C.70, S.1, Spring 1992, s. 89.

³⁵¹ Michael Duggett, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: ‘Sonraki Adımlar’”, (Çev. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan), *Amme İdaresi Dergisi*, C: 35, S: 2, Haziran 2002, s. 6.

³⁵² Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 292.

Söz konusu raporlar 1988 yılında kamuoyu ile paylaşıldı ve “Sonraki Adımlar” (Next Steps) reformları başlamış oldu.³⁵³

Next steps reformlarına hazırlık çalışmasını yürüten Başbakan danışmanları şu temel önermeyi ileri sürdüler: Kamu yönetiminde karar alma/kamu politikası üretme süreci ile alınan kararları hayata geçirme süreci kariyer memurlar üzerinde birleşmekte ve kariyer memurlar, kamu politikalarının hayata geçirilmesinden çok kamu politikalarının üretilmesine odaklanmaktadırlar. Dolayısıyla politikaların uygulamaya konulmasında sorun yaşanmaktadır. Bu sorunu aşmak için hükümetin karar alma/kamu politikası üretme işlevi ile yönetsel işlevlerinin birbirinden ayrılması; tekçi ve merkeziyetçi yönetsel yapı yerine parçalara ayrılmış, yetki devrine dayalı yeni kamu örgütlenme modeline geçilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, sonraki adımlar reformlarının en önemli sonucu kamu hizmetlerini yürütmek üzere, görece özerk, doğrudan kamu hizmetinin sunulmasından sorumlu yeni kamu örgütleri (next steps agencies) kurulması olmuştur.³⁵⁴

Sonraki adımlar reformlarının ikinci ayağı kariyer memurluk sisteminin yeniden düzenlenmesiydi. Bu amaçla kariyer memurluğuna girişte merkeziyetçilik azaltıldı, ücret rejiminde kıdeme dayalı ücret rejimi yerine üst yöneticiye inisiyatif tanıyan performansa dayalı ücret rejimine geçildi ve kariyer memurluk sürecinin yönetilmesine ilişkin bir çok yetki³⁵⁵ ilgili kurumlara devredildi.

Sonraki adımlar reformları sonrasında kariyer memurluk sistemindeki dönüşüm aşağıdaki tablo ile betimlenebilir.

³⁵³ The Civil Service, *a.k.*, s. 49.

³⁵⁴ *A.k.*, s. 49-56.

³⁵⁵ İşe alma, disiplin ve göreve son verme, personel seçimi, ücretlendirme, derece sistemi ve sınıflandırma, çalışma saatleri, yükselme rejimi, örgüt yapısının iş koşullarına göre yeniden düzenlenmesi gibi birçok konuda her bir kamu kurumuna yetki verilmiştir. *A.k.*, s. 51.

Tablo 7: İngiltere Kariyer Memurluk Rejimi Dönüşüm Tablosu³⁵⁶

1970’li yıllar	1990’lı yıllar
Yaklaşık 750.000 kariyer memur	500.000 sayısının altında kariyer memur
Bakanlık tipi ve merkezi örgütlenme asıl	Bakanlık dışı örgütlenme, özerk kamu kurumları
Kariyer Memurlar Kurulunun kontrolünde merkezi işe alma süreci	1991 yılında Kariyer Memurlar Kurulunun kaldırılmasıyla hizmete alma sürecinde daha çok kurumsal inisiyatif
Tekçi, merkezi ücret rejimi	Parçalı, kurumsal ücret rejimi
Ulusal toplu sözleşme düzeneği	Performans ücreti dahil, kurumsal ve bireysel sözleşme düzeneği
Sürelî sözleşmenin söz konusu olmadığı, ömür boyu memurluk ilkesine dayalı kariyer memurluk sistemi ağırlıklı	Kariyer memurluk yerine sürelî sözleşmelilik sistemi yaygın ve belirleyici, sistemde yaygın personel hareketliliği
Yönetmelik hesap verebilirlik ve performans hedefleri yokluğu	Ölçülebilir performans hedefleri, kurumsal hedef içeren çalışma planları, işletme planları, desantralize maliyet birimleri
Ayrıntılı bürokratik kurallar, geleneklere dayanan davranış kalıpları	Daha az ayrıntılı kurallar, gelenek yerine yazılı davranış kalıpları

Yukarıdaki tabloda sıralanan genel başlıkların gösterdiği gibi 1980’lerden sonraki uygulamalar dolayısıyla İngiltere kariyer memurluk sisteminin temel değerlerinde önemli aşınma ve çözümler yaşanmıştır. Yeterlik ve liyakat ilkesine dayalı, yansızlık, tekbiçimlilik ve kariyer ilkelerinin egemen olduğu geleneksel merkezi personel sisteminin yerini, yine merkezin belirleyici olduğu fakat standartları olmayan ve kayırmacılığa olanak tanıyan bir sistem almıştır.³⁵⁷

Muhafazakâr hükümetlerden sonra Tony Blair liderliğinde işbaşına gelen İşçi Partisi hükümetleri de kariyer memurluk sistemine ilişkin düzenlemeler yapmışlardır. Kariyer memurluk sisteminin önceki dönemlerde çok fazla hor görüldüğü ve haksızlığa maruz bırakıldığı, söz konusu kamu çalışanlarının hak ettikleri seviyeye tekrar getirilecekleri yönünde açıklamalar yapıldıysa da³⁵⁸ büyük ölçüde yeni kamu işletmeciliği anlayışına uygun politikalara devam etmişlerdir.³⁵⁹

³⁵⁶ Peter Barberis, “An Era of Change”, *The Civil Service in An Era of Change*, (ed. Peter Barberis), Dartmouth, England, 1997, s. 3.

³⁵⁷ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi” *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 259.

³⁵⁸ A.k., s. 260.

³⁵⁹ J. Greenwood vd., a.k., s. 89.

David Cameron liderliğinde yeniden işbaşına gelen muhafazakârlar 2012 yılında yeni bir kariyer memurluk sistemi reform planı açıkladılar.³⁶⁰ Cameron'a göre reform planının özü şudur: Kariyer memurluk sistemi özel sektörün çalışma biçimini esas almalıdır. Hantal ve yavaş çalışan yapısından kurtulmalı özel sektörden en iyiyi öğrenmelidir. Yeni reform planı uygulamasıyla yeteneği öne çıkaran, yatay örgütlenmiş, işletme yapısını esas alan, gereksiz bürokratik formaliteleri en aza indirgeyen, maliyetleri azaltırken hizmet kalitesini artıran bir kariyer sisteminin³⁶¹ yaratılması öngörülmektedir. Planın açıklanması İngiltere kamuoyunda sert tartışmalara yol açmıştır.³⁶²

2012 Reform Planının temel başlıkları şunlardır:³⁶³

1) Kariyer memurluk sistemi hacim ve sayı olarak daraltılması hedeflenmektedir. Temel hedef daha küçük ve daha stratejik bir kariyer sistemi kurulmasıdır. 2015 yılına gelindiğinde kariyer memur sayısının 380.000'e düşmesi planlanmaktadır. Bu sayı 2010 yılı ile kıyaslandığında yaklaşık %23'lük bir azalmayı ve II. Dünya Savaşından bu yana en düşük kariyer memur sayısı ile çalışıldığını gösterir.

2) Kariyer memurların politika üretme kapasitesi artırılacaktır. Kariyer memurların en önemli görevlerinden birisi politik danışmanlık yapmak ve politika üretmektir. Reform planı ile hedeflenen daha inovatif ve daha etkili politikalar üretilmesi için gelişim programları hazırlamak ayrıca geliştirilen yeni politikaların uygulanabilir olması için zemin oluşturmaktır.

³⁶⁰ *The Civil Service Reform Plan*, June 2012, <http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Plan-acc-final.pdf>, erişim: 28/12/2014.

³⁶¹ *A.k.*, s. 2.

³⁶² 2012 Reform Planı açıklandığında basın toplantısı yapan Kabinenin kariyer memurlardan sorumlu Bakanı Francis Maude, kariyer memurların kendilerini hükümetten bağımsız gördüklerini ve bu yüzden uygulanmasını istemedikleri bir hükümet politikası olduğunda Hükümetin çalışmasını bilerek bloke ettiklerini belirtmiştir. Maude'ye göre, kariyer memurların bu direnci onların bürokratik, hiyerarşiye dayanan, risk almayan, sonuçtan çok sürece odaklanmış kültürlerinden gelmektedir. Bu nedenle kariyer memurluk sisteminde esaslı bir reform yapılmalıdır. "No, minister! Senior civil servants deliberately block policy, says Francis Maude", By Rowena Mason, *The Telegraph*, 01/10/2012 <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9580069/No-minister-Senior-civil-servants-deliberately-block-policy-says-Francis-Maude.html>, erişim: 12/12/2014. "Don't block our reforms, Francis Maude tells civil servants", *Daily Mail*, 02/10/2012, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2211525/Dont-block-reforms-Francis-Maude-tells-civil-servants.html#ixzz3NTfBsSUQ> erişim: 12/12/2014.

³⁶³ *The Civil Service Reform Plan*, *A.k.*, s. 11-28.

3) Politikalar uygulanabilir olacaktır ve daha fazla hesap verebilir olma sağlanacaktır. Politikaların hayata geçebilmesi ve başarılı “çıkıtı”lar elde edilebilmesi için açık hedefler konulması, gerçekçi uygulama takvimi belirlenmesi ve profesyonel projeler hazırlanması gerekir. Bunu sağlamak üzere, tıpkı özel sektör için yapıldığı gibi, kamu sektörünün önündeki bürokratik engeller kaldırılacak ve formaliteler azaltılacaktır. Etkili ve verimli bir uygulama hem kamu kaynaklarının hem de zamanın boşa harcanmamasını sağlar.

4) Kariyer memurların yetenek, beceri ve iş yapma kapasiteleri geliştirilerek örgütsel performans artırılacaktır. Kamu çalışanları arasında yapılan bir araştırma kariyer memurların liderlik etme ve problem çözme gibi konularda düşük kapasiteye sahip olduklarını göstermiştir. Dolayısıyla tüm kariyer memurların ve üst düzey yöneticilerin bireysel kapasitelerinin artırılması yönünde çalışmalar yapılacaktır. Ayrıca gelişen teknolojilere uyum sağlanabilmesi açısından kariyer memurların dijital yönetim ve proje yönetimi gibi konularda, finansal analizler konusunda yüksek düzeyde kapasite artırıcı eğitimler alması sağlanacak; daha ticari ve sözleşmeci bir bakış açısı elde edilebilmesi desteklenecektir.

5) Üretken, verimli, profesyonel ve işe odaklı kamu çalışanı yaratılması için “modern” istihdam koşulları oluşturulacak.³⁶⁴ Kariyer memurların “çıkıtı” odaklı çalışması sağlanacak, inovasyon ödüllendirilecek, maaş rejimi sadece kıdem ya da hizmet esaslı değil performans esaslı olacaktır. Rekabetçi ve özel sektör benzeri çalışma iklimi yaratılacak. Daha az hiyerarşik ve daha fazla esnek bir çalışma kültürü geliştirilecek. Çalışma kültürü yanında ücret rejiminde de serbest piyasada çalışanların koşullarına benzer ücret rejimi geliştirilmesi yönünde çalışılacaktır. Ayrıca performansa dayalı değerlendirme sistemi geliştirilecek ve yapılan değerlendirme sonucunda en yüksek puanı alan %25’lik dilime girenlerle en kötü notu alan %10’luk kesim açıklanacak, yüksek performans gösterenler

³⁶⁴ Mevcut istihdam koşullarını şiddetle eleştiren kariyer memurlardan sorumlu bakan Francis Maude, üst düzey yöneticiliğin klasik memurluk gibi algılanmasının çalışma performansını azalttığını ileri sürerek, yöneticiliğin “ömür boyu memurluk” kapsamından çıkarılmasını, görev sürelerinin dört yıla sınırlanmasını, ayrıca bu kadrolara yapılacak atamalarda bakanın kendisine sunulan alternatiflerden seçim yapmasının değil özel sektörden de atama yapabilmesinin önünün açılmasını savunmaktadır. “Let ministers appoint private office hand picked aides, says Francis Maude”, The Guardian, 05/06/2013, by Patrick Wintour, <http://www.theguardian.com/politics/2013/jun/05/francis-maude-let-ministers-appoint-aides>, erişim: 22/04/2014.

ödüllendirilirken, en alttaki %10'luk grup özel performans izleme ve geliştirme programına tabi tutulacak.

1980'den sonra başlayan yeni kamu işletimi yaklaşımı İngiltere kariyer memurluk sistemini derinden etkilemiş bu etki 2010'lu yıllarda yeniden iktidara gelen muhafazakarlarla zirveye çıkmıştır. Kamu örgütlenmesinin serbest piyasa aktörlerinden biri olduğu varsayımından hareketle bu piyasanın unsurlarından olan kariyer memurların da piyasa koşullarında çalışmaları gerektiği anlayışı her fırsatta dile getirilmiştir. Piyasaya paralel örgütlenecek kariyer memurluk sisteminde artık ömür boyu memurluk, hiyerarşiye dayalı dikey örgütlenme, hizmet ve statü esaslı maaş rejimi, merkezi işe alma ve atama sistemi, generalist sistem gibi parametreler yerine; sözleşmeli-sürekli çalışma, yatay örgütlenme, daha az hiyerarşi, performans esaslı maaş sistemi, desantralize işe alma ve atama düzeneği, teknik-uzmanlık sistemi benimsenmiştir. Son reform planının ilerleme raporunda kariyer memurluğun gelecekte alacağı biçim şu başlıklarla özetlenmektedir:³⁶⁵

- Hızlı çalışan,
- Yatay örgütlenmiş,
- Süreç yerine sonuca odaklanmış,
- Hizmet sunumunda daha hesap verebilir,
- Daha kapasiteli,
- Daha ticari,
- Daha dijital,
- Proje ve performans esaslı,
- Daha açık,
- İşletmecî yönetim felsefesinde çalışan,
- Daha küçük,
- Daha az parçalı.

2. Kamu Çalışanları (Public Servants)

İngiltere'de merkezi hükümet ya da yerel yönetim organlarında çalışmakta olanlardan kariyer memurlar (civil servants) dışında kalanlar kamu çalışanı (public servants) olarak adlandırılır. Kariyer memurların (civil servants) statüsü bellidir ve

³⁶⁵ Civil Service Reform Plan: One Year on Report, June 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan-one-year-on-2>, erişim: 10/10/2014.

tıpkı askerler gibi bu personelin niteliği itibariyle kamu görevlisi olduklarında şüphe yoktur. Fakat kamu görevlilerinin tamamı için bu netlikten söz edilemez.

İngiltere’de kamu çalışanları özel sektör çalışanları ile aynı statüde görev yaptığı için kamu çalışanının kim olduğu konusunda tam bir netlik bulunmaz. Bazı kamu kurumlarında görev yapanların statüsü net değildir. Örneğin kamu kaynaklı vakıflarda çalışanlar bu niteliktedir. Söz konusu vakıflar neredeyse tüm finansmanlarını merkezi hükümetten alırlar fakat çalıştırdıkları personel ücret rejimi, özlük hakları vb. konusunda piyasa koşullarında istihdam edilir ve kamu çalışanı statüsünde değildirler.³⁶⁶

Kamu çalışanı özel sektör çalışanı ayrımının belirlenmesinde çalışılan kurumun sahipliğine ya da sermayesinin kime ait olduğuna göre değil kurumda son sözü kimin söylediğine, kimin kurumu yeniden yapılandırıp, statüsünü ya da temel yapısını yeniden şekillendirdiğine göre karar verilir.³⁶⁷ Bu belirlenim esasında İngiltere’de kamu çalışanlarının toplam kamu görevleri içindeki payına bakıldığında 2014 yılı itibariyle sayıları 5.4 milyon olan toplam kamu görevlisinin %92’sini kamu çalışanları oluşturur.³⁶⁸ Kamu çalışanları ağırlıklı olarak ulusal sağlık servisinde (1.575 bin), eğitim hizmetlerinde (1.512 bin) ve yerel yönetimlerde görev yaparlar. Bu dağılıma bakıldığında kariyer memurların kamu görevlileri içerisinde görece yüksek özlük haklarına sahip “çekirdek çalışan” niteliği daha fazla öne çıkar.

Kariyer memur-kamu çalışanı ayrımının da üzerinde İngiltere’de kamu görevlilerine topluca bakıldığında yıllar itibariyle hem sayısal hem de yapısal bir dönüşüm göze çarpar. Toplam istihdamın 30.796 bin olduğu İngiltere’de özel sektörde 25.384 bin, kamu sektöründe 5.412 bin kişi çalışır.³⁶⁹ Buna göre çalışanların yaklaşık %17’si kamu sektöründe istihdam edilmektedir. Bu oran 1990’lı yıllarda yaklaşık %20 civarındadır ve sürekli düşme eğilimindedir. Yapılan tahminler 2018-2019’da bu oranın %14’lere gerileyeceği yönündedir.³⁷⁰

³⁶⁶ Jonathan Cribb, Richard Disney, Luke Sibieta vd., *The Public Sector Workforce: Past, Present and Future*, The Institute For Fiscal Studies Briefing Note, February 2014, s. 4, <http://www.ifs.org.uk/publications/7113>, erişim: 07/01/2015.

³⁶⁷ A.k., s. 6.

³⁶⁸ Public Sector Employment Q3 2014, *Statistical Bulletin*, s. 2., <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pse/public-sector-employment/q3-2014/stb-pse-2014-q3.html>, erişim: 24/12/2014.

³⁶⁹ A.k., s. 8.

³⁷⁰ Jonathan Cribb vd., a.k., s. 6.

Kamusal istihdamdaki bu dönüşümün iki temel nedeni vardır birincisi özelleştirme yoluyla kamu hizmetlerinin serbest piyasaya açılması ve geleneksel olarak kamu çalışanları tarafından yerine getirilen bazı hizmetlerin özel sektör eliyle yerine getirilmesi,³⁷¹ ikincisi de kamu harcamalarındaki kesintidir.³⁷² Kamu iş gücüne yapılan harcamalarda kesintiye gidilmesiyle önemli ölçüde personel sayısında azalma olmuştur. Bu azalma daha çok genel idare hizmetlerinde göze çarpmaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin kamu eliyle gördürülmesinde kısıntıya gidilmediği için bu iki alanda sayısal olarak yıllar itibariyle sürekli artış gözlenmektedir.

C. Yüksek Kariyer Memurluk Örneği: Fransa

Önce Fransız mutlak monarşisi arkasından Napolyon, demokrasi yerine devlet mekanizmasına odaklanmışlar ve kurdukları kamu yönetimi makinesi³⁷³ üzerine siyasal/demokratik kültürü inşa etmeye çabalamışlardır.³⁷⁴ Bu çaba sonrasında Fransa’da tarihsel olarak devlet toplumsal dengeyi sağlayan müdahaleci kimliği ile öne çıkmıştır. Bu müdahaleci yapının toplumsal yapıya nüfuz etmesi ve varlığını sürdürmesi yaygın, etkili ve yüksek nitelikli memurlara sahip olmayı zorunlu kılmıştır.³⁷⁵ Etkili memurluk sistemi memurların çalışma düzeninin statü hukuku esasında düzenlenmesine zemin oluşturmuştur.

1. Genel Olarak Kamu Personel Rejimi

Fransa’da kamu görevlilerinin toplam sayısı 31/12/2013 tarihi itibariyle 5.416.900 adettir³⁷⁶ ve kamu görevlileri ait oldukları idareler itibariyle üç ana başlık altında ele alınır: 1) Devlet kamu görevlileri (Function Publique De l’etat- FPE), 2)

³⁷¹ İngiltere’de geleneksel olarak kamu çalışanları tarafından yerine getirilen hemşirelik ve hasta/muhtaç bakımı hizmetleri yıllar içerisinde özel sektöre geçmiştir. 1990’lı yıllarda özel sektör bu piyasanın %40’ını elinde tutarken 2010’da bu oran %70’lere çıkmıştır. *A.k.*, s. 3.

³⁷² *A.k.* s. 12.

³⁷³ Fransa’da yönetim düşüncesinin gelişimi açısından ayrıntılı bilgi için bkz: Can Umut Çiner, “Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:42, S:1, Mart 2009, s.1-22.

³⁷⁴ Barry Owen, “France”, *Comperative Public Administration*, (Ed. J.A.Chandler), Routledge, London, 2000, s. 50.

³⁷⁵ Edward Page, “From l’Etat to big government”, *Public Employment in Western Nations*, (Ed. Richard Rose) Cambridge University Press, London, 1987, s. 97.

³⁷⁶ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/emploi-31decembre2013.pdf>, erişim: 09/01/2015.

Yerel yönetimler kamu görevlileri (Function Publique Territoriale- FPT)³⁷⁷ 3) Sağlık hizmetleri kamu görevlileri (Function Publique Hospitaliere- FPH). Bu üç temel kategorinin sayısal dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Fransa Kamu Görevlileri Sayısal Dağılımı Tablosu (2013) ³⁷⁸

Kategori	Kamu Personeli	Yüzde
Devlet Kamu Görevlileri	2.385.500	44
Yerel Yönetimler Kamu Görevlileri	1.878.700	35
Sağlık Hizmetleri Kamu Görevlileri	1.152.700	21
Toplam	5.416.900	100

Devlet Kamu Görevlileri (FPE): Bu kategori, merkezi idare ile onun taşradaki uzantısı konumunda olan kamu kurumlarında (Bakanlıklar, ulusal düzeyde hizmet yürüten kamu kurumları vb) görev yapan kamu görevlilerini kapsar. Merkezi idare personeli genellikle Paris’te bulunan ve daha çok ulusal düzeyde politika üretilmesi ve uygulanması, koordinasyonu gibi hizmetlerde görev alan personeldir. Diğerleri ise devletin bölge ve il düzeyinde yetki genişliği esasında örgütlenmiş hizmet birimlerinde çalışan personeldir.³⁷⁹

Yerel Yönetimler Kamu Görevlileri (FPT): Fransa’da 1982 yılında “yeni adem-i merkeziyetçilik” (new decentralization) olarak adlandırılan çalışmalar sonrasında yürürlüğe konulan yasa ile merkezi yönetim dışında kalan bölgesel ve yerel yönetimlere önemli ölçüde yetki devri yapılmıştır.³⁸⁰ Bu yetki devri sonrasında söz konusu hizmet birimlerinde görev yapan personel sayısı merkezi yönetimle kıyaslandığında yerel yönetimler lehine artış dikkat çekmektedir.³⁸¹ Yerel yönetim birimleri belediyeler (commune), il özel idareleri (departement) ve bölge yönetimleridir (regions).

³⁷⁷ Onur Karahanoğulları, yerel yönetimler kamu görevlileri grubunu “Ülkesel Yönetimler Kamu Görevlileri” olarak nitelemektedir. Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s. 122-123.

³⁷⁸ L’emploi dans la fonction publique au 31 décembre 2013 (premiers résultats), <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/emploi-31decembre2013.pdf>, erişim: 09/01/2015, s. 2.

³⁷⁹ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s.123.

³⁸⁰ Jean Claude Douence, “The Evolution of the 1982 Regional Reforms: An Overview”, *The End Of The French Unitary State?*, (ed. John Loughlin and Sonia Mazey), Frank Cass, London, 1995, s. 10-11.

³⁸¹ 2002 ile 2012 yılları kıyaslandığında devlet kamu görevlilerinin sayısı %1.1 oranında azalırken, yerel yönetimler personeli %2.8 artmıştır. L’emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012, http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/point_stat/PointStat-emploi3FP-2012.pdf, erişim: 09/01/2015, s. 3.

Sağlık Hizmetleri Kamu Görevlileri (FPH): Fransa’da sağlık hizmetleri İngiltere’ye benzer biçimde ayrı bir hizmet grubu olarak düzenlenmiştir. Bu grup doktorlar, biyologlar, eczacılar vb unvanlarda çalışanlarla kamu sağlık hizmetleri, kamu emekli evleri, sosyal çocuk hizmetleri kurumları, engelliler yardım kurumları ve sosyal barınma kurumlarında çalışan personeli kapsar.³⁸²

Fransa’da memurlar kamu görevlilerinin büyük kısmını (yaklaşık %80’i) oluşturmaktadır. Memurlar, sürekli bir işe, tam zamanlı olarak atanan kamu görevlileridir. Bu kategori askerleri, kamu işçilerini ve sözleşmelileri kapsamaz. Kamu görevlilerinin statüleri dört temel yasa ile düzenlenmiştir.³⁸³ Yasalardan ilki 13 Temmuz 1983 tarihli tüm memurların hak, yetki ve görevlerini düzenleyen Kamu Görevlileri Genel Yasasıdır. Diğer üçü ise 11 Ocak 1984 tarihli Devlet Kamu Görevlileri Yasası; 26 Ocak 1984 tarihli Yerel Yönetimler Kamu Görevlileri Yasası ve 09 Ocak 1986 tarihli Sağlık Hizmetleri Kamu Görevlileri Yasası’dır.³⁸⁴ Bu özel yasalar dışında memurların ait oldukları sınıflara ilişkin düzenlemelerde de kamu görevlilerinin statülerine dair kurallar yer alır. Dolayısıyla kamu görevlilerinin statü zinciri: En üstte tüm kategorileri kapsayan genel yasa, onun altında her bir kategorinin kendi genel statüsü, onların da altında her bir hizmet sınıfına özel statüler biçiminde kurulur. Bu durum aşağıda bir tablo ile tanımlanabilir:

Tablo 9: Fransa Kamu Görevlileri Statü Tablosu

Genel Yasa: Tüm Kamu Görevlilerinin Hak, Yeki ve Görevlerini Düzenler		
Devlet Kamu Gör. (FPE)	Yerel Yön. Kamu G. (FPT)	Sağlık Hiz. Kamu G. (FPH)
Genel Statü: Devlet Kamu Görevlileri Yasası	Genel Statü: Yerel Yönetimler Kamu Görevlileri Yasası	Genel Statü: Sağlık Hizmetleri Kamu Görevlileri Yasası
Özel Statü - Sınıf - Sınıf - Sınıf	Özel Statü - Sınıf - Sınıf - Sınıf	Özel Statü - Sınıf - Sınıf - Sınıf
Her bir sınıf özel statü anlamına gelir. Her bir özel statü o sınıfa giriş koşullarını, görev içerisinde yükselme basamaklarını, hizmet içinde eğitim şartlarını kısaca kariyerin başından sonuna kadar tüm basamaklarını kurallara bağlar.		

³⁸² Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s.123

³⁸³ Republic of France, Public Administration Country Profile, United Nations Report, April 2006, s. 12. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>, erişim: 12/11/2014.

³⁸⁴ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s.121.

2. Sınıflandırma ve kariyer memurluk sistemi

Fransa’da ABD’deki sisteme benzer bir sınıflandırma sistemi vardır. Memurlar hizmet özellikleri dikkate alınarak hizmet sınıflarına ayrılmışlardır. Başlangıçta yaklaşık 950 kadar olan hizmet sınıfı son dönemdeki reform çalışmaları kapsamında 340 adede kadar indirilmiştir. Fransa’da kamu personel rejimi açısından sınıf, “memurların, kariyer ve görev benzerlikleri nedeniyle gruplanarak aynı hukuki statüye tabi kılındıkları kategorileri ifade etmektedir.”³⁸⁵

Fransa’da memurların sınıflandırmasına esas olan kategorik diziliş aşağıdaki gibidir:³⁸⁶

Kategori → Sınıf → Unvan → Derece → Kademe

Öncelikle memurlar sahip oldukları sorumluk dereceleri ve öğrenimleri dikkate alınarak temel kategorilere ayrılırlar. Üç temel kategori vardır:

- **A Kategorisi:** Politika belirleyen, yönetim ve yüksek denetim faaliyetleri yürüten grup. Yüksek öğrenim görmüş olmak şartı aranır.
- **B Kategorisi:** Orta düzey yönetici ve uygulayıcılar. En az lise düzeyinde öğrenim görmüş olmak şartı aranır.
- **C Kategorisi:** Vasıfsız ya da yarı vasıflı çalışanlardır. İlköğrenim diploması yeterlidir.

Her bir kategorinin içinde hizmet sınıfları (corps) bulunur. Sınıflar bazen kurumlara özgü olabileceği gibi kurumlar arası nitelikte sınıflar da bulunabilir. Sınıflar bünyesinde bulundurdıkları memurlar için hizmete girişten, yükselmeye, hizmet içinde eğitimden, kariyer basamaklarına kadar hemen her konuda kurallar içerirler. Her bir sınıf içinde bu kadar benzerlik, sınıf mensupları açısından bir aidiyet hissi ve mesleki dayanışma kültürü oluşturur. Memurlar kendisini sınıfıyla özdeşleştirir, sınıfının haklarını yükseltmek için çaba harcar, memur için sınıfı onu çevreleyen ve güvenceye alan doğal yaşam alanıdır.³⁸⁷ Memuriyeti süresince başka unvanlı görevlere atansa da memur kariyerini geliştirdiği sınıfıyla bağını tamamen koparmaz.

³⁸⁵ A.k., s. 134.

³⁸⁶ Republic of France, Public Administration Country Profile, United Nations Report, April 2006, s. 16. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>, erişim: 12/11/2014.

³⁸⁷ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s.135.

Memurlar kariyerlerine başladıklarında kendi sınıfları içerisinde en yüksek derecelere kadar yükselebileceklerini bilirler. Kariyer memurluk sınavları da zaten buna göre yapılır. Aynı zamanda söz konusu kariyer memurlar sınıfları dışında farklı görevlere atanırlarsa o görevlerde geçirdikleri süreler kendi sınıflarında ve kariyerlerinde geçirilmiş sayılır.

Fransız kariyer memurluk sistemi içinde yüksek dereceli görevlerin yer aldığı özel bir sınıf vardır. Yüksek Kariyer Sınıfı³⁸⁸ (Senior Civil Servant) olarak adlandırabileceğimiz bu sınıfa memurlar başlangıç seviyesinden özel bir sınavla giriş yaparlar, hizmet içerisinde özel eğitimlere tabi olurlar ve geleceğin üst düzey yöneticisi olarak yetiştirilirler. Bu tür kariyerde bulunanlar devletin önemli politikalarının belirlenmesinde etkili görev alırlar ve siyasi makamlarla yakın bir şekilde çalışırlar. Danıştay meslek memurluğu, Sayıştay meslek memurluğu, maliye müfettişliği, Dışişleri meslek memurluğu gibi kariyer memurluklar yüksek kariyer memurluklarındandır. İdari nitelikli kariyer memurlukların yanında teknik kariyer memurluklar da bulunmaktadır, örneğin: Maden mühendisliği kariyer grubu, yol ve köprü mühendisliği kariyer grubu.³⁸⁹

Yüksek kariyer memurluklarının özel bir statüsü yoktur. Bu sınıfın faklılığı içinde taşıdığı görev unvanlarından kaynaklanır. Bu sınıfa dahil olanlar genellikle çok özel sınavlarda başarılı olurlar ve Fransa Ulusal Yönetim Okulu (ENA), Ecole Polytechnique gibi yüksek prestijli okullarda öğrenim görürler.

Hareketlilik yüksek kariyer memurlarının bir başka özelliğidir. Kural olarak merkezi yönetime dahil kurumların üst düzey yöneticileri 3-6 yıl rotasyona tabi tutulurlar. Dolayısıyla kamu kurumlarını üst düzey kadrolarına sürekli bir hareketlilik vardır. Yüksek kariyer memurlar aynı zamanda kamu iktisadi teşebbüslerinde ya da kamu sermayeli özel şirketlerde üst düzey görevler de alabilirler. Genellikle özel sektördeki emsallerine göre hayli düşük maaşla bu görevi

³⁸⁸ Bu kariyer grubu farklı kaynaklarda farklı biçimlerde adlandırılmaktadır: “Önemli memuriyet sınıfı” (grands corps de l’Etat), Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s.135.; “Higher civil service” (haute fonction publique), Republic of France, Public Administration Country Profile, a.k., s. 16.

³⁸⁹ Onur Karahanoğulları, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* Ed. Koray Karasu, a.k., s.135

yürütürler. Maaşı düşük olmakla birlikte bu pozisyonlar görev yapanların kişisel kariyerlerine ve gelecekte daha üst pozisyonlara atanmalarına zemin oluşturur.³⁹⁰

D. Federal Kariyer Memurlar/Kamu çalışanları Ayrımı: Almanya

Aktif devlet fikri Almanya’da yüzyıl öncesine dayanır. Fichte ve Hegel’den yansıyan ve toplumsal yaşamın devlet merkezinde düzenlenmesi esasını benimseyen felsefe kamu kurumlarının işleyişinde kendisini gösterir. Birleşik Almanya’nın yaratılmasında önemli bir inisiyatif alan Prusya’da devlet, nüfusu önemli ölçüde silahlı kuvvetlere yönlendirerek, sanayileşmenin gelişmesinde en etkin kurum olarak işlev gördü.³⁹¹ Devletin etkili olarak hayatı düzenlemesi tarım, madencilik, hukuk, muhasebe, iktisat ve kamu maliyesi gibi birçok alanda yetişmiş bürokrat gereksinimini beraberinde getirdi. Güçlü devletin yönetim bilgisi niteliğindeki “kameralizm” akımıyla bu gereksim karşılandı. Birçok üniversitede kürsüler açıldı ve kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu nitelikte bürokrat yetiştirilmesi için zemin oluşturuldu.³⁹² Bu gelişme sayesinde, üniversitelerle kamu yönetiminin profesyonel eğitim gereksimi arasında bağlantı kuruldu ve kamu çalışanının profesyonelliği ilkesinin benimsenmesine kapı aralandı.

Anglo Amerikan kültüründen farklı olarak devlet merkezli sanayileşme ve kalkınmayı gerçekleştiren Almanya’da kamu çalışanları önemli bir geleneğe sahiptiler. Bu geleneğin oluşmasında üç temel etken söz konusudur.³⁹³ Birincisi Prusya modeli etkisidir. Kamu çalışanlarının hizmetin gerektirdiği özel eğitime tabi tutulması düşüncesi ve çalışanların istihdam koşullarının özel bir mevzuatla düzenlenmesi gereği Prusya’dan kaynaklanarak tüm eyaletlerde kabul görmüştür. Bu anlayış memur istihdamında tek biçimliliğin oluşmasına zemin hazırlamıştır. İkinci etki baskın devlet anlayışı fikrinin sonucunda ortaya çıkar. Devlet alanının kurallarla düzenlenmesi gereksinimi düzenlemeleri yapabilecek ya da değiştirebilecek nitelikte kamu görevlilerini gerektirir. Bu etki, günümüzde halen kamu kurumlarında üst düzey görevlere atanmak için hukuk fakültesi eğitimi görmüş olmak özellikle de idare

³⁹⁰ Republic of France, Public Administration Country Profile, *a.k.*, s. 17.

³⁹¹ Klaus-Dieter Schmidt, Richard Rose, “Germany: The expansion of an active state”, *Public Employment in Western Nations*, (Ed. Richard Rose) Cambridge University Press, London, 1987, s. 126.

³⁹² Nevil Johnson, *Government in the Federal Republic of Germany*, Pergamon Press, Oxford, 1973, s. 138.

³⁹³ *A.k.*, s. 140-142.

hukukunda uzmanlaşmış olmak şartının aranmasını önemli ölçüde açıklar. Üçüncü etki, kameralizm sonucunda yaygınlaşan profesyonellik anlayışı ve bürokrasi siyaset ayrımının korunması etkisidir. On dokuzuncu yüzyıldan itibaren kabul gören bu anlayışa göre kamu görevi her tür politik görüşün üstündedir. Memurluk politikadan bağımsız sürekli bir meslektir ve kamu yararı ile hukukun üstünlüğü ilkelerinden başka bir hareket noktası kabul etmez. Tüm özellikler dikkate alındığında Alman kamu personel rejimi “memuriyet (Beamter) anlayışı”³⁹⁴ üzerine inşa edilmiştir. Kamu görevlisi sıfatını taşıyanlar bu sıfatın zorunlu sonucu olarak devlete karşı yükümlülüklerini tarafsızlık ve kurallara bağlılık esasında yerine getirirler bunun karşılığında devlet de onlara fayda (görevi karşılığı maaş, sosyal güvence, emeklilik, iş güvencesi vb) sağlar.

1. Kamu Personelinin Genel Görünümü

Almanya kamu personel rejimi içinde temel olarak iki tür istihdam biçimi vardır: 1) Memurlar, 2) Kamu çalışanları.³⁹⁵ Kamu görevlilerinin toplam sayısı (4.635.200) adettir. Kamu istihdamının toplam istihdam (42.435.000)³⁹⁶ içindeki payı %11’dir ve bu oran diğer Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında görece düşük bir seviyededir. Kamu görevlilerinin statüler ve hizmet birimleri açısından dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 10: Almanya Kamu Görevlileri Sayısal Dağılımı Tablosu (2013)³⁹⁷

	Memurlar	Kamu Çalışanları	Silahlı Kuvvetler	Toplam
Federal Devlet	180.300	149.400	174.200	503.900
Eyaletler	1.293.800	1.059.900	-	2.353.700
Belediyeler	186.500	1.219.900	-	1.406.400
Sosyal sigortalar	33.900	337.400	-	371.300
Toplam	1.694.500	2.766.600	174.200	4.635.200

³⁹⁴ A.k., s. 143.

³⁹⁵ *The Federal Public Service Report*, Federal Ministry of Interior, Berlin, May 2009, s. 29-30.
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2009/oed.html>, erişim: 13/01/2015.

³⁹⁶ Labour Market, Dec 2013.

<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/ShortTermIndicators/LabourMarket/karb811.html>, erişim: 13/01/2015.

³⁹⁷ Public Service Personnel, staff by type of employment contract, 30 June 2013.

<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicService/PublicServicePersonnel/Tables/TypeOfEmploymentContract.html>, erişim: 13/01/2015.

Almanya’da kamu görevlilerinin çoğunluğu kamu çalışanlarından oluşur. Kamu çalışanları da çok büyük oranda eyaletlerde ve belediyelerde görev yaparlar. Buna karşılık memurlar büyük oranda eyaletlerde çalışırlar. Silahlı kuvvet mensupları sadece federal devlet bünyesinde görev yaparlar.

2. Federal Kariyer Memurlar

Almanya’da ikili bir istihdam yapısı vardır. 1949’da yürürlüğe konulan Federal Alman Anayasası, egemenlik gücünü kullanmayı gerektiren kamu görevlerinin, kamu hizmeti ve sadakat anlayışıyla statü hukukuna tabi olarak görev yapan kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini kurala bağlamıştır ki bu kamu görevlileri “memurlar”dır.³⁹⁸ Memurlar genellikle egemenlik gücünün kullanıldığı üst düzey yöneticilik görevleri ya da polis, itfaiye, hapishane, kamu mali yönetimi gibi “çekirdek kamu hizmetleri” alanlarında (core areas of administration) görev yürütmek üzere istihdam edilirler. “Egemenlik gücünü kullanma” kavramının içi Anayasa tarafından doldurulmadığı için hangi tür kamu personelinin hangi alanda çalıştırılacağı konusunda tam bir netlik yoktur ve bu konuda inisiyatif her bir kamu kurumunun kendisindedir.

Alman kamu personel rejimi kameralist Prusya geleneğinden itibaren “kurallı ve tek biçimli memurluk” üzerinde yükselir. Bu temel gelenek doğrultusunda memurlar statü hukukuna tabi olarak çalıştırılırlar ve genel hakları, yükümlülükleri, maaşları, sosyal hakları, güvenceleri vb. Alman Federal Meclis’i (The German Bundestag) tarafından çıkarılacak yasalarla düzenlenir. Hâkim savcılar ve silahlı kuvvetler mensupları da statü hukuku esasında istihdam edilirler. Eyaletlerde çalışan memurlara ilişkin olarak da 2006 yılındaki reform dönemine kadar Federal Parlamento çerçeve düzenleme yapıyor ve eyaletlerle belediyeler bu çerçeve düzenlemeyi kendi memurlarına uyarlıyorlardı. 2006’da yapılan reformla Federal Meclis, memurların maaşları, sosyal güvenlikleri gibi konularda düzenleme yapma yetkisini eyaletlere devretti.³⁹⁹

Memurlarla kamu çalışanları arasında temel farklılıklar vardır. Her şeyden önce memurlar kamu yararı ve sadakat ilkelerine bağlı olarak hareket etmekle yükümlüdür. Kamu çalışanları için böyle bir zorunluluk yoktur. Kamu çalışanları

³⁹⁸ The Federal Public Service Report, *a.k.*, s. 29.

³⁹⁹ *A.k.*, s. 34.

sadece imzaladıkları bireysel sözleşme ve bağlı bulundukları toplu sözleşme ile taahhüt ettikleri görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Ayrıca yine memurlar, devlete sadakatle bağlılıklarının bir işareti olarak ve çekirdek kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklık yaşanmaması için grev yapamazlar.⁴⁰⁰

Kariyer memurların önemli bir diğer özelliği statüye ilişkin düzenlemelerin büyük ölçüde tek elden yapılmasıdır.⁴⁰¹ Federal kurumlarda çalışan memurlarla ilgili olarak yapılacak düzenlemeler doğrudan Federal Meclis eliyle yapılır. Eyaletler ve yerel yönetimlerde çalışan memurlarla ilgili olarak ise federal düzenleme eyalet meclisleri tarafından uyarlanır. Tek elden düzenleme federal memurlar arasında tek biçimliği (unity) sağlar. Bu sayede kariyer memurlar kurumlar arasında hareketliliğe de sahip olurlar. Hangi kuruma giderlerse aynı statüde çalışacakları için kurumlar arasında hareket edebilirler.

Kariyer sisteminin en nemli özelliklerinden birisi hizmete giriş sürecidir. Bu süreç, kariyer memurlukla kamu çalışanları arasındaki en önemli farkı ortaya koyar ve memuriyetin kariyer sistemi esasında kurulduğunu açıkça gösterir. Öncelikle kariyer memurluğa giriş için gereken genel koşullar neredeyse tüm kamu kurumları için benzerlik gösterir. Bu genel koşullar yanında her bir kariyer memurluk için o mesleğin kariyer basamaklarında öngörülen özel niteliklerin de karşılanması gerekir. Kamu çalışanlarında ise genel koşul aranmadığı gibi adayın bireysel olarak o görevin gerektirdiği şartları taşıması yeterlidir. Ayrıca yüksek özel donanımlar aranmaz.⁴⁰²

Kariyer memurların belirli yükümlülükleri ve bu yükümlülükleri yerine getirirken belirli hakları vardır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.⁴⁰³

Yükümlülükler

- Kariyer memurlar görevlerin tarafsız ve dürüst bir şekilde kamu yararını gözeterek yerine getirmek zorundadırlar.
- Hediye kabul edemezler.
- Üstlerinin hukuka uygun emirlerini eksiksiz yerine getirmek ve görevleri dolayısıyla üstlerine gerekli desteği vermek zorundadırlar.

⁴⁰⁰ A.k., s. 30.

⁴⁰¹ A.k., s. 33-34.

⁴⁰² A.k., s. 35-36.

⁴⁰³ A.k., s. 41-43.

- Kariyer memurlar görevleri sırasında yapılan iş dolayısıyla herhangi bir hukuksuzluğa ya da kural ihlaline, kamunun zarara uğratılmasına tanık olurlarsa derhal bu durumun ortadan kalması için gerekli girişimleri yapmakla yükümlüdürler.
- Kariyer memurlar anayasanın tanımladığı sınırlar içerisinde politik tercihlerde bulunabilirler fakat görevleri sırasında kesinlikle politik görüşlerini açıklayamazlar ya da politik sebeplerle taraf tutamazlar.
- Kariyer memurlar sendikaya üye olabilir ve sendikal etkinliklere katılabilirler ancak grev yapamazlar.

Haklar

- Kariyer memurlar görevlerine “ömür boyu” (for life) atanırlar. Bu statünün amacı memurların görevlerini, ekonomik ya da sosyal, hiçbir endişeye kapılmaksızın bağımsız bir biçimde kamu yararını gözeterek yerine getirmelerini sağlamaktır. Memurların görevine ancak yaş haddi, disiplin suçu, ceza davasını gerektiren suçlar gibi açıkça kanunla tanımlanmış sebeplerle son verilebilir. Bu haller dışında memur “ömür boyu” görev yapar.
- Kariyer memurlar, kariyerlerine ve statülerine uygun maaş ve sosyal güvenlik haklarına sahip kılınırlar. Memurlara ödenecek maaşta onların fiilen yaptıkları işten çok statüleri, sahip oldukları yetki ve görevler, yaşam standartları dikkate alınır.
- Kariyer memurlar elde ettikleri kariyerlerinin altında bir görevde çalıştırılmazlar. Bu teminat onlara görevlerini bağımsız bir biçimde yapma olanağı tanır.
- Kariyer memurlar ve onların aileleri kamu yöneticilerinin haksızlıklarına karşı korunma güvencesine sahiptir. Memurların görevleri dolayısıyla haksız bir biçimde suçlanmasını önlemek dolayısıyla onların sadece kamu yararını gözeterek görev yapmasını sağlamak üzere güvence mekanizması geliştirilmiştir. Bu güvence aktif kariyerin sona ermesinden sonra da devam eder.

Kariyer basamakları⁴⁰⁴

Almanya kariyer sisteminde tüm memurlar için kanunla belirlenmiş kariyer basamakları vardır. Memur hizmete girdikten sonra hizmet içerisinde özel eğitimlere tabi tutulur. Bu eğitimler onun kariyer basamaklarında yükselmesi için çok önemlidir.

Kariyer basamaklarında yükselmek için gereken eğitim ve sınav koşulları her bir mesleğe özel yönetmeliklerde belirlenir. Söz konusu mevzuat sınav için gereken koşullar, hizmete giriş süreci (selection procedure), eğitim/öğrenim konuları ve kariyer sınavı sürecine dair ayrıntılı düzenlemeleri içerir.

Federal düzeyde dört ayrı kariyer basamağı mevcuttur:⁴⁰⁵

- Giriş düzeyi,
- Orta düzey,
- Üst orta düzey,
- Yüksek düzey.

Hangi düzeyde görev yapılacağı daha mesleğe giriş aşamasında belli olur. Belirli koşullarda düzeyler arasında geçiş mümkündür. Kariyer memurlukta hazırlık dönemi çok önemlidir. Kariyer memurluğa hazırlık süreci memurlara kuramsal ve pratik eğitimin verildiği süreçtir ve hazırlık döneminin sonunda “kariyer meslek sınavı” (career examination) uygulanır. Hazırlık süresi kariyer gruplarına göre farklılık gösterir. Orta düzey kariyer grubunda en az bir yıl genellikle iki yıl hazırlık süresi vardır. Üst orta düzey grubunda genellikle üç yıllık bir hazırlık süreci uygulanır. Yüksek düzey kariyer grubunda ise en az on sekiz ay, genellikle iki yıllık bir hazırlık süreci söz konusudur. Hazırlık eğitimleri genellikle kurumların kendi eğitim merkezlerinde verilir. Federal memurlukların orta üst ve üst düzey memurluklarında hazırlayıcı eğitim bu iş için özel olarak kurulmuş öğretim kurumu tarafından verilir.⁴⁰⁶ Hazırlayıcı eğitim sonrasında uygulanan kariyer meslek sınavını

⁴⁰⁴ A.k., s. 46-48.

⁴⁰⁵ Kariyer gruplarında memurların dağılımına bakıldığında 2007 verilerine göre en fazla memur %49.7 oranıyla orta düzeyde onu takiben %34.3 ile üst orta düzey, %14 ile üst düzeyde kariyer memur görev yapmaktadır. En az memur %2.1 ile giriş düzeyindedir. A.k. s. 47.

⁴⁰⁶ Uygulamalı Yönetiş Bilimler Üniversitesi (Federal University of Applied Administrative Sciences) adıyla görev yürüten federal okulda halen uluslararası ilişkiler, federal maliye yönetimi, federal polis, federal istihbarat, federal sosyal güvenlik hizmetleri gibi üst düzey kamu görevliliğine ilişkin konularda hazırlayıcı eğitim verilmektedir. http://www.fhbund.de/EN/00__Home/homepage__node.html?__nnn=true, erişim: 17/01/2015.

kazananlar aday memur olarak atanırlar ve asıl memur olabilmeleri için adaylık sürecini başarıyla tamamlamaları gerekir.

Kariyer memurları diğer kamu çalışanlarından ayıran en önemli unsurlardan birisi de tabi olunan sosyal güvenlik statüsüdür. Kariyer memurlar ülke çapında bütün çalışanlar için zorunlu olan genel sosyal güvenlik sistemine dahil olmak zorunda değildirler. Ayrıca kariyer memurlar tüm çalışanlar için zorunlu olan kaza sigortası, işsizlik sigortası ve sağlık sigortasını da yaptırmak zorunda değildirler. Bunun yerine sadece kariyer memurlar, hakim-savcılar ve silahlı kuvvetler mensuplarının yararlandığı özel bir sosyal güvenlik sistemine dahildirler.⁴⁰⁷ İşveren konumunda olan kamu kurumları memur adına gereken primleri yatırmakla yükümlüdür. Ayrıca memurlar “ömür boyu” ilkesiyle istihdam edildikleri ve dolayısıyla işsiz kalma riski taşımadıkları için “işsizlik fonu”na da herhangi bir prim ödemek zorunda değildirler. Memurlar sadece resmi ya da özel sigorta kurumlarına “uzun erimli tedavi sigortası” yaptırmakla yükümlüdürler. Sağlık sigortasından farklı nitelik taşıyan bu sigorta, uzun süreli tedaviyi gerektiren ağır hastalık/kaza halinde gereken tedavi masraflarının karşılanmasını sağlar.⁴⁰⁸

3. Kamu Çalışanları

Almanya’da kamu çalışanları tıpkı özel sektör çalışanları gibi özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilirler. Kamu çalışanlarının genel hakları konusunda İş Kanunu, özel hak ve yükümlülükleri konusunda ise taraf oldukları toplu sözleşme hükümleri bağlayıcıdır. İşveren konumundaki kamu kurumları da, kamu çalışanları da bu düzenlemelere göre hareket etmek zorundadırlar.⁴⁰⁹

Kamu çalışanlarının hakları ve yükümlülükleri de özel sektör çalışanlarına paralellik gösterir. Sözleşmeliler için memurlarda olduğu gibi yasa ile belirlenmiş disiplin hükümleri söz konusu değildir. Onların sözleşmelerinde yer verilen görevleri eksiksiz yerine getirmeleri beklenir. Yeterli performans göstermeyen çalışan için en

⁴⁰⁷ Bir başka deyişle Almanya’da, yakın zamana kadar Türkiye’de de uygulanan Emekli Sandığı-SSK ayrımı gibi ikili bir sosyal güvenlik yapılanması söz konusudur.

⁴⁰⁸ The Federal Public Service Report, *a.k.*, s. 52-53.

⁴⁰⁹ *A.k.*, s. 59.

önemli yaptırım iş akdinin fesih edilmesidir. Kamu çalışanı ile idare arasında uyuşmazlık çıktığında görevli yargı yeri genel iş mahkemeleridir.⁴¹⁰

Kamu çalışanları ile memurlar arasındaki bir diğer önemli fark, kamu çalışanları grev yapabilirler. Grev politik amaçlı olamaz. Sadece toplu sözleşmede yer verilen hükümlerin geliştirilmesi, iyileştirilmesi, çalışma koşullarında çalışan lehine düzenleme yapılmasını sağlamak amaçlı grev yapılabilir.⁴¹¹

Kamu çalışanları kariyer memurlardan farklı olarak belirli bir kariyer basamağında ilerlemek üzere değil sadece spesifik bir görevi yerine getirmek üzere işe alınırlar. Kamu çalışanının yerine getireceği tüm görevler imzaladığı toplu sözleşmede ve sözleşme eki ödeme formlarında ayrıntılı biçimde sayılır. Belirli çalışma dönemi sonrasında daha yüksek ücret dilimine yükseltilmesi söz konusu olabilir. Personelin bunun için üst ödeme diliminde yer verilen şartları yerine getirmesi gerekir.⁴¹²

Kariyer memurlarda büyük ölçüde tek biçimlilik söz konusu olduğu için kurumlar arasında (federal kurumlar arasında ya da federal bir kurumdan eyalet-yerel yönetim düzeyindeki bir kuruma vb) geçiş mümkündür. Oysa kamu çalışanları spesifik bir görevle istihdam edildikleri için sadece aynı sözleşme hükümlerine göre çalışabilecekleri aynı kamu kurumunun başka birimlerine geçebilirler. Onun dışında bir geçiş söz konusu değildir.

Kamu çalışanları özel sektör çalışanlarıyla aynı koşullarda sosyal sigortalı olurlar. Kamu çalışanları soysal sigortalı olmak zorundadırlar. Ayrıca sağlık, uzun süreli tedavi, kaza, emeklilik ve işsizlik sigortası da yaptırmaları gerekir. Sigorta prim ödeme yükümlülüğü işverenle paylaşılır. Çalışanın ödeyeceği prim oranı gelirin göre değişir.⁴¹³

Kariyer sisteminin analiz edilmesinde dünya örneklerinin irdelenmesi, analizin karşılaştırmalı biçimde yapılmasına ve sorunsalın gerçek zeminine oturtulmasına olanak tanımaktadır. Yapılan incelemeler göstermektedir ki ülkelerin kendi özgün birikim rejimlerine göre düzenleme biçimleri dolayısıyla kamu personel rejimleri bulunmaktadır. Düzenleme biçimi farklılık göstermekle birlikte, kapitalizmin, kendisini her an yeniden üretmek için kamu emeğini sürekli denetim

⁴¹⁰ A.k., s. 62.

⁴¹¹ A.k., s. 62-63.

⁴¹² A.k., s. 63.

⁴¹³ A.k., s. 64.

altında tutma ve özgün koşullarına göre biçimlendirme talebi benzerdir. Bu temel hareket noktası dikkate alındığında fotoğraf daha netleşmektedir.

ABD’de, Fordist birikim rejiminin kitlesel üretim modelini çalıştırmak üzere emek gücünün Taylorcu bilimsel yönetim anlayışı esasında örgütlenmesi, kamu emek piyasasının örgütlenme felsefesini de belirlemiştir. Üretim sürecinin planlama ve uygulama işlevlerine yeniden kurgulanması, iş süreçlerinin ayrıntılı analizleri, bu analizlere göre yapılan iş sınıflandırmaları Taylorcu bilimsel yönetim anlayışının temel hareket noktalarıdır. ABD’de kamu çalışanları da özel sektör çalışanları ile benzer biçimde Taylorcu iş sınıflandırmasına göre yapılan ayrıntılı görev tanımları ve iş süreçlerine göre belirlenen unvan, sınıf ve özlük haklarına göre istihdam edilirler. Tüm kamu çalışanları özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilirler. Türkiye, Almanya ve Fransa’dan farklı olarak, sadece kamu çalışanlarının statüsünü belirleyen tekçi, statüter bir yapı söz konusu değildir. İngiltere’de de ABD ile benzer durum söz konusudur. Tüm kamu çalışanları özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilirler.

Özel hukuk hükümlerine göre istihdam ediliyor olmak, tamamen iş güvencesinden yoksun biçimde, işverenin iki dudağının arasında bir çalışma biçimini çağrıştırmaktadır ancak bu tamamen yanlış bir algıdır. İş sınıflandırmasına esas olan görev tanımları “pazarlıkçı” personel rejimine de zemin oluşturmaktadır. Dolayısıyla sendikal örgütlenmenin yoğun olduğu ABD ve İngiltere’de kamu emek piyasası sendikal haklarla güçlendirilmiş durumdadır. Sınıflandırma sistemi, çok ayrıntılı iş süreçlerini ve binlerce sayfalık görev tanım formlarını beraberinde getirir. Ayrıntılı kurallar sendikal örgütlülükle desteklendiğinde iş güvencesi endişesi büyük ölçüde ortadan kalkar. Bu yüzden son on yılda hem ABD’de hem de İngiltere’de kamusal istihdamın sınıflandırma sistemi dışında yapılması eğilimi vardır. Yani ABD ve İngiltere’de Taylorcu sınıflandırma sistemi fiilen Kara Avrupa’daki statüter personel rejiminin yerini almıştır. Kara Avrupa’daki statü dışında istihdam eğilimi Anglo Sakson kültüründe “sınıflandırma” dışında istihdam biçiminde karşılık bulmaktadır.

Dünya örneklerinde gözlemlenen değişimin genel yönü, Fordist birikim rejiminden Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte, ayrıntılı kurallarla kuşatılmış, belirgin iş süreçlerine dayanan, görece güvenceli, gelişmiş sendikal örgütlenme esasında çalışma koşulları belirlenmiş istihdamdan uzaklaşılması biçimindedir. Ülke örneklerinde genel eğilim, daha az kurallı iş süreçleri,

sınıflandırmaz ve görev tanımsız istihdam düzeneğinin kurulmasıdır. Kamu kurumunun kimliği artık kamu hizmetinin asıl sunucusu olmaktan çok piyasadan temin edilecek hizmetin denetleyicisi olmaya dönüşmüştür. Buna uygun olarak emek piyasası merkez/çevre esasında biçimlenmektedir. Bu değişimin Türkiye’ye yansımaları merkezde kariyer uzmanlığın yaygınlaşması ve memur yerine şirket aracılığıyla istihdamın artması biçiminde gerçekleşmiştir.

Dünya uygulamaları karşılaştırıldığında kamu emek gücünün denetimi sürecindeki değişimin Fordizimden Post-Fordizme geçişin gereklerine uygun biçimde gerçekleştiği açık biçimde görülür. Kitlemel üretim bant sistemi ile fabrikada tutmaya zorunlu kıldığı emek gücünün yeni esnek üretim sürecindeki yeri fabrika olmak zorunda değildir. Kitlemel olmak yerine, müşteri gereksinimlerine göre biçimlenen piyasa talebini karşılayacak sayıda ve ihtiyaç duyulduğunda işe çağrılacak emek gücü gereksinimi karşılamaktadır. Dolayısıyla merkezde, nitelikli, az sayıda, çekirdek personeli iş güvencesiyle istihdam edip onun dışında kalan görece niteliksiz, büyük emek kitlesini “piyasa koşullarında” ve “hizmet gereklerine göre” istihdam etmek yaygınlaşan eğilimdir.

Dünya uygulamalarının karşılaştırmalı bir tablo ile özetlenmesi belki konuyu daha anlaşılabilir kılacaktır:

Tablo 11: Kariyer Sistemi Dünya Uygulamaları Karşılaştırma Tablosu

	Amerika Birleşik Devletleri	İngiltere	Fransa	Almanya	Türkiye
İstihdamın Dayanağı	Özel hukuk hükümlerine dayalı	Özel hukuk hükümlerine dayalı	Statü hukukuna dayalı	Statü/özel hukuk ikili yapı	Statü hukukuna dayalı
İstihdam Düzeyleri	Federal yönetim/Eyalet yönetimi	Merkezi yönetim/Yerel yönetim	Merkezi yönetim/yerel yönetim	Federal yönetim/Eyalet yönetimi	Merkezi yönetim/Yerel yönetim
İstihdam Türleri	Kamu çalışanı	Kariyer memur/kamu çalışanı	Memur/kamu çalışanı	Memur/sözleşmeli personel	Memur/Sözleşmeli personel
Kamu Hizmetine Giriş	Kurumsal sınav	Kurumsal sınav	Kurumsal sınav	Kurumsal sınav	Merkezi sınav
Sendikal Örgütlenme	Güçlü	Güçlü	Güçlü	Güçlü	Zayıf
Merkez/Çevre	Merkez güvenceli nitelikli/çevre güvencesiz niteliksiz	Merkez güvenceli nitelikli/çevre güvencesiz niteliksiz	Merkez güvenceli nitelikli/çevre güvencesiz niteliksiz	Merkez güvenceli nitelikli/çevre güvencesiz niteliksiz	Merkez güvenceli nitelikli/çevre güvencesiz niteliksiz
İstihdam Eğilimi	Sınıflandırma dışında istihdam	Sınıflandırma dışında istihdam	Statü hukuku dışında istihdam	Statü hukuku dışında istihdam	Statü hukuku dışında istihdam

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KARIYER UZMANLIK SİSTEMİ

Kariyer uzmanlık sistemi Türkiye’ye özgü bir istihdam biçimidir ve 1980’li yıllardan itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. Kariyer uzmanlık adı altında Dünyada uygulanan özel bir personel rejimi ya da istihdam biçim yoktur. Aslında Türkiye’de de kariyer kavramı ve kariyer uzmanlık sistemi ilk kez bilimsel bir disiplinle bu çalışmayla ele alınmaktadır. Kamu personel rejimine yön veren hukuksal metinlerde de kariyer sistemi adı altında bir tanımlama yapılmamış, bu ad altında bir istihdam biçimine yer verilmemiştir.

Çalışmanın bu bölümünde, daha önceki bölümlerde tanımlanması yapılan ve unsurları belirlenen kariyer uzmanlık sisteminin Türkiye’de nasıl ortaya çıktığı ve nasıl yaygınlaştığı incelenmeye çalışılacaktır. Kariyer uzmanlığın yaygınlaşmasının sadece bir tesadüf olmadığı, arka planında, kamu personel rejimindeki esaslı dönüşümün dayatması olduğu yönündeki varsayım kanıtlanmaya çalışılacaktır.

I. Kariyer Uzmanlığın Tarihsel Gelişimi

Bir mesleğin kariyer olarak tanımlanması öncelikle o mesleğe girişin özel koşullara (yarışma ve/veya yeterlik sınavı) bağlanması, daha sonra mesleğin görev tanımının yapılmış olması, mesleki kariyer basamaklarının, hizmet içinde yetiştirme koşullarının belirlenmiş olmasıyla mümkündür. Bu çalışmada kariyer uzmanlık olgusunun tarihsel seyri analiz edilirken kamu kurumlarındaki meslekler söz konusu ölçütler esasında incelenmiştir.⁴¹⁴ Buna göre, kariyer uzmanlık ilk kez Devlet Planlama Teşkilatının meslek memurluğu olan planlama uzmanlığı ile başlamıştır. Bu belirlemeden sonra kariyer uzmanlığın gelişim çizgisi ayrıntılı biçimde incelenebilir.

⁴¹⁴ Eğer bu çalışmanın araştırma nesnesi “çekirdek istihdam” (core employment) niteliğindeki “kariyer uzmanlık” la sınırlı olmasa ve genel olarak kamu yönetimindeki tüm “kariyer meslekler” üzerinden bir araştırma yapılacak olsaydı hiç şüphesiz kariyer mesleği oluşturan unsurlara bakıldığında Türkiye’de geçmişi uzmanlıklardan çok daha eskiye dayanan kariyer niteliğinde meslekler sayılabilirdi. Buna Mülki idare amirliği (kaymakamlık), Dışişleri Bakanlığı meslek memurluğu ve Maliye Bakanlığı maliye müfettişliği gibi meslekler örnek olarak gösterilebilir. Araştırmanın kapsam ve sınırlılıkları dolayısıyla söz konusu meslekler ele alınmamış, kariyer uzmanlıkla sınırlı kalmıştır.

A. Kariyer Uzmanlığın Ortaya Çıkışı (1960-1980)

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye gibi az gelişmiş ülkelere kalkınmalarına destek olmak amacıyla kullanılacak yardımların dağıtımından sorumlu uluslararası örgütlerin söz konusu yardımları merkezi planlamaya bağlamış olması, Türkiye’de yabancı uzmanların rehberliğinde merkezi bir planlama örgütünün kurulmasını gündeme getirmiştir.⁴¹⁵ Söz konusu merkezi planlama örgütü 1960 yılında 91 sayılı Kanunla⁴¹⁶ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) adı altında kurulmuş olup kariyer uzmanlık sistemi de ilk kez DPT bünyesinde ortaya çıkmıştır.

DPT, kurulduğu yıllarda faaliyette bulunan diğer kamu kurumları ile karşılaştırıldığında farklı modelde bir örgütlenme yapısına sahip olduğu görülür. Hizmet bakanlıklarında yedi sekiz kademe esasında bir örgütlenme görülürken DPT’de müsteşarlık, daire başkanlığı ve şube müdürlüğü biçiminde sadece üç kademe örgütlenme sağlanmıştı.⁴¹⁷ DPT’nin personel politikası açısından da ayrıcalıklı bir konumu vardı. Kurumda görev yapan müsteşar, daire başkanı, şube müdürleri, uzmanlar ve uzman yardımcıları kıdemlerine ve barem kanunlarındaki sınırlamalara bakılmaksızın en yüksek dereceden maaş almaktaydılar. Örneğin hiç kamu hizmeti bulunmayan otuz yaşlarında bir daire başkanı hizmet süresinin sonuna gelmiş bir müsteşar ya da genel müdür seviyesinde maaş alabilmekteydi.⁴¹⁸

Ayrıcalıklı örgütlenme modeli ve personel politikası DPT’de kariyer uzmanlık sisteminin oluşturulmasına zemin oluşturdu. Uzmanlar ve uzman yardımcıları DPT’nin asli işlerinin yerine getirilmesinde çok önemli bir işlev görüyorlardı fakat bu mesleğin bir kariyer olarak tanımlanmamış olması işleyişte sıkıntılara yol açıyor mesleğe alınmada ölçü arayışı zorunlu görülüyordu. İşte bu arayışlar sonucu 1971 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Sınav Yönetmeliği⁴¹⁹ yürürlüğe konuldu. Bu düzenleme ve sonrasındaki adımlar DPT’deki uzmanlığı bir kariyer mesleği haline getirdi.⁴²⁰ Kariyer uzmanlığın başlangıcı mahiyetindeki Yönetmeliğin amacı “*Devlet Planlama Teşkilatına uzman yardımcısı adayı ve uzman olarak alınacak elemanlarla uzman yardımcılarının uzmanlığa atanmaları ile ilgili*

⁴¹⁵ Onur Ender Aslan, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *a.k.*, s. 104.

⁴¹⁶ 30/09/1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanun, RG: 05/10/1960, 10621.

⁴¹⁷ Günel Kansu, *Planlı Yıllar (Anılarla DPT’nin Öyküsü)*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2004, s. 66.

⁴¹⁸ *A.k.*, s. 65.

⁴¹⁹ RG: 17/08/1971, 13929.

⁴²⁰ *A.k.*, s. 75; Onur Ender Aslan, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *a.k.*, s. 106.

yeterlik seçimi ve sınavlarını düzenlemek” olarak belirlenmişti. Her ne kadar adı sadece sınav yönetmeliği olsa da kariyer uzmanlığın başlangıcını işaret eden bir düzenleme söz konusuydu.

Yapılan düzenlemede uzman yardımcılığına giriş yarışma sınavı şartına bağlandı. Yarışma sınavı, müsteşarın başkanlığında Planlama Teşkilatı Mensupları Sendikası üyelerinden bir uzmanın da katılacağı altı üyeli bir kurul tarafından gerçekleştirilecekti. Yarışma sınavında başarılı olanlar başarı sırasına göre boş kadrolara “aday uzman yardımcısı” olarak atanacaklardı. Adaylık statüsünden uzman yardımcılığına geçilebilmesi için yine sınav kurulu tarafından yapılacak “değerlendirme” sonucunun olumlu olması ve “yabancı dil sınavı”nın başarıyla geçilmesi şartına bağlanmıştı. Uzman yardımcılarının uzmanlığa atanması ise “yeterlik seçiminde” başarılı olmaları koşuluyla mümkün olabilecekti. Uzman yardımcılar üç yıl süreyle çalıştıktan sonra uzmanlık yeterlik seçimine hak kazanacaklardı. Yeterlik seçimi, uzman yardımcısının altı aylık süre içerisinde hazırlayacağı tezi sınav kurulu önünde başarı ile savunması ile tamamlanacaktı. Tezini başarıyla savunan uzman yardımcısı uzmanlığa atanmaya hak kazanacaktı.

Planlama uzmanlığının “kariyer” olarak tanımlanmasının bir başka önemli işaretine anılan Yönetmeliğin 20. maddesinde yer verilmişti. Madde başlığı “Kariyer dışı uzman alınması” olarak düzenlenmişti. DPT’ye “uzman yardımcısı adayı”, “uzman yardımcısı” aşamalarından geçmeksizin “kariyer dışı” uzman alınmasına olanak tanıyan bu düzenleme aslında istisna yöntemler dışında planlama uzmanlığının kariyer meslek olduğunu da resmi olarak betimlemiş oluyordu.

Planlama uzmanlığını kariyer haline getirme yönündeki bir diğer adım da 657 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle olmuştur. 1970 yılında 1327 sayılı Kanunla 36. maddede yapılan değişikliklerle, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutularak alınan müfettiş yardımcılarının yeterlik sınavı sonrasında müfettişliğe atanması ile birlikte söz konusu memurlara ilave bir derece verilmesi sağlanmıştır. 1975 yılında söz konusu maddede yapılan yeni düzenlemeyle,⁴²¹ denetim elemanlarının yanına tek uzman grubu olarak planlama uzmanları eklenmiştir.⁴²² Böylece diğer memurlara

⁴²¹ 15/05/1975 tarihli ve 1897 sayılı, “657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, RG: 26/05/1975,15247.

⁴²² Maddede sayılan unvanlar arasında Hesap Uzmanı ve Yüksek Denetleme Kurumu Uzmanı da vardır. Söz konusu unvanlarda “uzman” ibaresi kullanılmakla birlikte bu memurlar merkezi denetim elemanı niteliğindedir. Nitekim daha sonra YDK uzmanları YDK denetçiliğine ve bilahare Sayıştay

göre planlama uzmanlarına ilave bir derece verilmesi sağlanmıştır. Memurun kamu hizmetinde emsallerinin üç yıl önüne geçmesini sağlayan ve kısaca “36/A-11” olarak anılan bu düzenleme zaman içerisinde fiilen kariyer meslekleri betimleyen madde haline gelmiştir. 1984 yılından itibaren belirli aralıklarla yapılan değişikliklerle kariyer meslek olarak nitelenen tüm memurluklar sırasıyla 36/A-11 maddesine eklenmiş ve “kariyer meslek” bağılığı altında her hangi bir düzenlemeye yer verilmeyen Kanunda kariyer mesleklerin adresi fiilen bu madde haline getirilmiştir.

Hiyerarşiye dayanan geleneksel dikey kamu örgüt modellerinin aksine çok az hiyerarşiyle yatay biçimde, uzmanlarla en üst yöneticiler olan müsteşar ve daire başkanlarının birlikte çalışmasına izin verecek biçimde örgütlenen; uzmanlarına özel statü sağlayan ve diğer kamu örgütlerinden daha yüksek ücret ödeyen⁴²³ DPT bu yapısıyla kariyer uzmanlık sisteminin başlangıç düzeyinde ortaya çıktığı kurumsal zemindir. Dönemin kamu örgütlenmesi ve personel politikası açısından ayrık görünümdaki bu yapı diğer kamu kurumları için de cazip hale gelmiş ve kariyer uzmanlıklar yaygınlaşmaya başlamıştır.

B. Kariyer Uzmanlığın Merkez Bürokrasisinde Yaygınlaşması (1980-2000)

DPT’nin temel özelliği Başbakanlığa bağlı, merkezi düzeyde politika belirleyen, tüm ülkeyi kapsayacak biçimde kalkınma planları hazırlayan özel konumda bir kurum olmasıdır. Benzer özellikler taşıyan ve DPT’den sadece iki ay sonra kurulmuş olan⁴²⁴ bir diğer merkezi örgüt de Devlet Personel Dairesi (DPD)’dir. DPD de DPT’ye benzer biçimde, uluslararası örgütlerin desteğiyle kurulmuş olup, temel işlevi sınıflandırmaya dayalı Amerikan modeli personel reformunu hayata geçirmek ve yeni personel rejiminin ülke düzeyinde uygulamasını koordine etmektir. Personel politikası açısından da DPT’ye tam uymasa da benzer bir politika izlenerek DPB’ye kuruluş kanunu ile 3. ve 4. dereceli uzmanlık kadroları verilmiştir. 1960 yılında 3. dereceli kadroların genel müdür; 4. dereceli kadroların da yüksek müşavirlikler için verildiği dikkate alındığında başlangıçta DPD’deki uzmanlıklara

Denetçiliğine; Hesap Uzmanları da Vergi Müfettişliğine aktarılmışlardır. 1975 yılı itibariyle maddede müfettişler ve DPT uzmanları dışında sayılan diğer iki kariyer grubu Maiyet Memurları (Kaymakamlar) ve Dışişleri Meslek Memurlarıdır.

⁴²³ Onur Ender Aslan, ““Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *a.k.*, s. 106-107.

⁴²⁴ 13/12/1960 tarihli ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, RG:17/12/1960, 10683.

çok önem verildiği anlaşılmaktadır.⁴²⁵ Bilahare kamu personel rejiminde sınıflandırma sisteminden vazgeçilmesini sağlayan 1327 sayılı Kanunla 1970 yılında Devlet Memurları Kanununun uygulanmasını gözetmek üzere Devlet Personel Uzmanı kadrosu ihdas edilmiş fakat görev ve çalışma yönetmeliği çıkarılmadığı için bu mesleğin kariyere dönüşmesi zaman almıştır. Devlet Personel Uzman Yardımcılığına atanma koşulları, atanacaklarda aranılacak nitelikler, sınav, uzmanlığa atanma, görev ve sorumluluklar özel bir mevzuatla düzenlenmediği için meslek kariyer niteliği kazanamamış, bu kadrolara sınavsız atamalar yapılmış ve meslek başlangıçta betimlenen konumundan hızla uzaklaşmıştır.⁴²⁶ Devlet Personel Dairesi DPT ile neredeyse aynı yaşta olmasına ve konumu itibarıyla çok büyük benzerlikler göstermesine rağmen kurumsal kapasitesini DPT gibi geliştirememiş ve zaman içerisinde sıradan bir kamu örgütü kimliğine bürünmüştür.

Emir-komutaya dayanan klasik hiyerarşi anlayışı yerine mesleki gelişim ve dayanışma esasında DPT bünyesinde gelişen kariyer uzmanlık olgusu özellikle DPT benzeri merkezi kurumlar için de cazip hale gelmiştir. 1980 sonrasının serbest piyasacı, kürek çeken yerine dümen tutan devlet anlayışı da politika belirleyen, merkezi olarak düzenleme yapan kariyer uzmanların yaygınlaştırılması için uygun zemin oluşturmuştur. Bu zemin üzerinde merkezi kamu örgütlerindeki bazı uzmanlıklar için sınav, görev ve çalışma yönetmelikleri çıkarılarak bu uzmanlıklar kariyer mesleklere dönüştürülmüştür. Dolayısıyla 1971 yılında Devlet Planlama Teşkilatı planlama uzmanlığı ile başlayan kariyer uzmanlıklar tarihsel olarak sırasıyla 1979 yılında Devlet Bütçe Uzmanlığı, 1984 yılında Devlet Personel Uzmanlığı, 1986 yılında Başbakanlık Uzmanlığı, 1986 yılında Hazine ve Dış Ticaret Uzmanlıkları ve 1989 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü Uzmanlığı biçiminde devam etmiştir.⁴²⁷

Bu mesleklerin kariyere dönüştürülmesinde bir diğer önemli adım özlük haklarının görece iyileştirilmesidir. Kadro karşılığı sözleşmelilik⁴²⁸ adı altında

⁴²⁵ Aysel Ersan, “Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:7, S: 4, Aralık 1974, s. 102.

⁴²⁶ A.k., s. 103-104.

⁴²⁷ Devlet Planlama Teşkilatı Sınav Yönetmeliği RG: 17/08/1971, 13929 (Daha sonra yenilenen DPT Uzmanlık Çalışma Yönetmeliği, RG:10/04/1983,18014); Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanları Görev ve Çalışma Yönetmeliği, RG: 17/10/1979,16787; Devlet Personel Uzmanlığı Çalışma Yönetmeliği, RG: 26/10/1984, 18557; Başbakanlık Uzmanlığı Çalışma Yönetmeliği, RG: 06/02/1986,19011; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Uzmanlık Çalışma Yönetmeliği, RG: 18/09/1986,19225; Devlet İstatistik Enstitüsü Uzmanlık Çalışma Yönetmeliği, RG: 25/10/1989, 20323.

⁴²⁸ Süha Oğuz Albayrak, İpek Özkal Sayan, “Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXXV, Sayı: 272, Güz 2011, s. 195-216.

uygulanan kendine özgü istisnai maaş düzeneğiyle kariyer uzmanlara genel müdür seviyesinde maaş ödenmesi sağlanmıştır. Yapılan bu uygulama, “seçilmiş” ve “reformcu” bürokrasinin güvenceli statüde yüksek maaşla istihdam edilmesini ve özerk kariyer adalarının oluşturulmasını amaçlamaktadır.⁴²⁹

2000’li yıllara kadar kariyer uzmanlık açısından dikkat çekici olan bu uzmanlıkların belirli istisnalar dışında⁴³⁰ hizmet bakanlıklarında bulunmayıp, Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında kullanılıyor olmasıdır. 2002 yılı itibariyle Kariyer uzmanlıkların kurum dağılımına bakıldığında aşağıdaki gibi bir tablo ile karşılaşılır.

Tablo 12: Kariyer Uzmanlıkların Kurumlar İtibariyle Dağılım Tablosu (2002)⁴³¹

Kurum	Unvan	Kariyerin Kuruluş Tarihi
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	Planlama Uzmanı	1971
Maliye Bakanlığı	Devlet Bütçe Uzmanı	1979
Devlet Personel Başkanlığı	Devlet Personel Uzmanı	1984
Başbakanlık	Başbakanlık Uzmanı	1986
Hazine Müsteşarlığı	Hazine Uzmanı	1986
Dış Ticaret Müsteşarlığı	Dış Ticaret Uzmanı	1986
İçişleri Bakanlığı	İl Planlama Uzmanı	1986
Devlet İstatistik Enstitüsü	İstatistik Uzmanı	1989
Çevre Müsteşarlığı	Çevre Uzmanı	1989
Bakanlıklar	Avrupa Topluluğu/ Avrupa Birliği Uzmanı	1989
Maliye Bakanlığı	Devlet Gelir Uzmanı	1993
Maliye Bakanlığı	Devlet Malları Uzmanı	1993
Maliye Bakanlığı	Gelir Uzmanı	1993
Maliye Bakanlığı	Milli Emlak Uzmanı	1993
Denizcilik Müsteşarlığı	Denizcilik Uzmanı	1994
Maliye Bakanlığı	Maliye Uzmanı	1994
Türk Patent Enstitüsü	Patent Uzmanı	1995
Türk Patent Enstitüsü	Marka Uzmanı	1995
Gümrük Müsteşarlığı	Gümrük Uzmanı	1995
Maliye Bakanlığı	Devlet Muhasebe Uzmanı	1995
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Tüketici ve Rekabet Uzmanı	1995
Özürlüler İdaresi Başkanlığı	Özürlüler Uzmanı	1997
Maliye Bakanlığı	Vergi İstihbarat Uzmanı	1997
Maliye Bakanlığı	Mali Suçları Araştırma Uzmanı	1998
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Çalışma Uzmanı	2000
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanı	2000
Sosyal Güvenlik Kurumu	Sosyal Güvenlik Uzmanı	2000
Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı	Teknik Yardım Uzmanı	2002
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanı	2004

⁴²⁹ Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe, *a.k.*, s. 346-349.

⁴³⁰ En önemli istisna Maliye Bakanlığıdır. Maliye Bakanlığı zaten geleneksel olarak Dışişleri Bakanlığı ile birlikte kabinedeki en güçlü Bakanlıklardan biri olup, fiilen Başbakanlığa çok yakındır. Diğer istisnalar, Avrupa Birliğine uyum sürecinde yapısal uyarlama çalışmaları dolayısıyla birçok bakanlığa verilen AT/AB uzmanlıkları ve yine bu çerçevede Sanayi ve Ticaret Bakanlığına tahsis edilen tüketici ve rekabet uzmanıdır bkz. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki mülga 3143 sayılı Kanunda değişiklik yapan 10/08/1993 tarihli ve 494 sayılı KHK, RG: 09/09/1993, 21693. Bir diğer istisna ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına ihdas edilen iş sağlığı ve güvenliği uzmanı, çalışma uzmanı ve yurtdışı işçi hizmetleri uzmanıdır bkz. Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3146 sayılı Kanunda değişiklik yapan 24/08/2000 tarihli ve 618 sayılı KHK, RG: 04/10/2000, 24190.

⁴³¹ Kariyer uzmanlıkların 2002 yılı itibariyle dağılımını gösterir özel bir tablo alan yazında mevcut değildir. Bu tablo, kamu kurumlarının örgüt yasaları ve kariyer uzmanlık yönetmelikleri tek tek taranarak oluşturulmuştur.

Tabloda da görüleceği üzere kariyer uzmanlıklar Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında yoğunlaşmaktadır. Bir diğer özellik de söz konusu kariyer uzmanlıkların, iş sağlığı ve güvenliği uzmanı istisnası dışında, kurumların merkez teşkilatında yer almakta olmasıdır. Bakanlıkların örgütlenme anlayışındaki değişime paralel olarak bu anlayış da 2002 yılından sonra değişmeye başlamıştır.

C. Bakanlık Yapısındaki Dönüşüm ve Yeni Kariyer Uzmanlık Anlayışı (2002 ve Sonrası)

2000’li yıllara kadar bakanlıkların dikey hiyerarşi esasında örgütlenmesi ve kamu hizmetlerinin gördürülmesi açısından bakanlık merkez örgütünün şube müdürlükleri üzerinde yükselmesi ilkesi benimsenmişti. Bakanlıkların örgütlenmesini düzenleyen çerçeve kanun niteliğindeki 3046 sayılı Kanunun 16. maddesinin (h) fıkrasında, “*Bakanlık merkez teşkilatının esas hizmet birimi şube müdürlüğüdür. Ancak şube müdürlüklerince yürütülen hizmetlerin kapsam ve özelliklerinin gerektirmesi halinde şeflik de kurulabilir.*” hükmüne yer verilerek, kamu hizmet gereksinimlerine göre hizmet sunumunun şube müdürlükleri ölçeğinde ayrıştırılması ve buradan dağıtılması hedeflenmiştir.

Türkiye’de 2000’li yıllar yeni kamu işletmeciliği anlayışının⁴³² sıkça dile getirildiği yıllardır. Kamu örgütlenmesinde piyasa koşullarında yapılanmaya gidilmesi gerektiğini savunan kamu işletmeciliği, “*kamu yönetimini, piyasa toplumunun kucağında (onun eşitsiz, mücadeleci, rekabetçi, değişken, ‘kuralsız/serbest’ ortamında) zaman ve mekân açısından evrensel olduğunu düşündüğü işletmeci tekniklerle verimli şekilde yönetmeye çalışmak*” biçiminde kısaca tanımlanabilir.⁴³³ İşte bu yıllarda baskın hale gelen piyasacı mantıkla kurgulanan yeni kamu yönetimi anlayışı⁴³⁴ çerçevesinde, bakanlık örgütlenmesinde dikey hiyerarşiye dayanan çok kademeli örgütlenme yerine az kademeli yatay örgütlenmeye geçilmesi gerektiği sıkça dile getirilmeye başlandı. 2002’de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetinin bu anlayışla 30/10/2003 tarihinde

⁴³² Yeni kamu işletmeciliği anlayışı konusunda ayrıntılı değerlendirme için bkz: Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, AİD, C:33, S:3, Eylül 2000, s. 15-31.

⁴³³ Ozan Zengin, “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, (Ed. Barış Övgün), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını – 5, Ekim 2009, Ankara, s.5.

⁴³⁴ Yeni Kamu yönetimi anlayışı ile ilgili ayrıntılı değerlendirme için bkz: Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayını, Kocaeli, 2012, s. 43-61.

TBMM'ye sevk ettiği ve 15/07/2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun genel gerekçesinde, *“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konmakta, merkezî idare ve mahallî idareler reformu için gerekli hukukî altyapı oluşturulmakta, bu kapsamda merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki işbölümü netleştirilmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yeniden yapılanma süreci bitmemekte, tam aksine başlamış olmaktadır. Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir.”* ilkesine yer verilmiştir⁴³⁵ ve aynı gerekçe de Kanunun temel ilkeleri şu başlıklarla sıralanmaktadır:

-Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, vb. ilkeler uygulanabilir hale getirilmekte,

-Teşkilât yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esası uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmakta,

-Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımı netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi öngörülmekte,

-Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme getirilmekte,

-Merkezî idare ile mahallî idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilerek, merkezî idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahallî idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilmekte,

-Devletin aslî hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilâtı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmekte,

-Kamuda stratejik yönetim anlayışı benimsenmekte ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulmakta,...

Temel ilkelerinden de anlaşıldığı gibi 5227 sayılı Kanun esas olarak kamu kurum ve kuruluşlarının yatay örgütlenmesi, yerel yönetimlere yetki devrinin esas alınması, merkezi idarenin doğrudan kamu hizmeti sunmak yerine stratejik planlama, politika belirleme gibi işlere odaklanması gerektiği anlayışı üzerine inşa edilmiştir. Söz konusu Kanun, Meclis'te kabulünden sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM'ye iade edildiği ve yeniden görüşülüp yürürlüğe konulamadığı için

⁴³⁵ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, erişim: 16/03/2015.

kadük olmuştur.⁴³⁶ Ancak anılan 5227 sayılı Kanundan sonra yürürlüğe konulan kamu örgütlenme yasalarında yeni anlayışın izleri görülmüştür. Bu anlayışa göre bakanlık merkez teşkilatında hiyerarşik kademelerin azaltılması, şube müdürlüğünün kaldırılması, kamu hizmetlerinin daire başkanına doğrudan bağlı olarak görev yapacak kariyer uzmanlar eliyle sürdürülmesi hem hizmet sunumunu kolaylaştıracak hem de hizmette etkinlik ve verimliliği artıracaktı. Bakanlık örgütlenmesi artık şube müdürlükleri yerine kariyer uzmanlıklar üzerinde yükselecekti. Bu temel yaklaşım, hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi ve merkeze sadece strateji belirleme yetkisi verilmesi anlayışıyla da örtüşüyordu.

Kariyer uzmanlığın hizmet bakanlıklarında yaygınlaştırılması Kültür ve Turizm Bakanlığı⁴³⁷ ve Çevre ve Orman Bakanlığı⁴³⁸ ile başlamıştır. Kültür ve Turizm Bakanlığının kurulmasına ilişkin 4848 sayılı Kanunun 32. maddesinde Bakanlıkta Kültür ve Turizm Uzmanı ve Uzman Yardımcısının istihdam edileceği kurala bağlandıktan sonra bu personelin görev ve çalışma şartlarının çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. O zamana kadar kariyer uzmanlıklara genellikle hukuk, siyasal, İİBF mezunları alınırken, “Kültür ve Turizm Bakanlığının faaliyet alanlarına giren konularda en az dört yıl süreli öğrenim görmüş olmak” şartı getirilerek kariyer uzmanlık kütüphanecilik, edebiyat, tarih, sosyoloji, sanat tarihi, kitap patologluğu, folklor araştırmacılığı, müze araştırmacılığı gibi bölümlere açılmıştır. Çevre ve Orman Bakanlığı için de benzer durum söz konusudur. Çevre ve Orman Bakanlığının etkinlik alanına giren konularda lisans öğrenimi görmüş olanlara (çevre mühendisliği, orman mühendisliği, ziraat mühendisliği vb.) kariyer uzmanlık olanağı tanınmıştır.

Kariyer uzmanlıkların hizmet bakanlıklarına ve yatırımcı kuruluşlara doğru yaygınlaşması eğilimi 2011 yılında 666 sayılı KHK⁴³⁹ ile Devlet Memurları

⁴³⁶ KYTK Tasarısı ile ilgili ayrıntılı değerlendirmeler için, Koray Karasu, *a.k.*, s. 2-13., Birgül Ayman Güler, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 75-127., T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No:2, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.

⁴³⁷ 16/04/2003 tarihli ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 29/04/2003, 25093.

⁴³⁸ 01/05/2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08/05/2003, 25102.

⁴³⁹ 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG: 02/11/2011, 28103 (M).

Kanununda yapılan değişlikle zirveye ulaşmış ve Türk Silahlı Kuvvetleri dâhil neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarına kariyer uzmanlıklar ihdas edilmiştir.

Tablo 13: Kariyer Uzmanların Yıllar İtibariyle Sayısal Dağılım Tablosu⁴⁴⁰

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kariyer Uzman Yrd.	924	1.242	2.046	2.361	2.797	3.168	3.891	3.139	6.172	8.087	9.828	10.362
Kariyer Uzman	1.653	1.714	1.966	2.002	5.254	8.592	10.436	14.724	17.867	22.420	23.238	26.217
Toplam	2.577	2.956	4.012	4.363	8.051	11.760	14.327	17.863	24.039	30.507	33.066	36.579

Kariyer uzman ve uzman yardımcılarının sayılarının yıllar itibariyle dağılım tablosuna bakıldığında 2003 yılından itibaren sürekli ve düzenli bir artış olduğu gözlenmektedir. 2014 yılındaki sayısal durum 2003'ün neredeyse 15 katı kadardır. Kariyer uzmanların toplam kamusal istihdam içindeki payı ise yaklaşık % 1 civarındadır.⁴⁴¹ Kariyer memur olarak değerlendirilebilecek memurların toplam kamu çalışanları içindeki yeri açısından yabancı ülke örnekleriyle bir kıyaslama yapılırsa şu bilgiler dile getirilebilir: Amerika Birleşik Devletlerinde federal memurların toplam kamu çalışanları içindeki payı %15,⁴⁴² İngiltere'de ise kariyer memurların toplam kamu çalışanları içindeki payı yaklaşık %8 civarındadır.⁴⁴³ Bu iki ülke örneğine bakıldığında Türkiye'de kariyer uzmanların toplam istihdama oranı görece düşük olduğu görülmektedir. Bununla birlikte oranın artış hızı bakımından Türkiye'nin daha önde olduğu değerlendirilebilir. Bir başka deyişle, kamu örgütlerinin üzerine inşa edilmesi öngörülen çekirdek kadro grubu uzmanlıklar hızlı biçimde yaygınlaştırılmaktadır. Kariyer uzmanlığının tarihsel seyri analiz edildikten sonra söz konusu uzmanlıkların statüsü ayrıntılı biçimde ele alınabilir.

⁴⁴⁰http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/ocak2015/9_kariyer_meslek_grup_yillara_gore_012015.pdf, Erişim: 15/03/2015

⁴⁴¹http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mayis2015/1_kamuPersonelIstihdamRakamlar.pdf, erişim: 10/10/2015.

⁴⁴² <http://www.census.gov/govs/apcs/>, erişim: 01/12/2014.

⁴⁴³ Civil Service Statistics 2014, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_379949.pdf, erişim: 28/12/2014.

II. KARİYER UZMANLIKLARIN STATÜSÜ

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen kariyer uzmanlar statüleri ve özlük hakları açısından ikiye ayrılırlar:

- a) Merkez kariyer uzmanları
- b) Taşra kariyer uzmanları

Kariyer uzmanların hizmete girişlerinden, uzmanlığa atanmaya, aylık gelirlerinden emeklilik haklarına kadar tüm statüer unsurları bu ikili ayırım üzerinden düzenlenmiştir. Merkez uzmanları için daha iyi özlük hakları belirlenirken taşra uzmanları görece daha geride bırakılmıştır.

A. Merkez Kariyer Uzmanlıkları

Yürürlüğe konulamayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile temelde hedeflenen kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimleri asıl sorumlu kılmak ve merkezi idareyi devlet-piyasa ilişkilerini düzenleyen, politika/strateji belirleyen bir yapı olarak örgütlemektir. Doğrudan kamu hizmeti sunumunda görev almayacak bu yapının çekirdek işgücünü de güçlü özlük haklarıyla donatılmış kariyer uzmanlar oluşturacaktı. Bu amaçla 2003 yılından itibaren yaygınlaştırılan kariyer uzmanlıkta 2012 yılında zirveye ulaşıldı ve orman uzmanlığından, milli piyango uzmanlığına, meteoroloji uzmanlığından spor hizmetleri uzmanlığına kadar çeşitli unvanlar altında tüm hizmet bakanlıklarına ve onların bağlı ilgili kuruluşlarına uzmanlıklar verildi. Oysa 1990'lı yıllarda kariyer uzmanlıklar asıl olarak Başbakanlık, Devlet Personel Başkanlığı, Planlama, Hazine, Dış Ticaret Müsteşarlıkları gibi diğer kamu kurumlarını yatay kesen, “kurmay” niteliği ağır basan, daha çok hükümete danışmanlık eden kamu kurumlarında yer almış ve bu uzmanlara yüksek özlük hakları verilmişti. Amaç donanımlı, yetkin, nitelikli personeli bu kurumlara çekmek, merkez bürokrasisinin cazibesini artırmaktı. İşte 2011 yılından sonra yapılan düzenleme ile bu yapı hizmet bakanlıklarına ve bunların bağlı kuruluşlarına yaygınlaştırıldı. Bu sayede çekirdek kamu personelinin tüm kamu kurumlarında oluşturulması yönünde önemli adım atılmış oldu.

2015 yılı itibariyle söz konusu merkez kariyer uzmanlıklarının unvan dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 14: Merkez Kariyer Uzmanları Tablosu⁴⁴⁴

1) Adalet Uzmanları,	41) Kredi ve Yurt Hizmetleri Uzmanları,
2) Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzmanları,	42) Kültür ve Turizm Uzmanları,
3) Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanları,	43) Maliye Uzmanları,
4) Atom Enerjisi Uzmanları,	44) Maden Tetkik ve Arama Uzmanları,
5) Avrupa Birliği İşleri Uzmanları,	45) Marka Uzmanları,
6) Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların Avrupa Birliği Uzmanları,	46) Mesleki Yeterlilik Kurumu Uzmanları
7) Basın ve Enformasyon Uzmanları,	47) Meteoroloji Uzmanları,
8) Başbakanlık Uzmanları,	48) Millî Eğitim Uzmanları,
9) BDDK Uzmanları,	49) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Uzmanları,
10) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Uzmanları,	50) Milli Piyango Uzmanları,
11) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanları,	51) Millî Savunma Uzmanları,
12) Çalışma Uzmanları,	52) Orman Uzmanları,
13) Çevre ve Şehircilik Uzmanları,	53) Orman ve Su İşleri Uzmanları,
14) Denizcilik Uzmanları,	54) Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzmanları,
15) Devlet Gelir Uzmanları,	55) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzmanları,
16) Devlet Personel Uzmanları,	56) Patent Uzmanları,
17) Dış Ticaret Uzmanları,	57) Rekabet Kurumu Uzmanları,
18) Dışişleri Uzmanları,	58) RTÜK Uzmanları,
19) Din İşleri Yüksek Kurulu Uzmanları,	59) Sağlık Uzmanları,
20) Diyanet İşleri Uzmanları,	60) Sanayi ve Teknoloji Uzmanları,
21) Enerji ve Tabii Kaynaklar Uzmanları,	61) Savunma Sanayii Uzmanları,
22) EPDK Enerji Uzmanları,	62) Sosyal Güvenlik Uzmanları,
23) Gençlik ve Spor Uzmanları,	63) Spor Hizmetleri Uzmanları,
24) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanları,	64) SPK Uzmanları,
25) Göç Uzmanları,	65) Tapu ve Kadastro Uzmanları,
26) Gümrük ve Ticaret Uzmanları,	66) TİKA Uzmanları,
27) Havacılık ve Uzay Teknolojileri Uzmanları,	67) TSE Uzmanları,
28) Hazine Uzmanları,	68) TÜRKAK Uzmanları
29) İçişleri Uzmanları,	69) Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Uzmanları,
30) İhracatı Geliştirme Uzmanları,	70) Türkiye İstatistik Kurumu Uzmanları,
31) İnsan Hakları Uzmanları,	71) Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanları,
32) İstihdam Uzmanları,	72) Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Uzmanları,
33) İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanları,	73) Vakıf Uzmanları,
34) Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanları,	74) Yazma Eser Uzmanları,
35) Kamu Denetçiliği Uzmanları,	75) Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzmanları,
36) Kamu Düzeni ve Güvenliği Uzmanları,	76) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanları,
37) Kamu İhale Kurumu Uzmanları,	77) Yüksek Kurum Uzmanları,
38) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Uzmanları,	78) Yükseköğretim Kurulu Uzmanları.
39) Karayolları Uzmanları,	
40) KOSGEB Uzmanları,	

⁴⁴⁴ Merkez ve taşra uzmanlarının hangileri olduğu başlıklar altında mevzuatta açıklıkla belirlenmemiştir. Çalışmamızda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36/A-11 maddesinde; aynı Kanunun “Zam ve Tazminatlar” başlıklı 152. maddesinin (ğ), (h) ve (i) bentlerinde; aynı Kanunun I sayılı ekgösterge cetvelinin I/g, I/f fıkralarında ve 375 sayılı KHK eki III sayılı Cetvelde yer alan mali haklar ve emeklilik düzenlemeleri esas alınarak söz konusu ayırım yapılmıştır,

Merkez uzmanlıklarına ilişkin yukarıdaki tablo oluşturulurken sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36/A-11 maddesinde sayılan kariyer uzmanlıklara değil, söz konusu maddede sayılmayıp aynı Kanunun geçici 39. maddesi çerçevesinde yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararıyla⁴⁴⁵ bakanlık bağlı kuruluşlarına da özgülenen merkez uzmanlıklarına ve 666 sayılı KHK ile statüleri ve özlük hakları birbirine eşitlenen bütün kariyer uzmanlıklarına (özerk kurumlar, özel statülü kurumlar da dahil edilerek) yer verilmiştir.

Tablodan görüldüğü gibi hemen her kamu kurumuna kariyer uzman tahsis edilmiştir. Bu uzmanların hizmet girişlerinden, uzmanlığa atanmalarına ve özlük haklarına kadar ortak özellikleri aşağıda ayrıntılı biçimde ele alınmıştır.

1. Kariyer Uzmanlığa Giriş

Kariyer meslekleri diğer kamu görevlerinden ayıran en temel özellik bu mesleklere girişin özel koşullara bağlanmış olmasıdır. Kariyer uzmanlıklara giriş koşulları açısından 2011 öncesi ve sonrası olma üzere ikili bir yapı söz konusuydu. 2011 öncesinde memur niteliğindeki kariyer meslekler için Devlet Memurları Kanununda özel koşullar belirlenmemişti. Tüm memurlar için geçerli olan genel hizmete giriş kuralları geçerliydi. Özel hizmete giriş koşulları her bir kariyer uzmanlığın özel yönetmeliğinde düzenleniyordu. Özerk kurumlar için de benzer durum söz konusuydu.

2011 yılından sonra Devlet Memurları Kanununa eklenen Ek 40 ve 41. maddelerle kariyer uzmanlığa giriş için özel koşullar belirlendi:

- 1) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer verilen genel koşulları taşımak,
- 2) Giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayının birinci günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak,⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ 24/09/2012 tarihli ve 2012/3784 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG:05/12/2012,28488.

⁴⁴⁶ Özel mevzuatında bir düzenleme yoksa (zabıta personeli yönetmeliği, İtfaiye personeli yönetmeliği, koruma güvenlik personeli yönetmeliği gibi) devlet memurluğuna giriş konusunda Devlet Memurları Kanununda üst yaş sınırı belirlenmemiştir. 2011 yılına kadar kariyer uzmanlıklar için de kanunla yaş sınırı konulmamış, her uzmanlığın kendi yönetmeliğinde genellikle otuz yaş sınırı belirlenmişti. Mali haklar, özlük hakları, giriş şartları konusunda genelleme yapılırken 2011 yılında sınava giriş yaş şartı konusunda da genelleme yapılarak özerk kurumlar dahil tüm kariyer uzmanlıklar için 35 yaş şartı getirilmiştir. (DMK Ek Madde 40)

- 3) Kariyer uzmanlığa özel olarak yapılacak yarışma sınavında başarılı olmak,
- 4) En az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden veya bu bakanlıklar ve kurumlarca yürütülen kurumsal hizmet gerekleri çerçevesinde en az dört yıllık lisans eğitimi veren ve yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olmak.

Öğrenim koşulları açısından 2011 yılına kadar kariyer uzmanlıkların %90'ına hukuk, siyasal, İİBF mezunları arasından atama yapılabiliyordu. Yapılan değişiklik sonrasında kariyer meslekler tüm öğrenim dallarına açıldı. Bu durum iki yönlü bir etkiye yol açtı. Öncelikle kariyer mesleklerin belirli kurumlarla sınırlı kalması yerine tüm kamu kurumlarına yaygınlaşmasının zemini oluşturuldu. İkincisi, kariyer meslek olgusu belirli öğrenim gruplarına özgü olmaktan çıkıp, “genelleşti”. Aynı kurumda birbiriyle hiç ilgisi olmayan öğrenim dallarından (Kamu yönetimi ve mühendislik gibi) kariyer uzmanlar çalışmaya başladı.

Uzman yardımcılığına giriş için gereken şartları taşıyanlar her mesleğe özel yapılan yarışma sınavına girmek zorundadırlar ve giriş sınavı merkezi sınav sonuçlarına göre yazılı ve sözlü sınav veya yalnızca sözlü sınavdan oluşur. Kariyer uzmanlık mesleğine giriş için adaylar önce merkezi sınava (KPSS) girip 124 farklı puan türünden yaptıkları testler itibarıyla belirli puanları elde ederler. Daha sonra kamu kurumlarının ilanlarını takip ederler.⁴⁴⁷ Kamu kurumları, hangi öğrenim dalından ne kadar uzman yardımcısı almak istediğini belirler. Belirlenen uzman yardımcılığı kadrolarına giriş sınavı için, eleme sınavı sonucunda aranacak puan türleri, taban puanları ve sınavda alınan başarı derecelerine göre çağrılacak aday sayısı giriş sınavı duyurusuyla ilan edilir. Ancak, giriş sınavına çağrılacak aday sayısı, atama yapılacak kadro sayısının yirmi katından, yalnızca sözlü sınav yapılması hâlinde sözlü sınava çağrılacak aday sayısı giriş sınavı duyurusunda belirtilen kadronun dört katından fazla olamaz. Yani bir kamu kurumu 10 adet uzman

⁴⁴⁷ Kamu kurumlarının kariyer meslek sınav ilanlarının Resmi Gazete, tirajı yüksek bir günlük gazete ile Devlet Personel Başkanlığının resmi web sayfasında ilan edilmesi zorunludur.

yardımcısı alacaksa kurumun yazılı sınavına çağrılacak aday sayısı en fazla 200 kişi, sınav sadece sözlü olarak yapılacaksa en fazla 40 kişi olabilir.

Yazılı sınav, kurumun görev alanına göre kariyer uzmanlık meslek yönetmeliği ile belirlenen konulardan yapılır. Yazılı sınav sonucunda yetmiş puandan az olmamak üzere, en yüksek puandan başlanarak giriş sınavı duyurusunda belirtilen kadronun dört katına kadar aday sözlü sınava çağrılır. Sözlü sınavda adaylar;

- a) Sınav konularına ilişkin bilgi düzeyi,
 - b) Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü,
 - c) Liyakati, temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu,
 - d) Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı,
 - e) Genel yetenek ve genel kültürü,
 - f) Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı,
- yönlerinden ayrı ayrı puan verilerek değerlendirilir.

Yukarıda sıralanan sözlü sınav ölçütlerine bakıldığında kariyer uzmanlıkların kamu kurumları için çekirdek işgücü olarak görüldüğü daha kolay anlaşılır. Her şeyden önce kariyer meslekler dışında kalan ve merkezi yerleştirme ile atama yapılan B grubu kadrolar için sözlü sınav uygulaması yoktur. Sözlü sınav A grubu kadrolar için özellikle istenmektedir. Çünkü kariyer uzmanlıklar kurumun meslek memuru olarak en önemli görevlerini yerine getirecek çekirdek elemanlardır. Bu yüzden de kurumun en üst düzey yetkililerince yüz yüze görülerek seçim yapılmak istenmektedir. Ayrıca özgüven, ikna becerisi, inandırıcılık, temsil becerisi, ifade yeteneği gibi sözlü sınav ölçütleri kariyer uzmanlığın kamu kurumu ile piyasa arasında denge kurma işlevi göreceğinin ip uçlarını vermektedir.

Kariyer uzmanlıklara girişte uygulanan sözlü sınavların objektifliği ve bu aşamanın torpil yapılması için kullanıldığı iddialarıyla sözlü sınavlar birçok kez dava konusu olmuş ve mahkemeler sözlü sınavların objektifliğini ölçecek kayıt sistemi kullanılmadığı gerekçesiyle sözlü sınavlar hakkında iptal kararları vermiştir.⁴⁴⁸ İşte bu mahkeme kararları sonrasında Devlet Memurları Kanununda düzenleme yapılarak kariyer mesleklere giriş için yapılan sözlü sınavlar ile ilgili herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı kurala bağlanmıştır.

⁴⁴⁸ Yasin Sezer, Hüseyin Bilgin, “Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl: 22, Sayı: 86, Ocak-Şubat 2009, s. 174-177.

Sözlü sınavda başarılı sayılmak için, komisyon başkan ve üyelerinin yüz tam puan üzerinden verdikleri puanların aritmetik ortalamasının en az yetmiş olması şarttır. Başarı puanı en yüksek olan adaydan başlanarak giriş sınavı duyurusunda belirtilen uzman yardımcısı kadro sayısı kadar asıl adayın isimleri ilan edilir ve bu adayların atamaları yapılarak kariyer uzmanlığına giriş gerçekleşmiş olur.

2. Uzmanlığa Yükselme

Kariyer uzmanlığın en önemli ayırt edici özelliklerinden birisi meslekte yetişme dönemini içeren yardımcılık sürecidir. Kariyer meslekler dışında hiçbir kamu görevinde yardımcılık statüsü yoktur. Yardımcılık süreci sadece kariyer uzmanlara asistanlık yapma ya da iş ve görevlerinde yardımcı olma süreci değil aynı zamanda mesleki yetişme ve öğrenme sürecidir ve bu süreç en az üç yıl sürer. Bu çerçevede en az üç yıl süren uzman yardımcılığından uzmanlığa geçişi beş temel evrede ele alınabilir:

- a) Yetişme süreci
- b) Tez hazırlama süreci
- c) Yeterlik süreci
- d) Yabancı dil öğrenme süreci
- e) Başarı ya da başarısızlık durumu

Yetişme süreci

Yetişme sürecinin içeriğinde belirli hizmet içi eğitimlere katılma, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişini öğrenme, kurumun görev alanına giren mevzuatı içselleştirmeye dönük uygulamalar vardır. Yardımcılık sürecinin içeriği, etkili olup olmaması kurum kültürüne göre farklılık gösterir.

Yardımcılık aday memurluktan farklı bir statüdür. Devlet memurluğuna ilk defa atananların tamamı ister kariyer olsun ister olmasın “aday memur” olarak göreve başlarlar. Adaylık statüsü temel eğitim, hazırlayıcı eğitim ve staj olmak üzere üç evreden oluşur ve süresi bir yıldan az iki yıldan çok olamaz. Bu süreçte alınan zorunlu eğitimler uzman yardımcısı olsun olmasın aynı öğrenim düzeyindeki (Lisans/ön lisans/ ortaöğrenim) tüm memurlar için ortaktır. İlk defa memurluğa atanan uzman yardımcıları hem aday memur hem uzman yardımcısı olmak üzere iki

ayrı statüyü üzerlerinde taşırlar. Bu durum tesadüf değildir. Çünkü zaten tüm aday memurlar için gerekli olan adaylık statüsünden daha ağır bir eğitim ve yetiştirme prosedürü kariyer uzmanlığı diğer kamu görevlerinden ayırır. Avukatlık, öğretmenlik, mühendislik, teknikerlik, teknisyenlik, imamlık ya da kütüphanecilik gibi aslında her biri kendi alanında önemli olan hiçbir unvan için aranmayan yardımcılık süreci kariyer mesleklerde zorunlu kılınmaktadır. Çünkü bu görevde bulunanların mesleklerini yerine getirirken gereksinim duyacakları bilgileri çok iyi öğrenmeleri beklenir. Eğitimler sadece yurtiçi ile de sınırlı kalmaz yeterli ödeneği bulunan kurumlar uzman yardımcılarını yurtdışında da bir yıldan az süreli eğitimlere gönderebilirler. Önemli olan, uzman yardımcısının yeni kamu hizmeti anlayışını içselleştirmesi ve bunu hayata geçirecek mekanizmaları en iyi biçimde öğrenmesini sağlamaktır.

Tez hazırlama

Uzman yardımcısının iki yıllık hizmetinden sonra kurumun görev alanıyla ilgili bir tez hazırlaması ve bunu bir jüri önünde başarıyla savunması zorunludur. Tezi başarıyla savunmak yeterlik sınavına girebilmenin ön koşuludur. Tez konusu uzman yardımcısının görev alanıyla ilgili olmak zorundadır.

Tez sürecinde uzman yardımcısının görev alanıyla ilgili bir konuda bilimsel ölçütlere uygun nitelikte bağımsız bir araştırma yapması beklenir. Tez hazırlığı da aslında eğitim ve öğrenme sürecinin bir parçasıdır. Uzman yardımcısı belirli konuda derinlemesine araştırma yaparak hem kendisini o alanda yetiştirir hem de kurumsal bilgi kapasitesinin artırılmasına katkıda bulunur. Tezin hazırlanması süreyle sınırlıdır. Süresi içerisinde tezini sunamayan ya da jüri tarafından tezi başarısız bulunanlara ikinci defa tez hazırlaması ya da tezini sunması için altı ayı aşmamak üzere ilave bir süre verilir. İlave süre içerisinde de tezini sunamayan ya da yeni bir tez hazırlayamayanların uzman yardımcılığı statüsü sona erer.

Yeterlik süreci

Uzman yardımcısının uzmanlığa atanmak için yeterli bilgi, beceri ve donanıma sahip olduğunu bir sınav süreciyle ispat etmesi yeterlik süreci olarak

adlandırılır. Bu sınavın kapsam, içerik ve yöntemi mesleki yönetmeliklerle belirlenir. Genellikle kurumun görev alanına giren mevzuat bilgisiyle sorumlu tutulur uzman yardımcıları. Uzman yardımcılığından uzmanlığa geçişin en önemli aşaması olduğu söylenebilir. Uzman yardımcısı üç yıllık yardımcılık süresince bütün öğrendiklerini yazılı ve/veya sözlü olarak ifade eder ve başarılı olursa uzmanlığa atanmanın en önemli evrelerinden birisini tamamlamış olur.

Yeterlik sınavında başarılı olamayanlar veya sınava girmeye hak kazandığı hâlde geçerli mazereti olmaksızın sınav hakkını kullanmayanlara, bir yıl içinde ikinci kez sınav hakkı verilir. İkinci sınavda da başarısız olanların uzman yardımcılığı statüsü sona erer.

Yabancı dil öğrenme süreci

Kariyer uzmanların asıl olarak politika belirleme, strateji ve proje geliştirme işlevi öne çıkarıldığı için yabancı dil öğrenme bu meslekler için zorunlu görülmüştür. Çünkü yabancı dil sayesinde dış dünya çok daha kolay takip edilebilecek ve dünyadaki gelişmelere paralel değişimler daha kolay yapılabilecektir.

Yabancı dilin geliştirilmesi konusunda kurumlar uzman yardımcılarını her türlü desteği sağlarlar. Bu destek, kurumda yabancı dil kursu verilmesi veya uzman yardımcısının bireysel olarak gitmek istediği yabancı dil kursu bedelinin %60'ının kurum bütçesinden karşılanması⁴⁴⁹ biçimlerinde olabilir. Çünkü kariyer meslek memurunun yabancı dil öğrenmesi mesleğin olmazsa olmazı olarak kabul

⁴⁴⁹ 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Eki "E" cetvelinin 36 ncı maddesinde "a) Kurumların üst yönetim görevlileri, ilgili mevzuatına göre mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınanlar (özel kanunları uyarınca bu mesleklere ait kadrolarına atananlar dahil) ve 5018 sayılı Kanuna göre atanan iç denetçilerden normal çalışma saatleri dışında veya tatil günlerinde yabancı dil kursuna katılmaları ilgili veya bağlı bulunulan bakanın onayıyla uygun görülenlerin yurt içinde yerli veya yabancı dernek, vakıf veya kuruluşlarca açılan ve yeterlilikleri Milli Eğitim Bakanlığınca kabul edilenler ile üniversitelerin açmış olduğu dil kursları için ödenecek ders ücretlerinin,

b) Mesleki eğitim ve uzmanlık programlarına devam için ön koşul olan yabancı dil kursları için ödenecek ders ücretlerinin, (...) yüzde 60'ı gelir vergisi tevkifatı yapılmaksızın kurum bütçesinin ilgili tertibinden personel başına aylık 500 TL'yi geçmemek üzere ödenir. Bu kapsamda, daha önceki yıllardaki kurs süreleri de dahil olmak üzere en çok dokuz aya kadar ödeme yapılabilir. Kurumlarca hizmet satın alımı suretiyle yürütülen yabancı dil kurslarından yararlanacakların kapsamı, yararlanma süresi ve ücretleri hakkında da aynı esaslar uygulanır." hükmüne yer verilerek, kariyer meslek mensuplarının aylık 500 lirayı geçmemek üzere yabancı dil kurs bedelinin yüzde 60'nın genel bütçeden karşılanması sağlanmıştır. Bu uygulama 2015 yılına özgü olmayıp yıllardır devam etmektedir.

edilmektedir. Yeterlik sınavında başarılı olan uzman yardımcılarının uzman kadrolarına atanabilmeleri, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından asgari (C), Dışışleri Uzmanlığı için asgari (B) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde sahip olma şartına bağlıdır. Dolayısıyla uzman yardımcısı göreve başladığı tarihten itibaren en geç beş yıl içerisinde YDS'den (C) düzeyinde puan almak zorundadır. Eğer bu süre içerisinde yeterli dil koşulunu yerine getiremezse yardımcılık statüsü sona erer.

Sürekli yabancı kurum ve kuruluşlarla iletişim halinde olmayı gerektiren hizmetlerin yürütüldüğü bazı kamu kurumlarında (Dışışleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Ekonomi Bakanlığı gibi) çalışan kariyer memurların yabancı dil öğrenmesinin zorunlu kılınması belki anlaşılabilir ama istisnasız bütün merkez kariyer uzmanlıklarında yabancı dil öğrenilmesinin zorunlu kılınması üstelik bunun yardımcılığın sonlanıp uzmanlığa atanabilmek için ön koşul olarak belirlenmesi kariyer mesleğin küreselleşme olgusunun bir parçası gibi görülmesi ile açıklanabilir. Yeni dünya düzeninde, küresel piyasalarla eklemlenmesi kaçınılmaz görülen kamu yönetiminin bu bağlantısını iyi düzeyde yabancı dil bilen kariyer uzmanlar gerçekleştirecektir. Kamu kurumları küresel piyasalara açılacağından hizmet sunumu kime dönük olursa olsun bu kurumlarda çalışan kariyer uzmanların söz konusu piyasalarla sürekli iletişimde bulunacak nitelikte yabancı dil bilmesinin zorunlu olduğu ön kabul görmektedir.

Başarı ya da başarısızlık durumu

Kariyer uzman yardımcılığından uzmanlığa geçiş belirli evrelerin tamamlanması koşuluna bağlanmıştır. Ama burada dikkat çekici olan şartlardan herhangi birinin (tezde başarısızlık, yeterlik ya da yabancı dil sınavında başarısızlık) yerine getirilememesi durumunda uzman yardımcılığı statüsünün sona ermesi ve uzman yardımcısının sıradan memur kadrosuna atanmasıdır.

Yardımcılık sürecinin ağır yaptırıma bağlanması iki önemli noktaya işaret eder: Birincisi yardımcılık statüsü geçici bir statüdür. Geçiş aşamasıdır. Asıl kariyer uzmanlıktır. İkincisi ise yardımcılık sürecinde belirli kalıba girilmesinin zorunlu olmasıdır. Uzman yardımcısının girmesi istenen kalıp kurum kültürüyle önceden

belirlenmiştir. Uzman yardımcısı, üç yıl süresince bu kalıba uygun tavır ve davranış geliştirmesi, aynı paradigma içerisinde düşünce üretmesi yönünde bir yetiştirme programına tabi tutulur. Yardımcılık sürecinin sonunda söz konusu kalıba uygunluk bir taraftan tez yazım süreciyle diğer taraftan yeterlik sınavıyla (yazılı, sözlü sınavlarla) değerlendirilir. Başarısızlığın yaptırımını çok ağır olduğu için genellikle uzman yardımcısı spontane biçimde kendisine sunulan kalıba uyum sağlar ve yardımcılık sürecini başarı ile tamamlayarak uzmanlığa atanır.

3. Özlük Hakları

Devlet memurlarının mali ve sosyal hakları 657 sayılı Kanununda düzenlenmiştir. Kariyer uzmanlıklar için ise mali haklar açısından özel bir düzenleme söz konusudur. 2011 yılına kadar kariyer uzmanlıkların mali hakları konusunda parçalı bir yapı söz konusuydu. Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarındaki uzmanlar maaş açısından genel sistemin dışına çıkıp kadro karşılığı statüsünde daha yüksek maaşla çalıştırılırken, Maliye Bakanlığı, Kültür ve Turizm uzmanları Devlet Memurları Kanundaki genel düzenlemelere göre daha düşük seviyede aylık alıyorlardı. Aynı zamanda uzmanların maaş ve emekliliklerine esas oluşturan ek gösterge rakamları da uzmanlar arasında farklılık gösteriyordu.⁴⁵⁰

2011 yılında yapılan yeni düzenleme iki önemli sonuca yol açtı: Birincisi, tüm merkez uzmanlarının özlük hakları paralel biçimde düzenlendi ve parçalı yapı sonlandırıldı. İkincisi, kariyer uzmanların maaş rejimi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında ayrıca düzenlendi.⁴⁵¹ Yapılan yeni düzenlemeyle kariyer uzmanların ve uzman yardımcılarının kadro derecelerine göre ücret ve tazminat göstergeleri belirlenmiştir. Kariyer uzman ve uzman yardımcılarının yeni maaşı, belirlenen ücret ve tazminat göstergelerinin memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak brüt tutardan yasal kesintiler düşüldükten sonra elde edilecek tutar olarak belirlenmiştir.⁴⁵²

⁴⁵⁰ Birinci dereceli hazine uzmanları, dış ticaret uzmanları, planlama uzmanları 3600 ek gösterge alırken, devlet personel uzmanları, devlet bütçe uzmanları, kültür ve turizm uzmanları 2200 ek gösterge alıyorlardı.

⁴⁵¹ 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı “Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”nin birinci maddesiyle, 27/06/1989 tarihi ve 375 sayılı KHK’ya eklenen Ek 10 uncu maddenin birini fıkrasının (c) bendi, RG: 02/11/2011, 28103.

⁴⁵² 15/01/2015 tarihi itibarıyla birinci dereceli merkez uzmanının maaşı 4.990 TL, yeterlikte başarılı olup yeni atanan yedinci dereceli uzmanın maaşı 3.850 TL, yeni işe başlayan dokuzuncu dereceli uzman yardımcısının maaşı ise 3.350 TL’dir. Ocak 2015 itibarıyla işe yeni başlayan öğretmenin maaşı

Tablo 15: Kariyer Uzman/Uzman Yardımcıları Ücret ve Tazminat Gösterge Tablosu

Sıra No	Kadro Unvanı	Ücret Göstergesi	Tazminat Göstergesi
1	Kapsama dahil idarelerin merkez teşkilatına ait genel idare hizmetleri sınıfında yer alan başmüfettiş, müfettiş, başdenetçi, denetçi, başkontrolör, kontrolör ve iç denetçi kadrolarında bulunanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanları ve stenografları, Hazine Müsteşarlığı sigorta denetleme uzmanları ve aktüerleri, Dışişleri Meslek Memurları ile Konsolosluk ve İhtisas Memurları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesinin “II- Tazminatlar” kısmının “A- Özel Hizmet Tazminatı” bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanlardan;		
	Kadro Derecesi 1 olanlar	46.450	25.560
	Kadro Derecesi 2 olanlar	43.400	23.870
	Kadro Derecesi 3 olanlar	40.850	22.475
	Kadro Derecesi 4 olanlar	39.300	21.625
	Kadro Derecesi 5 olanlar	37.950	21.000
	Kadro Derecesi 6 olanlar	36.800	20.250
	Kadro Derecesi 7 olanlar	35.550	19.550
2	1 inci sırada sayılanların yardımcıları ve stajyerleri	30.575	16.800

Tabloya bakıldığında kariyer uzmanların maaşlarının merkezi denetim elemanlarıyla birlikte düzenlendiği görülmektedir. Söz konusu maaş tablosunda merkez kariyer uzmanları, “657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152. maddesinin “II- Tazminatlar” kısmının “A- Özel Hizmet Tazminatı” bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar” ibaresiyle tanımlanmıştır. Bu tanımlamada yer almayan bağlı kuruluş merkez kariyer uzmanları da 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ek 41. maddesinin son fıkrasındaki, “Bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında bu madde uyarınca istihdam edilen uzman ve uzman yardımcıları, bu madde ile bakanlıkların merkez teşkilatı için oluşturulan uzman ve uzman yardımcıları için mevzuatında öngörülmüş olan mali ve sosyal haklar ile 36 ncı maddenin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanırlar.” hükmüyle yeni maaş tanımlaması kapsamına

2.550 TL, kıdemli öğretmenin (1/4) maaşı 2.850 TL; kıdemli şefin (3/1) maaşı 2.300 TL; kıdemli bilgisayar işletmeninin (3/1) maaşı 2.270 TL; kıdemli kütüphanecinin (1/4) maaşı 2.800 TL; işe yeni başlayan mühendisin maaşı 3.100 TL’dir.

alınmıştır. Ayrıca düzenleyici denetleyici kurumlar (EPDK, BDDK, TMSF vb) ve özel statülü kurumlar (TÜRKAK, KOSGEB, TSE, BOREN, Kalkınma Ajansları vb) kariyer uzmanlarının maaşları da 375 sayılı KHK'nın ek 11. maddesiyle Başbakanlık uzmanları ile eşitlenerek dolaylı olarak merkez kariyer uzmanlarının maaş sistemine dâhil edilmiştir.

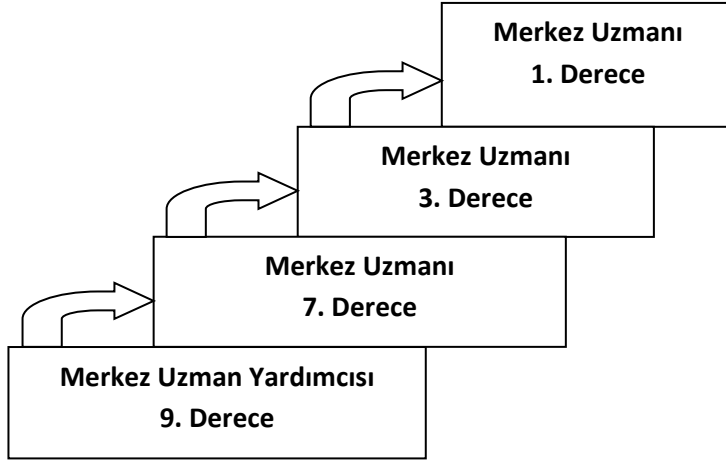
Kariyer uzmanların mali haklarının ayrı düzenlenmesi mesleği kariyer nitelikli kılan ve onun çekirdek konumunu pekiştiren bir unsurdur. Avukat, doktor, kütüphaneci, biyolog, fizikçi, teknisyen, şoför vb. hepsi birer meslek ve kadro unvanıdır ama bu unvanların maaşları genel hükümlerle dereceleri/göstergeleri esasında düzenlenmiş ve sadece özel hizmet tazminat oranlarıyla belirli farklılıklar oluşturulmuştur. Oysa kariyer uzmanlıkta sadece bu mesleğe özel maaş tanımlaması yapılmıştır. Bu durum sayesinde ileride bu ayrıcalıklı gruba özel bir maaş artışı yapılması istense sadece gösterge rakamlarının değiştirilmesi yeterli olacaktır.

Kariyer uzmanların emeklilik hakları da özel olarak düzenlenmiştir. Emeklilik maaşının hesaplanmasında derece ve hizmet süresi yüksek öğrenim görmüş olup birinci dereceye yükelebilen tüm memurlar için aynı düzeyde katkı yapar. Emekli ikramiyesinde ve emekli maaşında farklılık yaratan asıl unsurlar ek gösterge, makam tazminatı ve görev tazminatı unsurlarıdır. Bu unsurlar açısından bakıldığında merkez kariyer uzmanlara 3600 ek gösterge, 2000 makam tazminatı ve 8000 görev tazminatı verilmiştir.⁴⁵³ Dolayısıyla merkez kariyer uzmanlar emeklilik açısından hiyerarşik olarak altında çalıştıkları daire başkanlarına eşit olarak düzenlenmiştir. Bir başka deyişle her bir merkez kariyer uzmanı aslında bir daire başkanı statüsündedir.

4. Kariyer Basamakları

Kariyer uzmanlıkların diğer memurluklardan en önemli farkı çalıştıkları kurumda kendilerine sunulmuş kariyer yapma olanağıdır. Mesleğe uzman yardımcısı olarak başlayan kariyer meslek mensupları hangi koşulları yerine getirirlerse hangi kademelere yükseleceklerini bilirler.

⁴⁵³ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu eki I ve IV sayılı Cetveller. Birinci dereceli merkez kariyer uzmanlarının ek göstergesine eşit ek gösterge alan bazı unvanlar şunlardır: Başbakanlık müşaviri, Başbakanlık başkan yardımcısı, vergi denetim kurulu başkan yardımcısı, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, bakanlık bölge müdürü, serbest bölge müdürü.



Şekil 3: Merkez Kariyer Uzmanı Kariyer Yolu Şeması

Kariyer uzman yardımcısı her şeyden önce gerekli tez/sınav koşullarını tamamladıktan sonra uzmanlığa yükselir. Uzman yardımcılığından uzmanlığa yükselme kariyer meslek mensubu için doğal kariyer basamağıdır. Uzman yardımcısı uzmanlığa atandığında otomatik olarak ilave bir derece kazanır yani emsali devlet memurlarının üç yıl önüne geçer. Uzmanlık kadroları genellikle 7. derecededir ve bu kadroya atanmakla uzman yardımcısının maaşında yaklaşık 700 TL’lik bir artış olur. Kamu kurumlarının insan kaynakları politikasına göre değişmekle birlikte kariyer uzmanlar genellikle “asansör yükselme” ya da “torba kadro” olarak adlandırılan 68/B uygulamasından⁴⁵⁴ yararlanılarak 10 hizmet yılını doldurduklarında 3. dereceli kadrolara; 12 hizmet yılını doldurduklarında da 1. dereceli kadrolara atanmaktadırlar. 3. dereceye atanan kariyer uzman yeşil pasaport alma imkânını elde etmekte ve 5. dereceye göre maaşında yaklaşık 400 TL’lik bir artış olmaktadır. Birinci dereceye yükseldiğinde ise 3600 ek göstergesi ve 3. dereceye göre yaklaşık 900 TL’lik bir maaş artışını elde etmektedir. Ayrıca birinci dereceli merkez kariyer uzmanlığı emeklilik hakları itibarıyla bakıldığında zaten daire başkanı seviyesindedir. Maaşı da genel müdür yardımcısı/daire başkanından sadece 500 TL daha azdır. Bir başka deyişle tüm merkez kariyer uzman yardımcılarını kariyer uzmanlığına atandıktan sonra

⁴⁵⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre derece yükselmesi her üç yılda bir yapılır. Dolayısıyla 9. Dereceden göreve başlayan bir devlet memuru kural olarak ancak 27 yılda birinci dereceye yükselir. Aynı Kanunun 68/B maddesi kamu kurumlarına 8/10/12 yıllık hizmet süresini doldurmuş üniversite mezunu memurlarını hızlı yükseltme olanağı tanımıştır. Kurumlar isterlerse 27 yıl yerine 12 hizmet yılı olan memuru kadro unvanı uygun olan 1. dereceli kadroya yükseltebilirler.

belirli hizmet süresini doldurmayı beklerler ve birinci dereceli kadroya yükselmeleriyle birlikte neredeyse fiilen genel müdür yardımcısı ya da daire başkanı özlük haklarını elde ederler.

Kariyer uzmanlar için ikinci kariyer yolu görev yaptıkları kamu kurumunda ya da başka kamu kurumundaki hiyerarşik kadrolara atanma olanağıdır. Kariyer uzmanlıkların kurumun asli meslek memuru niteliğinde olduğu kamu kurumlarında (Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Ekonomi Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı vb) hiyerarşik kadrolara (Daire başkanı, genel müdür yardımcısı, genel müdür, başkan vb) büyük ölçüde kariyer uzmanlar arasından atama yapılır. Dolayısıyla merkez kariyer uzmanların önünde doğal kariyerleri yanında, hiyerarşik kadrolara atanma gibi bir kariyer yolu daha vardır.

Merkez kariyer uzmanları kurumları tarafından özenle yetiştirildiğinden (mesleki kurslar, yabancı dil eğitimi, yurtdışında yüksek lisans olanağı vb) donanımlı personel sıfatıyla sadece kendi kurumlarında değil diğer kamu kurumları ya da özel sektörde de üst düzey görevlere atanma olanağı da bulabilirler.

B. Taşra Kariyer Uzmanlıkları

Kamu kurumlarının merkez örgütündeki kariyer uzmanlıklar için stratejik planlama yapan, politika belirleyen, kamu hizmeti sunma sürecini gözetleyen, gerektiğinde piyasa ile kamu kurumu arasında bağ kurmaya çalışan bir memurluk rolü belirlenmiş; taşrada ise kariyer uzmanlıklar doğrudan kamu hizmeti sunumunda görev almak üzere kurgulanmıştır.

Taşra kariyer uzmanları için merkezdekilerden farklı olarak standart sağlayan tekil bir düzenleme mevcut değildir. Her bir mesleğin giriş, yeterlik, uzmanlığa atanma vb. koşulları kendi uzmanlık yönetmeliğinde belirlenmektedir.⁴⁵⁵ Ayrıca taşra kariyer uzmanlarının maaş ve emeklilik haklarına ilişkin de özel bir yasal düzenleme söz konusu değildir. Devlet Memurları Kanununun genel hükümleri çerçevesinde maaş hakkına sahiptirler.

⁴⁵⁵ Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 25/06/2012, 28334, Gelir idaresi Başkanlığı Gelir Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 26/12/2009, 27444. Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 06/02/2013, 28551, İl Göç Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 11/07/2013, 28704, İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, http://www.strateji.gov.tr/ortak_icerik/strateji/icisleriPlanlamayon.pdf. Maliye Bakanlığı Vergi İstihbarat Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 10/01/1997, 22873.

Tablo 16: Taşra kariyer uzmanları tablosu

Unvan	Kariyerin kuruluş tarihi
1) İçişleri Bakanlığı İl Planlama Uzmanları	1986
2) Gelir Uzmanları	1993
3) Vergi İstihbarat Uzmanları ⁴⁵⁶	1997
4) Mali Hizmetler Uzmanları ⁴⁵⁷	2007
5) Defterdarlık Uzmanları	2012
6) İl İstihdam Uzmanları	2012
7) İl Göç Uzmanları	2013

Taşra kariyer uzmanlarının unvan ve kurum dağılımına bakıldığında daha çok mali konularda görev yapmak üzere oluşturulmuş unvanlar olduğu ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığında yoğunlaştığı görülür. Mali konular dışındaki taşra kariyer uzmanı İçişleri Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu ve Göç İdaresine özgülenmiştir. Daha geçmişten gelen il planlama uzmanlığı dışarıda bırakıldığında 2011 yılından sonra yapılan düzenleme ile oluşturulan ve mali konularla ilgili olmayan sadece iki taşra uzmanlığı vardır: İl göç uzmanlığı ve il istihdam uzmanlığı. Bu uzmanlıkların bulunduğu Göç İdaresi ve Türkiye İş Kurumunda aynı zamanda merkez kariyer uzmanlıkları da bulunduğu için merkez/taşra ayrımını sağlayabilmek adına taşra unvanlarının başına “il” ibaresi eklenmiştir.

Taşra kariyer uzmanlığı ilk kez 1988 yılında İçişleri Bakanlığının taşra örgütünde il planlama uzmanlığı ile oluşturulmuştur.⁴⁵⁸ İl planlama uzman yardımcıları, en az üç yıl çalışmak ve yapılacak yeterlik sınavında başarılı olmak koşuluyla il planlama uzmanlığına atanabileceklerdir. İlk taşra kariyer uzmanı niteliğinde olan il planlama uzmanları illerde plan ve program uygulamalarında görevlendirilmek üzere oluşturulmuştur.

⁴⁵⁶ Vergi istihbarat uzmanlarına kariyer unvanı olarak 657 sayılı Kanunun 36/A-11 maddesinde yer verilmiş olmakla birlikte bu kadro ve unvan kullanılmamaktadır.

⁴⁵⁷ Mali Hizmetler Uzmanları kamu kurumlarının merkez teşkilatlarında da görev yapıyor olmakla birlikte statü ve özlük hakları açısından taşra uzmanlarına çok yakın haklara sahip olduğundan bu grubun içinde yer verilmiştir.

⁴⁵⁸ 06/08/1988 tarihli ve 340 sayılı KHK ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen ek Madde 1, RG: 08/11/1988,19983.

Tablo 17: Merkez-Taşra Kariyer Uzmanları Karşılaştırma Tablosu

Merkez Kariyer Uzmanı	Taşra Kariyer Uzmanı
Kanunla genel özlük hakları düzenlenmiştir.	Genel/tekil bir düzenleme söz konusu değildir.
Mesleğe giriş merkezi sınava dayalı kurumsal sınavla olur.	Mesleğe giriş merkezi sınava dayalı kurumsal sınavla olur.
En az üç yıllık yardımcılık süreci gerekir.	En az üç yıllık yardımcılık süreci gerekir.
Uzmanlık için tez yazmak zorunludur.	Uzmanlık için tez yazmak zorunlu değildir. ⁴⁵⁹
Uzmanlık için yeterli sınavına girilir.	Uzmanlık için yeterli sınavına girilir.
Uzmanlık için yabancı dil sınavından 70 almak zorunludur.	Uzmanlık için yabancı dil şartı yoktur. ⁴⁶⁰
Ek göstergesi 3600'dür.	Ek göstergesi 2200'dür.
Makam tazminatı 2000'dir.	Makam tazminatı yoktur.
Görev tazminatı 8000'dir.	Görev tazminatı yoktur.

1. Hizmete Giriş

Taşra uzman yardımcılığına giriş konusunda tekil, merkezi bir düzenleme olmadığı için mesleğe atanma konusunda her bir mesleğin kendi yönetmeliğine bakmak gerekir. Hizmete giriş koşulları açısından merkez uzmanları ile taşra uzmanları arasında büyük farklılıklar yoktur.

Taşra uzman yardımcısı olabilmek için her şeyden önce herhangi bir lisans programından mezun olmak şarttır. Genellikle hukuk, siyasal, iibf mezunları kariyer mesleklere alınıyor olmakla birlikte, 2011 yılından itibaren merkez uzman yardımcılıklarında olduğu gibi tüm lisans bölümlerinden atama yapılabilmektedir. Mesleğe girişte en fazla 35 yaşında olmak şartı vardır. Bu koşulları taşıyanlar ülke düzeyinde yapılan merkezi sınava girerler. Merkezi sınavdan elde edilen puanla kurum ilanlarına başvurulur.⁴⁶¹ Atama yapılacak kadro sayısının ilanda belirtilen katı

⁴⁵⁹ Mali hizmetler uzman yardımcılarının yeterlikten önce tez yazmaları ve tezlerinin başarılı bulunması zorunludur. İl Planlama uzman yardımcıları da en az elli sayfalık bir tez hazırlarlar ve başarılı tez savunusu aynı zamanda yeterlik sınavı yerine geçer.

⁴⁶⁰ Mali hizmetler uzman yardımcısının uzman olabilmesi için yardımcılık döneminde YDS'den 70 alması zorunludur.

⁴⁶¹ Gelir İdaresi Başkanlığı Ülke genelinde (1320) adet gelir uzman yardımcısı almak üzere ilana çıkmıştır. İlanda boş kadroların il ve ilçe düzeyinde adetleri belirtilmiş ve sınava girmek isteyen adayların il tercihi yapmaları istenmiştir. KPSS P35 puan türünden (70) ve üzerinde puan alan adaylar sınava başvurabileceklerdir.

http://www.gib.gov.tr/fileadmin/duyurular/16052015GelUzmYrd_Duyuru.pdf, erişim: 23/04/2015.

kadar aday kurum tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınava çağrılır. Yapılacak yazılı/sözlü sınavlarda başarılı olanlar uzman yardımcılığına atanırlar.⁴⁶²

2. Uzmanlığa Yükselme

Taşra kariyer uzman yardımcıları yönetmeliklerinde öngörülen süreç esasında uzman yardımcılığından uzmanlığa yükselirler. Uzman yardımcısının uzmanlığa yükselebilmesi için yeterlik sınavında başarı göstermesi gerekir. Üç yıllık yardımcılık süresinin sonunda yardımcılar yeterlik sınavına girerler. Yeterlik sınavı konuları mesleklerin yönetmeliklerinde belirlenmiştir. Amaç, mesleğin sürdürülmesi için edinilmesi zorunlu görülen bilgilerin ölçülmesidir.

Yeterlik sınavının yöntemi ve içeriği mesleğe göre farklılık gösterir. Yeterlik sınavı, yazılı ve sözlü; sadece yazılı ya da sadece sözlü biçiminde yapılabilir. Uzmanlığa atanmak için tez yazılması sadece il planlama uzman yardımcılığı ve mali hizmetler uzman yardımcılığında zorunludur. İl planlama uzman yardımcılığında tez aynı zamanda yeterlik sınavı yerine de geçer. Mali hizmetler uzman yardımcısının uzmanlığa atanma süreci merkez kariyer uzmanlarına benzerlik gösterir. Tez yazmaları ve YDS'den 70 düzeyinde puan almaları zorunludur. Merkez kariyer uzman yardımcılarının farklı olarak mali hizmetler uzman yardımcılarının yeterlik sınavı görev yaptıkları kamu kurumları tarafından değil merkezi olarak Maliye Bakanlığı tarafından yazılı olarak yapılır ve sınavda başarılı olanlar uzmanlığa atanmak üzere görev yaptıkları kamu kurumlarına bildirilir.

3. Özlük Hakları ve Kariyer Basamakları

Taşra kariyer uzmanlarının özlük hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki genel hükümlere göre düzenlenmiş olup bu mesleklerin özlük hakları merkez kariyer uzmanlarından ayrılmıştır.⁴⁶³

⁴⁶² Mali hizmetler uzman yardımcısının hizmete alınmasında ayrıksı bir durum söz konusudur. Kamu kurum ve kuruluşlarının atama yapılacak boş mali hizmetler uzman yardımcısı kadroları, merkezi olarak, Maliye Bakanlığı tarafından ilan edilir. İlan edilen kadrolara atanabilmek için merkezi sınavdan (KPSS) belirli seviyede puan alan adaylar Maliye Bakanlığı tarafından ÖSYM'ye yaptırılan yazılı sınava girerler. Yazılı sınavdan en yüksek puanı elde eden adaydan başlanmak üzere atama yapılacak kadro sayısının dört katı kadar aday Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak sözlü sınava girmeye hak kazanır. ÖSYM tarafından yapılan yazılı, Maliye Bakanlığı tarafından yapılan sözlü sınavdan alınan puanların aritmetik ortalaması özel yarışma sınav başarı puanını oluşturur. Adaylar elde ettikleri özel puanlarına bakarak ilan edilmiş kadrolar arasından tercihte bulunurlar. Adayların özel yarışma sınav puanları ve tercihleri esasında ilan edilen boş kadrolara yerleştirilmeleri merkezi olarak ÖSYM tarafından yapılır.

Taşra kariyer uzmanlarının maaşları kariyer niteliği bulunmayan bilgisayar işletmeni, memur, şef vb. kadrolardan yüksek, merkez kariyer uzmanlardan düşük tutulmuştur.⁴⁶⁴ Bu açıdan bakıldığında taşra kariyer uzmanları merkez kariyer uzmanlarının altında sıradan memur kadrolarının üstünde bir konumda yer almaktadır.

Taşra kariyer uzmanlarının emekliliklerine ilişkin de özel bir düzenleme mevcut değildir. Merkez uzmanlarının 3600 ek göstergesine karşılık ek göstergeleri 2200 olarak düzenlenmiş; makam ve görev tazminatı öngörülmemiştir. Dolayısıyla emeklilik açısından, birinci dereceye yükselebilen üniversite mezunu bilgisayar işletmeni, memur, müdür, şoför vb. memurlarla aynı emeklilik hakkına sahiptirler.

Taşra kariyer uzmanlarının en az on yıllık hizmet süresini doldurduktan sonra daire başkanı ve üstü kadrolara atanma hakları vardır. Bu hak, taşra kariyer uzmanlarına özgü olmayıp 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi, lisans seviyesinde öğrenim görmüş tüm memurlar için geçerli bir haktır. Dolayısıyla taşra kariyer uzmanları genel hükümler çerçevesinde üst düzey kadrolara atanma hakkına sahip olmakla birlikte bu nitelikteki atamalar konusunda özel bir avantaja sahip değildirler.

Taşra kariyer uzmanları politika belirleme, stratejik planlar ve hedefler geliştirme gibi merkezi çalışmalardan çok günlük, olağan kamu hizmetlerini görmekle meşgul olduklarından görev yaptıkları kurumda genellikle “müdür” seviyesindeki hiyerarşik kadrolara yükselebilirler. Merkezde bulunan daire başkanı ve üstü kadrolara merkez kariyer meslek mensupları arasından atama yapılması genel eğilimdir.

III. İCRACI BAKANLIKTAN DÜZENLEYİCİ BAKANLIĞA KARIYER UZMANLIKLAR

Bakanlıklar Türk kamu yönetiminin işleyişi açısından çekirdek yürütme birimi konumundadır ve bakanlıkların örgütlenme biçimi genel yasa niteliğindeki

⁴⁶³ Kamu kurumlarının merkez kadrolarında görev yapan mali hizmetler uzmanlarının maaşları 375 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle merkezde görev yapan mali hizmet uzmanlarının maaşı merkez kariyer uzmanlarıyla taşra kariyer uzmanları arasında belirlenmiştir.

⁴⁶⁴ Ocak 2015 itibarıyla: 3. Dereceli bilgisayar işletmenin maaşı yaklaşık 2.250 TL, aynı dereceli şefin maaşı yaklaşık 2.300 TL; buna karşılık 1 inci dereceli defterdarlık uzmanının maaşı yaklaşık 3.300 TL, gelir uzmanının maaşı 3.250 TL civarındadır.

3046 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.⁴⁶⁵ Özal Hükümeti döneminde yapılan bu düzenleme ile bakanlıkların örgütlenme esas ve yöntemlerinin belirlenmesi hedeflenmiştir. Söz konusu düzenleme ile bakanlıkların asıl olarak üç temel ilke esasında örgütlenmesi benimsenmiştir:

- a) Dikey hiyerarşiye dayanan örgüt yapısı,
- b) Şube müdürlüğü üzerinde yükselen bakanlık örgütü,
- c) Bakanlık örgütünün ana hizmet birimleri, yardımcı hizmet birimleri ve danışma ve denetim hizmet birimleri ayrımı esasında örgütlenmesi.

3046 sayılı Kanunla bakanlıkların Weberyen anlayışla örgütlenmesi öngörülmüştü. Bu anlayış, kamu hizmetlerinin doğrudan bakanlıklar ya da onun bağlı/ilgili kuruluşları eliyle ve bu kuruluşlarda memur statüsünde çalışanlar aracılığıyla sunulmasını temel hareket noktası olarak kabul ediyordu. 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan sürekli krizlere çözüm önerisi olarak etkisini hissettirmeye başlayan yeni kamu yönetimi akımı kam örgütlenmesi anlayışını da değiştiriyordu. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri arasında merkeziyetçi bürokrasiden uzaklaşılarak yerelleşmeye ağırlık verme, kamu ve özel sektör ortaklıkları ile karma örgütlerin geliştirilmesi, istihdam, ücretlendirme gibi alanlarda özel sektör uygulamalarını örnek alma gibi unsurlar sayılmaktaydı.⁴⁶⁶ 2000'li yıllardan itibaren bu anlayış daha da yaygınlaşmış ve yürürlüğe konulamayan Kamu Yönetimi Temel Kanunun temel felsefesi çıkarılan örgüt yasalarında parça parça uygulamaya çalışılmıştır.

2011 yılına gelindiğinde kanun hükmünde kararnamelerle bakanlık yapısında yeni bir örgütlenme modeline geçilmiştir. KHK'larla bakanlıklar hizmet sunan, "icracı" nitelikte değil "düzenleyici denetleyici" kurum⁴⁶⁷ kimliğine büründürülmüştür. Kamu hizmetlerini, hem merkezde hem taşrada örgütlenmiş büyük kamu örgütü kimliği ile doğrudan bünyesinde çalıştırdığı memurlar eliyle gördüren bakanlıklar yerine; görece küçük olarak örgütlenmiş, politika belirleyen, rehberlik eden, piyasaya bırakılan kamu hizmetlerinin ihale şartnamelerini

⁴⁶⁵ Koray Karasu, "Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, No: 59, Kasım 2013, s. 2.

⁴⁶⁶ Mustafa Lamba, Yakup Altan vd., "Sağlık Bakanlığı'nda Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 47, S:1, Mart 2014, s. 55.

⁴⁶⁷ Birgül Ayman Güler, Yetki Kanunu 6223-Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlık üzerine Değerlendirme, 12 Temmuz 2011, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, erişim: 22/04/2015.

düzenleyen, piyasayı denetleyen bakanlıklar için adım atılmıştır.⁴⁶⁸ Kariyer uzmanlıklar da bu yeni piyasacı örgütlenme modelinin aktarma organı olarak planlanmıştır. Kamu hizmetlerinin ihtisas birimi kimliğindeki şube müdürlükleri esasında bölümlenmesi anlayışı üzerinde yükselen bakanlıklar artık doğrudan hizmet sunmak yerine piyasadan hizmet alımı yapacaklar, yabancı dil bilen, dış dünyayla bütünleşik kariyer uzmanlar da piyasa eliyle sunulan kamu hizmetini denetleyecek ve piyasa ile bakanlık arasından eşgüdümü sağlayacaktır.

Bakanlık yapısının dönüşümünde kariyer uzmanlıklardan yararlanılması stratejisi tüm bakanlıklarda aynı biçimde uygulanamamıştır. Bakanlıkların hizmet özellikleri, geleneksel kariyer yapılanmaları vb. unsurlar kariyer uzmanlıkların o bakanlıktaki yeri ve konumunu doğrudan etkilemiştir. Bu noktada belirleyici olan meslek memuru kavramı⁴⁶⁹ ve meslek memuruyla kariyer uzmanlığın örtüşüp örtüşmemesi olgusudur. Eğer bir bakanlıkta meslek memuru statüsü kariyer uzmanı ile aynı unvanda birleşiyorsa (Ekonomi Bakanlığında ya da Kalkınma Bakanlığında olduğu gibi) o zaman kariyer uzmanlık yukarıda özetlenen temel dönüşüm aracı olma özelliğini korumuş olacaktır. Eğer bakanlıkta meslek memuru kariyer uzmanlardan farklı ise (Dışişleri Bakanlığında ya da İçişleri Bakanlığında olduğu gibi) o kurumda kariyer uzman sıradan bir memur kimliğinden öteye geçemeyecektir. Şimdi bakanlıklar esasında bu yapı analiz edilebilir.

A. Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları

Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları, sahip oldukları geleneksel kariyer meslek gruplarının⁴⁷⁰ Bakanlıktaki işlevi ve konumu açısından büyük benzerlik göstermektedir. Geleneksel kariyer meslek grupları söz konusu Bakanlıkların asli ve

⁴⁶⁸ Sabrina Kayıkcı, “643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 47, S:1, Mart 2014, s. 39-41.

⁴⁶⁹ Meslek memuru kavramı bir kamu kurumunun asli işlevlerini yerine getiren kamu görevlisini ifade eder. Kanunlarla ya da diğer mevzuatla kuruma verilen görevleri hangi çalışan asıl olarak yerine getiriyorsa o çalışan kurumun meslek memurudur. Örneğin Hazine Müsteşarlığının meslek memurları Hazine Uzmanlarıdır. Benzer biçimde Devlet Personel Başkanlığının Devlet Personel Uzmanları, Kalkınma Bakanlığının Planlama Uzmanları, Maliye Bakanlığının Maliye Uzmanları vb. Meslek memurluğu sadece uzmanlıklarla sınırlı değildir. Uzman olmayan meslek memurları da olabilir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının meslek memurları, ziraat mühendisleri, veteriner hekimler ve gıda mühendisleridir; Sağlık Bakanlığının doktorlar ve yardımcı sağlık personeli; Çevre ve Şehircilik Bakanlığının mimarlar ve mühendislerdir.

⁴⁷⁰ Adalet Bakanlığının geleneksel kariyer meslek grubu hâkimler ve savcılar; İçişleri Bakanlığının geleneksel kariyer meslek grubu mülki idare amirleri; Dışişleri Bakanlığının geleneksel kariyer grubu ise meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarıdır.

sürekli görevlerini yerine getirmektedir. Adalet Bakanlığı 2992 sayılı Kanunla,⁴⁷¹ İçişleri Bakanlığı 3152 sayılı Kanunla,⁴⁷² Dışişleri Bakanlığı ise 6004 sayılı Kanunla⁴⁷³ örgütlenmiştir. Bu Bakanlıkların kuruluşundan itibaren yürüttükleri hizmetler açısından meslek grupları içinde kariyer uzmanlık bulunmamaktadır.

Adalet Bakanlığında kariyer uzmanlık, 2011 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Geçici 39. maddesinde yapılan düzenlemeye⁴⁷⁴ dayanılarak 2012 yılında oluşturulmuştur. Kanunun verdiği yetki ile yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu Kararıyla⁴⁷⁵ Adalet Bakanlığına (180) adet adalet uzmanı ve (220) adet adalet uzman yardımcısı kadrosu olmak üzere toplam (400) adet kariyer uzman kadrosu tahsis edilmiştir.

Adalet uzmanlığının çalışma yönetmeliğinin⁴⁷⁶ yürürlüğe konulmasıyla Bakanlıkta kariyer uzmanlığın oluşturulması yönünde adım atılmıştır. Yönetmelikle kariyer uzmanların görev ve yetkileri en genel anlamda “*Bakanlık faaliyetlerinin etkin, düzenli, ekonomik ve süratli şekilde yürütülebilmesi için; gerekli inceleme ve araştırmalarda bulunmak, bilgi, belge ve dokümanları sağlamak ve Bakanlıkça yürütülen çalışmaların gerektirdiği uzmanlık hizmetlerini yapmak*” biçiminde tanımlanmıştır. Adalet Bakanlığının asli işlevlerine göz atıldığında bu işlevlerin hâkim savcı sınıfından olanlar eliyle yürütüldüğü görülmektedir. Dolayısıyla kariyer uzmanlıklar, hâkim ve savcılar tarafından yürütülen asli görevlere yardımcı

⁴⁷¹ 29/03/1984 tarihli ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 07/04/1984,18365.

⁴⁷² 14/02/1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG:23/02/1985,18675.

⁴⁷³ 07/07/2010 tarihli ve 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 13/07/2010,27640.

⁴⁷⁴ 10/11/2011 tarihli ve 666 sayılı KHK ile 657 sayılı Kanuna eklenen Geçici 39’uncu maddede, “Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanlıkları, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı ve Bakanlar Kurulunca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarında uzman ve uzman yardımcılıkları ile bakanlıkların 36 ncı maddenin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde belirtilen merkez teşkilatına ait uzman ve uzman yardımcısı unvanlı kadrolarda kullanılmak üzere genel idare hizmetleri sınıfından üçüncü dereceli ikibin adet uzman, dokuzuncu dereceli üçbin adet uzman yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Bu kadroları derece ve unvan değişikliği yapmak suretiyle anılan bakanlıklar ve kurumlara tahsis etmeye, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu fıkra göre tahsis edilen kadrolar, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli Cetvellerin anılan bakanlıklar ile kurumlara ait ilgili bölümüne eklenmiş sayılır.”daha önce kariyer uzman istihdam etmeyen bakanlık ve bağlı kuruluşlarına kariyer uzman ihdas edilmesi olanağı getirilmiştir. Geçici madde ile kadrolar topluca ihdas edilmiş, bu kadroların hangi sayıda ve hangi unvanlar altında, hangi kurumlara dağıtılacağı yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

⁴⁷⁵ 24/09/2012 tarihli ve 2012/3784 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 05/12/2012, 28488.

⁴⁷⁶ Adalet Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 04/07/2012, 28343.

mahiyetteki destek faaliyetlerini yerine getirmek işlevini yüklenmiş bulunmaktadır.

Adalet uzmanları ve uzman yardımcılarının Bakanlık hiyerarşisi içindeki yerleri açıklıkla tanımlanmamıştır. Kariyer uzmanlar, meslek memuru konumunda oldukları kamu kurumlarında (Devlet Personel Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı vb) geleneksel olarak daire başkanına bağlı olarak görev yaparlar. Görevlerine ilişkin dağılımları daire başkanları yapar ve uzmanlar bu yöneticiye rapor verirler. Adalet Bakanlığında bu dağılım açık olarak belirlenmemiştir. Çalışma yönetmeliğinde görev pozisyonuna ilişkin olarak, “*Görev yaptığı birim amiri tarafından yapılan iş bölümüne göre kendisine verilen işleri yerine getirmek,*” tanımlaması yapıp “görev yaptığı birim amiri” ifadesine yer verilerek kariyer uzmanların görev yaptığı birime göre şube müdürüne de bağlı olarak çalışabilmelerine olanak tanınmıştır.

Özlük hakları daire başkanına yakın seviyede düzenlenen merkez kariyer uzmanlarının iş yürütümü açısından şube müdürüne bağlanması iş barışını iki taraflı bozan önemli etkenlerden birisidir. İş barışının kariyer uzman açısından bozulmasının temel sebebi şudur: Hem geleneksel olarak hem de yasal özlük hakları açısından daire başkanına çok yakın konumda düzenlenmiş merkez kariyer uzmanı şube müdüründen talimat almayı kabul edememekte ve iş yapma motivasyonunu kaybetmektedir. Şube müdürü açısından da benzer bir durum söz konusudur: Geleneksel bakanlık örgütlenmesinde şube müdürü esasında yapılan görev dağılımının merkez kariyer uzmanına doğru kayması ve şube müdürünün altında çalışan kariyer uzmanın hem fiili özlük hakları hem de emeklilik koşulları açısından şube müdürünün çok üzerinde olması müdürlerin verimliliğini düşürmektedir.

Kamu yönetiminde yatay örgütlenme, hem ulusal hem de küresel piyasalarla yakın işbirliğini sağlama, bakanlıkları piyasada üretilen kamu hizmetlerini denetleyen konumda kurgulama anlayışı ile tüm hizmet bakanlıklarına kariyer uzmanlıkların yaygınlaştırılması projesi Adalet Bakanlığı için hayata geçememiştir. Bakanlıkta oluşturulan merkez kariyer uzmanlıkları meslek memuru olma özelliği kazanamamış, geleneksel görev dağılımının odağı olan şube müdürlükleriyle, Bakanlıktaki en etkin meslek grubu olan hakim-savcılar arasında sıkışmış kalmıştır. Bu sıkışık yapı içerisinde kendisinden beklenen Bakanlık politikalarını yeni kamu

yönetimi anlayışına göre oluşturma, strateji geliştirme, uygulamaya rehberlik etme, Bakanlığı piyasa koşullarına göre düzenlemeye yardımcı olacak özel bilgilendirme programlarına katılma (yabancı dil eğitimi, yurtdışında yüksek lisans, uluslar arası toplantılara katılım vb) imkânlarını elde edememiştir.

İçişleri Bakanlığında da Adalet Bakanlığı ile eş zamanlı olarak kariyer uzmanlık oluşturulmuş, uzmanların çalışma yönetmeliği 2013 yılında yürürlüğe konulmuştur.⁴⁷⁷ Yönetmelikle içişleri uzmanlarının görevleri çok genel ifadelerle sıralanmış, merkez kariyer uzmanlarının temel görevi “Biriminin görev alanına giren konularda yürütülen çalışmaların gerektirdiği hizmetleri yapmak” biçiminde genel bir ifade ile tanımlanmıştır. İçişleri Bakanlığı kariyer memurluğun tarihsel olarak ortaya çıktığı birkaç bakanlıktan (Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı gibi) birisidir. Bu bakanlıkta Osmanlı İmparatorluğundan beri devam eden mülki idare amirliği etkisi egemendir. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığında oluşturulan içişleri uzmanlığı kariyeri mülki idare amirliğinin gölgesinde kalacak, kendisinden beklenen politika geliştirme, rehberlik etme vb işlevleri yerine getiremeyecektir. Zaten oluşturulduğu 2013 yılından beri içişleri uzman yardımcılığı için sınav açılıp atama yapılmamış ve söz konusu merkez kariyer uzmanlığı aktif hale getirilmemiştir.

Dışişleri Bakanlığında asıl olarak üç temel kariyer grubu vardır. Bunlardan ikisi geleneksel olarak Dışişleri Bakanlığının asli işlevlerini yerine getiren meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarıdır. Üçüncü kariyer grubu ise 2012’den sonra oluşturulan dışişleri uzman ve uzman yardımcılarıdır. Meslek memurları, Bakanlığın görevleri çerçevesinde, Türk dış politikasının oluşturulması ve icrasında görev, yetki ve sorumluluk üstlenen ve temsil görevi icra eden memurlardır. Konsolosluk ve ihtisas memurları ise konsolosluk, protokol, ekonomik ve kültürel işler, kançılara idaresi, kamu diplomasisi, ulusal mevzuatla bağlantılı hukuki işler, personel işleri, idari ve mali işler, elektronik konsolosluk ve bilişim hizmetleri ile özel uzmanlık bilgisi gerektiren diğer alanlarda görev, yetki ve sorumluluk üstlenen ve temsil görevi icra eden memurlardır.⁴⁷⁸ İşte bu temel iki kariyer grubunun yanında kariyer uzmanlıkların hizmet bakanlıklarına yaygınlaştırılması politikası çerçevesinde 2012/3784 sayılı BKK ile Dışişleri

⁴⁷⁷ İçişleri Uzmanlığı Yönetmeliği RG: 25/06/2013, 28688.

⁴⁷⁸ <http://www.mfa.gov.tr/bakanliktaki-temel-memuriyet-kategorileri.tr.mfa>, erişim: 12/04/2015.

Bakanlığına da (175) uzman, (225) uzman yardımcısı unvanlı olmak üzere toplam (400) adet merkez kariyer uzmanı özgülendi.

Dışişleri Uzmanlığının Çalışma Yönetmeliği⁴⁷⁹ yürürlüğe konulmuş ve söz konusu Yönetmelikte uzmanların görevi genel olarak, “*Uzmanlar Bakanlık merkez teşkilatında görev yaparlar. Uzmanlar, Kanun ve Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası mevzuat kapsamında verilmiş olan görevleri; düzenli, etkili, hızlı ve verimli bir şekilde yürütmek, Bakanlıkça yürütülen çalışmaların gerektirdiği bütün uzmanlık görevlerini yapmakla yükümlüdürler.*” biçiminde tanımlanmıştır. Tanımda çok açık biçimde altı çizildiği gibi dışişleri uzmanlarının yurtdışına sürekli görevle atanmaları söz konusu olmayacaktır. Geçici görevlendirme gibi olağanüstü durumlar olmadıkça uzmanlar sürekli biçimde Bakanlığın merkez örgütünde görev yapacaklardır. Yerine getirecekleri görevler de diplomatik faaliyetler dışında Bakanlık merkez örgütünün rutin iş ve işlemleri olacaktır. Bu kimliği ile dışişleri uzmanları Bakanlığın asli işlevlerini yerine getirmek, politika belirlemek ve strateji geliştirmek gibi faaliyetlerde görev almayacak sadece merkez memurları gibi görev yapacaklardır.

Dışişleri uzmanları fiilen merkez memurları (bilgisayar işletmeni, memur, uzman (kariyer olmayan), şube müdürü (kariyer memurlar dışında atanan) vb) gibi görev yapmakla birlikte özlük ve emeklilik hakları açısından merkez memurlarından çok daha iyi durumda olacaklar, uzun erimde bu durum iş barışının bozulmasına yol açacaktır. Fiilen yaptıkları görevler itibarıyla kendilerini merkez kariyer uzmanlarıyla aynı konumda gören merkez memurları özlük haklarının farklılaştırılmış olması dolayısıyla itiraz edecekler ve merkez memurlarının statülerinin de merkez kariyer uzmanlarının yanına çekilmesi ya da merkez memurluklarından kariyer uzmanlıklara yatay geçiş kanallarının açılması talebini dile getireceklerdir.

İnceleme konusu üç Bakanlık kariyer uzmanlıkları açısından birlikte değerlendirildiğinde, bu kurumlarda kariyer uzmanların fiilen destek personeli gibi çalıştığı, stratejik plan hazırlığı, idari-mali işler, personel işleri gibi görev süreçlerinde yer aldıkları gözlenmektedir. Söz konusu Bakanlıkların geleneksel kariyer grupları görece ayrıcalıklı konumda bulunurken (lojman haklarından

⁴⁷⁹ Dışişleri Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 25/04/2012, 28274.

yararlandırma, yurtiçi-yurt dışı konferans/toplantı/eğitim etkinliklerine katılma vb) kariyer uzmanlar bu olanaklardan uzak, diğer memurlarla eşdeğer konumda görev yapmaktadırlar.

B. Maliye, Ekonomi, Kalkınma, Avrupa Birliği, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Gümrük ve Ticaret, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları

Kurumun temel görevlerinin yerine getirilmesini sağlamak üzere kariyer uzman istihdam eden bakanlıklarda uzmanlar, bakanlığın meslek memuru konumundadırlar. Meslek memurları o bakanlığın en önemli insan gücüdür. Bir taraftan bakanlığın projelerini, stratejik planlarını hazırlayıp geleceğe dönük politika geliştirirken diğer taraftan bakanlıktaki günlük, olağan kamu hizmetlerini de yerine getirirler. Bu başlık altında incelenecek olan Bakanlıkların ortak özellikleri, istihdam ettikleri kariyer uzmanların bakanlığın meslek memuru konumunda görev yapıyor olmalarıdır.

Maliye Bakanlığı istihdam ettiği meslek memurları ve kariyer uzmanlar açısından 2011'den itibaren önemli bir değişim geçirmiştir. Maliye Bakanlığının örgüt yasası konumundaki 178 sayılı KHK'da⁴⁸⁰ değişiklik yapan 659 sayılı KHK⁴⁸¹ ile Bakanlıktaki kariyer meslekler ve merkez kariyer uzmanlığı yeniden düzenlenmiştir. 178 sayılı KHK'ya eklenen 43. maddeyle Bakanlık merkez örgütünde maliye uzmanı unvanı altında merkez kariyer uzmanı istihdam edilebileceği kurala bağlanmıştır.⁴⁸² Yeni kariyer olarak maliye uzmanlığı oluşturulurken Bakanlıktaki diğer kariyer memurluklar maliye uzmanı unvanı altında

⁴⁸⁰ 13/12/1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:14/12/1983,18251 mük.

⁴⁸¹ 26/09/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, RG: 02/11/2011, 28103.

⁴⁸² 178 sayılı KHK madde 43/1: "Bakanlık merkez teşkilatında Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcısı çalıştırılabilir. Maliye Uzmanı ve Maliye Uzman Yardımcılarına diğer görevlerinin yanı sıra görev yaptıkları başkanlık ve genel müdürlüklerin görev alanına giren konularda ilgili kuruluşlar nezdinde araştırma, inceleme ve analiz işleri ile mevzuatla kendilerine verilen diğer görevler yaptırılabilir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve Personel Genel Müdürlüğünde görev yapan Maliye Uzmanlarına, yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde genel müdürlüklerin görev alanına giren konularda teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işleri yaptırılabilir."

birleştirilmiştir. Merkez örgütünde kaldırılan ve oluşturulan unvanlar aşağıda tablo halinde gösterilmiştir:

Tablo 18: Maliye Bakanlığı Merkez Kariyer Unvan Tablosu

Kaldırılan Kariyer	Yeni Oluşturulan Kariyer
Muhasebat Başkontrolörü Milli Emlak Başkontrolörü Muhasebat Kontrolörü Milli Emlak Kontrolörü Devlet Bütçe Uzmanı Mali Suçları Araştırma Uzmanı Devlet Muhasebe Uzmanı Devlet Gelir Politikaları Uzmanı Devlet Malları Uzmanı	Maliye Uzmanı

Kariyer uzmanlıkların yaygınlaştırılmasına ilişkin genel düzenlemenin iki temel hareket stratejisi vardı: Mümkün olduğu kadar uzmanlıkları standartlaştırmak, merkez kariyer uzmanlıklarında “eşit işe eşit ücret ödeme” ilkesi altında benzer özlük hakları sistemi kurmak. Maliye Bakanlığında da aynı stratejinin bir parçası olarak kariyer uzmanlıklar birleştirildi. Birleştirme yapılırken sadece farklı uzmanlıklar değil bazı denetim elemanları da uzmanlık unvanı altına alındı. 178 sayılı KHK’ya eklenen geçici 14. madde ile Bakanlıkta görev yapan ve yukarıdaki tabloda tek tek unvanları belirten kariyer meslek mensuplarının maliye uzmanı ya da uzman yardımcısı kadrosuna atanması gerçekleştirildi. Böylece Bakanlık merkez örgütünde sadece maliye uzmanlığı kariyerine yer verildi. Denetim elemanlarının da uzmanlık çatısı altında birleştirilmesiyle bazı maliye uzmanlarına denetim görevi verilmesine olanak tanındı.

Maliye Bakanlığında kariyer uzmanlıkların yeniden düzenlenmesi yönünde yapılan değişikliğin bir başka önemli yanı da daha önce hiç kariyer meslek mensubu olarak görev yapmamış olsa bile Bakanlık örgütünde belirli hiyerarşik kadrolarda en az üç yıl görev yapanların maliye uzmanlığına naklen atanmasına olanak tanınmış olmasıdır.⁴⁸³ Bu düzenleme kapalı kariyer sisteminde önemli bir delik açılmıştır.

⁴⁸³ 178 sayılı KHK Madde 43 son fıkrası: “Bakanlık merkez teşkilatında daire başkanı, genel müdür yardımcısı ve başkan yardımcısı veya taşra teşkilatında defterdar kadrolarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar, atama tarihi itibarıyla fiilen bu kadrolardan birinde bulunmak şartıyla Maliye Uzmanı kadrosuna atanabilir.”

Kariyer uzmanlığın esası, sistemin kapalı bir yapı göstermesi, kariyer basamaklarında yükselebilmek için mesleğe mutlaka herkese açık yardımcılık sınavında başarılı olarak başlanması anlayışıdır. Kariyere ortadan, açıktan, yardımcılık evresini yaşamadan geçmek kural olarak mümkün değildir. İşte bu düzenleme kapalı kariyer sistemini yıkmış, yardımcılık sürecinden geçmemiş hatta hiç kariyer meslek mensubu olarak görev yapmamış bir memurun sadece belirli hiyerarşik kadrolarda en az üç yıl çalıştı diye kariyer uzmanlığa atanmasına olanak tanımıştır.

Ekonomi Bakanlığı, 2011 yılında 637 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁴⁸⁴ ile Dış Ticaret Müsteşarlığının tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığının Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek kurulmuştur. Bakanlık aslında Dış Ticaret Müsteşarlığının devamıdır. Bakanlığın adı Ekonomi Bakanlığı olarak konulmuş ama meslek memurları Dış Ticaret Uzmanı unvanıyla çalışmaya devam etmiştir. Bakanlığın örgüt Kararnamesinin 33. maddesiyle Dış Ticaret Uzmanlığı özel olarak düzenlenmiş ve anılan maddede, *“Bakanlık görev alanına giren konularda çalıştırmak üzere Dış Ticaret Uzmanı ve Dış Ticaret Uzman Yardımcısı istihdam eder.”* kuralına yer verilerek Ekonomi Bakanlığının asli hizmetlerinin kariyer uzman ve uzman yardımcıları eliyle yürütüleceği belirtilmiştir. Kariyer uzmanlığın atama yönetmeliği yeni Bakanlık örgütlenmesine uyarlanmış⁴⁸⁵ ama esası değiştirilmemiştir.

Dış ticaret uzmanlığı, hazine uzmanlığı, devlet personel uzmanlığı, planlama uzmanlığı gibi geçmişten gelen kariyer meslektir ve yeni Bakanlık örgütlenmesindeki konumu ve işleyişi de değişmemiştir. Merkez kariyer uzmanlığının ve çekirdek memurluğun tipik örneğini oluşturur. 3046 sayılı Kanunun anlayışından farklı olarak Bakanlık görev dağılımı şube müdürlükleri değil uzmanlar üzerinden yükselir. Ana hizmet birimlerinde kariyer uzmanların atandığı kadrolar dışında şube müdürlükleri bulunmaz. Dolayısıyla görevlerin yerine getirilmesinde çatışma ya da yetki görev karmaşası yaşanmaz. Dış ticaret uzmanları doğrudan daire başkanlarına bağlı olarak görev yapar. Kariyer atamasına konu olmayan şube

⁴⁸⁴ 03/06/2011 tarihli ve 637 sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:08/06/2011, 27958 Mük.

⁴⁸⁵ Dış Ticaret Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 10/07/2012, 28349.

müdürlükleri sadece strateji, insan kaynakları gibi yardımcı birimlerde görev yaparlar ve uzmanlarla aralarında hiyerarşi söz konusu değildir.

Kalkınma Bakanlığının durumu da Ekonomi Bakanlığı ile çok benzerdir. Kalkınma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının devamıdır. 2011 yılında 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁴⁸⁶ ile Devlet Planlama Teşkilatına son verilerek onun yerine Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.

Yeni oluşturulan Bakanlığın meslek memurları yine planlama uzmanları olarak belirlenmiştir. Örgüt Kararnamesinin 38. maddesinde Bakanlığın görevlerinin yerine getirilmesi için planlama uzmanı istihdam edileceği belirtilerek meslek memurluğu tarif edilmiştir. Ayrıca, planlama uzmanlarının atama yönetmeliği Bakanlığa göre uyarlanarak yeniden düzenlenmiştir.⁴⁸⁷ Bakanlık görevlerinin yerine getirilmesinde yatay örgütlenme vardır ve görevlerin kariyer uzmanlar üzerinden dağıtılması söz konusudur. Ekonomi Bakanlığına paralel biçimde Kalkınma Bakanlığında da kariyer uzmanlar daire başkanlarına bağlı olarak görev yaparlar dolayısıyla yardımcı birimlerde çalışan şube müdürleriyle yetki, görev çatışması söz konusu olmaz.

Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin 2011 yılında bakanlık olarak örgütlenmesiyle⁴⁸⁸ oluşturulmuştur. Kuruluş Kararnamesinin 37. maddesinde Bakanlığın meslek memurları da Avrupa Birliği işleri uzmanları ve uzman yardımcıları olarak tanımlanmıştır. Bakanlık örgütlenmesine göre yeniden kurgulanan kariyer mesleğin çalışma yönetmeliği⁴⁸⁹ 2012 yılında yürürlüğe konulmuştur.

Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığına benzer biçimde kariyer uzmanlar üzerinden yükselen bir örgütlenme modeline sahiptir. Bakanlıkta, daha az hiyerarşiye dayanan yatay örgütlenme modeli tercih edilmiş ve klasik bakanlık örgütlenmesinden farklı olarak müsteşar yardımcılarının altında genel müdürlükler değil başkanlıklar oluşturulmuştur. Bu yönüyle de meslek memurluğunu önceleyen, daha az hiyerarşiyle, uzmanlıklar esasında hizmet

⁴⁸⁶ 03/06/2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:08/06/2011,27958 Mük.

⁴⁸⁷ Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 22/05/2012, 28300.

⁴⁸⁸ 03/06/2011 tarihli ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:08/06/2011, 27958 mük.

⁴⁸⁹ Avrupa Birliği İşleri Uzmanlığı Yönetmeliği, RG:13/07/2012, 28352.

paylaşımını öngören bir yapı dikkat çekmektedir. Bu anlayış çerçevesinde Bakanlığa hiç şube müdürü kadrosu ihdas edilmemiştir. Dolayısıyla görev dağılımında şube müdürü-kariyer uzman çatışması ya da yetki karmaşası yaşanmamaktadır.

Kariyer uzmanlığın tarihsel gelişimi bölümünde de ifade edildiği gibi Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2000 yılından itibaren yani kariyer uzmanlıkların hizmet bakanlıklarında yaygınlaşmasından önce kariyer uzman istihdam eden istisna konumundaki bakanlıklardan birisidir.⁴⁹⁰ Diğerlerinden farklı olarak bu Bakanlıkta kariyer uzmanlar genel müdürlükler esasında özgülendirilmiştir.⁴⁹¹ Çalışma uzmanları Çalışma Genel Müdürlüğü'nün, yurtdışı işçi hizmetleri uzmanları Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ve iş sağlığı ve güvenliği uzmanları da İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nün meslek memuru konumundadır.⁴⁹² Kariyer uzmanların unvanlarının ve özlük haklarının standartlaştırıldığı; aynı kariyer unvanıyla bakanlığın farklı hizmet birimlerinde görev yapma olanağının sağlandığı bir zeminde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının durumu ayrıksıdır. 2000'li yıllarda bu farklı yapı kurulmuş ve standartlaştırma anlayışı bu Bakanlıkta uygulanmamıştır.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı da kariyer uzmanlığın ilk uygulandığı hizmet bakanlıklarından birisidir. Bakanlıkta kariyer uzmanlık olarak önce tüketici ve rekabet uzmanlığı oluşturulmuş, bu kariyer 2009 yılında sanayi ve ticaret uzmanlığına dönüştürülmüş⁴⁹³ ve son olarak 2011 yılında yapılan değişiklikle⁴⁹⁴ sanayi ve teknoloji uzmanlığı ihdas edilip çalışma yönetmeliği yürürlüğe konularak⁴⁹⁵ Bakanlığın yeni meslek memurluğu belirlenmiştir.

2011 yılından sonra yürürlüğe konulan KHK'larla oluşturulmaya çalışılan yeni anlayışta bakanlıkların doğrudan hizmet sunmaktan çok politika belirleyen,⁴⁹⁶

⁴⁹⁰ Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3146 sayılı Kanunda değişiklik yapan 24/08/2000 tarihli ve 618 sayılı KHK, RG: 04/10/2000, 24190.

⁴⁹¹ Bakanlık içerisinde genel müdürlüklere özgü kariyer uzmanlık uygulaması yeni değildir. 2011'den önce Maliye Bakanlığında Milli Emlak Genel Müdürlüğünde devlet malları uzmanı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde devlet bütçe uzmanı, Muhasebat Genel Müdürlüğünde Devlet Muhasebe Uzmanı istihdamı yoluyla bu yöntem uygulanmıştır. 2011'den sonra farklı unvanlar maliye uzmanlığı adı altında birleştirilmiştir.

⁴⁹² Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında İstihdam Edilen Uzman ve Uzman Yardımcılığı Yönetmeliği, RG: 27/02/2014, 28926.

⁴⁹³ 07/01/2009 tarihli ve 5830 sayılı Kanun madde 1, RG: 16/01/2009, 27112.

⁴⁹⁴ 03/06/2011 tarihli ve 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:08/06/2011, 27958 mük.

⁴⁹⁵ Sanayi ve Teknoloji Uzmanlığı Yönetmeliği, RG:14/04/2012, 28264.

⁴⁹⁶ Sabrina Kayıkcı, *a.k.*, s. 40.

piyasayı gözetleyen/denetleyen kurumlar olarak örgütlenmesine çalışıldığı, kamu hizmetlerini doğrudan “yapmak” yanında piyasaya da “yaptırmak” ilkesinin benimsendiği Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının örgütlenmesine ilişkin 635 sayılı KHK’da⁴⁹⁷ somutlaşmış biçimi göze çarpmaktadır. Anılan KHK’nın görevler başlıklı 2. maddesinin (ç) ve (d) maddelerinde şu hükümlere yer verilmiştir:

“ç) Metroloji politikasını hazırlamak, metroloji alanında stratejiler geliştirmek ve uygulanmasını sağlamak, metroloji alanında muayene, belgelendirme ve doğrulamaya ilişkin düzenlemeleri yapmak, denetimleri yapmak (...) uygulamaya konulması gerekli olan standartları ve hazır ambalajlamaya ilişkin teknik düzenlemeleri hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak.

d)Ürün güvenliği ve denetimine ilişkin politikaların hazırlanmasına yardımcı olmak, sanayi ürünlerinin ürün güvenliği ve teknik mevzuatına uygunluğuna yönelik piyasa gözetimi ve denetimi yapmak (...) risk analizleri yapmak, sanayi ürünlerinin denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemek, ürün güvenliği bilgi sistemini oluşturmak.” hükümlerde açık görüldüğü gibi Bakanlığa ürün güvenliği ve teknik mevzuata uygunluk açısından piyasa gözetimi ve denetimi görevleri verilmiştir.

Diğer taraftan Bakanlığa kamu hizmetini piyasaya yaptırma yetkisi vermek amacıyla anılan hükümdeki iki fıkrada da parantez içi üç nokta yerinde “yaptırmak” ibaresi ye almaktaydı. Bu ibareler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁴⁹⁸ Anayasa Mahkemesi, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının sorumluluğundaki piyasa gözetim ve denetiminin piyasa aktörlerine yaptırılması ve denetim sonucunda uygulanacak yaptırımların da kamu görevlileri dışında serbest piyasa görevlilerine bırakılmış olmasının Anayasaya aykırı gerekçesiyle bu iptal kararını vermiştir. Dolayısıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının denetim hizmetleri açısından

⁴⁹⁷ 03/06/2011 tarihli ve 635 sayılı Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:08/06/2011,27958 mük.

⁴⁹⁸ Anayasa Mahkemesi 11/10/2012 tarihli ve E:2011/84, K:2012/151 sayılı Kararında, “...Ancak maddi ve hukuki olayları tespit etmekten ibaret bir hazırlık işlemi niteliğindeki denetim faaliyetinin özel kişilerden hizmet satın alınması yoluyla yürütülmesi mümkün ise de denetim sonucu kanunlarda öngörülen icrai kararların memurlar veya diğer kamu görevlileri tarafından alınması zorunludur. Dava konusu kuralla, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının, metroloji ile sanayi ürünlerinin, ürün güvenliği ve teknik mevzuata uygunluğu konularındaki denetimi, yetkilendireceği denetim şirketlerine yaptırabileceği belirtilmekle birlikte, denetim üzerine söz konusu Kanun’da öngörülen idari ve cezai yaptırımlar ile diğer icrai kararların hangi makam veya birim tarafından alınacağı yolunda herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu durum, tereddütlere ve belirsizliğe yol açacağından hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.” ibaresine yer vererek piyasa gözetimi ve denetimi işlemlerinin piyasaya bırakılması kuralını iptal etmiştir. RG: 26/07/2013, 28719.

doğrudan kamu hizmeti sunmaktan çekilmesi yönündeki düzenleme, bu görevlerin piyasa aktörlerine de ihale edilebilmesinin sınırları henüz tam çizilemediği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinden dönmüştür. Bu iptal kararı sadece Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının denetim hizmetlerini piyasaya gördürmesiyle ilgilidir ve genel politika değişikliği devam etmektedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2011 yılında, Gümrük Müsteşarlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının bazı birimlerini birleştiren 640 sayılı KHK⁴⁹⁹ ile kurulmuştur. Yeni kurulan Bakanlıkta gümrük ve ticaret uzmanı kariyer meslek olarak tanımlanmıştır. Anılan KHK'nın geçici 3. maddesinde yapılan düzenleme ile Gümrük Müsteşarlığındaki gümrük uzman ve yardımcılarının tamamı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığındaki sanayi ve ticaret uzmanlarının bir kısmı yeni kurulan Bakanlığın meslek memuru olarak gümrük ve ticaret uzmanlığı ve uzman yardımcılığına atanmışlardır.

Gümrük Müsteşarlığı geçmişte Başbakanlığa bağlı kuruluş niteliği ile zaten Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi kariyer uzmanlık geleneği olan bir kurum kimliği taşıyordu. Bakanlığa dönüştükten sonra da bu özelliğini devam ettirmiştir.

Bu başlıkta ele alınan kariyer uzmanlıkların temel özelliği diğer Bakanlıklardan farklı olarak kariyer uzmanların çalıştıkları kurumların asli işlevlerini yerine getiren meslek memuru konumunda olmalarıdır. Bu özellikleri dolayısıyla kurumda görece ayrıcalıklı bir konuma sahiptirler. Kariyer uzmanın iş süreçlerindeki yeri, hiyerarşik kademelerle ilişkisi ve statüsü konusunda tartışma ya da gerginlik yoktur.

C. Diğer Bakanlıklar

Diğer bakanlıklar başlığı altına daha önce kariyer uzmanlık istihdamının sınırlı biçimde bulunduğu ya da 2011'den sonra ilk kez kariyer uzmanlık oluşturulan bakanlıklar ele alınacaktır. Bu bakanlıkların bir diğer özelliği de kariyer uzmanlıkların bu kurumlarda tek meslek memuru konumunda olmamasıdır. Kariyer uzmanlıkların yanında kariyer niteliğinde olmayan ama bakanlığın asli hizmetlerini yürüten başka meslek grupları da görev yapmaktadır.

⁴⁹⁹ 03/06/2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 08/06/2011, 27958 mük.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2011 yılında 633 sayılı KHK⁵⁰⁰ ile kurulmuştur. Yen kurulan Bakanlık birbirine benzer alanlarda görev yapan beş ayrı kamu kurumunun⁵⁰¹ birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Birleştirilen kamu kurumlarında daha önce kariyer uzmanlık statüsü bulunmaktaydı. Dolayısıyla yeni kurulan bakanlıkta beş ayrı kurumla birlikte dört⁵⁰² ayrı kariyer uzman grubu da birleştirilmiştir. Aile ve Sosyal Politikalar uzmanı unvanı altında birleştirilen⁵⁰³ kariyer unvanları şunlardır:

- Kadının statüsü uzmanı,
- Özürllüler uzmanı,
- Sosyal yardım uzmanı,
- Aile ve sosyal araştırmalar uzmanı.

Farklı kariyer unvanlarının birleştirilmesiyle oluşturulan aile ve soysal politikalar uzmanlığının çalışma yönetmeliği yürürlüğe konularak⁵⁰⁴ yeni bakanlıkta yeni uzmanlık sisteminin hayata geçmesi sağlanmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında dört ayrı kariyer meslek grubunun tek unvan çatısı altında birleştirilmesi önemli bir sorun alanıdır. Geçmişte birbirinden tamamen farklı alanlarda çalışmış meslek gruplarının aynı unvan altında görev yürütmesi çalışma uyumunun sağlanması açısından oldukça tartışmalıdır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında kariyer uzmanlık açısından asıl önemli sorun alanı da kariyer uzmanlığın Bakanlıktaki konumu ve işlevi açısından kendisini gösterir. Her şeyden önce kariyer uzmanlar (103 adet) ve uzman yardımcıları (144 adet) sadece merkez örgütünde görev yapmaktadır. Diğer taraftan kariyer uzmanlığın çalışma yönetmeliğinin 26. maddesinde aile ve sosyal politikalar

⁵⁰⁰ 03/06/2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 08/06/2011, 27958 mük.

⁵⁰¹ Bakanlık çatısı altında birleştirilen kamu kurumları şunlardır: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Özürllüler İdaresi Başkanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.

⁵⁰² Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünde kariye uzman istihdam edilmemiştir.

⁵⁰³ 633 sayılı KHK'nın geçici 3. maddesinin beşinci fıkrasında, "Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte; Özürllüler Uzmanı, Sosyal Yardım Uzmanı, Aile ve Sosyal Araştırma Uzmanı, Kadının Statüsü Uzmanı ve bu kadroların yardımcılığı kadrolarında görev yapmakta olanlar, Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanı ve Aile ve Sosyal Politikalar Uzman Yardımcısı kadrolarına, başka bir işleme gerek kalmaksızın bulundukları kadro dereceleriyle atanmış sayılır. Bunların; genel müdürlük ve Başkanlıklarında Uzman ve Uzman Yardımcısı olarak geçirdikleri süreler Bakanlıkta Uzman ve Uzman Yardımcısı olarak geçmiş sayılır." Hükmüne yer verilerek, farklı kariyerler aynı unvan altında birleştirilmiştir.

⁵⁰⁴ Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 14/08/2012, 28384.

uzman ve uzman yardımcılarının görevleri tek tek sayılmıştır. Belirtilen görevler, inceleme-araştırma yapmak, strateji geliştirmek, proje/politika geliştirmek, uluslar arası örgütlerle işbirliği geliştirmek ve eşgüdüm sağlamak, düzenleyici işlemlerin hazırlık çalışmalarına katılmak gibi görevlerdir. Bu tanımlamalarla aslında Bakanlıkta projeci, stratejist bir kariyer meslek tarif edilmiştir. Oysa Bakanlığın kurucu KHK'sında sayılan asli görevlerine bakıldığında bu görevlerin merkez ve taşra örgülerinde sosyal çalışmacı (2000 adet), çocuk eğiticisi (450 adet), psikolog (1000 adet), çocuk gelişimcisi (480 adet) ve sosyolog (700 adet) kadrolarında görev yapan yaklaşık 4.600 çalışan tarafından yerine getirildiği gözlenmektedir. Bu durum dikkat çekicidir. Asli görevleri yerine getirenler için herhangi bir kariyer planı öngörülmeyp, yaklaşık iki kat maaş, yüksek emeklilik olanağı ve kurum içi kariyer basamakları projeci kariyer uzmanlar için öngörülmüştür. Aile sosyal politikalar uzmanlığına yukarıda sayılan mesleki öğrenimi görenlerden sınavla atama yapılabiliyor olması bu çelişkiyi gidermez. Çünkü sayı kıyaslanamayacak kadar sınırlıdır.

Bakanlığın asli görev ve hizmetlerini fiilen yerine getiren memurlar için değil, proje ve strateji geliştiren, düzenleyici işlemlerde görev alan, uluslararası örgütlerle işbirliği sağlayan memurlar için yüksek kariyer ve özlük hakkı sağlanmış olması aslında 2011 yılından sonra kariyer uzmanlığın hizmet bakanlıklarında yaygınlaştırılmasının gerekçesini daha anlaşılır kılmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığında kariyer uzman istihdamı 2011 yılında yürürlüğe konulan Milli Eğitim Bakanlığının örgütlenmesine ilişkin 652 sayılı KHK⁵⁰⁵ ile başlamıştır. Anılan KHK'nın 40. maddesinde Milli Eğitim Bakanlığının merkez örgütünde milli eğitim uzmanı ve uzman yardımcısının istihdam edilebileceği kurala bağlanıp Bakanlığa toplam (75) uzman ve (492) adet uzman yardımcısı kadrosu verilmiş ve 2012 yılında yürürlüğe konulan çalışma yönetmeliği⁵⁰⁶ ile Milli Eğitim Bakanlığında kariyer uzmanlık sistemi kurulması tamamlanmıştır.

Milli eğitim uzmanlarının görevleri eğitim faaliyetinden çok proje odaklı olarak belirlenmiştir. Uzmanlık yönetmeliğinin 26. maddesinde görev ve sorumluklar şu şekilde belirlenmiştir:

⁵⁰⁵ 25/08/2011 tarihli ve 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 14/09/2011, 28054.

⁵⁰⁶ Milli Eğitim Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 30/03/2012, 28249.

a) Bakanlığın görev alanına ilişkin olarak politika, strateji ve hedeflerin tespiti maksadıyla araştırma ve incelemeler yapmak.

b) Uluslararası kurum ve kuruluşlar nezdinde yapılacak ve Bakanlıkça uygun görülecek toplantı ve çalışmalara katılmak.

c) Eğitim sistemleri ve uygulamaları konusunda çalışmalarda bulunmak, yeni stratejiler geliştirmek, Bakanlığın hizmet kapasite ve kalitelerinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak, hazırlanmakta olan çalışmalara katılmak, eğitim sistemleri ve uygulamaları konusunda ulusal ve uluslararası çalışmaları takip etmek ve Türkiye’de uygulanabilir metotlar üzerinde çalışmalarda bulunmak.

ç) Verilen görevleri mevzuat hükümleri çerçevesinde yerine getirmek.

Görevlerden de açıkça anlaşıldığı üzere Milli Eğitim Bakanlığı için projeci, stratejist bir uzmanlık tasarlanmıştır. Uzmanın temel görevi strateji ve hedef tespiti yapmak, uluslar arası örgütlerle işbirliği çalışmalarını yürütmek, küresel gelişmeleri yakından izleyip, Bakanlığa aktarmak vb. Dolayısıyla kariyer uzman Bakanlıkta, hem yerli hem de küresel piyasa aktörleriyle iletişimin ve bu yöndeki işbirliği projelerinin iletişim noktası, köprüsü olarak işlev görecektir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına benzer biçimde Milli Eğitim Bakanlığında da Bakanlığın asıl işlevlerini yerine getirenler Bakanlıktaki kariyer uzmanlardan farklı unvanlardaki memurlardır. Bakanlığın temel işlevi öğretmenler aracılığıyla yerine getirilmekte ve Bakanlıkta yaklaşık 855 bin öğretmen görev yapmaktayken bu meslek grubu Bakanlıkta kariyer uzmanların hem statü hem de özlük hakları açısından gerisindedir. Öğretmenler için özel bir mesleki kariyer planı öngörülmemiştir. 2005 yılında yürürlüğe konulan bir Yönetmelikle⁵⁰⁷ öğretmenler için “uzman öğretmen”, “başöğretmen” adı altında iki kariyer basamağı önerilmiş olmakla birlikte bu basamaklar bir kadro niteliğinde olmadığından ve söz konusu basamakların özlük hakları açısından herhangi bir getirisi bulunmadığı için önerilen kariyer planı hayata geçme olanağı bulamamıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı yeni kamu yönetimi anlayışına göre daha az hiyerarşi ile kurgulanmış, daire başkanlıkları yerine grup başkanlıkları oluşturulmuş, şube müdürlükleri boşaltılıp çalışanların kadrosu şahsa bağlı hale getirilmiş ve merkez kamu hizmetlerinin en az hiyerarşi, yatay örgütlenme ile grup başkanlarına bağlı kariyer uzmanlar eliyle yürütülmesi planlanmıştır. Ancak plan uygulanamamış ve

⁵⁰⁷ Öğretmenlik Kariyer Basamaklarında Yükselme Yönetmeliği, RG: 13/08/2005, 25905.

2014 yılında yapılan kanun değişikliği⁵⁰⁸ ile yeniden daire başkanlığı sistemine dönülmüştür.

Sağlık Bakanlığında da Milli Eğitim Bakanlığı ile benzer durum söz konusudur. Bakanlık, 2011 yılında 663 sayılı KHK⁵⁰⁹ ile yeniden yapılandırılırken Bakanlığın yatay örgütlenmesi amaçlanmış, hiyerarşi sayısı azaltılmış, şube müdürlükleri iptal edilmiş ve kariyer uzmanlık sistemine geçilmiştir. Yeni yapılanmada, *“hizmet üreten ve politika belirleyen birimlerin ayrıldığı; hizmet sunan birimlere sonuçlardan sorumlu profesyonel liderlerin görevlendirildiği; sözleşmeli, özel sektörden görevlendirmeye açık, performans dayalı, esnek istihdam modelinin benimsendiği; çıktı/sonuç odaklı; daha yatay, yalın ve uzmanlığa dayalı birimler şeklinde örgütlenen; ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanmaya çalışan; rekabetçi anlayışa açık ve hiyerarşik denetimden çok performans denetimine önem veren bir Sağlık Bakanlığı teşkilatı oluşturmaya çalışıldığı söylenebilir.”*⁵¹⁰ Bu anlayışla yeniden örgütlenen Bakanlığa (340) adet sağlık uzmanı ve (285) adet sağlık uzman yardımcısı kadrosu tahsis edilmiştir.

Sağlık uzmanlarının çalışma yönetmeliğine⁵¹¹ bakıldığında, uzmanların merkezde sağlık politikaları, strateji, plan, ilke, amaç ve hedefler konusunda çalışmak, iş ve işlemlerin geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunmak, gerektiğinde etki analizleri yapmak, görev alanına giren ulusal ve uluslararası mevzuatı izlemek gibi görevler üstlendiği görülmektedir. Yani Bakanlığın planlama, politika belirleme işlevine destek olmak uzmanlık sistemi için asıl varlık sebebi olarak belirlenmiştir. Zaten örgüt yapısına bakıldığında Sağlık Bakanlığının fiilen sağlık hizmeti sunmaktan tamamen çekildiği, temel sağlık hizmeti ve onunla ilgili tüm kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini bağlı kuruluşları olan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumuna bıraktığı görülmektedir. Bakanlığın elinde sadece il ve ilçe sağlık müdürlükleri kalmıştır ki onların tek görevi de özel sağlık kuruluşlarını (kamu hastaneleri ayrıldığı için) denetlemektir. Dolayısıyla kariyer uzmanlık sistemi ve Bakanlık işlevinin

⁵⁰⁸ 01/03/2014 tarihli ve 6528 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmüne Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 14/03/2014, 28941.

⁵⁰⁹ 11/10/2011 tarihli ve 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 02/11/2011, 28103 Mük.

⁵¹⁰ Mustafa Lamba vd., a.k., s. 72.

⁵¹¹ Sağlık Uzmanları Yönetmeliği, RG: 13/06/2012, 28322.

dönüşmesi Sağlık Bakanlığı örneğinde tam olarak kendisini göstermektedir. Bakanlığın asli görevi merkezde politika belirlemek, küresel işbirliği olanaklarını geliştirmek, taşra da piyasa gözetimi ve denetimini yapmaktır. Sağlık Uzmanları da merkezde politika belirleme işlevine katkı sağlamak görevini yerine getireceklerdir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı 2011'den önce kariyer uzmanlık sistemini uygulamaya koymuş hizmet bakanlıklarından birisidir. Bakanlıkta kariyer uzmanlık ilk kez 2003 yılında yürürlüğe konulan örgüt yasası⁵¹² ile uygulanmaya başlamıştır. Dolayısıyla yaklaşık on iki yıllık bir kariyer uzman uygulama kültürü bulunmaktadır. Bakanlıkta halen (412) adet uzman, (112) adet uzman yardımcısı görev yapmaktadır. Diğer hizmet bakanlıklarıyla oranlandığında oldukça yüksek sayıda uzman personel çalıştırıldığı söylenebilir. Bakanlıkta şube müdürlüğü sistemi de sonlandırılmamıştır. Dolayısıyla şube müdürü/kariyer uzman çelişkisi ve çatışması devam etmektedir.

Kültür ve Turizm Bakanlığının taşra örgütlerindeki asli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli müze araştırmacısı (237), folklor araştırmacısı (99), restoratör (99), arkeolog (570), kütüphaneci (425) gibi farklı unvanlardan yaklaşık (1.430) adet memur bulunmaktadır. Bu memurlar için herhangi bir kariyer planı ya da özel statü düzenlemesi söz konusu değildir. Dolayısıyla kariyer uzman/şube müdürü çatışması yanında bir diğer çatışma alanı da kimin meslek memuru olduğu konusundadır. Taşradaki özellikle güzel sanatlar, kültür varlıkları, müzeler, kütüphaneler gibi alanlardaki hizmetlerde kariyer uzmanlar yerine yukarıda sayılan unvanlardan memurların görev yapıyor olması bu tartışmayı derinleştirmektedir.

Bu tartışma, bakanlık örgütünün merkez/taşra ayrımının sorgulanmasını da beraberinde getirmektedir. 1982 Anayasasının yetki genişliği esasında konumlandığı merkez/taşra ilişkisi nitelik değiştirmektedir. Geleneksel olarak taşra örgütü merkezin yetki genişliği esasında kurgulanmış taşradaki uzantısıdır. Oysa yönetim ilkesi ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bakanlığın merkez örgütü sadece politika belirleme, strateji geliştirme, piyasa aktörlerini denetleme işlevini yüklenirken taşra örgütü doğrudan kamu hizmeti sunumunu gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla merkezle taşra arasındaki bağlantı kopmakta ayrım netleşmektedir. Bu esaslı ayrım bakanlığın taşra örgütünü gereksiz kılmakta ve bu örgütlerin yerel yönetimlere devredilmesinin geçerli mazeretini oluşturmaktadır.

⁵¹² 16/04/2003 tarihli ve 4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 29/04/2003, 25093.

Kültür ve Turizm Bakanlığı örneğinde merkezde göre yapan ve asıl işi politika geliştirmek olan kültür ve turizm uzmanları Bakanlığın meslek memuru sayıldığında, taşrada görev yapan ve doğrudan kamu hizmeti sunanların yerel yönetimlere devredilmesi kaçınılmaz bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Yani merkez örgütünde kariyer uzman istihdam edilmesi ve bu uzmanların özlük haklarının görece çok iyi konuma getirilmesi kesinlikle bir tesadüf değil aksine bakanlık yapısının ve daha büyük ölçekte kamu yönetiminin merkez/yerel ayrımı esasında yeniden örgütlenmesinin zeminini oluşturma gayretinin sonucudur.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığında üç farklı kariyer uzmanlık oluşturulmuştur.⁵¹³ Merkez örgütü için ulaştırma ve haberleşme uzmanı, havacılık ve uzay teknolojileri uzmanı, hem merkez hem taşra örgütü için denizcilik uzmanı. Her üç uzmanlığın çalışma koşulları aynı Yönetmelikle⁵¹⁴ düzenlenmiştir. Çalışma yönetmeliğinde uzmanların temel görev ve sorumlulukları, Bakanlığa verilmiş görevleri yürütmek, proje üretmek, mevzuatı geliştirme çalışmalarına katılmak, uluslararası işbirliğine dönük çalışmalar yapmak biçiminde sıralanmıştır. Kariyer uzmanlık teknik konuların ağır bastığı Bakanlıkta meslek memuru konumunda tanımlanmıştır. Çünkü çalışma yönetmeliği uzmanlara öncelikli olarak Bakanlığın temel işlevlerini yerine getirme görevi vermiştir.

Bakanlıkta 128 adet ulaştırma ve haberleşme uzmanı kadrosunun tamamı boş durumda bulunmaktadır. Ulaştırma ve haberleşme uzman yardımcısı kadrosunun da toplam adedi 128'dir ve bu kadroların sadece 18 adedi dolu diğerleri boş durumdadır. Havacılık ve uzay teknolojileri uzmanı kadrosunda da ilginç bir durum söz konusudur. Bakanlıktaki 57 adet uzman ve 57 adet uzman yardımcısı olmak üzere toplam 114 kadronun tamamı boş tutulmaktadır, bu kariyer grubuna henüz personel ataması yapılmamıştır. Denizcilik uzmanlığı Bakanlığa, kaldırılan Denizcilik Müsteşarlığından kalan bir kariyerdir. Aslında Bakanlıktaki en eski kariyer uzmanlık türüdür Denizcilik Uzmanlığı. Merkezde 73 denizcilik uzmanı, 8 uzman yardımcısı görev yaparken taşrada 18 denizcilik uzmanı ve 12 uzman yardımcısı çalışmaktadır.

⁵¹³ 26/09/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 01/11/2011, 28102 Mük.

⁵¹⁴ Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığı, Havacılık ve Uzay Teknolojileri Uzmanlığı ile Denizcilik Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 27/03/2013, 28600.

Sayılar incelendiğinde Bakanlığın kariyer meslek olarak tanımlanan kadrolarının çok büyük bir kısmı boş durumdadır ve şube müdürlükleri hem merkezde hem taşrada varlığını sürdürmektedir. Dolayısıyla Bakanlık klasik biçimde şube müdürlüğü üzerinden çalışmaya devam etmektedir.

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında kariyer uzmanlık sistemi 2011 yılında Bakanlığın 3154 sayılı örgüt yasasında kariyer uzman istihdamına olanak sağlayan değişiklikle⁵¹⁵ başlatılmış, 2012 yılında çalışma yönetmeliği⁵¹⁶ çıkarılarak sistemin kurulması tamamlanmıştır. Bakanlığa 190 uzman, 238 uzman yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Uzman kadrolarının tamamı boş durumda olup, uzman yardımcısı kadrolarının ise 84 adedi dolu durumdadır. Dolayısıyla kariyer uzmanlık sistemi oldukça yenidir ve meslek memurluğu kültürü gelişmemiştir.

Çalışma yönetmeliğinde kariyer uzmanları görevleri görev yaptıkları birimin günlük işlerine katkıda bulunmak, araştırma-inceleme yapmak, proje geliştirmek, mevzuat yazımına katkıda bulunmak gibi başlıklar halinde sıralanmış ve Bakanlığın meslek memurluğu olarak tasarlanmıştır. Ancak Bakanlıkta şube müdürlüğü sistemi de varlığını sürdürmektedir ayrıca “teknik” nitelikli kamu hizmeti sunan Bakanlık kadrolarının yaklaşık 1/3’ünü mühendisler oluşturmaktadır. Dolayısıyla kariyer uzman/şube müdürü/mühendis üçgeni arasında görev/yetki çatışması kaçınılmazdır. Bu üçgen içerisinde özlük hakları en iyi durumda olan ve Bakanlığın meslek memuru olarak tasarlanan kariyer uzmanlardır. Mühendisler için hiçbir kariyer planı söz konusu değildir. Mühendis bütün çalışma yaşamını mühendis olarak tamamlayacak ve hem çalışırken hem de emekliliğinde kariyer uzmanın gerisinde özlük haklarına sahip olacaktır. Bu durum kamu hizmetinin aksamasına ve iş barışının sağlanamamasına yol açacaktır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2011 yılında kurulmuştur. Bakanlıkta kariyer uzmanlık, neredeyse Kültür ve Turizm Bakanlığı ile eşzamanlı olarak kariyer uzman çalıştırmaya başlayan Çevre ve Orman Bakanlığından devralınmıştır. 2003 yılında yürürlüğe konulan örgüt yasası⁵¹⁷ ile Çevre ve Orman Bakanlığında kariyer uzman çalıştırılmaya başlanmış ve Bakanlık yeniden örgütleninceye kadar devam etmiştir.

⁵¹⁵ 3154 sayılı Kanuna 37/A maddesini ekleyen 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı KHK md 87, RG: 02/11/2011, 28103 mük.

⁵¹⁶ Enerji ve Tabii Kaynaklar Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 06/03/2012, 28225.

⁵¹⁷ 01/05/2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08/05/2003, 25102.

2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulmasıyla⁵¹⁸ yeni kariyer çevre ve şehircilik uzmanlığına dönüştürülmüş, önceki Bakanlıkta çevre ve orman uzmanı ya da uzman yardımcısı olarak görev yapanlar da yeni Bakanlıktaki çevre ve şehircilik uzmanı ya da uzman yardımcısı kadrolarına devredilmiştir.⁵¹⁹

Çevre ve Şehircilik Bakanlığında halen 153 kariyer uzman, 99 uzman yardımcısı görev yapmaktadır. Sunduğu kamu hizmetleri itibariyle “teknik” yönü ağır basan Bakanlıkta en önemli görevleri mühendisler, mimarlar ve şehir plancıları yerine getirir. Bakanlıkta halen merkez ve taşra örgütleri toplamı itibariyle yaklaşık 5.200 adet mühendis, mimar ve şehir plancısı görev yapmaktadır ve bu sayı Bakanlığın toplam memur sayısının yaklaşık yarısını oluşturur. Bu görünüme rağmen Bakanlıkta kariyer basamakları ve görece yüksek özlük hakları kariyer uzmanlar için öngörülmüştür. Teknik personel sadece 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun tüm memurlar için öngördüğü olağan derece terfisinden faydalanabilecektir. Onlar için özel bir kariyer planı sunulmuş değildir.

Kariyer uzmanlar merkezde Bakanlığa verilmiş görevleri yürütmek, proje üretmek, uluslararası işbirliği zemini oluşturacak araştırmalar yapmakla görevlidirler. Taşrada ise Bakanlığın asli görevleri teknik personel eliyle gördürülmektedir. Dolayısıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığında merkez/taşra görev paylaşımı ilişkisi kariyer uzman- teknik personel ayrımı üzerinden yürütülmektedir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı 2011 yılında 645 sayılı KHK⁵²⁰ ile kurulmuştur. Kariyer uzmanlık da Bakanlıkla birlikte yeni oluşturulmuş ve çalışma yönetmeliği 2012 yılında yürürlüğe konulmuştur.⁵²¹ Bakanlıkta kariyer uzmanlık yenidir fakat Çevre ve Orman Bakanlığından devredilen uzmanlar dolayısıyla Bakanlıkta 88 adet orman ve su işleri uzmanı görev yapmaktadır. Uzman yardımcısı sayısı ise 122 adettir. Kariyer uzmanlar hem çalışma yönetmeliği ile hem de örgüt yasasıyla verilen görevler dolayısıyla Bakanlığın meslek memuru olarak tanımlanmıştır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığının kariyer uzman/şube müdürü/teknik personel açmazı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile aynı durumdadır.

⁵¹⁸ 29/06/2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 04/07/2011, 27984 mük.

⁵¹⁹ Çevre ve Orman Uzmanlarından çalıştığı birim Orman ve Su İşleri Bakanlığına devredilenler ise Orman ve Su İşleri Bakanlığına devredilip orman ve su işleri uzmanı kadrolarına atanmışlardır.

⁵²⁰ 29/06/2011 tarihli ve 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 04/07/2011, 27984.

⁵²¹ Orman ve Su İşleri Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 27/03/2012, 28246.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2011 yılında yeniden yapılandırıldı.⁵²² Yeni örgütlenme yapısında Bakanlıkta gıda, tarım ve hayvancılık uzmanının görev yapması planlandı. Ancak bu Bakanlıkta da Milli Eğitim Bakanlığında, Sağlık Bakanlığında ya da Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında olduğu gibi kariyer uzmanlar stratejist ve projeci bir konumda tasarlandı. Gıda, tarım ve hayvancılık uzmanlarının çalışma yönetmeliğinde⁵²³ uzmanların görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

“Uzman ve uzman yardımcıları, istihdam edildiği birimin görev alanına giren konularda aşağıdaki görevleri yaparlar:

a) Gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve bio çeşitliliğin korunması ve verimli kullanımının sağlanması, çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarım, hayvancılık, su ürünleri, destekleme politikaları, tarımsal ekonomi ve bilimsel alanlarında politika, strateji, ilke ve hedefler ile ilgili araştırma raporları hazırlamak, inceleme ve analizler yapmak,

b) Mevzuat hazırlanmasına ve uygulanmasına, iş ve işlemlerin geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunmak, gerektiğinde etki analizleri yapmak...”

Görevlere bakıldığında politika belirlemek, strateji geliştirmek, inceleme ve analizler yapmak başlıkları dikkat çekmektedir. Üstelik burada uzmanların politika belirleyeceği konu başlıkları tek tek sayılmıştır. Dolayısıyla kariyer uzmanın projeci konumunun altı çizilmiştir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının sunduğu asli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde hem merkez örgütünde hem de taşra örgütünde veteriner hekimler ve mühendisler (ziraat ve gıda mühendisleri) görev almaktadır. Kariyer uzman/meslek memuru çelişkisi bu kurumda yaşanacaktır.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kariyer uzmanlık sistemini kurmuş fakat o tarihten itibaren henüz hiç uzman yardımcısı sınavı açmamış ve uzman yardımcısı kadrolarına atama yapmamıştır. Bakanlığın örgütlenmesine dair 639 sayılı KHK'ya konan geçici maddeye⁵²⁴ dayanılarak kurum içinde yapılan sınavla

⁵²² 03/06/2011 tarihli ve 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 08/06/2011, 27958 mük.

⁵²³ Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav, Atama, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 12/11/2011, 28110.

⁵²⁴ “GEÇİCİ MADDE 8- (1) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve kapatılan Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün memur kadrolarında bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla en az üç yıldır görev yapmakta olan ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman Yardımcılığına atanabilmek için gerekli eğitim şartını taşıyanlardan, bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslar doğrultusunda, bir defaya mahsus olmak üzere, yapılacak yazılı ve sözlü sınavı kazananlar, başarı sırasına göre Gıda,

doğrudan gıda, tarım ve hayvancılık uzmanı ataması yapılmıştır. Geçici maddede uzman yardımcılığına atanmak için gereken öğrenim şartını taşıyanlardan Bakanlıkta en az üç yıl hizmeti olanlara unvan ayrımı gözetmeksizin Bakanlık içi sınavla kariyer uzmanlığa atanma olanağı tanınmış, bu şekilde atanacakların sayısının toplam kariyer uzman kadro sayısının (100 adet) yüzde otuzunu geçemeyeceği kurala bağlanmıştır. Dolayısıyla geçici bir süre için de olsa Bakanlık içinden yardımcılık, yeterlik sınavı, tez hazırlama, yabancı dil vb süreçlere tabi olmadan doğrudan kariyer uzmanlığa atanma yolu açılmıştır.

Gençlik ve Spor Bakanlığı 2011 yılında 638 sayılı KHK⁵²⁵ ile kurulmuştur. Bakanlıkta gençlik ve spor uzmanı kadroları ihdas edilip aynı yıl çalışma yönetmeliği⁵²⁶ yürürlüğe konularak kariyer uzmanlık Bakanlığın meslek memuru konumuna getirilmiştir. Hem Bakanlığın yeni olması hem de Bakanlıkta kariyer uzman ve uzman yardımcılarının başka asli görevleri yerine getirmekle yükümlü unvan bulunmaması kariyer uzmanların meslek memurluğu konumunu güçlendirmektedir. Bakanlıkta (52) kariyer uzman ve (86) uzman yardımcısı görev yapmaktadır.

Bu başlık altında incelenen Bakanlıkların ortak özelliği, kariyer uzmanlık mesleğinin ve kariyer kültürünün yeni gelişmeye başlamış olmasıdır. Dolayısıyla kariyer uzmanların diğer meslek gruplarıyla, hiyerarşik kademelerle ilişkisi netlik kazanmamıştır. Bu belirsizlik yetki-görev karmaşası ve çatışmasına yol açmaktadır. Bakanlık örgütlenmesinin şube müdürlüğü yerine kariyer uzmanlıklar üzerinde yükselmesi girişimi tam olarak hayata geçirilememiş dolayısıyla ikili bir yapı ve söz konusu yetki-görev çatışması ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının nitelikli-çekirdek işgücü konumunda kabul edilmeleri varsayımıyla, Bakanlıkların merkez örgütünde görev yapan kariyer uzmanların özlük/emeklilik haklarının daire başkanı düzeyinde belirlenmesi iş barışını olumsuz yönde etkilemiştir. Yıllardır o kurumda çalışan ve kendisine her hangi bir kariyer planı sunulmayan bakanlık memurları ile yüksek özlük hakkı ile çalışan yeni kariyer grupları arasında çatışma ortamı oluşmuştur.

Tarım ve Hayvancılık Uzmanlığı kadrolarına atanabilir. Bu şekilde atanacakların sayısı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanı toplam kadro sayısının yüzde otuzunu geçemez.”

⁵²⁵03/06/2011 tarihli ve 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 08/06/2011, 27958 mük.

⁵²⁶ Gençlik ve Spor Uzman ve Uzman Yardımcılığı Sınav, Atama, Yetiştirilme, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 07/10/2011, 28077.

Bu başlık altında incelenen Bakanlıklardaki kariyer yapısı eklektik bir yapı gösterir. Anılan Bakanlıklardaki kariyer uzmanlar, kurumun asıl işlevlerini yerine getiren memur grubu yanına sonradan eklenmiştir. Bazılarında asli işleri diğer memur gruplarıyla birlikte yapar, bazılarında ise sadece planlama, politika tespiti sürecinde görevli olması dolayısıyla asli işlere hiç dâhil olmaz. Yukarıda ayrıntılı biçimde unvanlar örneklendirildiği üzere, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığındaki mühendisler ve veteriner hekimler; Milli Eğitim Bakanlığındaki öğretmenler; Kültür ve Turizm Bakanlığındaki arkeologlar, kütüphaneciler; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığındaki sosyal çalışmacılar, sosyologlar, psikologlar vb. unvanlarda çalışıp Bakanlığın asli işlerini yürütenlerle bu unvanların yanına yeni eklenen kariyer uzmanlar kariyer grubu uyumu sağlayamamışlardır.

Kamusal emek gücünün çekirdek personel ve yaygın işgücü biçiminde ikiye ayrılması bu başlıkta incelenen Bakanlıklarda daha açık biçimde görülmektedir. Bir tarafta politika belirleyen, planlama yapan, gerektiğinde piyasayı denetleyen kimliğiyle çekirdek işgücü merkez kariyer uzmanı, diğer tarafta doğrudan kamu hizmetini sunan yaygın iş gücü konumundaki memur grupları yer almaktadır. Nitelikli olduğu varsayılan ve az sayıda bulunan kariyer uzman grubu görece yüksek özlük haklarıyla istihdam edilirken yaygın işgücü konumuna itilen memur grupları hem kariyer planlamasından hem de yüksek özlük haklarından yararlanılmamaktadır.

IV. BAĞLI ve İLGİLİ KURULUŞLARDA KARIYER UZMANLIKLAR

2000’li yıllara kadar birkaç istisna dışında kariyer uzmanlıkların Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında yer aldığı, bu uzmanlıkların hizmet bakanlıklarına ve onların bağlı kuruluşlarına yaygınlaşmasının 2000’li yıllardan sonra başladığı belirtilmişti. Aşağıda sunulan tabloda hangi bağlı kuruluşta hangi kariyer uzmanlığın bulunduğu sıralanmıştır.

Tablo 19: Bağlı ve İlgili Kuruluşlarda Kariyer Uzmanlık Tablosu

Kurum adı	Kariyer uzmanlık
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı	Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzmanı
Atatürk Araştırma Merkezi Başkanlığı	Yüksek Kurum Uzmanı
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı	Yüksek Kurum Uzmanı
Atatürk Kültür Merkezi Başkanı	Yüksek Kurum Uzmanı
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	Basın ve Enformasyon Uzmanı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi Başkanlığı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanı
Devlet Personel Başkanlığı	Devlet Personel Uzmanı
Diyanet İşleri Başkanlığı	Din İşleri Yüksek Kurulu Uzmanı Diyanet İşleri Uzmanı
Gelir İdaresi Başkanlığı	Gelir Uzmanı
Göç İdaresi Başkanlığı	Göç Uzmanı İl Göç Uzmanı
Hazine Müsteşarlığı	Hazine Uzmanı
Kamu Denetçiliği Kurumu	Kamu Denetçiliği Kurumu Uzmanı
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	Kamu Düzeni ve Güvenliği Uzmanı
Karayolları Genel Müdürlüğü	Karayolları Uzmanı
Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü	Maden Tetkik ve Arama Uzmanı
Meteoroloji Genel Müdürlüğü	Meteoroloji Uzmanı
Milli Piyango Genel Müdürlüğü	Milli Piyango Uzmanı
Orman Genel Müdürlüğü	Orman Uzmanı
Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı	Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzmanı
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Uzmanı
Savunma Sanayii Müsteşarlığı	Savunma Sanayii Uzmanı
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	Sosyal Güvenlik Uzmanı
Spor Genel Müdürlüğü	Spor Hizmetleri Uzmanı
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	Tapu ve Kadastro Uzmanı
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	Uzman
Türk Dil Kurumu Başkanlığı	Yüksek Kurum Uzmanı
Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı	TİKA Uzmanı
Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı	Patent Uzmanı Marka Uzmanı
Türk Tarih Kurumu Başkanlığı	Yüksek Kurum Uzmanı
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	Atom Enerjisi Uzmanı
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı	Sağlık Uzmanı
Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	Sağlık Uzmanı
Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanlığı	Sağlık Uzmanı
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	TÜİK Uzmanı
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı	Sağlık Uzmanı
Türkiye İş Kurumu	İstihdam Uzmanı İl İstihdam Uzmanı
Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı	Yazma Eser Uzmanı
Vakıflar Genel Müdürlüğü	Vakıf Uzmanı
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanı
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü	Kredi ve Yurt Hizmetleri Uzmanı
Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı	Yükseköğretim Kurulu Uzmanı

Bağlı ve ilgili kuruluşlardaki kariyer uzman dağılımına bakıldığında eskiden çok az kurumda olan uzmanlığın neredeyse kurumaların tamamını kapsayacak biçimde yaygınlaştığı gözlenmektedir. İkinci önemli nokta kariyer uzmanlar görev

aldıkları kurumun adıyla özdeşleşmektedir. Bu durum bir taraftan kariyer mesleklerin bulunduğu kurumda meslek memuru olma konumunu güçlendirmekte, diğer taraftan meslek/kurum özdeşleşmesi zeminini oluşturmaktadır.

Unvanlardan yola çıkılarak tüm uzmanların görev yaptığı kurumda gerçekten bir konuda/alanda uzman olup olmadıkları tartışmalıdır. Yükseköğretim Kurulu Uzmanı çalışma yönetmeliğinde⁵²⁷ uzmanların görevleri Başkanlığın görev alanıyla ilgili hedef belirleme, politika ve strateji geliştirme olarak belirlenmiştir. Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Uzmanının çalışma yönetmeliğinde⁵²⁸ de kariyer uzmanlar için doğrudan kurum faaliyetlerini yerine getirme görevi değil planlama, strateji geliştirme ve hedef belirleme görevleri verilmiştir. Buna karşılık devlet personel uzmanı çalışma yönetmeliğinde⁵²⁹ ya da sosyal güvenlik uzmanlığı çalışma yönetmeliğinde⁵³⁰ uzmanların asıl görevleri çalıştıkları birimin işlerini yürütmek olarak tanımlanıp, bunun yanında planlama, strateji geliştirme görevleri de verilmiştir. Dolayısıyla kurumun hem asli işlevlerini yerine getirmek, hem planlama yapmak göreviyle sadece planlama yapmak görevi verilen kariyer uzman grupları oluşturulmuştur.

Kariyer uzmanlıkların hizmet bakanlıklarına ve onların bağlı/ilgili kuruluşlarına yaygınlaştırılmasının iki amacı olduğu görülmektedir. Birincisi, çekirdek nitelikli, görece özlük hakları yüksek kariyer grubu oluşturmak ve bu gruba özellikle planlama, politika belirleme strateji geliştirme görevleri vermek, ikicisi doğrudan kamu hizmetini sunma işlevini sıradanlaştırarak piyasaya açmanın zeminini oluşturmak.

V. ÜNİVERSİTELERDE MALİ OTORİTENİN TEMSİLCİSİ OLARAK KARIYER UZMANLIKLAR

Üniversitelerde akademik ve idari olmak üzere iki tür personel vardır. İdari personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam edilir ve bunlar için özel bir kariyer planı, kariyer basamakları söz konusu değildir. Mali hizmetler uzmanı idari personelden ayrı olarak kendine özgü bir kariyer grubu oluşturur.

⁵²⁷ Yükseköğretim Kurulu Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 14/11/2013, 28821.

⁵²⁸ Atom Enerjisi Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 08/05/2013, 28641.

⁵²⁹ Devlet Personel Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 10/11/2012, 28463.

⁵³⁰ Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 12/12/2013, 28849.

5018 sayılı Kanunla birlikte kamu kurumlarında mali hizmetler birimleri oluşturulmuştur. Bu birimler esas olarak, idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek, idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak gibi hizmetleri yerine getirirler. İşte mali hizmetler uzman ve uzman yardımcıları da mali hizmetler biriminin meslek memuru konumundadır. Burada önemli olan bu kariyer memurlar çalıştıkları kurumun değil birimin meslek memurları olmalarıdır. Diğer kariyer meslek mensuplarından farklı olarak kurumsal bir aidiyetleri, kurumsal kariyer kültürüne ait olmaları beklenemez. Çünkü diğer kariyer uzmanların aksine işe alınmaları, yetiştirilmeleri, yeterlik sınavları çalıştıkları kurumun dışında, bir başka kamu kurumu tarafından (Maliye Bakanlığı) koordine edilir ve gerçekleştirilir.

Mali hizmet uzmanları görev yaptıkları üniversitede mali disiplinin sağlanmasını gözetmek üzere Maliye Bakanlığının bir uzantısı gibi çalışmalar dolayısıyla kurumla mesafelidirler. Diğer kariyer memurlarla karşılaştırıldığında kurum kültürünü benimsemiş olanakları daha düşüktür.

VI. SİYASAL MERKEZİN YENİDEN TASARIMI VE ÖZERK KURUMLARDA YENİ KARIYER UZMANLIKLAR

1980'li yıllardan itibaren devam eden yapılanma süreci 1999 yılında yaşanan derin ekonomik kriz sonrasında önemli bir ivme kazanmış, bu süreçte Türkiye siyasal ve ekonomik yapıda önemli sonuçlar doğuracak dönüşüm sürecine girmiştir. Bu süreçte ekonomik krizin temel sebebi olarak siyasetin ekonomiye müdahalesi gerekçe gösterilmiş ve çıkış yolu olarak da ekonominin siyasetten bağımsız olarak yönetilmesi gerektiği düşüncesi geliştirilmiştir.⁵³¹ Ekonomiye siyasetin müdahalesini önlemek müdahaleden uzak, bağımsız düzenleyici otoriteler kurmakla mümkün olacaktır. Üst kurullar olarak da nitelenen bu kurumlarla merkezi idare alanında hiyerarşik, geleneksel, merkeziyetçi anlayışta esneklik oluşturmak, karar alıcıları

⁵³¹ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.294.

siyasal baskıdan uzak tutmak istenmiştir.⁵³² Bu anlayış aynı zamanda iktidar alanının zeminini kaydırmayı hedefleyen “yönetişim” modelinin⁵³³ de bir sonucudur.

Yönetişim anlayışı doğrudan devleti sorgular ve kapitalizmin krizden çıkması için başka bir formatla yeniden üretilmesini hedefler. Yönetişim anlayışına göre devlet “firma” gibi örgütlenmeli, sadece piyasanın gelişmesi için var olan engelleri ortadan kaldırmayı sağlayan bir aygıt olmaktan çıkıp, piyasa aktörleriyle eşit ilişki kuran ve piyasa koşullarına göre hareket eden bir aygıt dönüşmelidir. Devleti firma anlayışı ile örgütlemek, bölüşüm ilişkilerini siyasetten arındırmayı hedeflemektedir.⁵³⁴

Ekonomiyi siyasetten arındırma gerekçesiyle özerk alanlar olarak yaratılan düzenleyici ve denetleyici kurullar sadece karar alma açısından değil personel politikası açısından da özerk konumdaydılar. Üst kurul personeli öncelikle kendi örgüt yasalarındaki kurallara tabi burada hüküm bulunmayan hallerde memurların genel kanunu niteliğindeki 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi tutuluyorlardı. Bunun anlamı, mali haklar ve diğer sosyal güvenceler açısından memurlardan farklılaşıp, en yüksek hakları elde etmek; hastalık izni, aylıksız izin, disiplin gibi konularda memurlarla aynı seviyede bulunmaktı. Bir başka deyişle her sistemin en iyi yönleri tek bünyede toplanmış oluyordu. Amaç çok açıktı: Siyasetten arındırılmış özerk kurumlara her türlü torpil, adam kayırma vb. risklerinden uzak, ehliyetli liyakatli ve yüksek nitelikli personeli almayı sağlamak. İşleyişi açısından özel sektör mantığına sahip ama aynı zamanda yüksek iş güvencesini de bünyesinde taşıyan istihdam koşulları, çok iyi okullarda okumuş, mutlaka iyi düzeyde yabancı dil bilen, serbest piyasa esaslı düşünce çerçevesine sahip kişiler için özerk kurumları çok cazip hale getiriyordu.

2009 yılından itibaren siyasal merkezileşmenin eksen değiştirmesi ve Bakanlıklar üzerinde merkezileşme olgusunun ortaya çıkması ve gelişmeye başlamasıyla özerk kurumlar kan kaybetmeye ve dolayısıyla özerkliklerini de yitirmeye başladılar.⁵³⁵

⁵³² Hikmet Kavruk, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I.Kitap, 2010, s. 120.

⁵³³ Sonay Bayramoğlu, *a.k.*, s. 295.

⁵³⁴ *A.k.*, s. 155-156.

⁵³⁵ Esra Dik, *Türkiye’de Bakanlık Sistemi ve Geleceği*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2012, s. 161-162.

Üst kurulların özerkliği kaybedişinin bir boyutu da personel rejimi alanında oldu. Personel rejimi açısından çok büyük avantajlara sahip üst kurullar bu avantajlarını kaybettiler. Öyle ki Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunda kurul başkanı ve kurul üyelerinin aylık net ücretlerinin en yüksek devlet memuru (Başbakanlık Müsteşarı) aylığının iki katını geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca belirleneceği, emeklilik açısından kurul başkanı bakanlık müsteşarı, kurul üyeleri bakanlık müsteşar yardımcıları⁵³⁶ ve kurulda görev yapan daire başkanları da bakanlık genel müdürleri⁵³⁷ seviyesinde kabul edileceği kurala bağlanmıştı. Kurulun uzman personeli de emsali kariyer uzmanlardan iki ya da üç kat daha fazla maaş alıyordu. Diğer kurullarda da personel rejimi açısından benzer bir durum söz konusuydu.

2011 yılında yürürlüğe konulan 666 sayılı KHK ile özerk kurumlar personelinin tüm mali avantajlarına son verildi.⁵³⁸ Yeni durumda daire başkanları bakanlık genel müdürüne değil daire başkanına, kariyer uzmanlar da Başbakanlık uzmanına eşitlendiler.⁵³⁹ Düzenleyici ve denetleyici kurumların en büyük avantajı bu düzenleme ile yok edildi ve bu kurumlar sıradanlaştırıldı. Kariyer uzmanlıklar açısından kurumu diğerlerine göre cazip kılan en önemli unsur kurumun çalışanlarına sunduğu mali ve sosyal olanaklardı. Bu olanaklar sayesinde en nitelikli personelin kurumda çalışacağı ve baskıdan uzak kararlar alacağı varsayılıyordu. “Eşit işe eşit ücret” sloganıyla⁵⁴⁰ yapılan düzenlemeyle bu varsayımın hayata geçirilmesi olanağı ortadan kaldırıldı ve ilk defa işe başlayacak üst kurul kariyer uzman yardımcılarının

⁵³⁶ 20/02/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, Md. 9, RG: 03/03/2001, 24335.

⁵³⁷ Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı ve Personelinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Md. 26, RG: 19/01/2002, 24645.

⁵³⁸ 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı KHK’ya eklenen ek madde 11, RG: 02/11/2011, 28103 mük.

⁵³⁹ 375 sayılı KHK ek md 11/b: “5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumların kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan kurul başkanı, kurul üyesi ve başkan yardımcısı ile murakıp ve uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; kurul başkanı için bakanlık müsteşarı, kurul üyesi için bakanlık müsteşar yardımcısı, başkan yardımcısı için bakanlık genel müdürü, murakıp ve uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez ve bunlar, emeklilik hakları bakımından da emsali olarak belirlenen personel ile denk kabul edilir.”

⁵⁴⁰ “Kamuda eşit işe eşit ücret geldi, maaşlar sil baştan”, 04/11/2011, Zaman, http://www.zaman.com.tr/ekonomi_kamuda-esit-ise-esit-ucret-geldi-maaslar-silbastan_1198447.html, Erişim: 24/04/2015. “Üst Kurul Çalışanları Bu Habere Çok Üzülecek”, 03/11/2011, Hürriyet, <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/19161655.asp>, Erişim: 24/04/2015.

maaşları aşağıya çekilerek tüm ek ödemeler sonlandırıldı. 375 sayılı KHK'ya dayalı olarak yürürlüğe konulan ve emsalleri belirleyen Bakanlar Kurulu Kararına⁵⁴¹ göre Başbakanlık uzmanlarına eşitlenen düzenleyici ve denetleyici kurum uzmanlıkları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 20: Başbakanlık Uzmanlarına Eşitlenen Üst Kurullar Kariyer Uzmanları Tablosu

Kurum adı	Kadro unvanı
Radio ve Televizyon Üst Kurulu	Üst Kurul Uzmanı Üst Kurul Uzman Yardımcısı
Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu	Bilişim Başuzmanı Bilişim Uzmanı İletişim Başuzmanı İletişim Uzmanı Bilişim Uzman Yardımcısı İletişim Uzman Yardımcısı
Sermaye Piyasası Kurulu	Başuzman Uzman Uzman Yardımcısı Başuzman Hukukçu Uzman Hukukçu Uzman Hukukçu Yardımcısı
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Kıdemli Bankacılık Başuzmanı Bankacılık Başuzmanı Bankacılık Uzmanı Bankacılık Uzman Yardımcısı Hukuk Uzmanı Hukuk Uzman Yardımcısı Bilişim Uzmanı Bilişim Uzman Yardımcısı
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Enerji Uzmanı Enerji Uzman Yardımcısı
Kamu İhale Kurumu	Kamu İhale Uzmanı Kamu İhale Uzman Yardımcısı
Rekabet Kurumu	Kıdemli Rekabet Başuzmanı Rekabet Başuzmanı Rekabet Uzmanı Rekabet Uzman Yardımcısı
Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu	Başuzman Uzman Uzman Yardımcısı
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	Uzman Uzman Yardımcısı
Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu	Uzman Uzman Yardımcısı

⁵⁴¹ 10/09/2012 tarihli ve 2012/3739 sayılı BKK, RG: 05/12/2012, 28488.

Üst kurullardaki kariyer uzmanların en temel özellikleri bu kurumların meslek memuru konumunda olmalarıdır. Genellikle meslek memuru olma statüsü kurulun örgüt yasasında ya da kariyer uzmanlıkların çalışma yönetmeliklerinde belirtilir. Kurullar başlıklar halinde aşağıda ele alınacaktır.

Bankacılık Düzenleme Denetleme Kurumu (BDDK)

4389 sayılı Bankalar Kanunu⁵⁴² ile 1999 yılında kurulan BDDK'nın temel kuruluş amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına yönelik düzenleyici ve denetleyici faaliyetleri yürütmektir. BDDK temel faaliyetlerini diğer meslek personeli⁵⁴³ ile birlikte kariyer uzmanlar eliyle yürütür.

Kuruluş aşamasında BDDK'nın meslek memurları bankalar yeminli murakıpları ve bankacılık uzmanları olarak belirlenmişti. Daha sonra bu mesleklere hukuk uzman ve yardımcıları, bilişim uzman ve yardımcıları ile BDDK uzman ve yardımcıları eklenmiştir. Hukuk uzmanları ve bilişim uzmanları 2000'li yıllarda yaşanan bankacılık krizi sonrasında oluşturulmuştur. Meslek personelinin atanma ve çalışma koşulları özel bir yönetmelikle düzenlenmiştir.⁵⁴⁴ Kariyer meslek mensuplar kapalı sistemde çalışırlar. Her bir kariyere giriş kendi öze meslek sınavıyla mümkündür ve kariyerler arasında geçiş söz konusu değildir. Kariyerler arasında geçiş olmadığı gibi kurumdaki diğer memurluklardan da kariyer mesleklere yatay geçiş söz konusu değildir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, enerji piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla 2001 yılında 4628 sayılı Kanunla kurulmuştur.⁵⁴⁵ Örgüt Yasasının dokuzuncu maddesindeki, “*Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği asli*

⁵⁴² 18/06/1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu, RG: 23/06/1999, 23734.

⁵⁴³ 4389 sayılı Kanunun 92nci maddesinde meslek personeli şu şekilde tanımlanmıştır: “Bu Kanun ile Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler, bankalar yeminli murakıpları ve yardımcıları, bankacılık uzman ve yardımcıları, hukuk uzman ve yardımcıları, bilişim uzman ve yardımcıları ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu uzman ve yardımcılarının oluşun meslek personeli ve idarî personel eliyle yürütülür.”

⁵⁴⁴ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Meslek Personelinin Yarışma, Yetki ve Yeterlik Sınavları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 23/03/2007, 26471.

⁵⁴⁵ 20/02/2001 tarihli ve 4828 sayılı Kanunla “Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu” adıyla kurulmuş (RG: 03/03/2001, 24335 mük.) daha sonra 18/04/2001 tarihli ve 4646 sayılı Kanunla adı “Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu” olarak değiştirilmiştir, RG: 02/05/2001, 24390.

görev ve hizmetler enerji uzmanı ve enerji uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ile ekli (I) sayılı cetvelde yer alan diğer kadrolarda görev yapan personel eliyle yürütülür.” hükmüyle enerji uzmanlarının Kurumun meslek personeli olduğu belirtilmiştir. Enerji uzmanlarının çalışma yönetmeliğinde⁵⁴⁶ de Kurumun günlük işlerini yapmak, uluslararası sözleşmelerin gerektirdiği araştırma ve incelemeleri yapmak, mevzuat hazırlık çalışmalarına katılmak gibi görevler verilerek, enerji uzmanlarının EPDK’nın meslek personeli olduğunun altı çizilmiştir. Enerji uzmanlığı kapalı kariyer sistemiyle çalışır. Kurum içinde diğer görevlerde bulunanların kariyer mesleğe yatay geçiş yapması söz konusu değildir.

Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Sermaye Piyasası Kurulunun kuruluş amacı 6362 sayılı örgüt yasasında,⁵⁴⁷ *“sermaye piyasasının güvenilir, şeffaf, etkin, istikrarlı, adil ve rekabetçi bir ortamda işleyişinin ve gelişmesinin sağlanması, yatırımcıların hak ve menfaatlerinin korunması için sermaye piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi”*ni sağlamak biçiminde tanımlanmıştır. Kurulun temel amacı sermaye piyasasını düzenlemek ve denetlemektir. Kurulda bu görevleri yerine getirmek üzere meslek personeli⁵⁴⁸ istihdam edilir. SPK’daki uzmanlıklar EPDK’daki gibi tek unvan altında birleştirilmemiş, BDDK’daki gibi farklılaştırılmıştır. Sermaye piyasası uzmanı, uzman hukukçu ve bilişim uzmanı olmak üzere üç tür kariyer meslek mensubu istihdam edilmektedir. Bilişim uzmanlığı tıpkı BDDK’da olduğu gibi 2000’li yıllarda yaşanan ekonomik kriz sonrasında oluşturulmuştur. Sermaye piyasasında neredeyse tüm işlemlerin bilgisayar üzerinden yürütülmesi ve etkili piyasa denetimi için bilgisayar diline egemen olmanın gerekliliği bilişim uzmanlığı ihdasını zorunlu

⁵⁴⁶ Enerji Uzman ve Uzman Yardımcılarının Sınav, Görev, Yetki, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 12/06/2009, 27256.

⁵⁴⁷ Sermaye Piyasası Kurulu, 30/07/1981 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 28/07/1981 tarihli ve 2499 sayılı Kanunla kurulmuştur. Söz konusu Kanun 2012’de yürürlükten kaldırılarak SPK, 06/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunuyla yeniden örgütlenmiştir. RG: 30/12/2012, 28513.

⁵⁴⁸ 6362 sayılı Kanunda meslek personeli şu şekilde tanımlanmıştır: “Bu Kanun ve ilgili mevzuat ile Kurula verilen görevlerin gerektirdiği sürekli görev ve hizmetler, meslek personeli, Kurul başkanlık danışmanları ile ekli (1) sayılı listede yer alan diğer kadrolarda görev yapan personelden oluşan Kurul personeli eliyle yürütülür. Meslek personeli Kurul başkan yardımcısı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, sermaye piyasası başuzman, uzman ve uzman yardımcısı, başuzman hukukçu, uzman hukukçu ve uzman hukukçu yardımcısı ile bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı ve uzman yardımcılarında oluşur. Meslek personeli sıfatını daha önce kazanmış bulunan Kurul başkanlık danışmanı, grup başkanı ve müdür de meslek personeli sayılır.”

kılmıştır. SPK'daki üç tür uzmanlık da kapalı kariyer sisteminde çalışır, mesleğe giriş özel bir yarışma sınavıyla mümkündür ve kariyerler arasında ya da kurumdaki diğer memurluklardan geçiş söz konusu değildir.

Kamu İhale Kurumu (KİK)

Kamu İhale Kurumu 2002 yılında, kamu mal ve hizmet alımlarını düzenlemek üzere kuruldu.⁵⁴⁹ Kuruluş Kanununun 53. maddesinde “*Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarının oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür. Bunlar, sözleşmeli olarak istihdam edilir.*” hükmüne yer verilerek, kamu ihale uzman ve uzman yardımcılarının kurum meslek personeli olduğu kurala bağlandı. Örgüt yasasındaki tanıma uygun olarak görev ve çalışma yönetmeliğinde⁵⁵⁰ de uzmanlar meslek personeli olarak tanımlandı.

Çalışma yönetmeliğinde kariyer uzmanlara diğer üst kurullara paralel biçimde kurumun asıl görevlerini yerine getirmek görevi verilmiştir. Bunun yanında mevzuat hazırlama çalışmalarına katılmak, uluslararası ilişkilerin geliştirilmesine dönük çalışmalar yapmak gibi görevler de uzmanlara verilmiştir.

Kamu İhale Kurumunda da uzmanlık tek unvandır, alana göre farklılaştırılmış uzmanlık söz konusu değildir. Kapalı kariyer sistemi geçerlidir. Kurum içindeki diğer memurluklardan uzmanlığa yatay geçiş söz konusu olmaz.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Türkiye’de Radyo ve Televizyon yayıncılığının düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla 1994 yılında kuruldu.⁵⁵¹ 2011 yılında 6112 sayılı Kanunla⁵⁵² üst kurul yeniden örgütlendi. RTÜK kurulduğunda örgütün meslek memurları tanımlanmamıştı ve kariyer uzmanlık sistemi yoktu. Kurumda kariyer uzmanlık sistemi 1998 yılında görev ve çalışma yönetmeliğinin

⁵⁴⁹ 04/01/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RG: 22/01/2002, 24648.

⁵⁵⁰ Kamu İhale Kurumu Meslek Personeli Yönetmeliği, RG: 17/07/2010, 27644.

⁵⁵¹ 13/04/1994 tarihli ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, RG: 20/04/1994, 21911.

⁵⁵² 15/02/2011 tarihli ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, RG: 03/03/2011, 27863.

yürürlüğe konulmasıyla⁵⁵³ başladı. RTÜK’te kariyer uzmanlık sistemi kurulurken yönetmelikteki geçici madde⁵⁵⁴ sayesinde, istisna bir uygulamayla, kurumda en az üç yıl çalışmış ve yüksek okul mezunu (iki yıllık yüksekokul dahil) olan tüm memurlara üst kurul uzmanlığına atanma olanağı tanındı. Dolayısıyla kapalı kariyer sistemi başlangıçta delinerek kurum içi sınavla kariyer uzmanlığa bir defalığına geçiş yapılmasına izin verildi.

RTÜK uzmanları örgüt yasasının 43. maddesindeki, “*Bu Kanun ile Üst Kurula verilen görevlerin gerektirdiği asli ve sürekli görev ve hizmetler, Üst Kurul uzmanları ile Üst Kurul uzman yardımcılarının oluştuğu meslek personeli ve idarî personel eliyle yürütülür.*” hükmüyle meslek personeli olarak tanımlanmıştır. Meslek personeli olarak üst kurul uzmanları kurumun tüm asli işlevlerini yerine getirmekle yükümlüdürler. Bunun dışında yapılacak mevzuat çalışmalarına katkıda bulunmak, uluslararası ilişkilerin geliştirilmesi için çalışmalar yapmak gibi görevler verilmiştir. Çalışma yönetmeliğinin yürürlüğe konulmasından itibaren RTÜK’te de kariyer uzmanlıkta kapalı kariyer sistemi oluşturulmuş, kurum içindeki diğer memurluktardan ya da kurum dışından kariyer uzmanlığa yatay geçişe izin verilmemiştir.

Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumu (BTK)

Telekomünikasyon Kurumu, iletişim sektörünü düzenleme ve denetleme amacıyla 2000 yılında 4502 sayılı Kanunla⁵⁵⁵ kurulmuş, 2008 yılında 2813 sayılı Kanunda değişiklik yapan 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu⁵⁵⁶ ile yeni bir

⁵⁵³ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Uzman Yardımcılığı ve Uzmanlık, Sınav, Görev ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. RG: 07/11/1998, 23516.

⁵⁵⁴ “Geçici Madde 1. Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte muhtelif unvanlardaki uzman kadrolarında bulunanlarla, fakülte veya yüksek okullardan (Önlisans dahil) mezun olup, halen Üst Kurul bünyesinde çalışanlardan üç yıl ve daha fazla hizmeti olanlara 6 ay içerisinde hazırlanarak Başkanlığa sunulmak üzere görev alanları da dikkate alınarak birer tez konusu verilir. Hazırlanan bu tezler, uzmanlık sınavı kurulunca incelenir. Tezleri kabul edilenler sadece yeterlilik sınavına tabi tutularak bu sınavda başarılı olanlardan halen muhtelif uzman Unvanlı kadrolarda bulunanlara “Üst Kurul Uzmanı” unvanı verilir, uzman kadrosunda olmayanlara da bu unvan verilerek uzman kadrolarına atamaları yapılır.”

⁵⁵⁵ 2813 sayılı Telsiz Kanununda Değişiklik Yapan 27/01/2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanun, RG: 29/01/2000, 23948.

⁵⁵⁶ 05/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Kanunla (RG: 10/11/2008, 27050 mük) değişik 05/04/1983 tarihli ve 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun, RG: 07/04/1983,18011.

düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun 2813 sayılı örgüt yasasının beşinci maddesinde, “*Kanunlarla Kuruma verilen görevlerin gerektirdiği asli ve sürekli görev ve hizmetler, bilişim başuzmanı, bilişim uzmanı, teknik uzman ve idarî uzman ile bilişim, teknik ve idarî uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ve diğer personel eliyle yürütülür.*” hükmüne yer verilerek kurumun meslek personeli bilişim uzmanı, teknik uzman, idari uzman ve bunların yardımcıları olarak tanımlanmıştır. Bu kurumda da alanlara göre meslek personeli ayrımı vardır.

Meslek personelinin çalışma yönetmeliğinde⁵⁵⁷ kariyer uzmanların asıl olarak kurumun yüklendiği görevleri yerine getirmekle yükümlü olduğu, ayrıca uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesi için gereken çalışmaları yapmak, mevzuat çalışmalarına katkıda bulunmak gibi görevlerinin de bulunduğu belirtilmiştir.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda kapalı kariyer sistemi geçerlidir. Uzmanlıklar arasında yatay geçiş söz konusu değildir.⁵⁵⁸ Kurum personelinin de kariyer uzmanlıklara naklen geçiş söz konusu olmaz. Ancak istisna bir uygulama ile Meslek Personeli Yönetmeliğinin yürürlüğe konulduğu 2010 yılında geçici maddeyle⁵⁵⁹ belirli öğrenim ve hizmet koşullarını karşılayan kurum çalışanlarına yapılacak sınavda başarılı olmak ve tez vermek koşuluyla teknik uzman ya da idari uzman kadrolarına geçiş hakkı tanınmıştı.

⁵⁵⁷ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Meslek Personeli Yönetmeliği, RG: 07/03/2010, 27514.

⁵⁵⁸ Meslek Personeli Yönetmeliğinin yürürlüğe konulduğu 2010 yılında teknik ve idari uzmanlardan belirli koşulları sağlayanlar için bilişim uzmanlığına geçiş hakkı tanınmıştı (md.37) ancak 2012 yılında yapılan Yönetmelik değişikliği (RG: 15/08/2012,28385) ile yatay geçiş imkanı sonlandırıldı.

⁵⁵⁹ GEÇİCİ MADDE 2 – (1) (Değişik:RG-15/8/2012-28385) 5809 sayılı Kanunun yayımı tarihinde Kurum kadrolarında bulunan, kamuda üç yıllık fiili hizmet süresini tamamlamış, son üç yılda uyarma ve kınama cezaları hariç disiplin cezası almamış, 6 ncı maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde sayılan fakülte veya bölümler ile elektrik mühendisliği, teknik eğitim, eğitim bilimleri, mesleki eğitim, fen edebiyat, dil ve tarih coğrafya fakülte veya bölümlerinden mezun Kurum personelinin teknik uzman veya idari uzman kadrolarına atanabilmeleri için sırasıyla bu maddedeki sınav ve tez şartını sağlamaları gerekir. (2) (Değişik:RG-15/8/2012-28385) Teknik uzmanlık ve idari uzmanlık yazılı alan sınavları bu Yönetmeliğin 12 nci maddesinin ikinci fıkrasına göre yılda en fazla iki defa olmak üzere Kurumca uygun görülecek zamanlarda yapılır. Sınav konuları; teknik uzmanlık için, iletişim sistem ve teknolojileri, mobil ve sabit telefon şebeke yapıları, telsiz sistemleri, bilgi teknolojileri, resmi yazışma kuralları ve kamu görevlileri etik mevzuatı ile Kurumun mevzuatından; idari uzmanlık için, Devlet personel rejimi, satın alma ve ihale mevzuatı, tekdüzen muhasebe sistemi, bütçeleme, resmi yazışma kuralları ve kamu görevlileri etik mevzuatı ile Kurumun mevzuatından oluşur. Yazılı sınav puanı ile varsa, KPDS’den en az 50 veya dil yeterliği bakımından buna denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir sınavdan eşdeğer puan almak kaydıyla, dil puanının %20’sinin toplamı 100 üzerinden en az 70 puan olan personel sınavda başarılı olmuş sayılır.

Rekabet Kurumu

Rekabet Kurumu mal ve hizmet piyasalarındaki rekabet ortamını korumak üzere gereken düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yapmak amacıyla 1994 yılında 4054 sayılı Kanunla⁵⁶⁰ kurulmuştur. Örgüt yasasında, “Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir.” hükmüyle kariyer uzmanların meslek personeli olduğu belirtilmiştir.

Rekabet uzmanlarının çalışma yönetmeliğinde⁵⁶¹ de meslek personeli kariyer uzmanlar olarak belirtilmiş ve kapalı kariyer sistemi kurulmuştur. Kurumdaki diğer personelin kariyer uzmanlığa yatay geçiş yapması mümkün değildir. Rekabet Kurumu uzmanlığında sektörel ayırım söz konusu değildir. Tek uzman unvanı altında görev yapılır.

Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TPDK)

TPDK, tütün ve alkol piyasasını düzenlemek ve denetlemek üzere 2002 yılında 4733 sayılı Kanunla⁵⁶² kurulmuştur. Örgüt yasasının dördüncü maddesinde meslek personelinin başuzman, uzman ve uzman yardımcılardan oluştuğu belirtilmiştir. Aynı şekilde uzmanların çalışma yönetmeliğinde⁵⁶³ de meslek personeli tanımı yapılmıştır. Kariyer uzmanlık sistemi tek unvan üzerinden devam eder ve kapalı kariyer sistemi vardır. Diğer personelin yatay geçişi söz konusu değildir.

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, 2005 yılında Bankacılık Kanunu⁵⁶⁴ ile kurulmuştur. Kuruluş Kanununda Fonun amacı, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, mevduatın ve katılım fonlarının sigorta edilmesi, Fon bankalarının yönetilmesi, malî bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden

⁵⁶⁰ 07/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, RG: 13/12/1994,22140.

⁵⁶¹ Rekabet Kurumu Meslek Personeli Yönetmeliği, RG: 31/07/2012, 28370.

⁵⁶² 03/01/2002 tarihli ve 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 09/01/2002, 24635.

⁵⁶³ Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Meslek Personeli Sınav, Görev, Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği, RG: 28/04/2011,27918.

⁵⁶⁴ 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, RG: 01/11/2005, 25983 mük.

yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, Fon alacaklarının takip ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması olarak belirlenmiştir.

Örgüt yasasının 121. maddesinde “Bu Kanun ile Fona verilen görevlerin gerektirdiği görev ve hizmetler, Fon avukatları, Fon denetçisi ve denetçi yardımcıları, Fon uzmanı ve uzman yardımcılarında oluşan meslek personeli ile idarî personel eliyle yürütülür.” hükmüne yer verilerek, kariyer uzmanlar meslek personeli olarak tanımlanmıştır.

Kariyer uzmanlığa giriş uzman yardımcılığından başlıyor olmakla birlikte tam olarak kapalı kariyer sisteminin var olduğu söylenemez. Uzmanların çalışma yönetmeliğine konulan geçici madde ile süresiz olarak mevcut meslek personelinin %15’ine kadar diğer kamu kurumlarındaki kariyer meslek mensuplarından naklen, sınavsız atama yapılmasına imkân tanınmıştır.⁵⁶⁵ TMSF’ye özel ayrıksı bir durum söz konusudur. Kurum çalışanlarından gerekli öğrenim koşullarını taşıyanlar için kurum içi bir sınavla yatay geçiş olanağı sunulmazken, kurumla hiç bağı olmayan kariyer meslek mensuplarına sınavsız naklen geçiş imkânı sunulmuştur.

Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

2011 yılında 660 sayılı KHK⁵⁶⁶ ile uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak üzere Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kurulmuştur. Örgüt yasasında Kurumun hizmet birimlerinde uzmanlık gerektiren işlerde meslek personeli çalıştırılması esas olduğu ve meslek personeli olarak uzman ve uzman yardımcısı çalıştırılacağı belirtilmiştir.

⁵⁶⁵ Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, RG: 05/07/2006,26219, Geçici Madde 1. “Fonun hizmet ihtiyacı çerçevesinde, diğer kamu kurumlarından mesleğe yarışma ve yeterlik sınavıyla girilen kariyer meslek kadrolarında yer alan personelden, durumlarına uygun meslek personeli kadrolarına, kadro derecesi dikkate alınmak suretiyle atama yapılabilir. Ancak bu şekilde atanacak personel sayısı, mesleğe yarışma ve yeterlik sınavıyla atanması gereken meslek personeli kadro sayısının %15 ini geçemez.”

⁵⁶⁶ 26/09/2011 tarihli ve 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 02/11/2011, 28103.

Kariyer uzmanların çalışma yönetmeliğinde⁵⁶⁷ uzmanların kurumun günlük işlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları belirtilmiş ve ayrıca mevzuat geliştirme çalışmalarına katılmak, gereksinim duyulması halinde denetim hizmetlerini yerine getirmek gibi görevler verilmiştir.

Kapalı sistem bir kariyer uzmanlık söz konusudur. Sadece yardımcılıktan uzmanlığa geçilebilir. Diğer kurumlardan ya da kurum içinden sınavsız uzmanlığa geçiş mümkün olmaz.⁵⁶⁸ Ayrıca uzmanlıkta sektörel unvan ayırımına gidilmemiştir.

Özerk kurumlardaki kariyer uzmanlık sistemine topluca bakıldığında şu hususlar dikkat çekicidir. Her şeyden önce tüm üst kurullarda meslek personeli tanımı yapılmıştır. Kurumun asli ve sürekli hizmetlerinin meslek personeli eliyle yürütüleceği belirlenmiştir. Meslek personeli bazı kurumlarda sadece uzmanlar olarak tanımlanırken bazılarında uzmanlarla birlikte denetim elamanları da meslek personeli olarak tanımlanmıştır. Diğer taraftan, kariyer uzmanlar bazı kurumlarda sektörel/alansal olarak ayrıştırılmıştır. Burada bir tutarlık yoktur. Örneğin tüm sektörler için rekabet piyasasını gözetken Rekabet Kurumunda uzmanlıkta sektörel ayırım yokken, Bilgi İletişimi Kurumunda hukuk, idari, bilişim diye ayırım yapılmıştır. Benzer biçimde BDDK'da ve SPK'da alan ayrımları oluşturulmuşken EPDK'da tek uzmanlık üzerinden faaliyetler yürütülmektedir. Üst kurulların tamamında kariyer uzmanların asli işi kurumun günlük, temel görevlerinin yerine getirilmesidir. Hiçbir çalışma yönetmeliğinde de kariyer uzmanlar için stratejik plan hazırlamak, hedef belirlemek, politika geliştirmek türünden görevler belirlenmemiştir. Dolayısıyla üst kurullarda kariyer uzman/asıl meslek personeli

⁵⁶⁷ Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu Meslek Personeli Yönetmeliği, RG: 14/07/2012, 28353.

⁵⁶⁸ Kurumun kuruluş aşamasında acil uzman gereksinimini karşılamak üzere çalışma yönetmeliğine eklenen geçici madde ile bir yıl süresince Yönetmelikte belirtilen kurumlarda belirli şartları taşıya kariyer meslek mensuplarının naklen geçiş yapmasına olanak tanınmıştır. “Geçici Madde 1)26/9/2011 tarihli ve 660 sayılı Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (1) sayılı cetvelde yer alan uzman kadro sayısının yüzde otuzunu geçmemek üzere, uzman yardımcılığı sınavına giriş için aranan öğrenim şartını taşımak ve başvuru tarihinde kırk yaşını doldurmamış olmak şartıyla; a) Mesleğe özel yarışma sınavı ile giren ve meslek içi eğitim sonrasında yapılan yeterlik sınavında başarılı olup, Kurula üye veren kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olanlar, b) Yükseköğrenim kurumlarında araştırma görevlisi veya öğretim elemanı olarak çalışmış olanlardan, muhasebe, finans, denetim veya hukuk alanlarında doktora çalışmalarını tamamlayanlar, Kurum tarafından yapılacak sınavda başarılı olmaları halinde bu Yönetmeliğin 30 uncu maddesinde belirtilen yabancı dil şartı aranmaksızın uzman kadrosuna atanabilir. Bu maddeye göre atanacak uzmanların sınav ve mesleki kıdemlerine ilişkin usul ve esaslar Kurum tarafından belirlenir.”

çelişkisi yaşanmaz. Yani kurumun asli işini yapanla meslek personeli kategorisi örtüşür, arada çelişki yaşanmaz. Oysa örneğin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında asıl işi yapan sosyal çalışmacılar, psikologlar, sosyal hizmet uzmanları ile politika belirleme işlevini üstlenmiş kariyer uzmanlar arasında çatışma ve çelişki yaşanır. Asli işlevi yerine getiren daha düşük özlük haklarına sahip kılınmıştır.

Üst kurulların gözden düşmesine koşut olarak özlük hakları genel düzenleme kapsamına alınmış ve personel rejimi açısından özerklikleri sona erdirilmiştir. Bu tavır aynı zamanda iyi yetişmiş personelin üst kurullara yönelmesi motivasyonunu da düşürücü yönde etki yapmıştır.

Üst kurullarda, TMSF dışında, tüm kariyer uzmanlıklarda kapalı kariyer sistemi geçerlidir. Kariyer uzmanlığa giriş uzman yardımcılığı aşamasını geçerek mümkün olur. Diğer statülerden kurum içi ya da kurum dışı naklen uzmanlığa geçiş mümkün olmaz. Kurumların kuruluş ya da yeniden yapılanma aşamalarında bazen istisna olarak kurum içinden ya da dışından naklen atama yapıldığı olmuştur.

Üst kurul uzmanlıklarında personel, statü açısından kendi kuruluş kanununa tabi kılınmış, bu bazen idari hizmet sözleşmeliliği, bazen kadro karşılığı sözleşmelilik olarak tanımlanmıştır. Kuruluş kanununda hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olunacağı belirtilmiştir. Bu aslında üst kurul personeline çifte hak ve güvence sağlayan bir durumdur. Çünkü genel rejimin dışında olmanın bütün avantajlarını kullanıp, aylıksız izin, doğum izni vb sosyal haklarda DMK'nın kapsamında olmak ikili bir avantaj sağlar. Tabii ki bu durum 2011 yılında 666 sayılı KHK ile mali haklar yönünden herkesin aynı statüye tabi kılınmasıyla sona ermiştir. Kısaca üst kurul personeli görece yüksek statü, konforlu çalışma ortamı, yüksek iş güvencesi, geniş sosyal olanaklar içerisinde görev sürdürmektedir. 2011 yılından sonra mali haklarında ortaya çıkan büyük kayıp, kurul meslek memurluğunu ve özerk kurumların istihdam açısından cazibe merkezi olmaları durumunu olumsuz yönde etkilemiştir.

VII. PERSONEL REJİMİNDE YENİ YÖNELİM: ÖZEL STATÜLÜ KURUMLARDA KARIYER UZMANLIKLAR

2000'li yıllardan itibaren yeni kurulan ya da yeniden yapılanan kamu kurumlarında genel personel rejimi dışında, özel statüye tabi (idari sözleşme ile ya da

işçi statüsünde) personel istihdamı tercih edilmeye başlandı. Bu tercihte, statü hukukuna tabi memurların verimli çalışmadıkları, düşük performans gösterdikleri yönündeki yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisi olduğu açıktır. Buna göre, statü hukuku çalışana yüksek iş güvencesi sağlamaktadır ve bu güvenceli çalışma ortamı memurun verimini düşürmektedir. O yüzden kamu kurumlarında da özel sektör çalışanlarıyla aynı koşullarda personel istihdamı tercih edilmelidir. Bu tercihe uygun olarak 2000’li yıllardan itibaren statü hukuku dışında kamu personeli istihdamı yönünde düzenlemeler yapıldı. Bu düzenlemelere o kurumlardaki kariyer uzmanlar da dahil edildi. Bu bölümde statü hukuku dışında kariyer uzman istihdam eden kamu kurumları ve bu kurumlardaki kariyer uzmanlık sistemi ele alınacaktır.

Türkiye Su Enstitüsü Başkanlığı (SUEN)

Türkiye Su Enstitüsü Başkanlığı (SUEN) 2011 yılında 658 sayılı KHK⁵⁶⁹ ile kuruldu. Kuruluş KHK’sında temel amacı, su konusunda geleceğe yönelik çalışmaların yönlendirilmesi, takip edilmesi, ülkenin kısa ve uzun dönemli su yönetimi stratejisinin geliştirilmesi, su yönetimi ile ilgili görev yapmakta olan kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlanmasına yönelik bilgi üretmek olarak tanımlandı.

Enstitünün personel rejimi sözleşmeli statü esasında kurgulanmıştır.⁵⁷⁰ Bu kurumdaki sözleşmelilik genel düzenlemelerden bağımsız bir nitelik taşır bu yönüyle “nev-i şahsına münhasır” bir sözleşmeli statü söz konusudur. Aylık ve özlük hakları açısından 666 sayılı KHK ile 2012 yılından itibaren genel rejim kapsamına alınmış ve uzmanların ücret tavanları Başbakanlık uzmanının maaş tavanına çekilmiştir. Enstitü’de çalıştırılabilecek personelin pozisyonları⁵⁷¹ kurucu KHK’nın ekinde sayılmış ve Kurumda yöneticiler dışında hukuk müşaviri (2 adet), teknisyen (1 adet) ve uzman (32 adet) unvanlı personel pozisyonlarına yer verilmiştir. Dolayısıyla kurumdaki neredeyse tüm hizmetlerin uzmanlar eliyle yürütülmesi ön kabul görmüştür.

⁵⁶⁹ 11/10/2011 tarihli ve 658 sayılı Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 02/11/2011, 28103.

⁵⁷⁰ 658 sayılı KHK’nın 10. Maddesinde, “Enstitüde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırılabilir.” hükmüne yer verilerek idari sözleşmeli statü benimsendi.

⁵⁷¹ Kamu personel rejiminde “kadro” ve “pozisyon” kavramları farklı anlamda kullanılır. Kadro kavramı memurun üzerine oturduğu görev yerini, pozisyon ise sözleşmeli personelin oturduğu görev yerini ifade eder. SUEN’de çalışanlar sözleşmeli olduğu için “pozisyon” kavramı kullanılmıştır.

Türkiye Su Enstitüsü uzmanlığının çalışma yönetmeliği⁵⁷² de incelendiğinde, uzmanlık sisteminde şu özellikler dikkat çekmektedir: Genel uygulamanın aksine “yardımcılık” statüsü bulunmamaktadır. Kariyer uzmanlığın en önemli parçası mesleğe özel bir yarışma sınavıyla girilmesi, belirli bir süre (genellikle üç yıl) yardımcılık sürecinin devam etmesi, -ki bu süreç mesleğe ve kuruma uyum açısından çok önemli görülmektedir-, yardımcılığın uzmanlığa geçiş için önemli bir basamak olmasıdır. SUEN uzmanlığında bu mekanizma yer almamıştır. Dolayısıyla bu kurumda tam anlamıyla kariyer uzmanlık sistemi olduğundan söz edilemez. İkincisi, SUEN uzmanlığı kapalı kariyer sistemine dayanmaz. İlk defa atanma koşullarını taşıyan herkes Kurum tarafından yapılacak sınavda başarılı olmak koşuluyla uzmanlığa atanabilir. Üstelik toplam uzman sayısının yarısı kadar personel de “merkezi sınav-KPSS- koşulu aranmaksızın sadece kurumsal sınavla uzmanlığa atanabilir. Üçüncüsü, uzmanlar Enstitüye verilen tüm görevleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır.⁵⁷³ Zaten Enstitüye başka unvanlı pozisyon da verilmediği için uzmanların hem meslek personeli hem de günlük büro işlemlerini yürütecek idari personel kimliği ile görev yapması öngörülmüştür. Dördüncüsü uzman personel için “performans esaslı değerlendirme” yöntemi⁵⁷⁴ getirilmiştir. Performans ölçütleri yönetim kurulu tarafından geliştirilecek ve bu ölçütlere göre her yıl yapılan değerlendirme sonucunda başarı puanı altmış dokuz ve altında olan personelin sözleşmesi fesih edilecektir. Bu uygulama ile düşük performans doğrudan hizmet sözleşmesi fesih aracı olarak kullanılmaktadır.

Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı (BOREN)

Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü (BOREN) 2003 yılında 4865 sayılı Kanunla⁵⁷⁵ bor, ürün ve teknolojilerinin geniş bir şekilde kullanımını, yeni bor ürünlerinin üretimini ve geliştirilmesini sağlamak üzere kurulmuştur. BOREN’in

⁵⁷² Türkiye Su Enstitüsünde İstihdam Edilecek Uzmanlar Hakkında Yönetmelik, RG: 28/04/2012, 28277.

⁵⁷³ Türkiye Su Enstitüsü Personelinin Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 07/05/2012, 28285.

⁵⁷⁴ Enstitünün Personel Yönetmeliğinin beşinci maddesinin son fıkrasında “Yönetim Kurulu tarafından belirlenecek performans değerlendirme ölçütleri çerçevesinde yapılacak değerlendirme neticesinde performans başarı puanı altmışdokuz ve daha aşağı olan personelin sözleşmeleri yenilenmez.” kuralı getirilmiştir.

⁵⁷⁵ 04/06/2003 tarihli ve 4865 sayılı Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Kurulması Hakkında Kanun, RG: 18/06/2003, 25142.

personel rejimine ilişkin olarak örgüt yasasında, “*Enstitü hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idarî hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen sürekli personel eliyle yürütülür.*” kuralına yer verilerek personelin idari hizmet sözleşmesi ile çalışacağı belirtilmiştir. Enstitünün kuruluş yasası eki cetvelde ihdas edilen pozisyonlara yer verilmiş olup, bu çerçevede kuruma (12) adet uzman pozisyonu özgülenmiştir.

BOREN’i personel yönetmeliğinde⁵⁷⁶ meslek personeli tanımına yer verilmemiş, uzmanlar için de özel bir tanımlama yapılmamıştır. Ancak uzman pozisyonuyla birlikte büro personeli ve sekreter pozisyonları da ihdas edildiği için günlük büro hizmetlerini yerine getirecek uzman personelden farklı personel istihdam edilebilecektir. Aylık ve özlük hakları açısından 666 sayılı KHK ile 2012 yılından itibaren genel rejim kapsamına alınmış ve uzmanların ücret tavanları Başbakanlık uzmanının maaş tavanına çekilmiştir. SUEN’e benzer biçimde uzmanlar için “yardımcılık” statüsü söz konusu değildir. Uzman personel, “nev-i şahsına münhasır-kendine özgü” sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kapalı kariyer sistemi söz konusu değildir. İlk defa işe alınacaklar için merkezi sınav (KPSS)’a giriş zorunlu tutulmuştur. Performansa dayalı işe değerlendirme ve işe son verme uygulaması mevcut değildir.

İller Bankası Genel Müdürlüğü (İLBANK)

İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuş olan İller Bankası Genel Müdürlüğü 2011 yılında 6107 sayılı Kanunla⁵⁷⁷ anonim şirket statüsüne dönüştürülmüştür. Daha önce 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Kapsamında memur istihdam eden Bankada istihdam biçimi değişmiş ve sözleşmeli statüye geçilmiştir.⁵⁷⁸ Bankadaki sözleşmelilik BOREN ve SUEN’deki statüye benzer “kendine özgü” statüdür. Ancak burada sözleşmeli statünün içi biraz

⁵⁷⁶ 09/10/2006 tarihli ve 2006/11103 sayılı BKK eki Ulusal Bor Araştırma Enstitüsünde Çalıştırılacak Personelin Sözleşme Usul ve Esasları ile Mali Haklarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik, RG: 04/11/2006, 26336.

⁵⁷⁷ 26/01/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, RG:

⁵⁷⁸ 6107 sayılı Kanunun 11 nci maddesindeki, “Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür.” hükmüyle yeni statü betimlenmiştir.

doldurulmuş ve Bankanın İnsan Kaynakları Yönetmeliği⁵⁷⁹ adeta bir kanun gibi yazılarak personelin işe alınmasından, istihdam koşullarına, izin haklarından disiplin cezalarına ve göreve son verme şartlarına kadar neredeyse tüm personel rejimi koşullarına Yönetmelikte yer verilmiştir.

Bankada kariyer uzmanlık sistemi uygulanmaktadır. İnsan kaynakları yönetmeliğinde Bankada özel ihtisas gerektiren işlerin yerine getirilmesi için uzman yardımcısı ve teknik uzman yardımcısı istihdam edileceği hükmü getirilmiştir. Uzmanlık sisteminin nasıl işleyeceğine ilişkin kural koyma yetkisi de yönetim kuruluna bırakılmıştır. Uzmanlık sistemi kapalı kariyer esasına dayandığını söylemek güçtür. İnsan Kaynakları yönetmeliğine konulan geçici madde ile 2011 yılında Bankada görev yapmakta olup bir lisans programına devam edenlere mezun olmalarını takiben uzmanlık ve teknik uzmanlık sınavına katılma ve doğrudan uzmanlığa atanma hakkı tanınmıştır.⁵⁸⁰

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK)

Mesleki Yeterlilik Kurumu, ulusal ve uluslararası meslek standartlarını temel alarak, teknik ve meslekî alanlarda ulusal yeterliliklerin esaslarını belirlemek; denetim, ölçme ve değerlendirme, belgelendirme ve sertifikalandırmaya ilişkin faaliyetleri yürütmek için gerekli ulusal yeterlilik sistemini kurmak ve işletmek üzere 2006 yılında kurulmuştur.⁵⁸¹

Kuruluş kanununda kurum personelinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edileceği ve asıl hizmetlerin uzman, uzman yardımcısı ve diğer personel eliyle gördürüleceği hüküm altına alınmıştır.⁵⁸² Mesleki Yeterlilik Kurumunda SUEN, BOREN ve İller Bankasından farklı olarak uzman personel iş mevzuatına göre çalıştırılmaktadır. İş mevzuatına göre istihdam ediliyor olmakla birlikte kapalı

⁵⁷⁹ İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliği, RG: 04/01/2013, 28518.

⁵⁸⁰ GEÇİCİ MADDE 1 – (1) 4/4/2011 tarihli ve 2011/1675 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan mülga İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği tarihte Bankada görev yapmakta olan personelden lisans öğrenimlerine devam edenler için dört yıl içinde öğrenimlerini tamamlamaları kaydıyla iki defa uzmanlık ve teknik uzmanlık sınavı açılır. Bu sınavlarda başarılı olanlar uzman veya teknik uzman pozisyonlarına atanırlar.

⁵⁸¹ 21/09/2006 tarihli ve 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu, RG: 07/10/2006, 26312.

⁵⁸² 5544 sayılı Kanun madde 24: “ (1) Kurum hizmetleri iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman yardımcısı, uzman ve diğer personel eliyle yürütülür.”

kariyer sistemi geçerlidir. Uzmanlık çalışma yönetmeliğinde⁵⁸³ uzman yardımcılığına giriş, uzmanlığa atanma ve kapalı kariyer sistemi tanımlanmıştır. Kurumun asli işleri uzman ve uzman yardımcıları eliyle yerine getirilmektedir. Maaş rejimi 666 ile Başbakanlık uzmanlarına eşitlenmiştir. Mesleki Yeterlilik Kurumu, işçi statüsünde uzman istihdam eden özel bir örnektir.

Türkiye Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK)

Türkiye Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), uygunluk değerlendirme kuruluşlarını akredite etmek, bu kuruluşların ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyette bulunmalarını ve bu sayede uygunluk değerlendirme kuruluşlarınca düzenlenen belgelerin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü sağlamak amacıyla 1999 yılında 4457 sayılı Kanunla⁵⁸⁴ kurulmuştur.

TÜRKAK’da personel kendine özgü sözleşmelilik statüsüyle istihdam edilir.⁵⁸⁵ Personelin mali haklarına 666 sayılı KHK ile sınırlama getirilerek uzmanlar Başbakanlık uzmanları, uzman yardımcıları Başbakanlık uzman yardımcılığı ve diğer çalışanlar emsali devlet memurları maaşlarıyla eşitlenmiştir.

TÜRKAK’ın kuruluş kanununda 2012 yılında yapılan değişiklikle kurumun meslek personelinin uzmanlar ve uzman yardımcılığı olduğu belirtilmiş ve bu durum 2013 yılında yürürlüğe konulan insan kaynakları yönetmeliğinde⁵⁸⁶ de tekrarlanmıştır. İlk personel yönetmeliğinde,⁵⁸⁷ “teknik uzman”, “uzman” ve “uzman yardımcısı” biçiminde üçlü ayırım yapılmış ve yardımcılıkla uzmanlık arasında bağ kurulmamışken, bilahare meslek personeli konumuna taşınan uzmanlar için 2013 yılında çalışma yönetmeliği⁵⁸⁸ yürürlüğe konularak kapalı kariyer sistemi oluşturulmuştur. Teknik uzman, uzman biçimindeki ikili ayırımdan vazgeçilip akreditasyon uzmanı unvanı altında tekleştirilmiştir. Uzmanlığa ancak uzman yardımcılığından geçilebilir. Kariyer dışından atama yapılamaz. Diğer kamu

⁵⁸³ Mesleki Yeterlilik Kurumu Uzmanlığı ile Uzman Yardımcılığı Atama, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, RG: 11/12/2007, 26727.

⁵⁸⁴ 27/10/1999 tarihli ve 4457 sayılı Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 04/11/1999, 23866.

⁵⁸⁵ 4457 sayılı Kanunun 20. maddesi, “Bu Kanun ve ilgili mevzuat ile Kuruma verilen görev ve hizmetler, ekli (1) sayılı cetvelde belirtilen kadrolarda sözleşmeyle sürekli istihdam edilen Akreditasyon Uzmanları ve Akreditasyon Uzman Yardımcılarından oluşan meslek personeli ile diğer kadrolarda bulunan personel eliyle yürütülür.”

⁵⁸⁶ Türk Akreditasyon Kurumu İnsan Kaynakları Yönetmeliği, RG: 12/11/2013, 28819.

⁵⁸⁷ Türk Akreditasyon Kurumu personel Yönetmeliği, RG: 17/01/2001, 24290.

⁵⁸⁸ Akreditasyon Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 03/04/2013, 28607.

kurumlarından ya da kurum içinden diğer personelin akreditasyon uzmanlığına yatay geçişi mümkün değildir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2007 yılında Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.⁵⁸⁹ Kurum personeli kendisine özgü sözleşmeli statüde istihdam edilir.

Kurum asli hizmetler ağırlıklı olarak uzmanlar, denetçiler eliyle yürütülür ayrıca bunlara destek olacak nitelikte destek personeli istihdam edilir.⁵⁹⁰ Kurumun asli hizmetlerinde görev almakla birlikte uzmanlar meslek personeli olarak tanımlanmamıştır ve kariyer uzmanlık sistemi mevcut değildir. BOREN ve SUEN'deki yapıya benzer biçimde “yardımcılık” söz konusu değildir. Gerekli sınav sürecini tamamlayan aday doğrudan uzman pozisyonuna atanmaktadır. Kurum ücret tavanlarında hizmet süresine göre bir ayırım yapmamışsa, bütün uzmanlara tavan üzerinden ücret ödemesi yapıyorsa bir yıllık hizmeti olan uzmanla on yıl hizmeti olan uzman aynı maaşı almaktadır. Özlük hakları açısından 666 sayılı KHK ile getirilen ücret eşitlemesi tarımsal ve Kırsal Kalkınmayı destekleme Kurumu için de geçerli kılınmış ve uzmanların maaşı Başbakanlık uzmanına eşitlenmiştir.

Kalkınma Ajansları

5449 sayılı Kuruluş kanununda⁵⁹¹ “Kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere” kurulduğu belirtilen kalkınma ajansları kamu örgütlenmesinde esneklik arayışlarının sonucu olarak gündeme gelmiştir.⁵⁹² Kamu hizmetini klasik ulus devlet örgütlenmesinin bütünleşik yapısı içerisinde sunma anlayışı yerine, kamu

⁵⁸⁹ 04/05/2007 tarihli ve 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 18/05/2007, 26526.

⁵⁹⁰ 17/03/2008 tarihli ve 2008/13451 sayılı BKK eki, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Personel Yönetmeliği, RG: 16/04/2008, 26849.

⁵⁹¹ 25/01/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08/02/2006, 26074.

⁵⁹² Koray Karasu, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, C: 4, S: 11, 2009, s. 29.

örgütlenmesinin özerk ya da yarı özerk örgütler üzerinde yükselmesi, hükümete yerleşik yönetim ve bütçe usullerine tabi olmadan esnek bir yapıda hareket etme, hizmet sunma olanağı vermektedir.⁵⁹³

Kamu örgütlenmesi açısından kullanılan bu esnek anlayış, kalkınma ajanslarının personel rejimi açısından da belirleyici olmuştur. Kuruluş kanununda “Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür.” (md.18) hükmüne yer verilerek, Mesleki Yeterlilik Kurumundaki gibi işçi statüsünde istihdam edilen personel eliyle ajans hizmetlerinin yürütülmesi öngörülmüştür. Tüm ajanslar için geçerli olmak üzere yürürlüğe konulan personel yönetmeliğinde⁵⁹⁴ uzman personel, ajansın mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerini yapmakla görevli personel olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla meslek personeline yakın bir tanımlama vardır ama açık bir biçimde ajansın meslek personelinin uzmanlar olduğu belirtilememiştir.

Uzman personel için “yardımcılık” statüsü söz konusu değildir. Kapalı bir kariyer sistemi de mevcut değildir. Uzman personel merkezi sınav sonrasında elde edilen puanla başvuru kurumsal sınavla işe alınır. Uzmanların özlük hakları 666 sayılı KHK ile diğer özel statülü kurumlarda olduğu gibi kalkınma ajanslarında da emsali devlet memurlarına eşitlenmiştir. Ancak eğer ajans yönetimi isterse tüm uzmanlara tavan ücret üzerinden (1.dereceli Başbakanlık uzmanı maaşına eşit seviyede) ücret ödemesi yapabilir. Yani ücretlendirmede hizmet süresine göre bir kademelendirme söz konusu değildir. Bu durumda işe yeni giren uzman da 20 yıllık bir Başbakanlık uzmanının aldığı maaşı alabilir.

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)

KOSGEB 1990 yılında 3624 sayılı Yasayla⁵⁹⁵ kurulmuş ve anılan Yasada kuruluş amacı, ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında küçük ve orta ölçekli işletmelerin payını ve etkinliğini artırmak, rekabet güçlerini ve düzeylerini yükseltmek biçimde tanımlanmıştır.

⁵⁹³ A.k., s. 27-28.

⁵⁹⁴ Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, RG: 25/07/2006, 26239.

⁵⁹⁵ 12/04/1990 tarihli ve 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun, (RG: 20/04/1990, 20498).

Kuruluş kanununda kurum personelinin kendine özgü sözleşmeli statüde çalıştırılacağı belirlenmiş ve yürürlüğe konulan insan kaynakları yönetmeliği⁵⁹⁶ ile kurumun personel rejimi (atama, sözleşme, eğitim, mali haklar, yasaklar, izinler, disiplin vb. tüm başlıklar) düzenlenmiştir. KOSGEB’de kobi uzmanı ve uzman yardımcısı istihdam edilmektedir. Söz konusu uzman ve uzman yardımcılarının çalışma yönetmeliğinde⁵⁹⁷ meslek personeli tanımına yer verilmemiş fakat uzmanların görev yaptıkları birimler itibariyle Başkanlığın uzmanlık gerektiren görevlerini yerine getirmekle yükümlü kılınmışlardır.

Kobi uzmanlığında, çalışma yönetmeliğinin yürürlüğe konulmasıyla, kapalı kariyer sistemi kurulmuştur. Uzmanlığa ancak uzman yardımcılığından geçiş yapılabilir. Diğer kurum personelinin yatay olarak kobi uzmanlığına geçişi mümkün değildir.⁵⁹⁸ KOSGEB uzman ve uzman yardımcıları da mali haklar açısından 666 ile getirilen eşitleme uygulamasına tabi tutulmuş ve maaşları Başbakanlık uzman ve uzman yardımcıları ile eşitlenmiştir.

VIII. ÇEKİRDEK PERSONEL YAPILANMASINA YENİ ADIM: ASIL İŞ/YARDIMCI İŞ AYRIMI

1980’li yıllardan itibaren kullanılan, memuriyet statüsünün kamu hizmeti sunumunda verimliliği azalttığı, devletin etkili çalışmasına engel olduğu söylemi memurluk dışındaki istihdam biçimleriyle kamu hizmeti sunma arayışlarına sebep oldu. Bu arayışlar sonucunda bir dönem geçici işçilik ve sözleşmelilik yaygınlaştırılırken 2007’den itibaren şirket aracılığıyla personel çalıştırılması (taşeron) tercih edilmeye başlandı.

Memuriyet statüsü dışında istihdama aslında kamu kurumları zorlandı. Çünkü memur kadrolarına atama yapılması mali otoritenin iznine bağlandı ve 2007 yılından itibaren bu izinler düzenli bir biçimde azaltıldı. Her geçen yıl bir önceki yıla göre

⁵⁹⁶ Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı İnsan Kaynakları Yönetmeliği, (RG: 24/07/2009, 27298)

⁵⁹⁷ KOSGEB Kobi Uzmanlığı Yönetmeliği, RG: 04/12/2011, 28132.

⁵⁹⁸ Kobi uzmanlık yönetmeliğinin yürürlüğe konulduğu 2011 yılında, geçici bir madde ile bir defaya mahsus olmak üzere, kurum personelinin belirli koşulları taşıyanlara kurum içinde yapılacak kobi uzman yardımcılığı sınavına giriş hakkı tanınmıştır.

daha az ya da aynı atama iznini alan fakat hizmet kapasitesi artan kamu kurumları statü dışında personel eliyle hizmet sunumunu gerçekleştirmek zorunda bırakıldı.⁵⁹⁹

Statü hukuku dışında personel istihdamının yaygınlaşması kamu personel rejiminin ikili yapı üzerinden yeniden kurgulanması tartışmalarını gündeme getirdi. Memur statüsündeki az sayıda, çekirdek nitelikli grup merkezde politika geliştiren, hedef belirleyen, stratejik plan hazırlayan konumda çalışacak; çekirdek dışında kalan asıl büyük çalışan kitlesi ise doğrudan kamu hizmetini sunan konumda olup, statü hukuku dışında özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilecek. İşte bu ikili ayırım, 2014 yılında Kamu İhale Kanununda yapılan önemli bir değişiklik (kamu personel rejimini köklü bir biçimde değiştirmeye zemin oluşturacak düzenlemenin Kamu İhale Kanununda yapılması zaten değişimin yönüne de işaret etmektedir.) bir parça daha somutlaşmış oldu.

6552 sayılı Torba Kanunla⁶⁰⁰ Kamu İhale Kanununun 62/e maddesinde değişiklik yapıldı.⁶⁰¹ Yapılan yeni düzenleme şu başlıklarla analiz edilebilir:

a) Kamu kurumlarına, istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılması olanağı tanındı.

⁵⁹⁹ Açıkta atama izinlerinin bütçe kanunlarıyla azaltılması ve “sıkı kadro politikası” uygulamaları için bkz: İpek Özkal Sayan, Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel istihdamı”, *a.k.*, s. 156-161.

⁶⁰⁰ 10/09/2014 tarihli ve 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, RG: 11/09/2014, 29116.

⁶⁰¹ 4734 sayılı Kanun Madde 62/e, (Değişik: 10/9/2014-6552/10 md.) “İdarelerin bu Kanunda tanımlanan hizmetlerden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında aşağıda belirtilen hususlara uyması zorunludur:

1) İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir. Bu kapsamda ihaleye çıkılabilecek yardımcı işlere ilişkin hizmet türlerini; idarelerin teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuatı, yerleşik yargı içtihatları ile 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinin yedinci fıkrası dikkate alınmak suretiyle idareler itibarıyla ayrı ayrı veya birlikte belirlemeye işçi, işveren ve kamu görevlileri konfederasyonları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 67. maddesi ile diğer kanunların hizmet alımına ilişkin özel hükümleri saklıdır.

2) İdarelerin teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuatı ile 4857 sayılı Kanunun 2. maddesinin yedinci fıkrası esas alınmak suretiyle, idareye ait bir işyerinde yürütülen asıl işin bir bölümünde idarenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde hizmet alımı ihalesine çıkılabilir.

3) Danışmanlık hizmet alım ihalelerinde istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması şartı aranmaz.”

b) İhaleye çıkılabilecek hizmet türlerini belirleyebilmek için asıl iş/yardımcı iş ayrımının yapılması gerekli hale getirildi.

c) Asıl iş/yardımcı iş ayrımının yapılmasını belirlemeye işçi, işveren ve kamu görevlileri konfederasyonları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşünü ve Maliye Bakanlığının teklifini almak şartıyla Bakanlar Kurulu yetkili kılındı.

d) İdareye ait bir işyerinde yürütülen asıl işin bir bölümünde teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler söz konusu olduğunda bu işleri görmek üzere hizmet alımı ihalesine çıkılması mümkün kılınarak, sadece yardımcı işlerde değil uzmanlık gerektiren asıl işlerde de hizmet alımı yapılmasının yolu açıldı.

3) Hizmet alımı yoluyla personel istihdam edilebilmesi için kamu kurumunda yeterli nitelik ve sayıda personel olmaması yönündeki genel kuralda danışmanlık hizmetleri istisna hale getirildi. Yani yeterli nitelik ve sayıda personel olsa bile danışmanlık hizmeti alım ihalesine çıkılabilir hale geldi.

Yapılan düzenlemede sadece kurumların ihaleye çıkabilecekleri alanlar belirlenmekle yetinilmedi ve 4734 sayılı Kanuna eklenen Ek 8. maddeyle ihaleye çıkılmadan önce genel yönetime dahil kurumların (bakanlıklar, bağlı, ilgili kuruluşlar vb) Maliye Bakanlığından, KİT'lerin Hazine Müsteşarlığından ve özelleştirme kapsamındaki kurumların da Özelleştirme İdaresi Başkanlığından izin alınması şart koşuldu.

Düzenleme topluca ele alındığında kamu personel rejiminde statü hukuku esasında istihdama dair genel kuralın “asıl iş/yardımcı iş” ayrımıyla sonlanacağı anlaşılmaktadır. Kamu personel rejiminin ağırlık noktası kamu mal ve hizmet alımını gözetlemekten sorumlu kurum olan Kamu İhale Kurumuna ve bu süreçte izin verme konumunda olan Maliye Bakanlığına geçecektir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu esas olarak tüm kamu hizmetlerinin memurlar eliyle gördürülmesi anlayışında kurgulanmıştır. Sadece yardımcı hizmetler sınıfına giren personelin yürüttüğü hizmetler için (temizlik, bakım/onarım, karşılama uğurlama hizmetleri vb) ihale aracılığıyla gördürülme olanağı tanınmıştır. Yapılan yeni düzenlemede hangi işin “asıl”, hangisinin “yardımcı” niteliğinde sayılacağı Bakanlar Kuruluna bırakılmış ve Bakanlar Kurulu bu konuda henüz genel bir

düzenleme yapmamıştır. Sadece yürürlüğe konulan bir Yönetmelikle,⁶⁰² genel olarak işlerin “asıl” ve “yardımcı” biçiminde tasnif edilmesi yerine, izin vermeye yetkili kurumlar tanımlanmış (Maliye Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Hazine Müsteşarlığı) ve bu belirlemenin izin aşamasında yetkili kurumlar tarafından yapılması anlayışı benimsenmiştir. Düzenleme nasıl yapılırsa yapılsın asıl iş ya da yardımcı iş için ölçütün ne olacağı belirli değildir. Bir kurum için asıl iş konumunda olan bir başka kurum için yardımcı iş niteliğinde olabilir.⁶⁰³ Tüm kurumların evrak birimi işleri, insan kaynakları hizmeti, destek hizmetleri o kurum açısından yardımcı iş olarak nitelenebilir.

İçeriği ne olursa olsun, kamu hizmetlerinin, bu hizmeti sunan personelin statüsüne işaret etmek bakımından ikili ayrıma tabi tutulması, kamu personel rejiminde 1990’lı yıllardan itibaren dile getirilmeye başlanan ve 2000’li yıllardan sonra hızlanan değişim biçimiyle örtüşmektedir. Bu ikili ayrım, ileride kariyer uzmanlar ve diğer çalışanlar biçiminde şekillendirilecek, yeni kamu personel rejiminin üzerine oturtulacağı zemini oluşturacaktır. Kamu kurumlarının merkez örgütünde planlama, politika belirleme, strateji geliştirme, koordine etme niteliği taşıyan işlerinde, sayıları görece az, iyi eğitim görmüş, yüksek özlük haklarıyla ve muhtemelen statü hukukuna tabi olarak görev alacak kariyer uzmanlar; doğrudan kamu hizmetini sunan personel konumunda, özel hukuk hükümlerine göre ve kurumların taşra örgütlerinde istihdam edilecek diğer çalışanlar.

IX. KARIYER UZMANLIKTAKİ İKİ YENİ BOYUT

Kariyer uzmanlıkların tüm hizmet bakanlıklarına yaygınlaştırılması, kamu personel rejiminin dönüşümü için zemin oluşturmak dışında iki ayrı yönelime de yol açmıştır. Birincisi üst düzey devlet memurlarının görevden alınmalarında araç olarak kullanılma ikincisi kariyerinden memnun olunmayan uzmanların kolayca görevden alınarak, kariyerine son verilmesi.

⁶⁰² 13/01/2015 tarihli ve 2015/7200 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Uygun Görüş Alınması, Görevlilerin Sorumlulukları ile Yaptırımlar Hakkında Yönetmelik”, RG: 06/02/2015, 29259.

⁶⁰³ Örneğin eğitim öğretim hizmeti bir okulda asıl iş olarak nitelenebilir ama Çevre Şehircilik Bakanlığının bir kreşinde bu iş O Bakanlık açısından yardımcı iş konumundadır. Sağlık hizmeti sunmak bir hastanede asıl iş olabilir ama Maliye Bakanlığının küçük bir polikliniğinde bu hizmet Maliye Bakanlığı açısından yardımcı iş niteliğindedir.

A. Üst Düzey Yöneticileri Görevden Alma Aracı Olarak Kariyer Uzmanlık

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tekçi ve statüer bir yapıda kurulmuş, kadro unvanı ayrımı gözetilmesizin tüm memurlar aynı statüye tabi kılınmıştır. Bu yapıda nihai anlamda “hizmetli” de “müsteşar” da devlet memuru kadrosudur. Yani hiyerarşik kadrolar diğer memur kadrolarından ayrı tutulmamıştır. İlk defa devlet memuru olarak “mühendis” unvanlı kadroya atanan personel adaylık, eğitim, staj vs. yasal süreçleri tamamladıktan sonra asaleten mühendis kadrosuna atandığında artık olağanüstü bir hal olmadıkça (açık suç işleme, disiplin vb) emekli oluncaya kadar memurdur. İsteği dışında görevine son verilemez. Aynı kural müsteşar ya da genel müdür gibi üst düzey memur kadroları için de geçerlidir. Gerekli şartları (öğrenim, hizmet süresi) taşıyan bir memur genel müdür olarak atandıktan sonra kendi isteği dışında görevden alınamaz.⁶⁰⁴

Devlet Memurları Kanununun niteliği gereği memurlarına sağladığı bu olanak, idareleri sürekli görevden alma konusunda arayışa itmiş ve kariyer uzmanlıklar bu konuda önemli bir çözüm aracı olarak bulunmuştur. 2015 yılında 375 sayılı KHK’da yapılan değişiklikle (değişikliğin statüyü düzenleyen Devlet Memurları Kanunu yerine kamu çalışanlarının mali haklarını düzenleyen 375 sayılı KHK’da yapılması dikkat çekicidir.) üst düzey kadrolarda çalışanların görevden alınmaları halinde hangi kadrolara atanacakları kurala bağlanmıştır.⁶⁰⁵ Yapılan düzenleme kariyer uzmanlık açısından şu şekilde değerlendirilebilir.

⁶⁰⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76. maddesine göre kurumlar, memurları görev ve unvan eşitliği gözetmeksizin bulundukları kadrodan başka bir kadroya atayabilirler ancak bu uygulama sıkı yargısal denetime tabidir ve somut belgeye dayanmaksızın yapılan görevden alma işlemleri yargıdan döner.

⁶⁰⁵ 27/03/2015 tarihli ve 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmüne Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla 375 sayılı KHK’ya eklenen ek madde 18. (RG: 15/04/2015, 29327), “EK MADDE 18 – 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu hariç olmak üzere, tabi oldukları personel kanununa bakılmaksızın Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile başkan ve üyeleri hariç olmak üzere 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı Cetvelde sayılan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda;

a) Görevden alınan veya görev süreleri sona eren müsteşarlar ile ek göstergesi 7600 ve daha yüksek tespit edilen yönetici kadrolarında bulunanlar Başbakanlık merkez müşaviri kadrolarına, ek göstergesi 7000 olan yönetici kadrolarında bulunanlar Başbakanlık müşaviri kadrolarına,

b) (a) bendinde belirtilenler hariç olmak üzere ek göstergesi 6400 ve daha yüksek tespit edilen yönetici kadrolarında veya pozisyonlarında bulunanlardan Başbakanlık Merkez Teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında olanlar görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde Başbakanlık müşaviri, bakanlık merkez teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında olanlar bakanlığın müşavir

Yeni durumda, ek göstergesi 3600 (dahil) ve 6400 (hariç) arasında bulunan yöneticiler (Başbakanlık başkanları, daire başkanları, bazı kurumları başkan yardımcıları vb) görevden alındıklarında, eğer daha önce kariyer mesleklerde (sadece kariyer uzmanlık değil, denetim elemanlığı da dahil) bulunmuşlarsa bu görevlerine atanmalarına imkan tanınmıştır. Bu imkan zaten kullanılabilecek niteliktedir ve daha önce bir mesleği yapan memurun yönetici kadrosuna atanıp bilahare bu görevden alındığında eski görevine dönmesi olağan bir durum olarak kabul edilebilir. Bu düzenlemeyi önemli kılan daha önce hiç kariyer meslek mensubu olarak çalışmamış olanların kariyer mesleğe ortasından dahil olmalarına olanak tanınmış olmasıdır. Çünkü yukarıda belirtilen yönetici kadrolarında en az 3 yıl çalışmış olan bir memur bu görevinden alındığında kurumundaki ya da bir başka kurumundaki kariyer uzmanlığa (ya da denetim elemanlığına) atabilecektir. Bu durum şu şekilde örneklendirilebilir: Milli Eğitim Bakanlığında bilgisayar işletmeni olarak çalışan ve gerekli öğrenim ve hizmet süresi koşulunu taşıdığı için daire başkanlığına atanan bir kimse daire başkanlığında en az üç yıl çalıştıktan sonra bu görevinden alınırsa Milli Eğitim Bakanlığındaki kariyer uzmanlığa atanabilecektir. Örnekler çoğaltılabilir: Ekonomi Bakanlığında üç yıl daire başkanlığı yapan bir kimse daha

kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunda olanlar kurumlarının müşavir veya danışman kadro veya pozisyonlarına,

c) Ek göstergeleri 3600 (dahil) ile 6400 (hariç) olarak tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında bulunanlar görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde;

1) Daha önce 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan merkez teşkilatına ait kadrolar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlilikleri aynı veya benzer nitelik arz eden merkez teşkilatına ait kadro veya pozisyonlarda bulunanlar daha önceki bu kadro veya pozisyonlarına,

2) Daha önce (1) numaralı alt bentte belirtilen kadrolarda bulunmayanlardan ek göstergesi 3600 (dahil) ile 6400 (hariç) olarak tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar ilgili kuruma ait (1) numaralı alt bentte yer alan kadro veya pozisyonlardan kurumlarınca tespit edilmiş olan kadro veya pozisyonlarına,

3) (2) numaralı alt bentte belirtilenlerden üç yıldan az görev yapmış olanlar, bu maddeye göre ihdas edilmiş sayılan merkez veya taşra teşkilatına ait araştırmacı kadro veya pozisyonlarına,

ç) Ek göstergesi 3600'den daha düşük tespit edilen yönetici kadro veya pozisyonlarında bulunanlar görevden alındıklarında veya görev süreleri sona erdiğinde;

1) Daha önce 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan kadrolar ile mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlilikleri aynı veya benzer nitelik arz eden kadro veya pozisyonlarda bulunanlar daha önceki bu kadro veya pozisyonlarına,

2) Diğerleri, bu maddeye göre ihdas edilmiş sayılan merkez veya taşra teşkilatına ait araştırmacı kadro veya pozisyonlarına, atanırlar. Bu şekilde atanarlardan bir ay içinde talepte bulunanlar, atamaya yetkili amirler tarafından bu fıkra kapsamında yer alan yönetici kadro veya pozisyonları dışındaki daha önce bulundukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara bir ay içinde atanırlar.

önceki memuriyet unvanı ne olursa olsun, görevden alındığında dış ticaret uzmanlığına, Hazine Müsteşarlığına hazine uzmanlığına atanabilecektir.

Torba kanunla getirilen düzenleme kapalı kariyer sistemlerini ortasından delen bir uygulamadır. Kapalı kariyer sisteminin en temel özelliği kariyer basamaklarının baştan belirlenmiş olması, bu basamaklarda yükselmenin belirli şartlara (yardımcılık, eğitim, tez yazma, yeterlik sınavı, yabancı dil vb) bağlanmış olmasıdır. Yapılan yeni düzenleme ile bu prosesin tamamı atlanarak kariyere ortasından dahil olmaya imkan tanınmaktadır. Bu durum kariyer uzmanlığın tüm kamu kurumlarına yaygınlaştırılmasının da bir rastlantı olmadığını işaret etmektedir. Bir taraftan kariyer uzmanlıklar yaygınlaşmakta diğer taraftan kariyer olma özellikleri zayıflatılmaktadır.

B. Kariyer Uzmanlık Statüsüne Son Verme Aracı Olarak Sektörel İzleme Birimi

Kariyer uzmanlık sisteminin en temel özelliği kapalı kariyer anlayışıyla çalışmasıdır. Mesleğe giriş ve kariyer basamaklarında ilerleme araçları belirlidir. Bu koşullar yerine getirildikten sonra kariyer uzmanının isteği dışında görevine son verilmez. Şüphesiz Devlet Memurları Kanuna göre (md. 76) tüm memurların isteklerine bakılmaksızın görev unvanları ve yerleri değiştirilebilir ancak kariyer uzmanlıklarda bu uygulama oldukça zordur. Özel mesleki sınav, tez, yeterlik vb. ağır koşulların yerine getirilmesiyle elde edilen kariyerin zayıf gerekçeyle sonlandırılması durumunda yargı yoluyla kolaylıkla göreve iade sağlanır.

2011 yılında 3056 sayılı Başbakanlık kuruluş yasasında değişiklik yapılarak,⁶⁰⁶ Başbakanlık bünyesinde “sektörel izleme ve değerlendirme birimi” oluşturuldu. Bu birime tahsis edilmek üzere de 380 adet “sektörel izleme ve değerlendirme raportörü” kadrosu ihdas edildi. Yeni oluşturulan Sektörel İzleme ve Değerlendirme Biriminin ekonomi, tarım, enerji, sosyal politika, adalet, güvenlik, eğitim, kültür, bilim, teknoloji, iletişim, ulaştırma, çevre, şehircilik ve uluslararası ilişkiler alanları ile Başbakan tarafından belirlenecek diğer alanlarda Başbakanlığa danışmanlık yapacağı hükme bağlandı.

⁶⁰⁶ 24/10/2011 tarihli ve 661 sayılı KHK md. 39 ile 3056 sayılı Kanuna eklenen ek madde 11., RG: 02/11/2011, 28103.

2014 yılında yapılan yeni düzenleme ile kamu kurum ve kuruluşlarında (BDDK, EPDK vb. özerk kurumlar dahil) kariyer meslek mensubu (sadece uzmanlar değil denetim elemanları da bu gruba dahil edildi) olarak çalışanların sektörel izleme birimine Başbakan tarafından atanabilecekleri kuralı getirildi.⁶⁰⁷ Bu düzenleme kariyer uzmanların Başbakan tarafından kurumlarındaki kariyerlerinden alınıp Başbakanlık bünyesindeki sektörel izleme birimine raportör olarak atanabileceğini ifade ediliyordu. ⁶⁰⁸ Nitekim 2015 yılında bu hüküm işletilerek kariyer meslek mensuplarının Başbakanlık emrine atamaları yapıldı.⁶⁰⁹

Kariyer uzmanların rızaları dışında Başbakanlık bünyesinde bir göreve atanmaları kariyer sisteminin büyük ölçüde sıradanlaştırır ve kapalı kariyer sistemini bozar. Belirli koşulların bir araya getirilmesiyle elde edilen unvanın kolaylıkla elden alınması kariyer sisteminin özüne aykırıdır.

⁶⁰⁷ 10/09/2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunla 3056 sayılı Kanunun ek 11 nci maddesine eklenen ek fıkralar, (RG: 11/09/2014, 29116 Mük.) “(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/102 md.) Sektörel İzleme ve Değerlendirme Raportörleri, mali ve sosyal haklar ile emeklilik hakları bakımından 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı Cetvelin birinci sırasında yer alanlar ile denk kabul edilir. (Ek fıkra: 10/9/2014-6552/102 md.) 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (III) sayılı Cetvelin birinci sırasında yer alan kadrolarda bulunanlar ile 5018 sayılı Kanunun eki (III) sayılı Cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların uzmanları ve murakıpları Başbakanlıkça Sektörel İzleme ve Değerlendirme Raportörü kadrolarına atanabilir. Ayrıca, anılan personel; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer mali ve sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla 36 ncı madde hükümlerine göre Sektörel İzleme ve Değerlendirme Raportörü kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilir.”

⁶⁰⁸ Düzenleme Resmi Gazetede yayımlandığında, basında, kariyer meslek mensuplarının görevden alınabileceği yönünde haberler yapıldı: Çiğdem Toker, “Torba’dan ‘Büyük Tasfiye’ Çıktı”, Cumhuriyet,15/09/2014, Başbakan Ahmet Davutoğlu, önümüzdeki bir yıl içinde yukarıda sıraladığım kurumlarda görev yapan denetçi, müfettiş, uzman ve diplomatlar arasından dilediği kişileri, dilediği anda ve “Sektörel İzleme ve Değerlendirme Birimi”ne naklen raportör olarak kaydırabilecek. http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/119221/Torba_dan__Buyuk_Tasfiye__Cikti.html, erişim: 15/05/2015

⁶⁰⁹ *Taraf Gazetesi*, “Bürokrat kıyım havuzu işbaşı yaptı”, 20/05/2015
“AKP Hükümeti’nin, 7 Haziran seçimleri sonrasında hayata geçirmeyi planladığı “kıyım havuzu projesi” erkene alındı. Bürokratlar arasında “Cinnah Toplama Kampı” ismi verilen, Sektörel İzleme ve Değerlendirme Birimi’ne görevden alınan ekonomi bürokratları gönderilmeye başlandı. SPK, BDDK gibi birimlerden yaklaşık 85 bürokrat Ankara’nın Cinnah Semti’nde tutulan GAP İdaresi Başkanlığı’nın eski binasında görevlendirildi. Bir nevi sürgün olarak nitelendirilen görevlendirmede, bir çok bürokrata bilgisayar bile verilmedi.”
<http://www.taraf.com.tr/yazarlar/burokrat-kiyim-havuzu-isbasi-yapti-2/>, erişim:20/05/2015.

SONUÇ

Emek süreci açısından Fordist birikim rejiminin en önemli özelliği kitlesel üretime uygun bant sisteminin oluşturulması, bu bant sisteminin çalışacağı büyük fabrikaların kurulması ve iş gücünün üretim alanlarında toplu halde bulundurulmasıydı. Kitlesel üretimin sürecinin hatasız işlemesi Taylorcu bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanması ile gerçekleştirildi. Ayrıntılı iş analizlerinin yapılması, iş süreçlerinin belirlenmesi ve bu iş süreçlerinde her birinin görev tanımı ve üretimdeki işlevi belirlenmiş personelin çalıştırılması bilimsel yönetimin esasıydı. Taylorcu yönetim sürecinde bütün çalışanların nitelikli olması zorunlu değildi. Önemli olan en niteliksiz personelin bile yapabilmesine olanak tanıyacak biçimde parçalara ayrılmış işin, maksimum verimlilikle yerine getirilmesiydi. Birikim rejiminin değişmesi, Post-Fordist birikim rejiminin belirleyici olmaya başlamasıyla birlikte kitlesel üretim süreci yerine esnek üretim sistemi ve buna uygun emek gücü talebi gündeme geldi.

Küresel tekelleşme biçiminin zorunlu kıldığı Post-Fordist birikim rejimi emek sürecinin denetimi açısından iki önemli özellik taşıyordu: Emek gücünün üretim/hizmet alanlarında ya da fabrikada topluca istihdamının zorunlu olmaktan çıkması ve üretim planına göre daha az sayıda nitelikli işçiyle iş görülür olmaya başlamasıydı. Yeni birikim rejiminin getirdiği bu ayrım, esnek üretim koşullarını ve emek gücünün çekirdek işgücü (core employees) ve kitlesel işgücü (mass employees) biçiminde ikiye ayrılmasına yol açtı. Weberyen uzmanlaşma ile Taylorcu sınıflandırma-bilimsel yönetim anlayışı birbirinden çok uzak değildir. İkili yapıya yönelim dolayısıyla Kara Avrupa’ında “statü hukuku dışında” istihdam yaygınlaşırken, Anglo Sakson dünyasında “sınıflandırma sistemi dışında” istihdam yaygınlaşmaktadır. Türk kamu personel rejiminde de 1980’li yıllardan itibaren yaşanan serbest piyasacı akım ve Post-Fordist birikim rejiminin etkisiyle yaşanan benzer kopuş, ikili bir yapı oluşması eğiliminin sonucudur. Bu tezin temel amacı da kamu personel rejiminde yaşanan bu esaslı dönüşümü kariyer uzmanlık sistemi üzerinden incelenmesidir.

“Seçilmiş” ve “reformcu” bürokrasi olarak tanımlanabilecek kariyer uzmanlıklar, güvenceli statüde, yüksek maaşla istihdam edilen özerk kariyer adaları konumunda bulunurlar. Göreve atanmalarından, yükselmelerine, aylıklarından, emekliliklerine kadar birçok konuda diğer devlet memurlarından farklı bir statüdedirler. Bu statünün içini dolduran kariyer uzmanlar genellikle, özel sınavlarla seçilmiş, yabancı dil bilen, iyi öğrenim görmüş, kendisini bir mesleğe ya da bir kuruma ait hissedenden meslek memurlarıdır. Bu çalışmada, kamu personel rejimi içinde özerk bir adacık olarak yer alan ve gün geçtikçe hacmi büyüyen kariyer uzmanlık sistemi ve bu sistemin aracılık yaptığı değişim süreci analiz edilmiştir.

Tezde, çok ayrıntılı bir tarihsel arka plan çalışması sürdürüldüğü için her şeyden önce kamu personel rejiminin tarihsel olarak yerli yerine oturtulması sağlanmıştır. Örneğin, kadro rejiminin başından itibaren mali otoritenin denetiminde olduğu 1931 yılı Bütçe Kanunundan yakalanmıştır. Bu Kanunun iki temel özelliği vardır: Birincisi, “mevkuf (tutulu) kadro” kavramı ilk kez 1931 bütçe kanunu ile kullanılmıştır. İkinci olarak, günümüzde bütçe ile belirlenen açıktan atama izni sürecinin ilk hali olan (L) cetveli uygulaması bu Bütçe Kanunu ile başlamış ve günümüze kadar devam etmiştir. Bu bulgulardan daha önemlisi, kamu personel rejiminin başlangıçtaki Amerikan sınıflandırma esasına dayanan ruhu ve sonra aldığı biçim tam olarak ortaya çıkarılmıştır. Personel rejiminin yerli yerine oturtulması sayesinde bugünkü dönüşüm daha kolay yakalanabilmiştir.

1950’li yıllardaki yabancı uzman raporları ve ABD destekli uluslararası örgütlerin etkisinde hazırlanan ve 1965’de yürürlüğe konulan Devlet Memurları Kanunu Amerikan sınıflandırma sistemi esasında kurgulanmıştı. Sendika ve diğer sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla her bir meslek dalı için hazırlanacak yüzlerce sınıf tüzüğü memurun görev ve çalışma düzenine ilişkin en temel hususları belirleyecekti. Ancak Fordist refah devletinin korporatist anlayışı statüler memuriyet rejimi ile daha uyumlu olduğundan sınıf tüzüklerine dayanan pazarlıkçı personel rejimi yaşama olanağı bulamadı ve 1970 yılında yapılan değişiklikle tekçi, statüler, korporatist personel rejimi uygulamaya konuldu. Bu çalışmadan önce, Kanunun uygulanmasındaki beş yıllık gecikme bürokratik formalitelerin yerine getirilememesi, idarenin işleyişindeki yavaşlık, reform sürecinin sevk ve idaresinden sorumlu Devlet Personel Dairesinin görevlerini yapamaması vb. sebeplere

dayandırılırdı. Oysa temel sebep birikim rejimiyle uyumlu personel rejiminin inşasını sağlamaktı.

1980’li yıllardan sonra egemen olan yeni Post-Fordist birikim rejimi personel rejimi alanında da kendisini hissettirdi. Fordist refah devletiyle uyumlu tekçi, statüer personel rejimi yerine, serbest piyasacı devlet anlayışı ile uyumlu esnek bir personel rejimi tercih edilir oldu. Bu tercih, 1960’lı yıllarda olduğu gibi mevcut personel rejiminin kökten kaldırılıp yerine yeni bir statünün inşası biçiminde hayata geçme olanağı bulamadı. Onun yerine mevcut Kanunun içi boşaltılarak kopuş için zemin hazırlandı. Bu çalışmada söz konusu değişim ve kopuş kariyer uzmanlık üzerinden analiz edilmiş ve değişimin yönü ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

Kariyer uzmanlık ilk kez 1970’li yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığında oluşturulmuş ve daha sonra, Maliye Bakanlığı istisnası dışında, Devlet Personel Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi Başbakanlığa bağlı, yatay örgütlenmiş, merkezi kamu kurumlarında kullanılmaya başlanmıştır. Başlangıçta reform sürecini yöneten meslek memuru kimliği ile görev yapmak kariyer uzmanların belirleyici özelliğidir. Doğrudan vatandaşa yönelik olmayan, merkezde sürdürülen ve daha çok kamu politikası oluşturmaya dönük kamu hizmetleri kariyer uzmanlar eliyle gördürülmektedir. Diğer devlet memurlarından farklı olarak her bir uzmanlığın kendi çalışma yönetmeliğine sahip olması çok önemli bir özelliktir. Çalışma yönetmelikleri, Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe konulduğu tarihteki sınıf tüzükleri ile benzerlik göstermektedir.

2003 yılından itibaren kariyer uzmanlıkların hizmet bakanlıklarına doğru yaygınlaştırılması olgusuyla karşılaşmıştır. İcracı bakanlıklara ve bağlı/ilgili kuruluşlara doğru yaygınlaştırma hem kamu yönetimindeki hem de kamu personel rejimindeki dönüşümün de ipuçlarını vermektedir. Bu çalışmada söz konusu dönüşüm dört temel başlık üzerinde yakalanmıştır.

“Kariyer adası” yerine “yüksek ücretli memur” oluşturma girişimi.

Kariyer uzmanlıkların ilk ortaya çıktığı Kalkınma Bakanlığı (eski Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık, Ekonomi Bakanlığı (Dış Ticaret Müsteşarlığı) Hazine Müsteşarlığı gibi kurumlarda söz konusu uzmanlıklar bulundukları kurumun “meslek memuru” konumundaydılar. Yani bu kurumların tüm asli ve sürekli hizmetleri kariyer uzmanlıklar eliyle yürütülmekteydi.

Uzmanlık unvanı olmayan ancak “meslek memuru” niteliğiyle benzerlik gösteren başka kariyer grupları/kariyer meslekler de vardı. İçişleri Bakanlığı mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı mensupları ya da Dışişleri Bakanlığı meslek memurları diğer kariyer gruplarına örnek olarak gösterilebilir. Söz konusu meslekler ve uzmanlıklar aynı zamanda birer kariyer adası konumundaydılar. Mesleğe girişten yükselme koşullarına kadar kariyer süreci belirli kurallar esasında yürütülüyordu ve daha önemlisi geleneksel kariyer gruplarının karar alma ve uygulama açısından görece özerk yanları da vardı. Kapalı devre işleyen kariyer sistemi bu meslek gruplarına kamu hizmetinin sunulmasında politik etkiye göre hareket etmeme olanağı tanıyordu.

Yaygınlaştırılan/genelleştirilen kariyer uzmanlıklar, mesleki kariyer adası olma konumunun büyük ölçüde kaybolmasına ve kariyer uzmanların “yüksek ücretli memur” biçimine dönüşmesine yol açtı. Görece özerk konumunu yitiren kariyer uzmanlık, politik etkiye çok daha açık bir konuma geldi. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, kamu yararının gözetilmesini sağlamak öncelik olmaktan çıktı ve bunun yerine sadece siyasi talimatları yerine getiren “nitelikli memur” kimliği benimsendi.

Geleneksel kariyer uzmanlıkların kariyer adası olma özelliklerini kaybetmeleri yanında yeni yaygınlaştırılan uzmanlıklar bulundukları kurumlarda, “kariyer” konumunda olmalarını sağlayacak kamu hizmetleri yerine günlük işleri yerine getirmekle görevlendirildiler. Örneğin Adalet Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı gibi kurumlarda kariyer uzmanlar Bakanlığın asli ve sürekli hizmetlerinin değil idari-mali işler, insan kaynakları gibi destek hizmetlerinin yerine getirildiği birimlerde görev yaptılar.

Çevre Şehircilik Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları gibi daha önce şube müdürlükleri esasında örgütlenmiş bakanlıklarda yeni getirilen kariyer uzmanlıkların konumu, hiyerarşik bağlantısı tartışma konusu oldu. Özlük hakları açısından daire başkanı seviyesinde düzenlenmiş merkez kariyer uzmanlarının bazı bakanlıklarda şube müdürlüğü altında görevlendirilmesi uzmanlarla şube müdürleri arasında gerilime yol açtı. Aynı zamanda bu biçimde yeni örgütlenme girişimi iş barışının bozulmasına zemin oluşturdu.

Kariyer uzmanlıkların yeni geliştirildiği kurumlarda geleneksel olarak önemli görevler üstlenen meslek gruplarıyla uzmanlar arasında gerilim ortaya çıktı. Örneğin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında görev yapan sosyal çalışmacı, sosyolog, psikolog gibi meslek mensupları, Milli Eğitim Bakanlığında öğretmenler, Gıda ve Tarım Bakanlığında mühendisler, Bakanlığın asli ve sürekli işlerini yerine getirdikleri halde bu meslek gruplarına kariyer olanağı sunulmaması, özlük haklarının kuruma yeni getirilen kariyer uzmanlardan önemli ölçüde geride tutulması, kurumun kendi içindeki örgütlenme rasyonalitesini dağıttı. Şu sorunun sıkça sorulmasına yol açıldı: Kariyer uzmanının kurumdaki konumu tam olarak nedir? Görev yaptığı kurumun asli görevlerini fiilen yerine getirmek mi? Örneğin Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında yaşlılarla, düşkünlerle ilgilenmek, yetiştirme yurtlarında görev almak vb. görevler kariyer uzmanlara mı ait olmalıdır? Yoksa bu meslekler sadece geri hizmetlerde, plan ve politika belirlemek gibi görevlerde mi istihdam edilmelidirler? Sadece geri hizmette çalışacak uzman için özel bir kariyer meslek tanımı yapılması, görece yüksek özlük hakları tanınması hangi rasyonalitenin ürünüdür?

Bakanlık sistemindeki dönüşümün aracı olarak kariyer uzmanlık sistemi. Türkiye’de bakanlıkların örgütlenme çerçevesini belirleyen 3046 sayılı Kanuna göre bakanlıklar dikey örgütlenmişlerdir ve şube müdürlükleri üzerinde yükselirler. Yeni yaklaşımda bakanlık örgütlenmesinin şube müdürü yerine kariyer uzmanlar üzerinde yükselmesi stratejisi benimsenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak daha az hiyerarşiyle örgütlenme, dikey örgüt yerine yatay örgüt modelinin benimsenmesi bu değişimde etkili olmuştur. Bir diğer etken, kamu yönetimi ile kamu hizmetinin birbirinden ayrılması anlayışıdır. Bu anlayışa göre bakanlıkların özellikle merkez örgütü doğrudan kamu hizmeti sunmak yerine daha çok planlama, strateji geliştirme, politika ve hedef belirleme gibi görevler üstlenecektir. Böyle görevleri, klasik memurluk sürecinden geçerek gelmiş ve tüm çalışma yaşamı boyunca sadece bakanlığın temel görevlerinin sürdürülmesine dönük işlerde çalışmış memurlar, şefler ya da şube müdürlerinin yapması beklenemez. Onun yerine, bu konularda özel olarak yetiştirilmiş, yabancı dil bilen, uluslararası gelişmeleri takip edebilen kariyer uzmanlar istihdam edilecektir.

Yeni bakanlık örgütlenmesinde kariyer uzman çekirdek personel konumundadır. Geleneksel olarak, refah devleti anlayışına uygun biçimde kamu hizmetlerini doğrudan sunmak üzere örgütlenmiş kamu kurumlarının yeni anlayışla kamu hizmeti sunumundan çekilmesi, örgütlenme biçimini ve bu örgüt modelinin üzerine inşa edileceği emek gücünü de etkilemiştir. Bakanlık sisteminin dönüşümü yeni uzmanlık sistemiyle eşgüdümlü biçimde sürdürülmektedir.

Yeni Taylorcu emek düzeni: Merkez uzmanları ve çevre çalışanları. Osmanlı imparatorluğunda ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yürürlüğe konulmasına kadar Cumhuriyet döneminde Türk kamu personel rejiminde ikili bir yapı söz konusuydu. Bu yapıda kamu hizmetleri iki farklı statüye göre çalışanlar eliyle gördürülüyordu: Statü hukukuna göre çalışan “memurin” ve özel hukuk hükümlerine göre çalışan “müstahdemin”. Fordist refah devleti anlayışına uygun olarak yürürlüğe konulan Devlet Memurları Kanununun en önemli özelliği ise tekçi nitelik taşımasıydı. Dolayısıyla yeni personel rejimi bu ikili yapıya son verdi ve tüm kamu hizmetlerinin statüter rejime tabi memurlar eliyle gördürülmesini sağladı. 1980’lerden itibaren egemen olan Post-Fordist birikim rejimi devletin iş görme biçiminde önemli değişikliklere yol açtı. Devlet, doğrudan hizmet sunmak yerine piyasayı denetlemek ve gözetlemek işlevini üstlenir oldu. 2010 Anayasa değişikliği ile toplu sözleşmenin kanunla eşdeğer sayılması da statü hukukundan kopuşun yolunu açtı. İşte bu anlayışa uygun kamu görevliliği de ikili yapıda kurgulandı. Merkezde yetkin özlük haklarıyla çalışan kariyer uzmanlar ve taşrada görev yapan “çevre” çalışanları. Aslında taşrada da kariyer uzmanlar vardır fakat onların statüsü ya da özlük hakları konusunda özel bir düzenleme yoktur. Dolayısıyla sadece merkezde görev yapan kariyer uzmanların özlük haklarının yüksek tutulmuş olması bu ikili yapı rasyonelitesinin ürünüdür. Bu değişim ve ikili yapıya yönelim benzer biçimde ABD’de de kendisini göstermektedir ve bu ülkenin kamu personel rejiminde “vatandaşlar, uzmanlar ve sonuç odaklılık” (citizens, experts and results) dönemi yaşanmaktadır.

Özel sektörle kamu arasında köprü görevi gören kariyer uzmanlar. Devletin kamu hizmetlerinin sunumundan çekilmeye başlaması ve doğrudan kamu hizmeti sunmak yerine piyasadan hizmet satın alması kamu görevlileri görünüşünü de değiştirmiştir. Doğrudan hizmet sunmakla görevli memurlar yerine piyasayı

denetleyen ve işbirliği yapan özel bir çalışan grubuna gereksinim duyulmuştur. Kariyer uzmanlar üzerinde somutlaşan bu grup piyasayı sürekli takip edecek ve denetleyecek, gerektiğinde proje üretecektir. Burada tek taraflı, belirleyici bir ilişki yerine yönetim ilkesine uygun olarak karşılıklı bir etkileşim söz konusudur. Yani kariyer uzman gerektiğinde piyasanın kamu kurumundaki temsilcisi gibi davranacaktır.

Sonuç olarak kariyer uzmanlığın yaygınlaşması biçiminde yaşanan bu süreç kamu personel rejimi açısından, statü hukukundan sözleşmeliliğe geçişin ötesinde bir kopuştur. Kamu personel rejiminde merkezde, az sayıda, yüksek güvenceye ve özlük haklarına sahip, çekirdek işgücü konumunda, statü hukukuna göre çalışanlarla; çevrede özel hukuk hükümlerine göre çalışan ve özel sektör emekçilerinden hiç bir farkı olmadan istihdam edilen kamu görevlileri biçiminde ikili bir ayrıma gidişin başlangıcıdır.

ÖZET

Türkiye’de kamu personel rejimi 1980’li yıllardan itibaren dönüşüm geçirmektedir. Tekçi, statüer ve korporatist bir kimlik taşıyan Devlet Memurları Kanunu ile biçimlenen personel rejimi yavaş yavaş bu özelliklerinden uzaklaşmaya başlamış, 2000’li yıllardan itibaren de bu uzaklaşma bir “kopuş” biçimini almıştır. Bu çalışmanın temel amacı kamu personel rejimindeki bu dönüşüm ve kopuşu kariyer uzmanlık sistemi üzerinden analiz etmektir.

Tezin araştırma nesnesi Türkiye’deki kariyer uzmanlık sistemidir. Kamu emek gücünün düzenlenme biçimi ve kamu personel rejiminin bir parçası olarak kariyer sistemi ilk kez bu çalışmayla ele alınmıştır. Kariyer kavramı, alan yazında daha çok insan kaynakları yönetimi kitaplarında, tarihselliğinden ve ideolojik zemininden kopuk biçimde kişisel gelişim unsuru olarak incelenmektedir. Bu çalışmada ise kariyer sistemi, tarihsel ve kuramsal bağlantısı kurularak, kamu personel rejimi içindeki yeri ve dönüşüm sürecindeki işlevi ile analiz edilmiştir. Çalışmada öncelikle kariyer sisteminin tanımı yapılmış ve daha sonra unsurları belirlenmiştir. Kariyer sistemi sınıflandırma, sınav ve kadro olmak üzere üçlü sacayağı üzerine oturtulmuş, sacayağını oluşturan unsurlar da ayrı ayrı analiz edilmiştir.

Tezde esas olarak, kamu yönetiminde kariyer uzmanlığın yaygınlaşmasının, kamu personel rejimi açısından, statü hukukundan sözleşmeliliğe geçişin ötesinde bir kopuşa işaret ettiği tespit edilmiştir. Personel rejimi esaslı biçimde değişme yolundadır. Ayrıca bu çalışmada, kamu personel rejiminin gelecekte ikili bir yapı üzerinde yükseleceği öngörülmektedir. Bu ikili yapı, merkezde, az sayıda, yüksek güvenceye ve özlük haklarına sahip, “çekirdek personel” konumunda, statü hukukuna göre çalışanlarla; çevrede/taşrada özel hukuk hükümlerine göre çalışan ve özel sektör emekçilerinden hiç bir farkı olmadan istihdam edilen “kitlel personel”den oluşacaktır.

ABSTRACT

The public personel regime of Turkey has been under a transformation since the 1980s. The personel regime shaped by the Civil Servants Law, which bears a monist, statutory and corporatist identity, began to get rid of these features and this took the form of a “break” after the 2000s. The main purpose of this work is to analyse this transformation and break in the public personel regime based on the system of career experts.

The subject of the thesis is the system of career experts in Turkey. This system has been addressed for the first time with this thesis as a way of organizing public human force and as a part of the public personel regime. The concept of “career” is analysed mostly in books about human resource management as an element of personal development without a history and an ideological background. However, this system has been analysed in our study with its position in the public personel regime and its function in the transformation process with an historical and a theoretical framework. Firstly the definition of career system has been made in this study and then its elements have been identified. The career system consists of three pillars such as classification, examination and post, each of which has been analysed deeply in our study.

The main argument of the thesis is that as the career experts we had in public administration became widespread, this pointed to a rupture beyond a transition from the status law to contract work in terms of the public personel regime. The personel regime is on the way to change substantially. Also in our study, it is foreseen that the public personel regime will rise on a two pillars structure in the future. This structure will consist of “core employees” who work in the center and according to status law, who are very little in number and who have high job security and personel rights as well as “mass employees” who work in the local parts under special regulations and who are employed like the private sector employees.

KAYNAKÇA

Adal, Hasan Şükrü, *Kamu Personel İdaresi*, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968.

Akgüner, Tayfun, *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul 2001.

Akyıldız, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993.

Albayrak, Süha Oğuz, *Türk Kamu Yönetiminde Hizmete Alma Politikaları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

Albayrak, Süha, Oğuz, Sayan, İpek, Özkal, “Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXXV, Sayı:272, Güz, 2011, s.195-216.

Aldan, Mehmet, “Türkiye’de Memur Seçiminde Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 12, S: 3, Eylül 1979, s. 20-38.

Amme İdaresi Bülteni, “Devlet Memurları Kanunu Çıktı”, S: 1, Ağustos 1965, s. 2-3.

Amme İdaresi Bülteni, “Sınıflandırma Çalışmaları”, S: 2, Ekim 1965, s. 7-8.

Amme İdaresi Bülteni, “Devlet Memurları Kanunu ve Sınıf Tüzükleri”, S: 7, Ağustos 1966, s. 8-9.

Amme İdaresi Bülteni, “Devlet Memurları Kanunu Üzerindeki Çalışmalar”, S: 9, Aralık 1966, s. 9-10.

Amme İdaresi Bülteni, “Devlet Memurları Kanunu Çalışmaları”, S: 14, Ekim 1967, s. 1.

Amme İdaresi Bülteni, “Devlet Memurları Kanunu Hakkında”, S: 16, Şubat 1968, s. 8.

Akyıldız, Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.

- Aslan, Onur, Ender, Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe, TODAİE Yayını, Ankara, 2005.
- Aslan, Onur, Ender, *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, TODAİE Yayını, Ankara, 2006.
- Aslan, Onur, Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:31, S:1, Mart 1998, s.103-123.
- Aslan, Onur, Ender, “Cumhuriyet ve Kadın Memurlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:39, S:4, Aralık 2006, s.117-149.
- Aslan, Onur, Ender, “Fordizmden Post-fordizme Türkiye’de Memurların Maaş Düzeni”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:43, S:1, Mart 2010, s.81-122.
- Aslan, Onur, Ender, “Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008)”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S:3, Eylül 2011, s.109-140.
- Avcioğlu, Doğan, *Devlet Personeli Meselesi Hakkında Bir İnceleme*, CHP Genel Sekreterliği Araştırma ve Dokümantasyon Bürosu Yayını, Ankara, 1958.
- Avcioğlu, Doğan, *Türkiye’nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1969.
- Baloğlu, Hikmet, *Açıklamalı Devlet Memurları Kanunu*, Nam Matbaası, Ankara, 1970.
- Balta, Tahsin, Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara, 1968.
- Ban, Carolyn, “The National Performance Review as Implicit Evaluation of CSRA: Building on or Overturning the Legacy”, içinde *The Future of Merit, Twenty Years After The Civil Service Reform Act*, Ed. James Pfiffner, Douglas A. Brook, The Woodrow Wilson Center Press Washington D.C., USA, 2000.
- Ban, Carolyn, Patricia W. Ingraham, “Retaining Quality Federal Employees: Life After PACE” *Public Administration Review*, Vol: 48, No: 3, May-Jun 1988, s. 708-718.

Barberis, Peter, “An Era of Change”, *The Civil Service in An Era of Change*, (ed. Peter Barberis), Dartmouth, England, 1997, s. 1-37.

Barem Mevzuatı 1 (1873-1926), Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara, 1994.

Barem Mevzuatı 2 (1926-1970), Maliye Bakanlığı Yayını No:1994/13, Ankara, 1996.

Battaglio, R.Paul, E.Condrey, Stephen, “Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No: 2, June 2006, s. 118-138.

Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

Bodur, Şükrü, *Personel Hakları ve İntibaklar*, Garanti Matbaası, İstanbul, 1970.

Bonefeld, Werner, “The Reformulation of State Theory”, *Post-Fordism and Social Form A Marxist Debate on the Post-Fordist Sate*, Ed. Werner Bonefeld, John Holloway, Macmillan, London, 1991, s. 35-66.

Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1988.

Bowman, James S, West, Jonathan P., “Ending Civil Service Protections in Florida Government”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No: 2, June 2006, s. 139-157.

Bowman, James S., West Jonathan P., Gertz, Sally C., “Florida’s Service First: Radical Reform in the Sunshine State”, *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 145-170.

Braverman, Harry, *Emek ve Tekelci Sermaye*, (Çev: Çiğdem Çıdamlı), Kalkedon Yayınları, İstanbul, 2008.

Burns, James MacGregor, Peltason, J.W., vd., *Government By The People*, Prentice Hall, New Jersey, USA, 1998.

- Canman, Doğan, *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1995.
- Canman, Doğan, “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:25, S:5, Eylül 1992, s.3–11.
- Carnoy, Martin, *Devlet ve Siyaset Teorisi*, Çev: Simten Coşar vd., Dipnot Yayınları, Ankara, 2014.
- Cayer, N.Joseph, *Public Personnel Administration in the United States*, St. Martin’s Press, New York, USA, 1975.
- Cogburn, Jerrell D., “At-Will Employment in Government, Insights From the State of Texas”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol: 26, No: 2, June 2006, s. 158-177.
- Cogburn, Jerrel D., “The Decentralized and Deregulated Approach to State Human Resources Management in Texas”, *Civil Service Reform in the States*, ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 203-237.
- Cribb, Jonathan, Disney Richard, Sibieta Luke, *The Public Sector Workforce: Past, Present and Future*, The Institute For Fiscal Studies Briefing Note, London, February 2014. <http://www.ifs.org.uk/publications/7113>, erişim: 07/01/2015.
- Çiner, Can Umut, “Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 1, 2009, s.1-22.
- Çulhaoğlu, Metin, *Binyılın Eşiğinde Marksizm ve Türkiye Solu*, Yordam Kitap, İstanbul, 2015.
- Demir, İbrahim, *Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50. Yılında Devlet Memuru*, Devlet Personel Dairesi Yayınları, Ankara, 1973.
- Demirci, Aytül, Güneşer, *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Devlet Personel Dairesi, *Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1962.

Devlet Personel Dairesi, *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963.

Devlet Personel Dairesi, *Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1963.

Devlet Personel Dairesi, *Devlet Memurları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi*, Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara, 1964.

Devlet Personel Dairesi, *Dokuzlar Komisyonu Çalışmaları*, Devlet Personel Dairesi Yayını (2 cilt), No. 19, Ankara, 1967.

Dik, Esra, *Türkiye’de Bakanlık Sistemi ve Geleceği*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2012.

Dikmen, Ahmet Alpay “Sermaye Lehine Reform”, *GETA Tartışma Metinleri Özel Sayı: Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler (2)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2003, s. 5–9.

Dikmen, Ahmet Alpay, Ertuğrul, N.İlter, *Kriz ve... Toplum, İnsan, İdeoloji, Ekonomi*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.

Dikmen, Ahmet, Alpay, “Hangisi Daha Modern Bürokrasi mi Piyasa mı?”, *Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine* (Yay. Haz. İpek Özkal Sayan), A.Ü. SBF KAYAUM Yayınları, Ankara, 2010, s. 61-75.

Dikmen, Ahmet Alpay, *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011.

Douence, Jean, Claude, “The Evolution of the 1982 Regional Reforms: An Overview”, *The End Of The French Unitary State?*, (ed. John Loughlin and Sonia Mazey), Frank Cass, London, 1995, s.10-24.

- Duggett, Michael, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: ‘Sonraki Adımlar’”, (Çev. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan), *Amme İdaresi Dergisi*, C: 35, S: 2, Haziran 2002, s. 1-9.
- Dulupçu, Murat, Ali “ ‘Americanismo e fordismo’ ve ‘Yeni’ Kapitalist Gelişme: Düzenleme Perspektifi”, *İktisat Dergisi*, S: 441-444, Eylül-Aralık, 2003, s. 52-62.
- Duran Lüfi, *İşçi-Memur Ayrımı Konulu Seminer*, içinde, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara, 1969, s. 27-39.
- Dye, Thomas R, *Politics in America*, Prentice Hall, New Jersey, USA, 1997.
- Erdoğan, Seyhan, “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, *GETA Tartışma Metinleri Özel Sayı: Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler (2)*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2003, s. 10-23.
- Erkin, Vedat, “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:4, S:1, Mart, 1971, s.41-55.
- Eroğul, Cem, *Devlet Nedir?*, İmge Yayınları, Ankara, 2002.
- Ersan Aysel, “Personel Yönetimi ve Devlet Personel Uzmanlığı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:7, S:4, Aralık 1974, s.93-104.
- Ersan Aysel, “Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:8, S:4, Aralık 1975, s.41-57.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayını, Kocaeli, 2012.
- Fayol, Henri, *General and Industrial Management*, (İngilizce’ye çev: Constance Storrs), Sir Isaac Pitman Ltd, London, 1957.
- Foucault, Michel, *İktidarın Gözü Seçme Yazılar 4*, Çev: Işık Ergüden, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2012.

- Giritli, İsmet *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1979.
- Goodman, Doug, French, P. Edward, Neaves, Tanya T., “The Appropriate Use of Employment At-Will in County Sheriffs’ Departments: Employment At-Will or Political Patronage?”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol: 34, No: 3, September 2014, s. 200-217.
- Göğüşger, Şevki, Tıkman, Mehmet, *Personel Rejimi*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.
- Gramsci, Antonio, *Hapishane Defterleri*, Çev: Adnan Cemgil, Belge Yayınları, İstanbul, 2007.
- Greenwood, John, Pyper, Robert, Wilson, David, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London, 2002.
- Greer, Patricia, “The Next Steps Initiative: An Examination of the Agency Framework Documents”, *Public Administration*, C: 70, S:1, Spring 1992, s. 89-100.
- Gulick, Luther, Urwick, L. Mooney, James D. vd, *Papers on The Science Of Administration*, Luther Gulick, L.Urwick (ed.) Institute of Public Administration, New York, 1937.
- Güler, Birgül, Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE yayını, Ankara, 1996.
- Güler, Birgül Ayman, “1950’li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmişti?”, *Memleket: Siyaset-Yönetim Dergisi*, C:3, S:7, 2008/7, s.6-28.
- Güler, Birgül, Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.75-127.

- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara, 2009.
- Güler, Birgül Ayman, "Yetki Kanunu 6223-Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlık Üzerine Değerlendirme", 12 Temmuz 2011, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/kararnameler.pdf>, erişim: 22/04/2015.
- Güney, Atilla, "Kapitalizmin Krizi ve Devlet Kuramı: Bob Jessop Üzerine Bir Değerlendirme", *Praksis*, S:9, Kış-Bahar, 2009, s. 357-377.
- Güran, Sait, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1980.
- Harvey, David, *Postmodernliğin Durumu*, (çev: Sungur Savran), Metis Yayınları, İstanbul 2012.
- Hays, Steven W., Sowa Jessica E., "A Broder Look at the 'Accountability' Movement", *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 26, No: 2, June 2006, s. 102-117.
- Hays, Steven W., Byrd Chris, Wilkins, Samuel L. "South Carolina's Human Resource Management System: The Model for States With Decantralized Personnel Structures", *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 171-201.
- Heper, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.
- Heper, Metin, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, İngilizce'den Çev: Nalân Soyarı, Doğubatı Yayınları, Ankara, 2010.

- Hirsch, Joachim, "Fordism and Post-Fordism: The Present Social Crisis and its Consequences", *Post-Fordism and Social Form A Marxist Debate on the Post-Fordist State*, Ed. Werner Bonefeld, John Holloway, Macmillan, London, 1991, s. 8-34.
- Hirsch, Joachim, "From the Fordist to The Post-Fordist State", *The Politics of Flexibility*, Ed. Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielsen, Ove K. Pedersen, Edwar Algar Publishing Company, USA, 1994, s. 67-81.
- Hirsch, Joachim, *Materyalist Devlet Teorisi*, (çev: Levent Bakaç), Alan Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- Husson, Michel, "Düzenleme Okulu: Marx'tan Sosyal Liberalizme Tek Yönlü Bilet Mi?", (Çev. Şükrü Alpagut), *Çağdaş Marksizm İçin Eleştirel Kılavuz*, Yordam Kitap, İstanbul, 2014, s. 176.
- Jessop, Bob, "Regulation Theory, Post-Fordism and the State", *Post-Fordism and Social Form A Marxist Debate on the Post-Fordist State*, Ed. Werner Bonefeld, John Holloway, Macmillan, London, 1991, s. 69-91.
- Jessop, Bob, "Post-Fordism and The State", *Post-Fordism A Reader*, Ed. Ash Amin, Blackwell Publishers, Oxford, UK, 1997, s. 252-279.
- Jessop, Bob, Hegemony, *Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, (Der. Betül Yarar, Alev Özkazanç), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Johnson, Nevil, *Government in the Federal Republic of Germany*, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- Kalkandelen, A.Hayrettin, *Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler*, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1972.
- Kalkandelen, A.Hayrettin, *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro ve Reorganizasyon*, TODAİE Yayını, Ankara, 1976.

- Kansu, Günal, *Planlı Yıllar (Anılarla DPT'nin Öyküsü)*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2004.
- Kantarcıoğlu, Selçuk, *Devlet Personel Rejimi-Nasıldı? Ne oldu?*, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 1977.
- Karadenizli, Kemal, *Gerekçeli Devlet Memurları Kanunu*, Ankara, 1976.
- Karahanoğulları, Onur, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009, s.39-168.
- Karasu, Koray, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayını, Ankara, 2001.
- Karasu, Koray, “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 59, Kasım 2003, s. 2-13.
- Karasu, Koray, “Kamu Yönetiminin Kökenine İlişkin Bir Not” *Kamu Yönetimi Dünyası*, Yıl:5, Sayı: 20, Ekim-Aralık, 2004, s.3-11.
- Karasu, Koray, “İnceleme Alanı Olarak Kamu Örgütleri”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, Yıl:5, Sayı: 19, Temmuz - Eylül, 2004, s. 6 -11.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009, s.169-312.
- Karasu, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, C: 4, S: 11, 2009, s.1-43.
- Kavruk, Hikmet, Cengiz, Hasan, “Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi. İ.İ.B.F Dergisi*, C:5, S:1, 1989, s. 447–485.
- Kavruk, Hikmet, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, VII. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) I.Kitap, 2010, s. 119-142.

- Kayıkçı, Sabrina “643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:47, S:1, Mart 2014, s. 39-41.
- Kazgan, Gülten, *Türkiye Ekonomisinde Krizler (1929-2009) “Ekonomi Politik” Açısından Bir İrdeleme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013.
- Keskin, Nuray Ertürk, (2009), *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*, Tan Yayınları, Ankara.
- Kellough J. Edward, Nigro, Lloyd G. (ed.), *Civil Service Reform in the States*, State University of New York Press, Albany, 2006.
- Kılıçbay, Ahmet, “Personel Kanunu ve İktisadi Kalkınma”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 23/09/1965.
- Kim, Jungin, Kellough, J. Edward, “At-Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 34, No:3, September 2014, s. 218-236.
- Kurmuş, Orhan, *Emperyalizmin Türkiye’ye Girişi*, Yordam Kitap, İstanbul, 2012.
- Küçükömer, İdris, *Düzenin Yabancılaşması*, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1989.
- Lamba, Mustafa, Altan, Yakup, Aktel, Mehmet, Kerman, Uysal., “Sağlık Bakanlığı’nda Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 47, S:1, Mart 2014, s. 53-78.
- Lenin, V. İliç, (2003), *Devlet ve İhtilal*, (Çev: Kenan Somer), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, *Genel Bütçe Kanunları, C: II*, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara, 1992.
- Markantonatou, Maria, “The Ideal-Typical Transition From Fordism to Post-Fordism: A Neopositivist Problem Setting” *European Research Studies*, Volume X, Issue (1-2), 2007, s.119-129.

- Marks, Karl, *Louis Bonaparte'in 18 Brumaire'i*, (Çev: Sevim Belli), Sol Yayınları, Ankara. 2007.
- Marks, Karl, "Critique of Hegel's Philosophy of Right", *Selected Writings*, (der.) David McLellan Oxford University Press, 1977, s.26-35.
- Martin, Denis Saint, *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, New York, 2004.
- McGrath, Robert J. "The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States", *Public Administration Review*, Vol: 73, No: 4, July/August 2013, s. 638-649.
- Mihçioğlu, Cemal, "Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensipleri", *SBF dergisi*, C:XIII, No: 1, Mart 1958, s. 109-116.
- Mihçioğlu, Cemal, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, A.Ü. SBF yayınları, No:82-64, Ankara, 1958.
- Milakovich, Michael E., Gordon, George J., *Public Administration in America*, Wadsworth, Eleventh Edition, Boston, USA, 2013.
- Nigro, Lloyd G., Kellough, J. Edward, "Civil Service Reform in Georgia: A View from the Trenches", *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 117-144.
- Nigro, Lloyd G., Kellough, J. Edward, "The States and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects", *Civil Service Reform in the States*, ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 315-324.
- Noe, Raymond A. *İnsan Kaynaklarının Eğitimi ve Geliştirilmesi*, (Çev. Canan Çetin), Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

- Onar, Sıddık, Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C:1, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.
- Orhun, Hayri, *Türkiye’de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi*, İçişleri Bakanlığı Yayını, R. Zelliç Basımevi, İstanbul, 1946.
- Owen, Barry, “France”, *Comperative Public Administration*, (Ed. J.A.Chandler), Routledge, London, 2000, s. 50-74.
- Ömürgönülşen, Uğur, “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi I” *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 5, S: 1-2, 1987, s. 69-95.
- Ömürgönülşen, Uğur, “Türkiye’de Kadro Rejiminin Gelişimi II” *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, C: 6, S: 1-2, 1988, s. 127-152.
- Ömürgönülşen, Uğur, “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Yayınevi, Ankara, 2009, s.313-412.
- Öngen, Tülin, *Prometheus’un Sönmeyen Ateşi Günümüzde İşçi Sınıfı*, Yordam Kitap, İstanbul, 2014.
- Övgün, Barış, “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Barış Övgün (ed.), AÜ SBF KAYAUM Yayını No: 5, Ankara, 2009, s.145-163.
- Özerkmen, Necmettin, “Geçmişten Günümüze Kamu Çalışanlarının Sendikal Örgütlenmesinde Anayasal ve Yasal Düzenlemeler ve Kamu çalışanlarının Örgütlenme Sorunu” *A.Ü, D.T.C.F Dergisi* Cilt:38, S:12, Ankara,1998, s. 425-444.
- Page, Edward, “From l’Etat to big government”, *Public Employment in Western Nations*, (Ed. Richard Rose) Cambridge University Press, London, 1987, s. 97-126.
- Poggi, Gianfranco, *Çağdaş Devletin Gelişimi*, Çev: Şule Kut-Binnaz Toprak, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991.

- Powell, Norman J., *Personnel Administration in Government*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1956.
- Rainey Hal G., “Reform Trends at the Federal Level with Implications for the States: The Pursuit of Flexibility and the Human Capital Movement”, *Civil Service Reform in the States*, Ed. J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro, State University of New York Press, Albany, 2006, s. 33-58.
- Sabuktay, Ayşegül, *2000’li Yıllarda Türkiye’de Devlet ve Kamu Yönetimi: Mülksüzleştirme Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009.
- Savran, Gülnur, “Althusser, Yapısal Nedensellik ve Teorisizm”, *11. Tez kitap Dizisi* 5, Şubat 1987, s. 164-181.
- Savran, Sungur, *Türkiye’de Sınıf Mücadeleleri Cilt:1 1908-1980*, Yordam Kitap, İstanbul, 2011.
- Savran, Sungur, *Üçüncü Büyük Depresyon Kapitalizmin Alacakaranlığı*, Yordam Kitap, İstanbul, 2013.
- Sayan, İpek, Özkal, *Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2005.
- Sayan, İpek, Özkal, “Sicil Sisteminden Performans Değerlendirmesine”, *Kamu Yönetiminde Yöntem ve Sorunlar*, Ed: Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 521-536.
- Sayan, İpek, Özkal, “Kamu Personel Rejimi Reform Süreci”, *Memleket Mevzuat*, S:12, Haziran 2006, s.4-8.
- Sayan, İpek, Özkal, Güneşer, Aytül, “Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı Üzerine”, *Memleket Mevzuat*, Cilt:2, Sayı:20, Şubat 2007, s.9-14.
- Sayan, İpek, Özkal, “Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 64, Sayı:1, Ocak-Mart, 2009, s.201-245.

- Sayan, İpek, Özkal, Albayrak, Süha, Oğuz, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:44, S.3, 2011, s.141-172.
- Schmidt, Klaus-Dieter, Rose, Richard, “Germany: The expansion of an active state”, *Public Employment in Western Nations*, (Ed. Richard Rose) Cambridge University Press, London, 1987, s. 126.
- Sezer, Yasin, Bilgin, Hüseyin, “Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl: 22, Sayı: 86, Ocak-Şubat 2009, s. 168-187.
- Smith, Martin J., “Reconceptualizing The British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government”, *Public Administration*, C:76, S:1, Spring 1998, s. 45-72.
- Snider, Clayde F., *American State and Local Government*, Appleton Century Crofts, New York, USA, 1950.
- Stahl, O. Glenn, *Public Personnel Administration*, Harper and Row Publishers, Fifth Edition, New York, 1962.
- Şaylan, Gencay, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları, Ankara, 1986.
- Taylor, Frederick Winslow, *Scientific Management (Comprising Shop Management, The Principles of Scientific Management Testimony Before the Special House Committee)*, Harper&Brothers Publishers, New York, 1947.
- T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Dizisi No:2, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.
- Tevhid ve Teadül Kanunları*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Damga Matbaası, Ankara, 1947.
- The World Bank, *Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration*, Washington DC 2002.

- Tortop, Nuri, *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.
- Tortop Nuri, Aykaç Burhan, Yayman Hüseyin, Özer M.Akif, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.
- Tutum, Cahit, *Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1976.
- Tutum, Cahit, “Fulton Raporu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 2, S: 1, Mart 1969, s. 58-79.
- Tutum, Cahit, “Türkiye’de Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:1, S:1, Haziran 1968, s.32-45.
- Tutum, Cahit, “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:3, S:3, Eylül 1970, s.11-29.
- Tutum, Cahit, “Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:7, S:4, Aralık 1974, s.52-72.
- Uler, Yıldırım, “Sözleşmeli Personel-İdari Sözleşmeler”, *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: XXII-XXIII, S:1-4, 1965-1966, s. 215-238.
- Uyargıl, Cavide, Adal, Zeki, Ataay, İsmail D., Acar, Ahmet C., Özçelik, Oya A., Dündar, Gönen, Sadullah, Ömer, Tüzüner, Lale, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:33, S:3, Eylül 2000, s. 15-31.
- Weber, Max, *Sosyoloji Yazıları*, (Çev: Taha Parla), Deniz yayınları, İstanbul, 2008.
- Williams, Gilbert, “Bir Yabancı Uzman Gözüyle Türkiye’de Sınıflandırma Çalışmaları”, *Amme İdaresi Bülteni*, S: 3, Aralık 1965, s.5-6.
- Wilson, George, “The Rise of At-Will Employment and Racial Inequality in the Public Sector”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol: 26, No: 2, June 2006, s. 178-187.

Wilson, James Q., Dilulio, John J., Bose, Meena, *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*, Wadsworth Cengage Learning, Boston, USA, 2013.

Wood, Ellen Meiksins, *Sınıftan Kaçış, Yeni Hakiki Sosyalizm*, (Çev: Şükrü Alpagut), Yordam Kitap, İstanbul, 2011.

Yurtsever, Haluk, *Tarihten Güncelliğe Sınıf Savaşları ve Devlet*, Yordam Kitap, İstanbul, 2013.

Zengin, Ozan, “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar” *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, (Ed. Barış Övgün), A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını – 5, Ankara, Ekim 2009, s.1-41.

Zengin, Ozan, “Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri”, *Mülkiye Dergisi*, C:35, S: 273, 2011, s. 43-54.