



T.C.

**HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ
BAĞLAMINDA KAMU PERSONEL REJİMİNİN
DÖNÜŞÜMÜ VE CUMHURBAŞKANLIĞI
İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Furkan SAİTOĞLU**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Veysel EREN**

Hatay-2020



T.C.

HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ
BAĞLAMINDA KAMU PERSONEL REJİMİNİN
DÖNÜŞÜMÜ VE CUMHURBAŞKANLIĞI
İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Furkan SAİTOĞLU

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Veysel EREN

Hatay-2020

ONAY

FURKAN SAİTOĞLU tarafından hazırlanan “**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ BAĞLAMINDA KAMU PERSONEL REJİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE CUMHURBAŞKANLIĞI İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ**” adlı bu çalışma jüri tarafından lisansüstü öğretim yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği/oyçokluğu ile **SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALINDA YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

.../.../2020

Jüri Üyeleri	İmza
Prof. Dr. Veysel EREN (Tez Danışmanı-Başkan)	
Prof. Dr. Hamza ATEŞ (Üye)	
Dr. Öğr. Üyesi Zehra KURT (Üye)	

Furkan SAİTOĞLU tarafından hazırlanan “**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Bağlamında Kamu Personel Rejiminin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi**” adlı tez çalışmasının yukarıda imzaları bulunan jüri üyelerince kabul edildiğini **onaylarım.**

Doç. Dr. Mustafa Onur KAN
Enstitü Müdürü

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezde yer alan bilgilerin tamamının akademik kurallara ve etik ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Söz konusu kural ve ilkelerin gereği olarak tezde yararlandığım eserlerin tamamına uygun bir şekilde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../2020)

Furkan SAİTOĞLU

ÖNSÖZ

Kamu personel rejimi sürekli değişimler ve dönüşümler geçiren kamu yönetiminin önemli alanlarından biridir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personel rejiminin yaşadığı dönüşümün ortaya konulması, fikişsel zemininden hareketle yeni bir alanın yeni oluşumlarını yapı ve işlevsel açıdan inceleme imkânı bulmak heyecanımı ve ilgimi artırdı. Zira kamu yönetiminin başarısı, kamu personel rejiminin yapısal ve işlevsel olarak sorunlarının giderilmesine bağlıdır.

Hazırlamış olduğum yüksek lisans tezi çalışmasında, yüksek lisans eğitimim boyunca bilgi ve tecrübesiyle bana çok şey katan, cesaretlendiren, teşvik eden tez danışmanım sayın Prof. Dr. Veysel EREN’e desteği ve yardımları için çok teşekkür ederim.

Son olarak bu süreçte ve hayatımın her alanında bana yardımcı olan, tez sürecinde zorlandığım zamanlarda daima yanımda olup manevi anlamda güç veren, başarılarımın gizli kahramanları olan annem Dilek SAİTOĞLU, babam Recep SAİTOĞLU ve kardeşim Caner SAİTOĞLU’na sonsuz teşekkür ederim.

**CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ BAĞLAMINDA KAMU
PERSONEL REJİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE CUMHURBAŞKANLIĞI İNSAN
KAYNAKLARI OFİSİ**

Furkan SAİTOĞLU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2020

Danışman: Prof. Dr. Veysel EREN

ÖZET

Kamu personel rejimi siyaset, idare ve toplumsal unsurların bir yansıması olarak görülmektedir. Kamu personel rejiminin belirlenmesinde birçok farklı yapısal ve işlevsel unsurdan bahsetmek mümkündür. Kamu personel rejimi de ülkeden ülkeye farklılık göstermekte olup yönetim sistemlerinin etkilerini içinde barındırmaktadır. Oluşturulan kamu personel yapısı ve işleviyle birlikte insan kaynağının doğru ve etkin şekilde kullanılması kamu yönetimi ve hizmetlerinin sunumunu da değiştirmektedir. Kamu personel rejiminin amacı da buradan hareketle kamu personelinin yapısal ve işlevsel olarak sorunlu alanlarına çözümler üretmektir.

Bu çalışma, kamu personel rejiminin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle nasıl bir dönüşüm yaşadığını yapısal ve işlevsel bağlamda ele almaktadır. Öncelikle kamu personel rejimi hakkında tanım, tarihsel ve kuramsal süreç, neoliberal politikaların Türk kamu personel rejimine etkisi ile Türk kamu personel rejiminin temel özellikleri ve sorunlu alanları verilmiş, ardından yeni hükümet sisteminin kamu personel rejiminde yapısal ve işlevsel dönüşümleri açıklanmaya çalışılmıştır. Son olarak CBİKO (Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi) literatür çerçevesinde analiz edilerek kamu personel rejimine etkisi sunulmuştur. Çalışmada kapsamlı bir literatür taraması yapılmış ve bu alanda yeterli çalışmalar olmaması nedeniyle elde edilen verilerin literatüre katkı sunması hedeflenmiştir.

Anahtar Kelimeler

Kamu Personel Rejimi, Üst Düzey Kamu Yöneticileri, Kamu Personeli, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi

TRANSFORMATION OF THE PUBLIC PERSONNEL REGIME IN THE CONTEXT OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT AND PRESIDENTIAL HUMAN RESOURCES OFFICE

Furkan SAİTOĞLU

Department of Political Science and Public Administration, Master Thesis, 2020

Supervisor: Prof. Dr. Veysel EREN

ABSTRACT

The public personnel regime is seen as a reflection of the political, administrative and social elements. It is possible to mention many different structural and functional elements in determining the public personnel regime. The public personnel regime also differs from country to country and contains the effects of the management systems. The provision of Public Administration and services changes with the proper and effective use of human resources of the public personnel structures and functions created. The aim of the public personnel regime is to produce solutions to the structural and functional problem areas of public personnel.

This study deals with the structural and functional context of how the public personnel regime has undergone a transformation with the Presidential government system. Public personnel regime is primarily about the definition, historical and theoretical process, with the influence of the neoliberal policies of the Turkish public personnel regime and problem areas given the basic features of the Turkish public personnel regime, then the new government system structural and functional transformations are discussed in the public personnel regime. Finally, CBIKO (Presidential Human Resources Office) has been analyzed within the framework of the literature and its effect on public personnel regime has been presented. The study carried out a comprehensive literature review and, due to the lack of adequate studies in this area, it was aimed that the data obtained would contribute to the literature.

Keywords

Public Personnel Regime, Senior Public Managers, Public Personnel,
Presidential System Of Government, Presidential Office Of Human Resources

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
ABSTRACT	II
İÇİNDEKİLER.....	III
TABLolar VE ŞEMALAR LİSTESİ	VII
KISALTMALAR.....	VIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU PERSONEL REJİMİNİN KAVRAMSAL, TARİHSEL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ	5
1.1. KAMU PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE...5	
1.2. KAMU PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ TARİHSEL ÇERÇEVE.....	8
1.3. KAMU PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ KURAMSAL ÇERÇEVE.....9	
1.3.1. Platon’un Kamu Personel Rejimine Bakışı.....9	
1.3.2. Aristoteles’in Kamu Personel Rejimine Bakışı.....9	
1.3.3. Cicero ve Gramsci’in Kamu Personel Rejimine Bakışı.....9	
1.3.4. Hobbes’un Kamu Personel Rejimine Bakışı.....10	
1.3.5. Hegel’in Kamu Personel Rejimine Bakışı.....10	
1.3.6. Weber ve H.Kelsen’in Kamu Personel Rejimine Bakışı.....10	
1.3.7. Marksist Yaklaşımın Kamu Personel Rejimine Bakışı.....11	
1.3.8. Yusuf Has Hacib, Nizamülmülk ve İbn-i Haldun’un Kamu Personel Rejimine Bakışı.....11	
1.4. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ.....12	
1.4.1. Türk Kamu Personel Rejiminin Tarihsel Gelişimi.....12	
1.4.2. Türk Kamu Personel Rejiminin Temel Özellikleri.....15	
1.5. NEOLİBERAL POLİTİKALARIN TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ.....18	
1.6. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR.....24	

1.6.1.Yapısal Sorunlar.....	24
1.6.2. İşlevsel Sorunlar.....	25
1.6.2.1. Sınıflandırma Sorunu.....	26
1.6.2.2. Liyakat Sorunu.....	26
1.6.2.3. Kariyer Sorunu.....	27
1.6.2.4. Tarafsızlık Sorunu.....	27
1.6.2.5.Güvence Sorunu.....	28
1.5.2.6. Ücret ve Emeklilik Sorunu.....	29
1.6.2.7. Eğitim Sorunu.....	30
1.6.2.8. Sorumlulukları Yerine Getirememe Sorunu.....	31
1.6.2.9. Planlama Sorunu.....	31
1.6.2.10. Mevzuat Sorunu.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN KAMU PERSONEL REJİMİ BAKIMINDAN GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER.....	34
2.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ.....	35
2.2.YAPISAL DÖNÜŞÜM.....	40
2.2.1. Devlet Personel Başkanlığı.....	42
2.2.2. Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE).....	45
2.2.3. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü.....	47
2.2.4. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü.....	49
2.2.5. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü.....	50
2.2.6. Strateji ve Bütçe Başkanlığı.....	51
2.2.7. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi.....	55
2.3. İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM.....	56
2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Diğer Düzenleyici İşlemlerin Etkisi.....	57

2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı Kamu Personeli ve Yerel Yönetimlerde Kamu Personeline Yönelik Değişiklikler.....	65
2.3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının Kamu Personel Yapısı.....	65
2.3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Yerel Yönetim Kamu Personeline Yönelik Değişiklikler.....	69
2.3.2.2.1. Genel Olarak Yerel Yönetimlerde Kamu Personel Yapısı..	69
2.3.2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Personel Rejimi ve Sorunları.....	70
2.3.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimler Personel Yapısına Getirdiği Yenilikler.....	73
2.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Getirdiği Değişiklikler.....	77
2.3.3.1. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişiklik Öncesi Hukuki ve Teknik Düzenlemeler.....	77
2.3.3.2. 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Getirilen Değişiklikler.....	79
2.3.3.3. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Getirdiği Yenilikler.....	83
2.3.3.4. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Bürokrasiye Etkisi.....	84
2.3.3.5. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Siyaset – Bürokrasi İlişkisine Etkisi.....	86
2.3.3.6. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Kamu Hizmetlerine Etkisi.....	87
2.3.3.7. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Hesap Verilebilirlik ve Denetim İlişkisine Etkisi.....	88

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. CUMHURBAŞKANLIĞI İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ VE KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ	92
3.1. ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI.....	92

3.2. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ.....	92
3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ.....	93
3.3.1. KURULUŞ YAPISI VE PERSONELLERİ.....	94
3.3.2. FİNANS KAYNAKLARI	105
3.3.3. KAMU PERSONEL REJİMİNDE KARIYER MERKEZİ ROLÜ VE ETKİSİ.....	106
3.4. GERÇEKLEŞTİRİLEN ETKİNLİKLER VE PROJELERİN KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ.....	109
3.5. KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE YORUMLAR.....	116
3.5.1. CBİKO Mali Yapısı ve Bağımsızlığı	116
3.5.2. CBİKO Personeli	117
3.5.3. CBİKO Kurumsal Yapısı ve Teşkilatlanması	118
3.5.4. CBİKO Gelecek Projeksiyonu	119
GENEL SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	120
KAYNAKÇA.....	126

TABLÖLAR VE ŞEMALAR LİSTESİ

TABLÖLAR

Tablo 1: Yerel Yönetimler Memur ve Sözleşmeli Personelinin Sayısı.....70

ŞEMALAR

Şema 1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Kurumları.....41

Şema 2: Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Organizasyon Yapısı.....101

Şema 3: Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Politika Üretme Sürecinde
Etkili Unsurlar.....109



KISALTMALAR LİSTESİ

DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
CBİKO	: Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
AYM	: Anayasa Mahkemesi
YYGM	: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
OECD	: Birleşmiş Milletler ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu

GİRİŞ

Kamu personel rejimi genel anlamda değerlendirildiğinde siyaset ve yönetim anlayışı çerçevesinde şekillenen, kamu personelinin teknik, hukuki, ekonomik ve idari bütün işlemlerini düzenleyen yapı olarak tarif edilebilir. Bu bakımdan kamu personel yapısı bünyesinde kurumsal oluşumlar ve işlevsel düzenlemeler yapılmaktadır. Bütün düzenlemeler ister istemez siyasi ve idari politikaların etkisiyle kamu personeline ve kamu personel rejimine yansımaktadır. Her ne kadar ülkeden ülkeye kamu personel rejimleri farklılıklar gösterse de politika oluşturma veya uygulama noktasında bu ülkeler arasında benzerlikler de görülmektedir.

Kamu personel rejimi, ülkelerin insan kaynağının doğru ve etkin kullanılması konusunda ve siyasi-idari başarı ölçütü olarak önemli görülmektedir. Ayrıca kamu personelinin başarısı kamu hizmeti sunumunda kendini göstererek gerek toplumsal gerekse siyasi kazanımlar elde etmenin bir aracı olmaktadır.

Kamu personel rejimi sadece siyasi ve idari etkiden değil aynı zamanda ekonomik ve toplumsal faktörlerden de etkilenmektedir. Başka bir deyişle, kamu personel rejimi devletin, özel sektörün ve uluslararası kurumların politika anlayışları çerçevesinde oluşturulan karmaşık bir yapıdadır. Her ülkenin kendi iç dinamiklerinin farklı olması kamu personel rejimini de farklılaştırmaktadır. Böylece sorunlu alanlar ortaya çıkmakta ve bu sorun alanlar için değişik çözüm arayışları geliştirilmektedir.

Kurumsal oluşumların da kamu personel rejiminde çözüm olarak ortaya çıktığı bilinmektedir. Kurumsal yapılar kamu personel rejimlerinde önemli görevler üstlenmektedir. Öte yandan kurumsal değişimler diğer ülke uygulamalarındaki gibi oluşturulup sonrasında kendine has bir yönetim anlayışı bağlamında etkinlikte bulunmaktadır. Tabii ki kamu personeline yönelik kurumların kamu personel politikalarını etkileyen, yönlendiren, danışma görevleri üstlenen, uyumsuzluk konularını çözme konusunda etkili olduğu bilinmektedir. Ancak neticede siyasi unsur kendisini kurumsal yapıda göstermektedir. Burada kamu personelinin ilgilendiren kurumların politika oluşturma ve uygulama sürecinde katkısının olup olmadığı, sürece ne ölçüde etkili olduğu önemli bir soru olup çalışmanın gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Bunun yanında kamu personel rejiminin işlevsel yönünün, kamu personel rejiminin sorunlu alanlarını çözme noktasında etkinliği önemli bir başka konudur. Çünkü yapısal dönüşümün tek başına bir anlam ifade etmesinde işlevsellik unsuru da

gereklidir. Kamu personel rejimi hem yapısal hem işlevsel unsurları barındıran bütüncül bir süreçtir. Bundan dolayı her iki unsurun yönetim, siyasi ve ekonomik yapıdan bağımsız olması düşünülemez. Kamu personel rejiminin yönetim sistemince şekillenerek kamu personelinin yapısal ve işlevsel dönüşümünü de beraberinde getirmesi bu çalışmayı önemli kılmaktadır.

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda Türk siyasi tarihi açısından önemli bir adım atılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adı verilen bu sistemle birlikte Cumhurbaşkanı'na yürütme organını tek başına kullanma yetkisi verilmiştir. Bu yetkinin verilmesinde geçmiş siyasi bunalımlar, ekonomik istikrarsızlıklar, vesayet odaklarının demokrasiye ve bürokrasiye müdahaleleri, kamu yönetimi ve personel rejimindeki aksaklıklar gibi temel konularda yaşanan hadiseler sonucunda oluşan tikanıklıkların giderilmesi ve idare alanında hızlı karar vermenin önemini artırması etkili olmuştur. Güçlü ve eski bir bürokrasi geleneğine sahip olan Türkiye'nin yeni sistemle nasıl bir değişim ve dönüşüm yaşayacağı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personel rejimi sürecinin nasıl gerçekleşeceği de önemli bir konu haline gelmektedir.

Türkiye'nin siyasi tarihinin en önemli değişikliği kabul edilen "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ni konu edinen birçok çalışma bulunmaktadır. Ancak bu çalışmalar incelendiğinde yeni hükümet sisteminin kamu personel rejimine yansımaları yapısal ve işlevsel anlamda değerlendiren çok az çalışma bulunmaktadır.

Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personel rejiminde yaşanan değişimin ne ölçüde olduğu, katkısının olup olmadığı, yapısal ve işlevsel dönüşümün düşünsel temelinden hareketle değerlendirilmesi gerekliliği doğmuştur. Ayrıca daha önce yapılan çalışmalardan farklı olarak bu çalışma, devletin kariyer merkezi olan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisini (CBİKO) analiz ederek literatürde yer alan eksikliğin giderilmesine katkı sunmaktadır. Türk kamu personel rejiminde yeni olan bu Ofis'in kamu personel rejimine yansımaları, insan kaynağı alanında ne gibi değişiklikler getirdiği, kamu personel süreçlerine politika oluşturma ve uygulama noktasında ne gibi katkıları olacağının bilinmesi gereksinimi ortaya çıkmıştır.

CBİKO'nun seçilmesindeki temel neden, kamu personel rejimi içinde yeni oluşturulması, detaylı ve kapsamlı bir organizasyon yapısı ile etkinlikleri, ayrı bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulması ve internet sitelerine erişimin rahat olması ifade edilebilir.

Çalışmanın amacı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu personel rejiminin ne gibi dönüşümler yaşadığını ve kamu personel rejimindeki dönüşümün nasıl olduğunu ortaya koymaktır. Ayrıca dönüşümün olumlu ve olumsuz nitelikleri hakkında değerlendirme de bulunarak kamu personel politikalarına ve bilimsel çalışmalara katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Çalışmanın dört temel sorusu bulunmaktadır. Bunlar:

1. Hükümet sistemi ile kamu personel rejimi arasında bağlantı var mıdır?
2. Neoliberal yaklaşımların kamu personel rejimine etkisinin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bağlamında değerlendirilmesi gerekir mi?
3. Yeni hükümet sisteminin kamu personel rejimine yapısal ve işlevsel etkisi nasıl olmuştur?
4. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin kamu personel rejimine etkisi var mıdır, varsa ne ölçüde etkilidir? Şeklinde sorular olup, bu sorulara yanıt aranmıştır.

Çalışma, kamu personel rejimi ve Türk kamu personel rejimi hakkında teorik çerçevenin verildiği birinci, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu personel rejimine yapısal ve işlevsel bağlamda dönüşümün nasıl olduğunun sunulduğu ikinci ve son bölüm olarak ise Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin kurumsal yapısı ve etkinlikleri hakkında bilgilerin verildiği üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu personel rejiminin tanımı, tarihsel ve kuramsal çerçevesi çizildikten sonra, Türk kamu personel rejiminin tarihsel gelişimi, temel özellikleri, neoliberal politikaların yansımaları ve Türk kamu personel rejiminin sorunlu alanları ortaya konulmuştur. Böylece yeni hükümet sisteminin kamu personel rejimi açısından anlaşılması, yaşanan değişimlerin temellendirilmesi sağlanmak istenmiştir.

İkinci bölümde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu personel rejimine etkileri, getirdiği yenilikler yapısal ve işlevsel anlamda değerlendirilmiştir. Sistemin genel yansımaları verildikten sonra yapısal dönüşüm başlığı altında yeni oluşturulan ve lağvedilen kurumlara değinilmiş, akabinde işlevsel dönüşüm başlığında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve diğer düzenleyici işlemlerin etkisi, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilat personel yapısındaki değişim ile yerel yönetim personel rejiminin sorunlu alanları ve nasıl bir değişim yaşadığı belirtilmiştir. Başlığın son bölümünde üst düzey kamu yöneticiliğine getirdiği değişiklikler ve etkileri kapsamlı olarak verilmiştir.

Son bölümde kamu personel rejimi tarihinde ilk defa oluşturan CBİKO'nun kuruluş ve personel yapısı, finans kaynakları, kamu personel rejimine kariyer merkezi olarak rolü ve gerçekleştirilen faaliyetlerin kamu personel rejimine etkisi CBİKO'nun sunduğu veriler, faaliyet raporlarından, yasal mevzuatlardan, istatistiklerden, haber yazılarından ve diğer belgelerden faydalanılarak belirtilmiştir. Böylelikle bütün bu veriler çerçevesinde CBİKO'nun kapsamlı bir şekilde analizi ve değerlendirmesi yapılmıştır. Çalışma, genel bir değerlendirme ile sonlandırılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU PERSONEL REJİMİNİN KAVRAMSAL, TARİHSEL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu personel rejimi siyaset ve idare bağlamında şekillenen önemli bir yapıdır. Kamu personel rejimi kavramsal açıdan kamu yönetiminin yansıması ve kamu personelinin ilgilendiren hukuksal oluşum olarak ifade edilmektedir. Tarihsel süreçte ise kamu personel rejimi farklı devletlerde farklı uygulamalar içinde varlığını devam ettirmiştir. Bu yüzden çalışmanın bu bölümünde kamu personel rejiminin kavramsal, tarihsel ve kuramsal çerçevesi ortaya konulmaktadır. Türk kamu personel rejiminin tarihsel gelişimi, özellikleri ve bilhassa neoliberal politikaların etkisinden yola çıkarak sorunlu alanların belirlenmesi amaçlanmıştır.

1.1. KAMU PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu personel rejimini açıklamadan önce personel sözcüğünün tanımlanması daha doğrudur. Personel kişi, insan anlamında “person” kelimesine “-nel” ekinin getirilmesiyle oluşturulmuştur (Keçeli Erciyas, 2013: 58). Personel kavramı Türkçe orjinli bir kelime değil (Ayman Güler, 2005: 9-12) Fransızca kökenli bir kavram olup Türkçeye girmiştir. Kayar (2016; 1-4)’a göre kamu personeli bir hizmet ya da faaliyeti kurum ya da kuruluş adına gerçekleştiren bireylerdir. Kamu personeli kavramı geniş bir kavram olup en üst düzeyden en alt kademeye kadar herkesi kapsamaktadır (Ayman Güler, 2005: 63).

Kamu personel rejimi kamu yönetimi alanının içinde yer alan ve hizmet sunan personelleri bütünleştirme, yönlendirme ve yönetme mekanizmasıdır. Bu çerçevede kamu personel rejimi devletin sorumluluğunda verilen hizmeti sunan kamu personelinin uyacağı politikalar, normlar ve yöntemlerin tümüdür. Kamu personel rejimi yapısal ve işlevsel öğeleri içinde barındırır. Ülkenin politik ve ekonomik yapısı ile bu öğeler arasında bağlantı olduğu unutulmamalıdır (Keçeli Erciyas, 2013: 60-61). Başka bir tanımda, personel rejimi bir kuruluşun insan kaynaklarına bakan yönüdür. Personel rejimi, kurumsal hedeflerin etkin şekilde sunulabilmesi için nitelikli kişilerin sağlanması ve faydalanılmasına katkıda bulunan kurumsal faaliyetler sürecidir. Bu bağlamda danışma hizmeti, politika belirleme ve yöntemlerini geliştirme ve personel özlük işlemlerini yapma gibi temel fonksiyonları vardır. Kamu personel rejimi, kamu hizmetlerini sunmakla yetkili kamu kurum ve

kuruluşlarının personellerinin hizmete alınması ve hizmetin niteliklerine göre faydalanılması için şart olan işlemleri içermektedir. Kamu personel rejiminin konusu, kamu kurumlarının personel problemleri ve kamu hizmetine insan kaynağının temin edilmesi ile bu kaynağın en etkin biçimde kullanılmasının teknikleridir. İlaveten kamu personel rejimi yapısal (sınıflandırma, ücret yapısı, birimler ve normlar...) ve işlevsel (insan kaynağı temini, hizmete alma, eğitim...) öğeleri içeren bir süreç olarak da ifade edilmektedir. Kamu personel rejimi bakımından insan kaynağı sorunu, insan kaynağının tespiti ve hizmet içi eğitim aracılığıyla etkinliğinin artırılması konuları da bu aşamada önemlidir. Kamu personel rejimi, kamu personelinin hizmete alınması ile başlayan ve hizmetinin sona ermesine kadar olan süreci ifade eder. Yani kamu hizmeti koşulu ile kamu personel rejiminin menfaatlerini ortak noktada buluşturmayı sağlar. Kamu personel rejimi güncel bir araştırma konusu olup akademik çalışmalarda eksikliklerine yer verilmiştir (Kayar, 2016: 1-4).

Personel rejimi, yönetimin insan kaynağını ifade eder. Yönetimin etkinliği veya etkinsizliği personelle ilgilidir. Görüldüğü üzere kurumun en verimli biçimde hizmet sunulabilmesi için personel rejimi oldukça önemli rol oynamaktadır. Bunu sağlamak niceliksel ve niteliksel özelliklerin tespit edilmesi ve etkin personelin işe alınması ve hizmet içinde geliştirme gibi unsurlarla yapılması gerektiğini ortaya koymaktadır (Tortop, 1999: 10-11). Kamu personel rejimi, devletin sorumluluğu altında yürütülecek olan hizmetlerin insan faktörünü oluşturmasından dolayı oldukça önemlidir. Kamu personel rejimi, insan ile kamu hizmeti arasında bağlantıyı sağlayan normların, yöntemlerin ve etkinliklerin tümüdür (Acar, 2009: 8). Özetle, kamu personel rejimi kamu yönetimi ve kamu personeli ilişkisinin hukuksal durumunu ifade etmektedir (Eren ve Eken, 2007: 173).

Kamu personel rejimi ile ilgili yapılan tanımlamalar oldukça fazladır. Kamu personel rejimi, yapısal ve işlevsel etkenleri barındıran bir süreçtir. Sınıflandırma, ücret yapısı, kamu personelinin ilgilendiren birimler ve normlar yapısal etkenlerdir. İşlevsel etkenler ise, insan kaynağı temini, personel seçme ve yetiştirme, etkinliklerini ölçme gibi konulardır. Yapısal ve işlevsel etkenler birbirleriyle yakın bir ilişki içindedir. Kamu personel rejiminin konusu ise, kamu kurumlarının personel problemleri olup kamu kurumlarının insan kaynağının temin edilmesi ve en etkin şekilde faydalanma teknik ve kurallarını içerir (Tutum, 1979: 10-11). Diğer bir tanımda ise; kamu personel rejimi, personelin temin edilmesi, nasıl yönetilmesi,

hangi ilkelere dayandırılmasının nasıl sağlanacağı, değişimin nedenleri gibi sorulara cevap arayan bir kamu yönetimi alanıdır. Personel rejiminin odak noktası, kurumlarda çalışan personellerin temini ve kurum hedefleriyle nasıl uyumlaştırılacağına yönetilmesi problemleridir. Kamu personel rejimi hukuki unsurları ve insan kaynağı unsurlarını içinde barındırır. Kamu personel rejimi en geniş tanımla, kamu yönetiminin alt dalı olup, tüm devlet kurum ve kuruluşlarında gerek merkezi gerek yerel bütün kademelerde, atamayla kişisel olarak hizmet sunan ve farklı istihdam sınıflandırmalarında çalışan mekanizmanın tümüdür (Ayman Güler, 2005: 9-12; 45-51).

Personel yönetiminin özünde insanın olması ve insanı yönetimin temeline oturtması her şeyden önce yönetim kavramına değinmeyi önemli hale getirmektedir. Yönetim, belirlenmiş hedeflere ulaşılması konusunda ortak gayretlerin yönlendirilmesidir. Yönetim etkinliklerinin kamu alanındaki yansıması kamusal mal ve hizmet üretimi şeklindedir. Bu kamusal hizmetlerin yürütülmesinde en önemli etken insan kaynağıdır.

Yönetim kavramı açık niteliği nedeniyle dış etkenlerden etkilenebilmektedir. Sosyal, iktisadi, politik ve kültürel yapıda meydana gelen değişimler yönetim sistemini ve alt dalı personel sistemini de etkilemektedir. Kamu personel yönetimi, kamu hizmeti veren kurumların personelini ve bu personeller ile kurum arasındaki bağı ortaya koyar. Kamu personel yönetiminin konusu, kamuda personel temininin nasıl olması gerektiği, ne şekilde kullanılması ve nasıl daha fazla verimli hale getirilmesinin kurallarını ve tekniğini ortaya koymak ve uygulamaktır. Personel yönetiminin kurallar ve tekniklerini bu bağlamda değerlendirildiğinde, mesleğe alma, seçme, sınavlar, atama işlemi, sınıflandırma, ücretlendirme, ödüllendirme, hizmet içi eğitim, disiplin ve emeklilik işlemleri teknik boyutta değerlendirilmelidir. Kurallar ise personel yönetiminin daha disipline olmuş şekilde işlerlik kazandırılması amacıyla ücret ve istihdam politikaları oluşturup liyakat ve eşitlik temellerinde objektif bir konuma kavuşturulması anlamına gelmektedir. Bu noktada kamu personel yönetimi, devletin sorumlulukları çerçevesinde yerine getirmek zorunda olduğu hizmetleri sunan personelin uyması gereken kurallar ve teknikler kapsamıdır. Etkili bir kamu hizmetinin sunulmasında önemli unsur kamu personelidir. Etkin bir kamu hizmeti verme amacı da nitelikli bir kamu personel rejiminin oluşturulmasına bağlıdır. Kamu personel sisteminin niteliklerinin artırılması yönetsel, ekonomik, toplumsal bir gelişmeyi de beraberinde getirir (Canman, 2000: 1-5).

Kavramsal açıdan kamu personel rejimi ve insan kaynakları yönetimi olgusu ile ilgili karmaşık bir durum söz konusudur. Şu hususa değinmekte fayda vardır: Bazı kaynaklarda personel rejimi ve insan kaynakları kavramı aynı anlamda kullanılmıştır. Bazı kaynaklarda ise personel rejimi ve insan kaynakları yönetimi arasında farklılıklar olduğu belirtilmektedir. Kamu personel rejimi daha çok çalışan kamu personeline yönelik, sabit ve katı kurallara dayalı bir durumken, insan kaynakları yönetimi personel temini noktasında ihtiyaçlarla ilgili bir kariyer anlayışı şeklindedir. Kamu personel rejimi katılımcı ve hizmetleri doğrudan gerçekleştiren personeli temel alırken, insan kaynakları yönetimi daha geniş perspektifle beşeri unsuru sağlayan bir çizgidedir. İnsan kaynakları yönetimini, bireyi ön plana koyan, danışma ve personel kaynağı sağlama çerçevesinde değerlendirmek daha doğrudur (Can ve Diğerleri, 2005: 4-5; 25). Kamu personel rejimi ve insan kaynakları yönetimi kavramları arasında benzerlikler olduğu kadar farklılıklarında olduğunu söylemek mümkündür.

1.2. KAMU PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ TARİHSEL ÇERÇEVE

Kamu personel rejimi tarihsel anlamda kökenleri Eski Yunan devletlerine dayanmaktadır. Kamu personeli kavramı çağdaş bir kelime olup, Eski Yunanlılar kendine has şekilde tabir etmişlerdir (Özkal Sayan, 2005: 24; 26). Ayrıca Eski Mısır'da kralın emri altında, kamu hizmetleri sunmak amacıyla yetiştirilmiş görevlilerce atanan ve istenildiğinde tekrar kral tarafından görevinden alınan bir kamu personel yapısı vardır. Çin'de kamu personel rejimi, kamu personelinin üç sınıfa ayrıldığı, yarışma sınavı ile işe alındığı, tümünün merkezi yapı tarafından görevlendirildiği ve yine bu yapıya karşı yükümlükleri olduğu bir rejim idi. Eski Yunan'da kamu personeli olma hakkı herkese verilmemiş olup kurayla belirlenirdi. Ayrıca herhangi bir ücret almayıp hatta sorumluluklarını yerine getirmezse para cezası alan ve yine de popülerliği dolasıyla talebi oldukça fazladır. Eski Roma'da ise kamu personeline bilgiye önem verilmesi, görevin babadan oğula geçmesi ve ücretlerin fazlalığı gibi unsurlardan ötürü hem talep fazla hem de kamu personel sayısı yüksektir. Ortaçağ ve sonrası ise kamu personeli hükümdarın kölesi konumunda olup hükümdar tarafından seçilen ve görevden alınan bireylerdir. Bizans döneminde, kamu personel rejiminde üçlü bir sınıflandırma ve çok etkin bir merkezi yapı bulunmaktadır. Kamu personeli döneminin güçlü kişileridir (Aykaç, 1997: 43-54).

1.3. KAMU PERSONEL REJİMİ İLE İLGİLİ KURAMSAL ÇERÇEVE

Kamu personel rejimine yönelik düşünürlerin bakış açıları ve bazı yaklaşımları benimsediği görülmektedir. Bu yüzden kamu personel rejiminin tarihsel ve kuramsal gelişimi anlamak amacıyla Batı’da, Doğu’da ve modern dönemde nasıl görüldüğüne değinmek gerekir.

1.3.1. Platon’un Kamu Personel Rejimine Bakışı

Kamuda herkes başarılı olduğu işi yapmalıdır. Platon devletin geleceği için üst yöneticiye ayrı bir önem vermektedir. Yöneticilerin bilgi ve deneyime sahip düşünürler gibi olmasını savunur. Bunun yanında yöneticilere bunun karşılığında maddi ve manevi bir karşılık verilmesini istemektedir. Yöneticilerin başarılı bir eğitim almış olması gerektiğini ifade eder. Kamu personelinin en önemli niteliği bilgisidir ve verilen kararları doğrudan yapmasıdır. Baktığımızda Platon, üst düzey kamu personeline ayrı bir önem vermiştir. Kamu hizmeti eğitilmiş, asil ve zengin bir tabaka tarafından sunulmalı, önemsiz görülen kamu hizmetleri ise fakir gruplar tarafından kurayla verilerek sunulmalıdır (Özkal Sayan, 2005: 27-33).

1.3.2. Aristoteles’in Kamu Personel Rejimine Bakışı

Kamu hizmetini gerçekleştirmek için vatandaşların eğitilmiş olması gerektiğini ve kamu hizmetine önem gösterdiğini ifade etmektedir. Kamu personeli kamu hizmetini sunarken lazım olan eğitimi de alarak uzmanlaşması gerektiğini belirtir. Kamu personelinin denetlenmesi konusuna önem vermektedir. Kamu personelinin temel değerlere sahip ve ayrıca kamu personelinin ailesel ve dini inançları da önemlidir. Kamu hizmetlerini işe layık ve yetenekli kimseler yapmalıdır (Özkal Sayan, 2005: 33-37).

1.3.3. Cicero ve Gramsci’in Kamu Personel Rejimine Bakışı

Kamu personeli kamu yararı amacı gütmeli, eşitlik ilkesine uygun davranmalıdır. Kamu personeli, devletin bir yansıması olduğunu unutmamalıdır. Kamu personeli şahsi ikbal ve menfaatlerini bir kenara bırakarak hizmetine yoğunlaşmalıdır. Kamu personeline yönelik disiplin uygulamalarında adaletli olunmalıdır. Kamu personelinin eşitlik ilkesinden taviz vermemesi bugün bile varlığını sürdüren eşitlik ilkesi açısından önemlidir. Bakıldığında bütün bu nitelikler kamu personeline önem verildiğini göstermektedir (Özkal Sayan, 2005: 40-41).

Gramsci’ye göre her yeni devlet şekilleri yeni kamu personeline ihtiyaç duyduğu gibi her devletin kendine özgü kamu personel problemi ve düzenleme şekilleri bulunmaktadır (Albayrak, 2015: 24-25). Ülkeler benzer şekilde hükümet

şekilleriyle de kendine uygun olan kamu personel rejimini benimseyerek kamu personeline yönelik değişiklikler yapabilir.

1.3.4. Hobbes'un Kamu Personel Rejimine Bakışı

Hobbes' a göre kamu personeli, devleti temsil eden hangi devlet şekli olursa olsun hâkim olan idare tarafından görevlendirilen bireylerdir. Kamu personeli tanımlaması içinde kamu personelinin unsurlarını barındırmaktadır. Bu tanımlama kamu personelinin hâkim olan idareye ortak etmektedir. Ayrıca Hobbes, asli kamu hizmetini sunan kamu personelinin sınıflandırma yoluna gitmiştir (Özkal Sayan, 2005: 71-72).

1.3.5. Hegel'in Kamu Personel Rejimine Bakışı

Hegel, kamu personelinin evrensel bir konuma yerleştirmiştir. Ona göre, kamu personeli eğitim almış üst tabaka kişilerden oluşmaktadır. Hegel'e göre, kişi ve kamu hizmetinin bütünleştirilmesi önemlidir. Hegel kamu personel rejimi için liyakat ilkesine değinmektedir. Fakat Hegel kamu personelinin alınmasında nesnel olunamayacağını da belirtir. Çünkü kamu personelinin nitelikleri ve kabiliyetleri göz önüne alınsa da sonuç olarak hükümdar karar vermektedir. Hegel kamu hizmetinde şahsi menfaatlerden uzak, hakkı koruyan ve kibar davranma şekli kamu personelinin iyi bir eğitim görmesiyle olacağını da söylemektedir. Hegel'e göre kamu personeli önemlidir. Kamu hizmetlerinin etkin veya etkin olmaması kamu personelinin sorumluluğuna bağlıdır (Özkal Sayan, 2005: 76-80).

1.3.6. Weber ve H.Kelsen'in Kamu Personel Rejimine Bakışı

Weber'in değindiği kesim ve bürokrasi üzerinden açıkladığı memurlardır. Memurluğu bir meslek olarak görür ve şartları da iyi bir eğitim görmesi ve hizmete alınmak için normlara dayalı sınavlardan başarılı olmasıdır. Kamu personelinin özgür bir konumda görmektedir. Ona göre, memurlar saygı ve itibar noktasında toplumda bir karşılık görmek isterler. Ayrıca memurun gayesi hizmet içinde kariyer ilkesinden faydalanmaktır. Weber memurluğu hayat boyu sürekli bir uğraş olarak görmektedir. Memurun sorumluluklarının çerçevesi nettir, çerçeve kanunla belirlenmiştir (Özkal Sayan, 2005: 80-83).

H.Kelsen'e göre, kamu personeli sorumluluğu altına verilen kamu hizmetine düzenleyici işlemlerle yetkili makamca getirilmiştir. Ona göre, sürekli olarak bu hizmeti belirli bir ücretle yaparlar. Kamu personeli bir bakıma devletin şahsileştirilmesidir. Bu doğrultuda kamu personeli ve devletin birbiriyle bağlantılı olduğu sonucu çıkmaktadır (Özkal Sayan, 2005: 86-88). Öte yandan genel anlamda

bakıldığında, kamu personel rejiminin temel ilkelerinden olan kariyer ilkesinin biçimlendirilmesinde, Hobbes, Hegel ve Weber'in kamu personeli ile ilgili düşünceleri önemli olup, kariyer ilkesi bu düşünceler etrafında ilerlemiştir. Tarihsel bakımdan 19.ve 20.yy kamu personel rejiminin temel yaklaşımında liyakat ilkesinin esas alındığı, devamlı kamu hizmeti ve güvence ilkesinin temel olacağı bir kariyer düzeni olmalı düşüncesi bulunmaktadır (Güneşer Demirci, 2009: 10-14).

1.3.7. Marksist Yaklaşımın Kamu Personel Rejimine Bakışı

Bu yaklaşıma göre kamu personel rejimi kapitalist anlayış neticesinde ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu anlayışın kamu personelinin siyasi ve toplumsal zeminde belirli bir konuma getirdiği ifade edilmiştir. Kapitalist düzende kamu personeli toplumun her kesiminden temin edilmektedir. Ancak alınan kişilerin personel rejiminde sayıca üstün olma ve üst düzey görevlere getirilme imkânı oldukça düşüktür. Bu bağlamda personel rejiminde eşitsizlik temelli bir anlayışın olduğuna vurgu yapılmaktadır (Aykaç, 1997: 97-98).

1.3.8. Yusuf Has Hacıb, Nizamülmülk ve İbn-i Haldun'un Kamu Personel Rejimine Bakışı

Kutadgu Bilig'de değinilen önemli bir konu hizmetin layık olana verilmesi yani liyakat ilkesine vurgu yapıldığı görülmektedir. Başka bir konuda, belirli mevkilerde olan kamu personelinin yerine yenilerinin eğitilmesidir. Ayrıca eserde kamu personelinin vatandaşla yakın olması ve sosyal rahatsızlıkları gidermek için çaba göstermesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Nizamülmülk'te ise, kamu personeli hükümdarın emrinde olup “gumaştegan” olarak isimlendirilmiştir. Kamu personeli devlet diye ifade edilmiştir. Kamu personelinin devletle bütünleştiği görülmektedir. Kamu personeli gücünü devletten almaktadır. Ayrıca burada kamu personelinin bağlı kalması şart olan genel normlarda bulunmaktadır. Ayrıca kamu personeline hizmet karşılığı maaş ödenmektedir. Kamu personeli için dindar ve asil olma koşulları vardır. Dini normlara bağlılık hizmete girmede önemli bir aşamadır. Ayrıca hizmet için alttan mutlaka kişiler eğitilmeli ve kimseye ayrıcalık tanınmamalıdır. Hizmet layık olana verilmeli anlayışı hâkimdir (Özkal Sayan, 2005: 41-56).

İbn-i Haldun ise kamu personelinin hükümdarın yanında devlet idaresinde ona yardım eden kimseler olarak tanımlamıştır (Özkal Sayan, 2005: 58).

1.4. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ

Türk kamu personel rejimi günümüze kadar önemli gelişim seyri göstermiştir. Özellikle Osmanlı kamu personel rejiminin merkeziyetçi yapısı Tanzimat ile birlikte liberal karaktere bürünmüştür. Cumhuriyet'in ilanı ile kamu personel rejiminde liberal çizgide hareket edilmiş ve sorunlu alanlara çözümler geliştirilmiştir. Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde Türk kamu personel rejiminin tarihsel gelişimi, özellikleri, bilhassa neoliberal politikaların etkisi ve bu etkiden yola çıkarak sorunlu alanlar ortaya konulmaktadır.

1.4.1. Türk Kamu Personel Rejiminin Tarihsel Gelişimi

Eski Türk devletlerinde personel rejimi ile alakalı farklı faaliyetlerin olduğu tarihsel metinlerden görülmektedir. Türk kamu personel rejimi tarihinde ilk yazılı metin Kanunname-i Ali Osman'dır. Bu kanunnamenin görevlendirme ve kamu personelinin özlük bilgileriyle ilgili olduğu belirtilmektedir (Kılıç, 2007: 32-33). Osmanlı kamu personel rejiminde, o dönem tüm yönetimlerde olduğu gibi padişaha bağlılık başlıca unsurdur. Kul sistemi çerçevesinde memurun hizmete girmesinden hizmetle bağlantısının kesilmesine kadar süreçte padişah etkilidir. Kamu personeli padişaha sadakatle bağlı olmak zorundadır. Merkezi bir biçimde üst düzey kamu personelinin atanması klasik dönem merkeziyetçi yapısını oluşturan bir etkidir. Osmanlı'da kapitalizm gelmeden kamu personel rejiminin sembolü olan Enderun okulunun kapatılması liberal kamu personel rejiminin temel şartlarından olan maaş sistemine geçilmesi kamu personel rejimindeki dönüşümü göstermektedir.

Tanzimat dönemine kadar olan süreçte, Osmanlı Devleti'ndeki kamu personel rejimine baktığımızda, padişahın son derece etkin olduğunu söylemek mümkündür. Üst düzey kamu personeli ve kamu personeli eğitmek için kurulan devşirme sistemi veya kul düzeni gibi yapılar padişaha bağlılığın niteliğini göstermektedir. Buradan anlaşıldığı üzere kamu personel rejimi tamamen padişaha sıkı sıkıya bağlı olup, kamu personelinin her sürecinde etkin rol oynamaktadır. Tanzimat sonrası dönemde, devlete yeni bir şekil verme hamlesi vardır. Bu durum kamu personel rejiminde Batı ülkelerinde aynı zamanda başlayan kapitalist bir yapının oluşturulma amacıyla yeni düzenlemeler yapılmaya çalışılmasından anlaşılmaktadır. Bu düzenlemelerden başlıcaları; nizamnameler çıkarılması, kamu personeline niceliksel sınırlamalar getirilmesi, hizmete girişte bazı kriterlerin uygulanması, kamu personeline idari yaptırımlara karşı güvence sağlanması ve bilhassa kamu personel rejiminde kapitalist yapının oluşması 1838 yılında bütün kamu personeline maaş

uygulamasının getirilmesi olmuştur. Görüldüğü üzere Tanzimat Fermanının sonucu ortaya çıkan liberal hürriyetler direkt kamu personeline güvence ve devamlı olarak hizmeti sürdürme imkânı vermiştir. Tanzimat dönemi sonrasında kamu personel rejimini ilgilendiren başka bir olgu, Batı tarzı eğitim kuruluşlarının oluşturulmasıdır. Kamu personelinin eğitilmesi, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim süreçlerine dâhil olarak nitelikli personel oluşturma gayretinin sonucudur. Bir başka değişimi 1856 yılında Islahat Fermanının tüm vatandaşların kamu hizmetine girme hakkının olduğunu belirtmesi, kabiliyet ve özelliklerinin haricinde herhangi bir ayırımın olmayacağını beyan eden ifadeleri oluşturmaktadır. Bu gayretlerin sonucunda yavaş yavaş ilerleyen kapitalist kamu personel rejimi oluşturma süreci 1876 yılında Kanun-u Esasi ile toplu bir görünüm almıştır. Kurumsal düzenlemeler ve bütçe tekniklerinin değiştirilmesi kamu personel rejiminin temelini oluşturma çabalarını göstermektedir. Kanun-u Esasi bağlamında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan bazıları, kamu personel rejiminin nizamnamelerle düzenlenmesi ve liyakat ilkesine yer verilmesidir. Kanun-u Esasinin yanı sıra Maaşat Kararnamesi, Harcırah Kararnamesi ile 1881 Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi çıkarılmıştır. 1881 kararnamesi devlet memurları ifadesine yer vermiş olup tüm devlet memurlarını içeren ve düzenleyen bir özelliğe sahiptir. Ayrıca 1881 Kararnamesiyle Osmanlı'da ilk defa tüm kamu personeli için emeklilik sistemi ve emekli sandığı kurulmuştur. 1896 yılında oluşturulan üyeleri doğrudan padişah tarafından seçilen ve doğrudan padişaha bağlı olan Memurini Mülkiye Komisyonu, kamu personel rejimini koordine etme ve merkezileştirmenin aracı olarak kamu personel rejimini idare eden bir kurum olmuştur. Bu kurumun İngiliz kamu personel rejimindeki İngiliz Memur komisyonu gibi hareket etmesi Batı kamu personel rejiminin uygulanmaya çalışıldığını göstermektedir (Aslan, 2005:211-237).

Osmanlı son döneminde kamu personel rejiminde hizmet alımında güvence ilkesinin yoksun oluşu ön plana çıkmaktadır. Yönetimin hizmete alma ve hizmetten çıkarma konusunda geniş bir yetkisi vardır. Bu çerçevede Cumhuriyetle birlikte kamu personel rejiminin tümüyle yeniden ele alınması yönünde gayretler gösterilmiş ve bu doğrultuda kamu personeline bir düzen çizmek için reformlar gerçekleştirilmiştir (Acar, 2009: 89). Cumhuriyet dönemi kamu personel rejiminde liberal kamu personel rejiminin kurulmasını 1920-1929 ve 1929-1945 arasında incelemek gerekir. 1920-1929 yılları arasında kurulan liberal kamu personel rejimi Osmanlı Devleti'nden devralınmıştır. Cumhuriyet ilanı sonrası kamu personel

rejiminin yeniden düzenlenmesi 1924 Anayasasıyla başlar. Burada kamu personel rejimine yönelik temel ilkeler liberal karakterdedir. Daha sonra “1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu” ve “1927 yılında çıkarılan 1108 sayılı Devlet Memurları Maişatının Tevhit ve Teadülüne Dair Yasa” ile Cumhuriyet döneminin kamu personel rejiminin sınırları belirlenmiştir. 1929-1945 yıllarında kamu personel rejimi batılı kapitalist toplumlarda benimsenen bir rejim haline gelmiştir. 788 sayılı yasada kamu personeli kavramında dört temel özellik söz konusudur. Bunlar, kamu personeline devlet hizmeti verilmesi şartı, sicile kayıtlı olması, bütçeden maaş alması ve kamu personelinin maaşla faaliyette bulundurulmasıdır. Ayrıca 788 sayılı yasayla kamu kurumlarına personel alma kurumlara verilmiştir. Yasa nitelikleri belirtme konusunda çok net değildir. 1939’a kadar da sınav ilkesi geçerli olmamıştır. Memurin yasasında kamu personeli güvencesi liberal etkiden dolayı esnek yapılandırılmıştır. Memurin yasasında ilerleme, kıdem ve üstün görüşüne bırakılmıştır. Liberal kamu personel rejimi etkisiyle Batı uygulamasından farklı olarak kamu personelinin alttan etkili bir biçimde birleşmesi mümkün olmamış, merkezi otorite baskın rol oynamıştır. Yani kamu personel rejiminde kamu personel örgütleri etkili bir unsur olamamıştır. 1945-1965 yıllarında, 1949 yılında Emekli Sandığı yasası, 1952 yılında da kamu personelinin eğitimi ve yetiştirilmesi amacıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. TODAİE’nin kurulmasıyla hizmet içi eğitim kurumsallaşmıştır. Daha sonra 1965 yılında Devlet Memurlar Kanunu (DMK) ile Fordist kamu personel rejimi oluşturulmuştur. Bu bağlamda, kamu personeli güvencesi ilkesinin aşındırılmaya çalışılması 1926’da benimsenen liberal kamu personel rejimi özelliğinin neticesidir. Burada belki de en önemli kurumsal düzenleme 1960’da kurulan Devlet Personel Başkanlığı (DPB)’dir. Başbakanlığa bağlı olan kurum personel rejiminin genel yönetiminden sorumlu olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından beri sorumlu kurum Maliye Bakanlığı olmuştur. 1960’da kurulan DPB kamu personel rejiminin yeniden oluşturulması çalışmalarını sürdürmüştür. Bunun devamında çıkarılan 624 sayılı Devlet Personel Sendikaları Yasası ve 657 sayılı DMK ile kamu personel rejimi iyileştirilmeye çalışılmıştır. 657 sayılı yasada daha sonra yapılan düzenlemelerle dört tür sınıflandırma kabul edilmiştir: memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler. Ayrıca DMK; sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkesi üzerine kurulmuştur. Görüldüğü üzere 657 sayılı yasa güçlü bir kamu personeli yapısı oluşturmuştur (Aslan, 2005: 246-283).

Diğer yandan 1945-1960 arası, yabancı uzmanların raporları kamu personel rejiminin kötü işleminin nedenlerini belirterek, var olan problemlere çareler üretmeye çalışmış ve kamu personel rejiminin tekrar yapılandırılması ihtiyacını ortaya koymuşlardır. Kamu personel rejimine yönelik olarak raporların belirttiği hususlarda; işlevsel sorunlar olduğu, iktisadi etkisizliğe neden olduğu, karmaşık bir yapı söz konusu olduğu, hizmet sınıflandırmalarının olmaması ve buna bağlı olarak sınıflandırma kanunu çıkartılması, ücret yapısındaki adaletsizlik ve yetersizlik olması, liyakat ilkesine bağlı kalınması gerekliliği ve merkezi bir kamu personel dairesinin oluşturulması düşünceleri yer almıştır (Sarıdilek, 2017: 33; 35). 1965-1983 yılları arasında kamu personel rejimi göstergeli ücret sistemini benimsemiştir. 1970 yılında hizmet sınıflandırması 8'e çıkarılmış, 16 derece ve 9 kademe düzeni oluşturulmuştur. 1975 yılında üç istihdam türüne "geçici personel" de eklenmiş ve 2 hizmet sınıfı (mülki idare ve milli istihbarat) eklenerek sınıf sayısı 10 olmuştur. Gösterge ve katsayılar da bu dönem içinde değişikliklere uğramıştır (Öztürk, t.y.: 13-15). İlaveten bu dönemde 657 sayılı yasada 1970 yılında yapılan değişiklikle devlet memuru-belediye memuru ayırımına da son verilmiştir (Kayar, 2016: 35-36).

1980 Sonrası Dönemde; Türk kamu personel rejimi için 1980 yılı değişimin ekonomik altyapısıyla alakalı önemli düzenlemelerin yapıldığı ve esnekliğe doğru bir eğilimin olması bakımından son derece önemlidir. Yine bu dönemde 1982 Anayasası 1999 yılı Anayasa değişikliği özelleştirme uygulaması kamu personel rejimini dolaylı etkilemiştir. 1982 yılında Personel rejimi komisyonu, kamu personelinin konumunu sağlamlaştırma, ücret yapısını düzenleme ve başka iyileştirme çabalarına girişmiştir. Ancak başarı düzeyi çok sınırlı kalmış ve istenilen düzeye ulaşılamamıştır. 1980'li yıllardan sonra neoliberal politikaların etkisiyle yaşanan değişimlerin yansıması olarak görülen 2005 yılında Kamu Personel Yasası Tasarısı bu konuda önemli kanıtlar sunmaktadır. Örneğin, sözleşmeli personel uygulamasına, tam ve kısmi zamanlı çalışmalara değinilmiştir. Diğer bir husus ise, kurumların hizmet içi eğitimlerinin kendisi değil, dışarıdan hizmet yoluyla satın alınmasıyla karşılanması gerektiğidir. Bu bağlamda kamu personel rejiminin piyasaya açılması ve etkisizleştirilmesi hedeflenmiştir (Acar, 2009: 102-116).

1.4.2. Türk Kamu Personel Rejiminin Temel Özellikleri

Türk kamu personel rejiminin özelliklerini ortaya koymak için öncesinde Osmanlı dönemi kamu personel rejiminin özellikleri belirtilmelidir. Osmanlı kamu personel sınıflandırmasının temel özellikleri, personel bazlı kariyer (rütbe)

sınıflandırmasıdır. Sınıflandırma açısından Tanzimat ve Islahat düzenlemeleriyle ortaya çıkan liberal anlayışa uyum sağlama amaçlanmıştır. Osmanlı devletinde gerçekleşen kamu personel rejimi değişimi Batı ile aynı dönemde olmuştur. Cumhuriyetle beraber personel sınıflandırılması üzerinde durulmuş olup personel rejimi kariyer sistemi üzerine inşa edilmiştir. Osmanlı'dan miras alınan ve Cumhuriyet boyunca genel özellikler; dörtlü bir yapı olması (askeri-adli-akademik-sivil), merkezi-yerel personel mekanizması ayrımı, genel yasa dışında farklı meslek alanlarının özel yasalarla yapılandırılmış olması temel özelliklerdendir. Ülkemizde kamu personel rejimi, kariyer sisteminde yükselen bir yapıdadır. Türkiye kamu personel rejimi birey temelli kariyer (rütbe) mekanizmasını uygulamaktadır (Ayman Güler, 2005: 193-194;211-213).

Canman (2000:285-286) ise Türk kamu personel rejiminin özelliklerini kısaca:

- ✓ Kanunlarla ve düzenleyici idari işlemlerle oluşturulması,
- ✓ Güvenceli ve sert bir yapıya sahip olması,
- ✓ Kamu personel rejimi hukuksal denetimi özel normlara dayalı olması,
- ✓ Kamu personel rejiminin salt bir ücret düzeni olduğu düşüncesi,
- ✓ Kamu kurum ve kuruluşlara dışarıdan kamu personeli temin etme merkezi sınava bağlı olmasına rağmen bu alanda gerekli deneyimin oluşmaması ve kurumların da bu konuda geri durması şeklinde ifade etmektedir.

Bu sayılan özelliklerin yanında kamu personel rejiminin özelliklerini sıralamak gerekirse; kamu personel planlaması, personel temini ve seçme, personelinin başarısını artırması beklenen etkinlikler, ücretlendirme yapısı, kariyer ilkesi, disiplin türleri, haklar ve yükümlülükler gibi özellikleri kapsadığı görülmektedir. Fakat içeriklerinin tam doldurulmaması ve karışık olması, uygulamadaki eksiklikler ve dengesizlikler kamu personel rejiminin mevcut yapısını ortaya koymaktadır (Can ve Diğerleri, 2005:6-7). Kamu personel rejiminin önemli görülen özelliklerinden biri de atanmış (bürokrat) ve seçilmiş (siyasetçi) arasındaki ayrımın sınırlarının fazla olmamasıdır. Eskiden bu ayrım daha net iken artık iç içe geçmiştir. Gelişmiş ya da gelişmekte olan birçok ülkede kamu personel rejimi oldukça büyük ve karışık bir yapıdadır. Ülkemizde kamu personel rejimi, sürekli yukarıda oluşturulup aşağıya doğru inen, bireylerin sürece dâhil olmadığı bir yapıdadır. Görüldüğü üzere kamu personel rejimi merkezi idarenin etkisindedir (Çevik, 2007: 146;162). Türk kamu personel rejiminde hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim ile kamu personeline eğitim

veren kurumların varlığı (Talat Arslan, 2005: 118) merkezi idare kontrolünde gerçekleşmekte olup bakanlıkların hizmet birimlerince yürütülmektedir.

Kamu personel rejiminin etkin yapısında sınıflandırma, kariyer, liyakat ve tarafsızlık gibi bazı ana ilkeler söz konusudur. Mevcut personel rejiminin nitelikleri hakkında bu ilkelerden yola çıkılarak bir fikir edinmek mümkündür. Kamu personel rejimi yöntem ve uygulamaları bu ilkelerle değer kazanmaktadır (Tutum, 1979: 18). 1965 yılında 657 sayılı DMK, Türkiye’de kamu personeli rejiminin temel mevzuatı olmuştur. Yasada birçok değişiklik olmasına rağmen bazı ana ilkeler hep var olmuştur. 657 sayılı yasanın çıkarılma amacı, kamu personelinin hizmet şartlarını, özelliklerini, atanma ve eğitilmelerini, kariyer süreçlerini, hak ve yükümlülüklerini, ücret yapısını ve diğer işlemlerini belirtmek için çıkarılmıştır. İfade edilen ilkelerden ilki 657 sayılı yasa ile uygulanmaya başlayan sınıflandırma ilkesidir. 657 sayılı yasada rütbe sınıflandırması sistemi söz konusudur. Sınıflandırma kamu personelinin özelliğine ve mesleklerine göre kategorileştirmektedir. Osmanlı Devleti’nden devralınan ve Cumhuriyetle de var olan diğer ilke kariyer ilkesi; belirli nitelikleri olan, objektif normlar çerçevesinde kendi bölümünde uzmanlaşan hizmet sınıflarını ifade etmektedir. Bu ilkenin amacı, nitelikli bireyleri kamu hizmetine alma ve onlardan faydalanmaktır. Liyakat ilkesi kamu personel rejiminde kesinlikle taviz verilmemesi gerekli olan bir ilkedir. Liyakat bir hizmeti layığıyla yapabilme kudretidir. Liyakat kamu personel rejiminin bütün süreçlerinde olan etkin ve rasyonel bir personel rejimi oluşturmayı hedefleyen bir ilkedir. Liyakat ilkesi politik kayırmaları ve ayrımcılığı kabul etmeyen bir anlayışa sahip olup temelinde adalet, eşitlik ve tarafsızlık olan bir ilkedir. Anayasa’da ifade edildiği üzere, kamu hizmetinin gerektirdiği özelliklerden farklı bir özellik aranmaması önemlidir. Cumhuriyet döneminin kamu personel rejiminin temel özelliği, yasal seviyede ana ilke olarak Memurin Yasası’ndan itibaren kayırma düzenini kabul etmemesi, liyakat ilkesini, politik tarafsızlığı ve kariyer ilkesini kabul etmesidir. Türkiye gerek anayasal düzeylerde gerekse kanuni düzeylerde hep liyakat ilkesine yer vermiştir (Kayar, 2016: 89-107). İlaveten amacı sadece kamu yararına hizmet edilmesini sağlamak olan tarafsızlık ilkesi ile Anayasaya ve yasalara bağlılığı esas alıp başka hiçbir şeye sadakat gösterilmeyeceğini belirten sadakat ilkesine de 657 sayılı yasada yer verilmektedir (Sarıdilek, 2017: 21- 22). Ayrıca Türk kamu personel rejiminde hizmete alınma kurumsaldır. Aylık ve ücretler sınıf ve dereceye göre belirlenmiştir. Memurluk, sosyal güvenlik ilkesini benimsemiştir. Hiyerarşi temelini benimsemiştir

(Yalçın, 2011:7-8). Ülkemizde kamu personeline dönük özlük düzenlemelerinin olması bir güvence durumu oluşturmuş ayrıca sert bir kamu personel rejimine neden olmuştur. Kamu personelinin hukuki açıdan denetimi normlarla sağlanarak kamu personel hukukunu ortaya çıkarmış, ülkemizde merkezi, yerel ve iktisadi teşekkülleri barındıran bütüncül bir yaklaşım sergilenmiştir (Altın, 2014: 8-14). Öte yandan Türk kamu personel rejiminde genellikle memurluk sınıfı esas alınmıştır. Kamu personel rejiminde 657 sayılı DMK kapsamında üç temel istihdam çeşidi (memur, sözleşmeli personel ve işçi) bulunmaktadır (Kılıç, 2007: 67). Kamu personel rejimi, modern insan kaynakları yönetiminde olan personel katılımının sağlandığı, performans denetimine tabi tutulan, liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulandığı ve personelin kabiliyetlerinin kullanılmasına imkân tanıyan bir yapıda değildir (Kaya, 2016: 16). Bu yüzden kamu personel rejimi etkin bir yapıya kavuşamamış ve kamu personel rejiminin sorunlu alanları genişlemiştir. Kamu personel rejiminin liyakat ve kariyer ilkesi temelinde oluşturulması oldukça önemlidir.

1.5. NEOLİBERAL POLİTİKALARIN TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ

Neoliberal etkilerden biri, kamunun yapısını daraltma sonucu olarak kamu politikaları ve kamu personel rejiminin oluşumuna katılımı azaltarak küresel bir ekonomik etkinlik kazandırmaktır. Neoliberalizmin diğer bir etkisi de kamu personel rejimini küreselleşme karşısında güçlü kalabilmesi için etkin ve nitelikli bir kamu personel rejimini mecbur kılmasıdır. Bu etkinlik ve nitelik unsuru kamu personel rejiminde yapısal ve işlevsel bir düzen oluşmasını sağlamaktadır. Bu şekilde oluşan kamu personeli halka hizmet noktasında kamu çıkarını muhafaza etmeyi ilke edinmektedir (Polatoğlu, 2003: 59-60). Neoliberal politikaların etkisiyle kamu personel rejiminde reform arzusu artarak yayılmıştır. Bu bağlamda, bilgi edinme, etik sözleşme, performans değerlendirme, sözleşmeli personel gibi esnek yapının oluşturularak tarif edilen kamu personel rejiminin etkin olacağı ifade edilmektedir. Neoliberal politikaların kamu personel rejimini insan kaynakları olarak dönüştürmesinin nedeni insan kaynağını maddi ve manevi bir sermaye olarak gören anlayıştır. Neoliberal anlayışın kamu personeli üzerine amacı, insan kaynağının arzusunu maksimum seviyeye çıkarmaktır. İnsan kaynağını sermaye olarak gören neoliberal anlayışın bu amacıyla sınırlı olmayıp aynı zamanda personelin bütün yetkinliklerini ortaya koymasına olanak sağlamak ve bundan faydalanmaktır.

Neoliberal politika etkisinin insan kaynağı arzusuna katkı sağlayarak yetkinliğinin artmasına imkân verebilmesi de önemlidir.

Neoliberal politikaların etkisiyle, iktisadi ve sosyal yapısının değişmesi ile kamu personel rejiminin esnek bir anlayışa doğru kayması amacı ortaya çıkmıştır. Bu amaç, kamu personel rejiminde neoliberal düzenlemeleri içeren bir süreçtir. Bu sürecin yansımalarıyla kamu personel rejimi ilke ve uygulamaları tartışılmaya başlanmıştır. Yeni anlayış, kamu personel rejimini neoliberal ilkeler çerçevesinde bütünleştirmeye çalışmıştır. Neoliberal politikaların etkisi, kamu personelinin güçlü yapısını kırarak özel kesim karşısında etkisiz konuma getirerek özel kesim şartlarına bağlı bir kurumsal ve yapısal benzerlik sağlamaktır. Bakıldığında, kamu personelinin özel kesim normları karşısında etkisinin kırılması, kapsamının küçültülmesiyle kamunun neoliberal anlayış içinde sosyal işlevinin de değiştiğini göstermektedir (Ayman Güler, 2005: 15-75). Bu değişimlerin kamu personelinin etkilemesi kaçınılmazdır. Kamu personel rejimi durağan bir yapıda olmayıp, bireyleri yönetsel sürece dâhil eden dinamik bir yapı olma özelliği kazanmıştır. Bu durumun oluşması neoliberal politikaların etkisiyle değişen koşulların kamu personelinin de sürece dâhil ederek personel temini, kamu personelinin geliştirilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda neoliberal politikalarla hizmet alanının büyümesi personel yönetimini insan kaynakları yönetimine doğru yakınlaştırmıştır. İnsan kaynakları yönetimi anlayışı yaklaşımı “birey” unsurunu kurumun merkezine alan, bireyi en önemli faktör olarak gören yaklaşımdır. İnsan kaynakları yönetimi, personel yönetimini birey odaklı yorumlamaktadır. Bireyin etkinliğinin artırılması kadar yöneticilerin, bireylerin kabiliyetlerini artırma ve yararlanmasında gerekli niteliklere sahip olması da önemlidir. Ancak kamu personel rejimi neoliberal politikaların etkisiyle istenilen dönüşümleri gerçekleştiremediği için insan kaynakları yönetimi kavramı bir alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü her iki kavramın da ayrımları özünde değil sadece farklı bakış açılarından ibaret olduğu görülmektedir. Neoliberal politikaların üzerinde durduğu ilkelerin bireyci yaklaşımda olması, kamu personel rejiminden beklenen reaksiyonu bu doğrultuda vermesini istemektedir. Bu durumu siyasi yönetim sisteminden ve uygulamalarından bağımsız düşünmek yanlış olabilmektedir (Canman, 2000: 61-64).

Liberal kamu personel rejimi, Tanzimat dönemiyle oluşmaya başlamıştır. Cumhuriyetin ilan edilmesiyle Osmanlı’dan devralınan kamu personel rejimi yeniden oluşturulmuş ve Batı kapitalist toplumlarının kamu personel rejimlerinin ve 1876

sonrası Osmanlı Devleti'nde uygulanan kamu personel rejiminin etkileri görülmektedir (Kayar, 2016: 6-9). Türkiye'de kamu personel rejiminin neoliberal yansımalarında dış faktörlerin desteği etkili olmuştur. Birleşmiş Milletler ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) raporlarında Türk kamu personel rejimine yönelik birçok çıkarımda bulunulmuş ve çözüm önerileri sunulmuştur. Aynı şekilde Uluslararası Para Fonu (IMF) kamu personel rejimlerine dönük kamu personeli niceliksel (personel sayılarının ve ücretlerinin azaltılması) ve niteliksel (emeklilik sisteminin yapılandırılması ve performans ölçümlemesi gibi) kriterleri uyum programlarına almıştır. Avrupa Birliği'nin kamu personel rejimi bakımından isteği, yasalar çerçevesinde hizmete alınma ve yükselmelerin insan kaynakları anlayışına dayalı uzmanlaşmış bir kamu personel rejiminin oluşmasıdır (Karataş, 2009: 32-44; Acar, 2009: 73).

1949-1959 yılları planlı döneme geçilmeden önce kamu personel rejimine yönelik pek çok yabancı ve yerli raporlar yazılmıştır. 2. Dünya savaşının sona ermesiyle personel rejiminin tekrar yapılandırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu yabancı raporlara bakıldığında genel olarak kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin aksayan yönlerinin, liyakat ilkesine önem verilmesi gerektiği, kamu personel rejiminin karışık, sınıflandırma ve ücret yapısında açıklık ile dengenin sağlanması ayrıca genel bir kamu personel yasası ve personel dairesi kurulması yönünde tavsiyeler içerdiği yönündedir. Bu yabancı raporların kaleme alınmasında Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların etkisinin olması liberal anlayışın kamu personel rejimine yansımaya yol açmıştır. 1960-1980 yılları arası planlı dönemde ise, yine yabancı ve yerli raporlar hazırlanmıştır. OECD ve Uluslararası Kalkınma Örgütüyle koordineli olarak hazırlanan raporlar ve bazı uzmanlarının DPB'de danışma hizmeti vermesi liberal politikaların kamu personel rejiminde etkisini göstermektedir. 1980'li yıllar sonrasında kamu personel rejimi, neoliberal politikalar ve devletin daraltılması görüşlerinden etkilenmiştir. Kanun hükmünde kararnamelerle sözleşmeli personel kadrosu ön plana çıkarılmaya çalışmıştır. Bu durumun oluşması dünya çapında neoliberal politikaların ağırlık kazanmasıyla sözleşmeli personelin yaygın bir istihdam şekli olduğudur (Kayar, 2016: 9-20). Böylece kamu personeli performansı ve hizmeti arasında bir bağlantı oluşturulmuştur (Kılıç, 2007: 32). Ayrıca kamu personel rejimindeki reform arzusu bağlamında liberal anlayışla modern bir kamu personel sistemi kurmak, kamu-özel kesimi bir araya getirmek, devamlı bir değişim ve Amerika Birleşik Devletleri

(ABD) benzeri bir Devlet Personel Dairesi oluşturmak temel esasları üzerinedir (Ayman Güler, t.y.: 47-48).

Diğer bir konu Türkiye’de kadınların kamu personeli olarak hizmete alınması, Batı’da olduğu gibi liberal politikaların benimsenmesiyle aynı çizgide ilerlemiştir. Bu liberal etkiler aşama aşama gerçekleşmiştir. Osmanlı’nın Tanzimat dönemiyle liberalizm bütünleşmesiyle kadınlar sınırlı ve belli alanlarda çalışmış ve kadınlara maaş verilmesi Tanzimat dönemiyle olanaklı hale gelmiştir. Daha sonra Cumhuriyetin ilanıyla kadınların kamu personeli yapılması Memurin Kanunuyla yapıldığı dönem olmuştur. 1924’te Anayasal olarak kadın erkek eşitliği benimsenmiştir. Memurin yasasında da belirtilerek önünde herhangi bir engel olmadığı ifade edilmiştir. 1980 yılları sonrası neoliberal politikaların etkisinin yoğun olduğu ve kamu hizmetine alınmadaki eşitlik politik hürriyet olarak algılanmıştır.

Bir başka neoliberal etki ise, 1980’li yıllardan sonra sözleşmeli personel statüsünün yaygınlaşmasıdır. Buna temel dayanak ise 657 sayılı yasada istisnai statü olarak düzenlenmiş olan sözleşmeli personel kısmı olmuştur. 1980 sonrası dönemde neoliberal politikaların etkisiyle istisnai olan bu istihdam biçimi yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda güçlü kamu personel rejimi etkisi azaltılarak sistemin esnek bir yapıya kavuşması ve sözleşmeli personel statüsünün geniş bir alana yayılması söz konusu olmuştur (Kayar, 2016: 52-53; 61). Memurluktan sözleşmeli personel uygulamasına geçilmesi, ücret yapısı performans temelli olması, kamu personel rejimi yapısını esnekleştirme anlayışı hâkimdir (Ayman Güler, 2004: 16). Neticede bugün kamu personel rejiminde önemli dönüşümler olmaktadır. Bu dönüşümlerin nedeni neoliberal politikalar ve bu politikaları pratiğe sokma gayretleridir. Memurluğun yapısı zayıflatılırken, sözleşmeli personellik yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Kamu personelinin güvence ilkesi yok edilmeye çalışılmaktadır. Bunun yanında performans ölçümleme gibi yöntemlerin kullanılması ve ücret düzeninin buna uygun yapılmaya çalışılması hiyerarşik olarak üste bağımlı olmaya sebebiyet vermektedir (Özkal Sayan, 2005: 102-103). Öte yandan neoliberal etkilerden diğeri, özel ve kamu sektörü arasında geçirgenliğin olmasıdır (Tortop, 1999: 24). Bu sayede özel sektörde görev yapan kişinin kamu kesimine dâhil olmasıyla kamu-özel alanının sınırları da ortadan kalkmaktadır. Günümüzde özellikle üst düzey kamu yöneticiliği alanında görevlendirmelerde bu tarz yönelimler bulunmaktadır.

Neoliberal dönemin etkisi ayrıca kamu personelinin maaş yapısına da yansımıştır. Bilhassa en üst kamu personeli ile en alt kamu personeli arasındaki maaş farklılığı ve makasın çok açık olması kamu personel rejiminin liberal yansımaları gösterir. Bu liberal yansıma kendisini emeklilik sisteminde de göstermektedir. 1949 yılında Emekli Sandığı Kanunu toplumsal risk ve emeklilik şartları bakımından dönemin liberal anlayışını ortaya koymaktadır. 2000 yılından sonra Emekli Sandığı ile bütün kamu personeli aynı çatıda toplama, emeklilik sistemini sermaye çevrelerine sunma ve emeklilik şartlarında değişiklik yapma gibi gayretler gösterilmiştir. Ayrıca liberal politikaların kamu personel rejimine başka bir yansıması, emeklilik sisteminin ekonomik kaynağı için kamu personelinin belli yüzdelerde yapılan kesintileridir. Dönemler itibarıyla farklı yüzdelerde uygulanmış (1929-1945 arası uygulanmamış) olsa da neoliberal politikaların etkisini en çok gösterdiği 1980 yıllarında bu kesintiler rekor seviyelere ulaşmıştır (Aslan, 2005: 203;205-207). 1980 sonrasında kamu personel rejiminde iyileştirme çabaları, devletin etkisini, uygulamalarını ve bunun kapsamını genişleterek kamu personel rejimini neoliberal politikalar bağlamında değiştirmeyi amaçlamıştır. Kamu personel rejimini iyileştirme gayretleri, kamu personel sorunlarına çare aramanın yanında, kamu hizmetini ve kamu personeli yeniden anlamlandırma fikrinde neoliberal politikalarla etkilenildiğini göstermektedir. Bu gayretlerin temelini, kamu personel fazlalığının düşürülmesi, sözleşmeli kamu personeli uygulamasının artırılması ve çalışma koşullarının esnek ve performans odaklı ücret yapısı oluşturmaktadır. Neoliberal anlayış kamu personel rejiminde verimlilik unsurunu ön plana çıkarmıştır. Kamu personel rejiminin bu anlayış çerçevesinde bu değişimden etkilenmemesi oldukça güçtür (Eren ve Eken, 2007: 173-174;177-180).

Kamu personel rejimi yönetim anlayışına göre biçimlendirilmektedir. 1970'lere kadar egemen anlayış fordist kamu personel rejimi, devamında 1980'li yıllardan sonra post-fordist kamu personel rejimi olmuştur. Bu ikisi arasındaki ayrım kamu personel rejimini daha anlaşılır kılmaktadır. Fordist kamu personel rejimi 1965 yılında 657 sayılı DMK ile başlamıştır. Fordist kamu personel rejiminde 1961 Anayasası kadar 1960 yılında kurulmuş olan DPB'nin de katkısı olmuştur. DPB ile kamu personel rejiminde Maliye Bakanlığı'yla ortak bir yapı olmuştur. Post-Fordist kamu personel rejimi de 1982 Anayasasıyla beraber Uluslararası kurumların destekleriyle benimsenmiştir. IMF anlaşmaları, Dünya Bankasının mali destekleriyle kamu personel rejimi esneklik kazanmıştır. Bu doğrultuda kamu personel rejiminde

maaşlarda kısıtlamalar, iş gücü şartlarının farklılaştırılması, liberalleşmenin yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Fordist kamu personel rejiminin esası, statü kurallarına dayalı olmasıdır. Oysa Post-Fordist kamu personel rejimi ise güvence ilkesinden yoksun ve sözleşmeli bir yapıdadır. Fordist yapıda, kamu personel rejimi daha normlara bağlı, düzenlilik ilkesi ile personellerinin eğitiminde, ücretlerinde bütüncül bir uygulama varken, Post-Fordist yapıda ise kamu personel rejimi sözleşme esasına dayalı hale getirilmekte, kamu hizmetleri sermayeleştirilmekte, performans kriteriyle rekabete açık hale getirilmekte ve parçalı biçimde kendisini göstermektedir (Keçeli Erciyas, 2013: 63- 65).

1980-2005 yılları esnek kamu personel rejiminin kurulmasında bazı temel unsurlar söz konusudur. Birincisi kamu personeli rejimini daraltma ve rejimi esnek hale getirme sürecidir. Bir başka unsur ise, sözleşmeli personel yapısının yerleştirilmeye çalışılmasıyla daha piyasa odaklı bir yapıya bürünmesidir. Diğer bir durum ise bu süreçlerin hiçbirinde kamu personelinin katkısının ve eleştirisinin olmamasıdır. Bu bağlamda baktığımızda neoliberal politikaların kamu personel rejiminde esnek bütünsel yapı oluşturma gayesi olduğu görülmektedir. 1980’li yılların kamu personel rejimine yansımaları arasında kamu personel rejiminde işleyişin (hizmete girme ve ilerleme gibi.) esnetilmesi, 1999 yılında merkezi sınav ilkesinin uygulanmasıyla rasyonellik kazandırılması sayılabilir. Neoliberal etkilerin kamu personel rejiminde kendini gösterdiği bir başka durum olarak hizmet içi eğitime piyasayı dâhil etmesi gösterilebilir. Bu sadece tek yönlü bir etki değil aynı zamanda kurumsal ve işlevsel, zihinsel dönüşümüne de ortam sağlama ihtimali olan bir süreçtir. Piyasanın kamu personel rejimine dâhil olması liberal anlayışı yerleştirmenin amacını da taşımaktadır. Baktığımızda, kamu personel rejiminde bu anlayışın emeği sermayeye dönüştürme ve kamu personelinin etkisini azaltmakla sağlanacağı düşüncesi neoliberal politikaların yansımasıdır (Aslan, 2005: 306-405).

Bugünün düzenleyici işlemleriyle kamu personel rejimi özünde neoliberal politikalar çerçevesinde tekrar şekillenmektedir. Kamu personel rejimi hakkında yeni birçok çalışma ve konferans yapılmakta olup katılım geniş tutulmaktadır. İyileştirmeler düzenleyici işlemlerde görüldükçe değişimin neoliberal politikaların yansımaları olduğunu söylemek mümkündür (Özdemir, 2013: 2). Türkiye’de kamu personel rejimi statüsel bir yapıda inşa edilmiş olup bazı aşındırmalarla daha esnek bir görüntüye kavuşmuş ve güvence ilkesinden yoksunlaştırılmıştır (Keçeli Erciyas, 2013: 66).

Sonuç olarak neoliberal politikalar Türk kamu personel rejiminde varlığını devam ettirmektedir. Ancak neoliberal politikaların uygulanması yönünde etkinlikte bulunulmakla beraber merkeziyetçi yapıdan da vazgeçilme durumu olmadığı görülmektedir. Bu hususun açıklaması kamu personel rejimi üzerinde kontrolün kaybedilmek istenmemesi olarak yapılabilir. Ayrıca kamu personel rejiminde kurumsal ve işlevsel esnekleştirme anlayışının sürdürülmesine rağmen düzenleme ve atama noktasında aksine daha katı merkeziyetçi bir anlayışın benimsenmesi kamu personel rejiminde karma bir düzeni oluşturmaktadır.

1.6. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Bugüne kadar Türkiye’de kamu personel rejimi alanındaki zorlukların, eksikliklerin, bunalımların özünde yönetim anlayışının ülkenin sosyal, iktisadi ve politik yapısında oluşan dönüşüm ve ilerlemelerden uzak kalmasının var olduğu söylenebilir. Yönetim anlayışı mevcut özelliğini korumuş, iktisadi ve politik reformlardan etkin şekilde faydalanamamıştır (Canman, 2000: 286-287). Kamu personel rejiminin barındırdığı toplumsal, ekonomik ve politik bütünleşmeyle bağlantısının anlaşılamaması önemli bir sorun olmuştur (Ayman Güler, 2005: 23). Böylece Türk kamu personel rejiminin yapısal ve işlevsel sorunlu alanları geçmişten günümüze kadar devam etmiştir. Bazı dönemler reform gayretleri, düzenleme çalışmaları olmuşsa da sorunları çözmeye yeterli olmadığı görülmektedir. Çünkü sorunun taraflarından olan kamu personeli ve kamu hizmetlerine muhatap olan vatandaşların görüşleri kamu personel rejimine kalıcı çözümler çerçevesinde yansıtılamamıştır.

1.6.1.Yapısal Sorunlar

Kamu personel rejiminin yapısal sorunlarının başında, kurumsallaşma ve planlama eksikliği, denetleme-koordinasyon noktasında eksiklikler göze çarpan sorunlar olarak görülebilir (Polatoğlu, 2003: 26-27). Ayrıca kamu personel rejimine yönelik kapsamlı ve ayrı bir personel dairesi olmaması, olan birimlerin de mali kurumların etkisinde kalması sistemi sadece ekonomik algılayan bir yapıya sokması ve Meclisin kamu personeli rejiminde denetleme ve politika oluşturma noktasında etkisiz kalması önemli bir sorun olarak gösterilmektedir (Ayman Güler, 2005: 255). Bunun yanı sıra tüm kamu personelini tek yasa altında toplamak gerçekçi değildir. Çünkü her kamu personeli kendine ait farklı niteliklere ve kariyer yapısına sahiptir. Bunun sonucu olarak da birçok ekleme-çıkarma olması modern bir kamu personel

rejimi oluşturma dūřüncesine dūzenli yaklaşılmadığını, planlama yapılmadan ve diğer koşullar önemsenmeden yapılması yapısal sorunların başlangıç noktası olarak görölmektedir (Yıldırım, 2016: 18). Öte yandan kamu personel rejiminde kurumun hedefleriyle kurum personelinin maksadının uyumlaştırılamaması, kurum içi iletişimin etkisizliği, katı merkezi yapının varlığı da sorunlara yol açmaktadır (Aykaç, 1997: 21-22). Kamu kurum ve kuruluşlarında olan personel birimlerinin niteliksel faaliyetlere yönelik eksiklikleri ve tecrübe paylaşımı noktasında kurum dışı iletişimleri farklılık göstermektedir. Bu yüzden kamu personel uygulamalarında farklılıkların olması kurumsal güven sorununa yol açarak dolaylı biçimde işlevselliği de etkilemektedir (Ayman Güler, 2005: 263).

Kamu personel rejimini ilgilendiren yapısal oluşumların fazla olması birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Ancak kurumsal (DPB, TODAİE vb.) yapıları oluşturmak veya lağvedilmesinin kolay olması kurumsal etkinliği ve verimliliği de zedelemektedir. Kurumların görev alanlarının net şekilde belirlenmesi, koordinasyonun sağlanması hem yasal hem uygulama da benimsenmesi kamu personel rejiminin yapısal sorunlarını çözmede etkili sonuçlar vereceği söylenebilir. Türk kamu personel rejiminin yapısal sorunları kurumsal temelde kalmaktadır. Kurumların niteliksel veya niceliksel görünümleri etkinlik, verimlilik kıstasları bağlamında değerlendirilerek dūzenlenmesi dağınık ve karmaşık kurumsal yapıyı daha başarılı olmasını sağlar.

1.6.2. İşlevsel Sorunlar

Türk kamu personel rejiminin işlevsel sorunları yapısal sorunlara göre daha fazladır. Kurumsal oluşumların işlevsel sorunlara etkisi olsa da işlevselliğin kamu personelini doğrudan ilgilendiren sorunlu alanlardan olması bu konuda siyasi ve idari adımların atılmasında ertelemeler, gecikmeler yaşanmasına yol açmıştır. Tabii işlevsel sorunların çözümü sadece siyasi ve idari yönden olmayıp ekonomik, toplumsal tarafı da bulunmaktadır. Kamu personel rejiminin en komplike yönünü işlevsel sorunlar oluşturmaktadır. Bu doğrultuda geçmişten günümüze kadar pek çok çalışma, faaliyet ve görüş bulunsa ve kısmen dūzenlemeler yapılsa da tam anlamıyla sorunların çözölemediği, kamu personelinin sorunlarının ortadan kaldırılamadığı görölmektedir. İşlevselliğin sorun olarak ortaya çıkmasında yasal dūzenlemelerden 657 sayılı DMK'nın kamu personeline yönelik bütöncöl bakışı etkili olmaktadır. Memur, sözleşmeli personel ve işçi dâhil kamu personelinin aynı yasada dūzenlemesi ancak sorunlarının aynı olmaması işlevsel sorunların temel kaynağı olarak

görülebılır. Kamu personel rejiminin işlevsel sorunlarının belirlenmesi bu açıdan son derece önemli olmaktadır.

1.6.2.1. Sınıflandırma Sorunu

Sınıflandırma ilkesinin açık ve net olmaması durumudur. Bu ilkenin işlerlik kazanması, kamu personelinin yükümlülüklerinin belirgin şekilde ortaya konması ve bu personelde olması gereken yetkinliklerin açıkça ifade edilmesiyle ilişkilidir. DMK’da kamu personeli 12 sınıfa ayrılmıştır. Benzer nitelikler gösteren fakat farklı meslek alanlarını aynı sınıflandırmaya dâhil etmiştir (Eren ve Eken, 2007: 174-176). Ayrıca mevcut sınıflandırma düzeni kariyer ilkesinin gelişmesi için sağlıklı değildir. Örneğin, genel idare hizmetleri sınıfının çeşitli meslek gruplarını içinde barındırması yüzeysel bir düzenleme olarak kalmıştır. Bu tarz bir sınıflandırma düzeni sınıf kavramının anlamını kaybettirir. Ayrıca sınıflandırma yapısındaki kriterlerin açık olmaması da niteliklerin hangi kapsama girdiğini belirsizleştirir. Sınıflandırma düzeni kamu personel rejiminin ihtiyaçlarını gidermede son derece etkisizdir (Yıldırım, 2016: 26). Öte yandan sınıflandırma düzeninin iyi oluşturulamamış olması sebebiyle bilhassa nitelikli personelin kendilerine uyan hizmette görev alamaması ve kurumlar arasındaki dengesiz dağılmasında önemli bir sorundur (Koç, 2006: 145).

1.6.2.2. Liyakat Sorunu

Liyakat ilkesi, politik kayırmacılığın engellenmesi bakımından kamu idaresinde daha önemli hale gelmektedir. Ne var ki bu ilkeye uygulamada işlerlik kazandırılmaması kamu personel rejiminin sağlam temellere oturmasını imkânsız kılmaktadır (Can ve Diğerleri, 2005: 16; 18-19). Liyakat ilkesine işlerlik kazandırılmamasının sebeplerinden biri, kamu alımlarının gerçek ihtiyaçlara bağlı olmamasıdır. Bunun sebebi ise, insan kaynağı planlamasının olmamasıdır. Siyasi iktidarların üst düzey kamu yöneticilerini siyasi tercihli görevlendirmeleri hem liyakat hem de kariyer ilkesiyle çelişmektedir (Yıldırım, 2016: 26). Liyakat ilkesinde kurumsal seviyede kamu personeli planlamasının olmaması, personel temininde reel gereksinimlerden uzak olması ve bu sebeple kamu hizmeti ağırlığı ile personel kadroları arasında uyumsuzluğa neden olmaktadır. Ayrıca kamu personeli açık pozisyonlarının açıkça belirtilmemesi ve başvuru süreleri konusundaki eksiklikler de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Kamu hizmetine girişte sınav uygulamasının olması gerektiği gibi işlememesi hizmete kabul etmede referans, torpilin etkisini ortaya çıkarmaktadır. Bu etkide siyasi partiler, bireyler ve üst düzey kamu personelinin rolü fazladır. Ayrıca sınav uygulamalarını düzenleyen kurumların

yapısal ve işlevsel eksiklikleri de sorun teşkil etmektedir. Hizmette ilerlemelerin liyakat ilkesine dayanmaması da hala güncel bir sorun olarak bulunmaktadır.

Liyakat ilkesinin karşılaştığı en zor alanlardan birisi, üst düzey kamu yöneticileri pozisyonlarına yapılan atamalardır. Bu tür atamalarda “siyasi yakınlık” kıstası uygulanmaktadır. İstisnai kamu personeli olgusunun da artması yönetimin politik hale gelmesine yol açmaktadır. Bu durumların hepsi liyakat ilkesinin işlerliğini kaybetmesine sebep olmuştur (Canman, 2000: 288-291). Siyasi nitelikli olan kadroların sınırının açık olmaması ve kadroların genişletilmesi amacıyla kullanılması kamu personel rejiminin temel prensiplerine zarar vermekte olup, atama ve görevlendirmede liyakat ilkesinin dışında olan bu tarz kadroların giderek yaygınlık kazanmasına sebep olmaktadır. Liyakat ilkesinin istisnaları olması nedeniyle ülkemizde kamu personel rejimi ikilemde konumlandırılmıştır (Diler, 2018: 60-64).

1.6.2.3. Kariyer Sorunu

Kariyer ilkesinin günümüzdeki sınıflandırma sistemine uymaması kariyer ilkesini etkisizleştirmektedir (Canman, 2000: 288-291). Diğer yandan ücret yapısındaki eksiklik ve dengesizlik yetkin kamu personeli bulmayı zorlaştırdığı için bu ilke etkisini gösterememektedir (Can ve Diğerleri, 2005: 16; 18-19). Kamu personelinin ilerleme ve yükselmesinde politik güçlüklerin çıkarılması da kariyer ilkesinin gelişmesini engelleyen sebeplerdendir (Tortop, 1999: 94). Bunun yanında kamu kesimi dışından personel sağlanması ve üst mevkilere getirilmesi gibi liberal bir anlayışın kurum içinde yükselmesi ve ilerlemesi gereken kamu personeli için kariyer ilkesine aykırı bir durum oluşturabilir (Kaman, 2019: 93). Bu bakımdan kariyer ilkesine bütünüyle işlevsellik kazandırılması gerekir.

1.6.2.4. Tarafsızlık Sorunu

Kamu personel rejiminin önemli sorunlarından biri de, tarafsızlık ilkesidir. Politik atamalar ve politik fiil ve davranışlar kamu personel rejiminin temel değerlerine aykırı bir durum oluşturur (Canman, 2000: 40-41). Tarafsızlık ilkesinin zedelenmesi politik tercihli atamalarda özellikle kendisini üst düzey kamu personeli kadrolarında göstermektedir. Bu şekil atamalarda siyasi partiye yakın olanların vefa borcu olarak bu pozisyonlara getirilmesi önemli bir sorundur. Bu tür atamaların gerekçesi olarak parti-bürokrasi uyumu ya da uzman kişilerden yararlanma arzusu görülmektedir. Ancak kamu personel rejimini bu tür uygulamalarla kontrol altında tutma ya da demokratik bir gücün tecellisi olarak görme anlayışı sadece kamu

personel rejimine zarar vermeyip hukuku, adaleti ve toplumsal değerleri de zedelemektedir (Tutum, 1979: 12; 42). Kamu personeli atamalarında politik tercihlerin artması, kamu personelinin politik faaliyetlerde bulunması yansızlık ilkesinin uygulamada olmadığı sonucunu doğurmaktadır (Can ve Diğerleri, 2005: 16; 18-19).

Tarafsızlık ilkesinin işlerliğinin artırılması için kamu personel rejiminin siyasilleşmesinin önlenmesi gerekmektedir. Böylece kamu personelinin kamu hizmetlerini sunarken herhangi bir tarafı temsil etmeyen sadece kamu yararı amacı güderek kamu hizmetine ve kamu personel rejimine olumlu etki edebilir.

1.6.2.5. Güvence Sorunu

Kamu personelinin güvence sorunu olduğu da belirtilmelidir. Güvence ilkesinin sadece var olması yetmez aynı zamanda güvence ilkesinin de korumaya alınması gerekir. Mevzuata kadar geniş bir yetkilendirme bu ilkenin korunmasını zorlaştırır. Hukuksal olarak anayasal düzende bir eksiklik olduğu görülmektedir (Tutum, 1979: 38). Güvence ilkesinin kamu personeli bilhassa yargıçlar ve öğretim üyeleri açısından baktığımızda konum güvencesi belli konumdan almama biçiminde görünmektedir. Diğer bir görünümse görevde kalma güvencesi, kamu personelinin elde edilmiş haklarını, kamu personeli konumunu koruma güvencesi şeklindedir (Can ve Diğerleri, 2005: 16; 18-19). Güvence ilkesi kamu personelinin kurumuna bağlılığını artırmakta (Yüksel, 2004: 28) ancak ilerleyen süreçte kamu personel rejiminin kapalı yapıya dönüşmesine sebebiyet verebilir. Böyle bir durumda, kamu personelinin etkinliği zarar görebileceğı gibi kamu bürokrasisi ile siyasi yapı arasında sıkıntılar oluşabilir. Niteliksiz kamu personelinin tutulmaya çalışılması kamu hizmetlerinde etkinliği düşüreceğı gibi siyasi yapıyla da ilişkisi istem dışı bir konuma gelebilir (Can ve Diğerleri, 2005: 16; 18-19). Üst düzey kamu personelinin geldikleri yer açısından sosyal kademenin tepesinden geldiğı, belirli aile, dost bağlantılarının devam etmesi de sorunlardan biridir (Ayman Güler, 2005: 20). Bu açıdan bakıldığında güvence ilkesi herhangi bir görev veya makam üzerinde kimseye (aile, eş, dost gibi) mülkiyet türü olarak tanınmamalıdır. Bilhassa üst düzey kadroların yakın akrabalık ilişkileri çerçevesinde görevlendirilmeleri güvence ilkesinin yanlış anlaşılmasına ve zedelenmesine yol açmaktadır. Öte yandan sözleşmeli kamu personeli yapısı oldukça dağınık bir düzenlemelere sahiptir. Birçok farklı yasaya, Kanun Hükmünde Kararname (HKH)'lere sahip olması bunu açıkça ortaya koymaktadır (Kayar, 2016: 4). Bu durum da kamu personelinin güvence

ilkesini zedelemektedir. Güvence ilkesinde dengenin ve düzenin sağlanması kamu personel rejimi bakımından oldukça önemlidir.

1.6.2.6. Ücret ve Emeklilik Sorunu

Kamu personeline verilen ücretlerde Cumhuriyet döneminden beri en karışık ve adaletten uzak bir durum yaşanmaktadır. Bu durumun oluşmasında ana faktör kamu personel rejimleridir. Bu ücret yapısındaki sorunlar rahatsızlıklara, verimin azalmasına ve kamu personelinin yasadışı davranışlara yöneltmektedir. Az çalışan bir kurum personeline fazla ücret verilmesi, bir kurumdaki alt kademe personele üst kademe personel ücreti verilmesi gibi dengesiz bir durum oluşmuştur (Öztürk, t.y.: 3: 16-17). Ücret yapısının farklı oluşu, kamu personeli arasında ücret uyumsuzlukları, ücrette adaletin gözetilmemesi kamu personelinde motivasyon eksikliğine yol açarak kamu hizmetlerinin sunumuna da olumsuz etki edebilmektedir (Eren ve Eken, 2007: 174-176). Ayrıca ücret düzenlenmesi konusunda ki düzensizlik farklı hizmet pozisyonları açısından karşılaştırılabilir olmaması önemli bir sorundur (Canman, 2000: 288-291). Ücret yapısında kamu ve özel kesim arasında bağ kurulamamış olması ve ayrıca kamu personelinin maaşlarının asgari geçim sınırına göre oluşturulmamış olması, ücret makasının geniş olması, ücret yapısının parçalı olması ve belirgin olmaması bir diğer sorundur (Yıldırım, 2016: 31). Diğer yandan ücret yapısındaki var olan gösterge-katsayının yetersiz olması ek ödemeleri ön plana çıkarmıştır. Ek ödemelerin emekliliğe yansımaması makasın açılmasına neden olmuştur. Bu durumda da ekonomik kaygılardan ötürü emeklilik cazip gelmemektedir (Akbal, 2011: 115). Öte yandan insan kaynakları ve ücret yapısı politikaları liyakatli personel alınmasını ve bunları hizmette tutmayı da zorlaştırmaktadır (Koç, 2006:145).

Kamu personel rejiminde ekonomik sorunlarının içinde enflasyon olgusunun önemli bir rolü vardır. Kamu personelinin mali konumuna yönelik kanuni çalışmalar ile enflasyon arasında bağ bulunmaktadır (Canman, 2000: 286-287). Böylece kamu personelinin maaşları enflasyona yenilmiş, ücret yapısında dengesizlik oluşmuştur. Ek ödemeler, yardımlar ile kamu personeline mali tatmin sağlanmaya çalışılmışsa da yeterli olmamıştır. İlaveten emeklilik sisteminde ki bozulmayla çalışan ve emekli arasındaki makas açıklığı emekli kamu personelinin mali yönden olumsuz etkilemektedir (Yalçın, 2011: 24-25). Gerçekten de kamu personeli ücretinde gider kalemlerinin payının artmasına karşılık gelir olarak gösterilen kalemlerde azalmalar ve bazı katı şartlar konulmuş olması kamu personelinin sosyal ve mali bakımdan zor

duruma düşürmektedir (Koç, 2006: 147). Kamu personel rejimi içinde mali yönü de barındırmaktadır. Burada önemli olan mali ve özlük düzenlemelerinin adil, hakkaniyetli ve yeterli ölçüde yapılmasıdır.

1.6.2.7. Eğitim Sorunu

İnsan kaynağını ilgilendiren önemli bir konu da eğitime yönelik sorunlardır. Hizmet içi eğitimin yetersiz olduğu ve devamlılık olmadığı görülmektedir. Hizmet içi eğitimin gerek üst kademe gerek alt kademe kamu personeli tarafından anlaşılamaması önemli bir sorundur (Yalçın, 2011: 24). Türkiye’de kamu personelinin hizmet içi eğitimiyle ilgili yasal mevzuatlar olmasına rağmen, hizmet içi eğitim tekniklerinin yetersiz oluşu beklenen etkiyi oluşturamamaktadır. Hizmet içi eğitim kurumsal seviyede olup pratiğe dökülememiştir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının eğitim daireleri olmasına rağmen, kamu personeli planlama ve hizmet içi eğitim noktasında etkinlikleri prosedür olarak kalmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında nitelikli üst düzey yöneticilerin olabilmesi için yalnızca üniversitelerde verilen eğitim yetmez. Üniversitelerde teorik bilginin yanında uygulama imkânı da verilmesi gerekir. Bu bağlamda üniversitelerde verilen eğitimin yetersizliği de zincirleme bir etki olarak sorun doğurmaktadır. Bunun yanında üst düzey görevlendirmelerde nesnel ölçütlerin dikkate alınmaması da bu personelin yetiştirilmesi ve niteliğinin artırılmasını daha da önemli hale getirmektedir. Üst düzey kamu görevlilerinin yetişmesine katkı sunması beklenen eğitim kurumlarının hala oluşturulamaması büyük bir eksikliktir. Herhangi bir planlama almadan, hizmet öncesi eğitim görmeden sadece öğrenim seviyesine bakılarak kişilerin bu kadrolara atanması büyük bir sorundur. Niteliksiz birini hizmete alıp üstüne yetiştirmeme kurumsal ve işlevsel sorunları katlayarak büyötmektedir (Talat Arslan, 2005:136;153-156).

Kamu personel rejiminin etkinliğini artırmasının bir aşaması da eğitim hususudur. Kamu personeline yönelik eğitimlerin hizmete alınma öncesi ve sonrası verilmesi, eğitim planlamalarının kamu kurumlarınca düzenli ve rasyonel şekilde yerine getirilmesi önemlidir. Eğitimlerin tecrübe paylaşımı, vaka incelemesi gibi uygulamalı olarak bütün kamu personelinin kapsayan (üst düzey kamu yöneticileri dâhil) biçimde sunulması halinde kamu personel rejimine olumlu yansımaları olacağı söylenebilir.

1.6.2.8. Sorumlulukları Yerine Getirememe Sorunu

Kamu personel rejiminin odak noktası olan kamu personelinin çalışma şartları ve sorumluluklarını yerine getirirken nasıl olması gerektiği gibi konuların belirlenmesinde kamu personelinin düşüncelerinin alınmaması yanlıştır. Kamu personelinin, personel rejiminin oluşumunda dışarıda tutulması istenilen amacın gerçekleşemediğinin göstergesidir (Polatoğlu, 2003: 37-38).

Kamu personel rejiminin aşırı normlara bağlı olması dar bir düşünce yapısı içinde kalınmasına ayrıca dağınık bir yapının oluşmasına yol açmıştır (Tutum, 1979: 14). Kanunlar ve diğer düzenleyici işlemlerin fazlalığı ve karmaşık olması, kamu personeli yöneticilerini ve personeli etkilemektedir. Her şeyin ayrıntılı olarak bu işlemlere göre düzenlenmesi ister istemez kamu personelinin esnek ve takdir yetkilerini kullanmalarını sınırlamaktadır (Can ve Diğerleri, 2005: 30-31). Kamu hizmetlerin sunulması sadece normların uygulanıp uygulanmadığıyla sınırlı kalmıştır. Kamu kurumlarındaki gerek üst düzey kamu görevlileri gerekse diğer kamu personeli bu doğrultuda hareket ederek sorumluluk almak istememektedir. Bunun sonucunda elini taşın altına koymayıp görevini ya bilgisizlikten dolayı ya da tek yönlü bir işlemin kendisini zor durumda bırakacağı endişesi ile mesuliyeti almamaktadır. Bunun yanında daha çok yürütme yetkisinin genişlemesine bağlı olarak tüm sorumluluğu kendisinde toplayan (Aykaç, 1997: 30-32) siyasi düzeninin kamu personel rejiminin yavaş ilerlemesine sebebiyet verebilir.

1.6.2.9. Planlama Sorunu

Kamu personel rejiminde etkin bir insan kaynağı planlaması yapılmamaktadır. Bu hal kamu personel rejiminin istenen özellikte ve sayıda personel teminini zorlaştırmaktadır (Yalçın, 2011: 23). Bu planlama eksikliği, kamu personelinin etkinsiz ve niteliksiz olmasına yol açmaktadır. Kamu personelinin sağlanmasında oportünist yaklaşımların etkisiyle ve politik endişelerle kamu alanında fazla personel olması ve bu yetkilerin merkezden sağlanması kamu personel rejimini olumsuz etkilemektedir (Eren ve Eken, 2007: 174-176). Kamu personel rejiminde istihdam ve planlama olguları önemlidir. Etkin bir kamu personel rejimi planlaması, personel kaynağının doğru belirlenmesi ve istihdam edilmesine katkı verecek uygulamalar kamu personel planlaması sayesinde gerçekleştirilebilir.

1.6.2.10. Mevzuat Sorunu

Önemli sorunlardan birisi de kamu personel rejiminin devamlı olarak kararnameler ve diğler düzenleyici işlemlerle düzenlenmesinde yetkinin yürütme erkine bırakılmasıdır. Kamu personel rejimine yönelik düzenlemeler, günü kurtarmaya dayalı kısa vadeli çareler şeklinde olmuştur. Kanunilik yerine idari anlayışa dönüşmüştür. Ayrıca kamu personelini ilgilendiren önemli konular ve sorunlar daha mali çerçevede tartışılmaya başlanarak sığ düzlemde kalınmıştır. Kararnamelerle yapılan düzenlemeler tek taraflı kalmakta, bu durum da toplumun gerçeklerini yansıtmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Bütünsel bakış açısı yerine parça düzenlemelerle kamu personel rejimi sorunlarına çare bulunmaya çalışılmıştır (Özer, 2001: 119-120). 657 sayılı DMK'nın en fazla değiştirilen yasa olması, ek ve geçici maddelerle uyarlama yapılması genel anlamda bütüncül yaklaşılması olağan hale gelmiştir. Günümüz şartlarının değişmesiyle yasa bütünlüğü sağlanamamaktadır (Yalçın, 2011: 26). 657 sayılı DMK kamu personel rejiminin temelini oluşturan bir yasadır. İlk zamanlarında büyük bir reform olarak görülen bu yasa zaman içinde devamlı olarak yapılan eklemeler ve çıkarmalarla etkisiz hale gelmiştir. Yasanın karmaşık görüntüsü bütün madde başlıklarına yansımıştır. Ücret yapısındaki karışıklık ve adaletsizlik, özlük haklarının zayıflatılması, kamu personel rejimi ilkelerinin sayılmaktan ibaret olduğu, kararnameler ve diğler düzenleyici işlemlerle oluşturulan, toplumun gerçeklerini yansıtmayan bir yapı söz konusudur (Uçar, 2007: 62). Kamu personel rejimini düzenleyen çok fazla ve karışık yasal düzenlemelerin olması personel rejiminin gelişmesine engel olmaktadır (Eryıldız, 2006: 67-68). Bu açıdan kamu personel rejiminin yasal zemine oturtulması oldukça önemli olup, idari düzenleyici işlemlerle kamu personeli rejimine geçici eklemeler yapılmaması gerekir (Eren ve Eken, 2007: 174-176). Çünkü yasalar haricinde yürütme organınca çıkarılan kararnameler ve diğler düzenleyici işlemlerin mevzuat alanında sürekliliği olmayan bir yapıya olanak vererek siyasi unsurlarca kolay değişmesi güveni zedeleyebilir.

Sonuç olarak kamu personel rejimindeki sorunlarda sadece teknik kurallar ve uygulamadaki eksikliklerin neden olduğunu söylemek doğru değildir. Kamu personel rejimini ülkenin yönetsel, politik ve iktisadi sorunlarından ayrı düşünmek olanaksızdır (Çevik, 2007: 206). Bu yönetsel, politik ve iktisadi değişimler sonucu Türk kamu personel rejimine türlü yansımaları olmuştur. Bu yansımaların yasal dayanakları olmuştur. Fakat her dönem personel rejimi çok fazla sorunla karşılaşmış

ve toplumsal gereksinimlere yanıt verememiştir (Akbal, 2011: 112). Bu bağlamda hükümet sistemlerinin, yönetim biçimlerinin kamu personel rejimleri üzerinde etkisi hep bulunmaktadır. Kamu personel rejiminde yaşanan dönüşümlerin eski sorunlara çözüm bulup bulmadığı veya mevcut sorunu devam ettirdiği gibi durumlar hep tartışılan konudur. Bu yüzden kamu personel rejimi sorunları geçmişten günümüze birbiriyle bağlantılı olup, dönüşümlerin günümüzde nasıl olduğu önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN KAMU PERSONEL REJİMİ BAKIMINDAN GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER

Ülkemizde uzun zamandan beri uygulanan bir hükümet şekli olan “parlamentar sistem” den 2017 Anayasa değişikliğiyle başkanlık sistemi olarak adlandırılan ama kendine özgü bir hükümet sistemi olan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ”ne geçilmiştir. Böylesi köklü ve son derece önemli olan bu hükümet sistemi değişikliğine neden olarak ülkemizin geçmişten bugüne tecrübe ettiği siyasi, ekonomik ve sosyal birçok faktör etkili olmuştur. Bu değişikliğe gelene kadar ki süreçler ne kadar sıkıntılı olsa da değişiklik ve değişiklik sonrası da o kadar sancılıdır. Çünkü hükümet sistemi değişikliği sadece siyasi ve idari bir düzenleme değil aynı zamanda ekonomik, kültürel, toplumsal bir değişimi de içeren bir etki alanı doğurmaktadır. Fakat bilindiği üzere her değişimin yansıması olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de en önemli değişimi siyasi ve idari alanda yapmıştır. Burada ele alacağımız en önemli değişim bu yeni hükümet sisteminin kamu yönetimi ve kamu yönetimi alt dalı olan kamu personel rejimine yansımasıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme alanında etkili konuma gelen Cumhurbaşkanının yürütme alanında tek başına yetkili olması bu yetkinin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Yürütme alanında yaşanan köklü değişimler idari teşkilat, idari hizmetler gibi birçok konuyu da kapsamaktadır. Kamu yönetimi ve kamu personel rejimi bu noktada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin etkin ve hızlı işleminin aygıtları olmuştur. Bu doğrultuda yeni sistemle birlikte kamu yönetimi hem kurumsal olarak hem işlevsel olarak bir dönüşüm sürecine girmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle kamu personel rejiminde rolü olan bazı kurumlar lağvedilerek bazı yeni kurumlar oluşturulmuş ve/veya yeniden düzenlenerek kamu personel rejiminde etkin rol oynamaları amaçlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurumsal düzen yanında işlevsel olarak da bir dönüşüm yaşandığı söylenebilir. Yeni hükümet sisteminin etkin ve hızlı yönetim anlayışı oluşturma fikri; mevzuat düzenlemeleri, atamalar, görevlendirmeler ve özlük işlemleri gibi kamu personel rejiminin teknik konularının işlevine yansımıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle kamu personel rejiminin

dönüşümü teşkilatlanma temelinde yaşanan değişimle personel rejimine de etki etmektedir. Çünkü sistem değişiklikleri sistem aygıtlarını da beraberinde dönüştürür. Bu çerçevede ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle de kamu personel rejimine yönelik olarak yapısal ve işlevsel dönüşümü sağlama noktasında adımlar atılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kamu personel rejiminin gereksinimlerini karşılama, sorunlarını çözme hususunda ne ölçüde etkili olduğu sorusu merak edilen bir konudur. Kamu personel rejiminin ihtiyaçları ve sorunlu alanlarının yeni hükümet sistemiyle nasıl aşılabileceği, sorunları aşma konusunda kurumsallığın etkisi, işlevselliğin neleri kapsadığı ve eksik yönlerinin belirlenmesi gibi konular oldukça önemlidir. Kamu personel rejimi kendi içinde değer yargıları barındıran ama hükümet sistemlerinden de tamamen bağımsız bir konu değildir. Bu yaklaşım ışığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu personel rejiminin yapı ve işlevini nasıl bir dönüşüme uğrattığı ve dönüşümün etkisinin kurumsal ve işlevsel temelde neler olduğu önem kazanmaktadır.

Çalışmanın bu kısmı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu personel rejimi açısından getirdiği değişikliklerin etkisi çerçevesinde kamu personel rejiminin genel anlamda nasıl bir dönüşüm yaşadığını, yapısal ve işlevsel değişimin içeriğini ve etkisinin belirlenmesini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede ilk olarak yeni hükümet sisteminin kamu personel rejimine etkileri ifade edildikten sonra ikinci kısımda yapısal dönüşümde hangi kurumların yer aldığı, bunların kamu personel rejiminde rolünün neler olduğu belirtilmiştir. Üçüncü kısımda işlevsel dönüşüm altında gerçekleştirilen mevzuat düzenlemelerinin kamu personel rejimine etkisi, üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yaşadığı değişim, merkezi ve yerel idare kamu personelinin durumuna değinilerek kamu personel rejiminin dönüşümünün olumlu ve olumsuz özellikleri hakkında değerlendirmede bulunmak amaçlanmıştır. Çalışma, CBİKO'nun detaylıca incelenmesiyle tamamlanmıştır.

2.1. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ

1980'li yıllardan günümüze kadar tartışıl原因 başkanlık sistemi nihayetinde 2017 Anayasa değişikliğiyle Türk siyasi hayatına girmiş bulunmaktadır. Bu duruma sebep olarak bürokratik düzenin değişmesi ve etkisizleşmesi gibi faktörlerin de rolü olmuştur. Bu yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanının idarenin sorunlu alanlarına hemen müdahale etme, hızlı karar alabilme ve istikrar sağlama gibi olguların ön

plana çıktığı görülmektedir (Avaner ve Volkan, 2019: 113-114). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile uyum çerçevesinde bazı kanun hükmünde kararnameler çıkarılmış daha sonra ilk Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle resmen uygulanmaya başlamasıyla çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle Türk kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm kamu personel rejiminde değişimleri de beraberinde getirmiştir (Oral, 2019: 299). Kamu personel rejimi idari yapı için her zaman önemli bir konu olmuş ama sorunları çözme noktasında bir ilerleme gösterilmemiştir. Kamu personel rejimi üzerine günümüze kadar birçok çalışma yapılmış ama siyasi yapı tarafından sürekli geçici düzenlemelerle kısa vadeli çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Buradan anlaşılağı üzere kamu personel rejimi siyasi iradedden bağımsız olmayıp mevcut hükümet sistemi içinde belirlenen koşullar çerçevesinde verilen yetki ve görevleri yerine getirmiştir. Hükümet sistemi değişikliğiyle kamunun yeniden düzenlenme neticesinde kamu personel rejimi de dönüşüm sürecine girmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütme erkini tek yetkili kılarak merkezi idarenin teşkilatında ve işlevinde bir yenilik getirdiğı görülmektedir. Kamu personel rejimine etki eden ve köklü kurumlar olan DPB, Türkiye Ortadoğı ve Amme İdaresi Enstitüsü ve Başbakanlık hizmet birimlerinden biri Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü gibi kamu personeline yönelik kurumlar kapatılmış veya başka bir teşkilat bünyesinde faaliyetlerine devam etmiştir. Bu kadar köklü kurumların hükümet sistemiyle beraber değişime uğraması ister istemez olumlu ve olumsuz etkilere neden olmaktadır. Her ne kadar aksayan yönleri olsa da kamu personel örgütlenmesi açısından eski bir kurum geleneğine sahip Devlet Personel Başkanlığı yerine daha dağınık ve parçalı bir kamu personel örgütlenmesi ortaya çıkmıştır. DPB'nin görev ve yetkileri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi kurumlar arasında paylaştırılmıştır. Ayrıca personel rejiminde önemli bir faktör olan Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Kalkınma Bakanlığı gibi kurumlarda bu yeni hükümet sisteminde kaldırılmış olup Türk kamu personel yapısında daha önce benzeri olmayan İnsan Kaynakları Ofisi gibi yeni birimler de oluşturulmuştur (Oral, 2019: 299). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personel rejiminde Cumhurbaşkanı'na çok fazla yetki ve sorumluluk verilmiş, ancak bunların hepsini tek başına yapma olanağı bulunmadığından pek çok birim ve personelden oluşan bir yapı oluşturulmuştur (Yığıter, 2019: 70-71). Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan

İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü hem genel anlamda kamu personel rejimine hem de Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içindeki personeline yönelik olarak faaliyet göstermektedir. Benzer şekilde yeni hükümet sistemiyle kamu personel rejiminin temel ilkeleri olan liyakat ve kariyer ilkelerinin modern insan kaynakları tarzında yenilikçi, esnek, verimli ve rasyonel biçimde geliştirilmesi ve uygulanması bağlamında (Aydın ve Akıncı, 2018: 1029-1030) CBIKO kurulmuştur. Yani Cumhurbaşkanlığı teşkilatının hem bizzat kendisi hem de kendisine bağlı bakanlıklar, birimler ve kurumlarla kendi personel yapısı haricinde genel kamu personel rejiminde de rolü bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle kamu personel rejiminde yapısal dönüşümler yanında işlevsel dönüşümler de olmuştur. Yeni sistemin etkili yönü olarak belirtilen kamu bürokrasisinde hâkimiyet sağlama Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda personel mobilizasyonu bilhassa üst düzey kamu yöneticilerinin atama ve görevlendirmelerinin Cumhurbaşkanınca yapılması kamu personel rejiminin ilkelerinden olan liyakat, etkinlik ve rasyonellik öğelerinin önemini ortaya koymaktadır. Kararnameler ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yasal olarak değişime uğrayan idari yapı, personel mobilizasyonuna sebep olmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanı'na verilen üst düzey kamu yöneticisi atama yetkisiyle de atama kriterlerini belirleme ve düzenlenme gereksinimi ortaya çıkmıştır (Turan, 2018: 78). Yeni sistemin yürütmeyi siyasetten uzaklaştırarak idari alanda hâkim güç yapma ve politikacıların idari yapı üzerindeki etkisini azaltma amaçları bulunmaktadır. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı'na kararname çıkarma, atama ve görevlendirme gibi idari alanı düzenleyici işlemler yapma imkânı verilerek sistemin süreklilik kazanması ve hızlı çalışması koşullarının gerçekleştirilmesi istenmiştir (İzci ve Sarıtürk, 2017: 526). Görüldüğü üzere kamu personel rejimine işlevsellik kazandırma açısından Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle daha hızlı, herhangi bürokratik bir engelle takılmadan düzenleme yapma imkânı verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yeni sistemin yönetim anlayışına uygun şekilde üst düzey kamu yöneticileri ile diğer kadro ve pozisyonları açık şekilde belirtmesi kamu personel rejimi açısından önemlidir. Bu yeni sistemde Cumhurbaşkanı güçlü yönetim anlayışı temelinde üst düzey kamu yöneticileri vasıtasıyla kamu bürokrasi üzerinde kontrol mekanizmasını sağlamaktadır. Bu çerçevede çıkarılan ve Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısını düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile devlet teşkilatı yeniden düzenlenmiş ayrıca 3 sayılı

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usul ve esasları tespit edilmiştir (Polat, 2019:132-134). Türk kamu personel rejimi açısından ilk defa üst düzey kamu yöneticilere yönelik böyle bir kararname çıkarılması yeni sistemin ipuçlarını vermektedir. En büyük dönüşümlerden biri üst düzey kamu yöneticileri alanında olduğu söylenebilir. Ayrıca buradan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kamu personel rejiminde etkin olarak kullanıldığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Öte yandan kamu yönetimi alanında gerçekleşen köklü değişim etkisini en fazla Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında göstermiştir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bürokratik sınıfı ortadan kaldıran, hızlı ve rasyonel kararlar alan, kırtasiyecilikten uzak, sonuç-çözüm odağında yeniliklere adapte olan, görev ve yetkilerin açıkça belirtildiği kısaca geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışının düşünsel zemininde oluşan bir sistem olarak ifade edilmiştir (Saylam, 2019: 13). Bu yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde merkeziyetçi eğilim oluşarak farklı bir idari teşkilat ortaya çıkmıştır (Zengin, 2019: 10). Bu durumla paralel olarak bir çalışmada İzci, Evans'ın şu görüşlerine yer vermiştir; *“Neoliberal reform sürecinin başarılı olabilmesi için, bürokrasinin siyasi birliğinin sağlanması ve merkezileşme gereklidir. Neoliberalizm, siyasal iktidarın ve karar verme gücünün devletin zirvesinde merkezileşmesini getirdiğinden, yürütmenin güçlendirilmesi için başkanlık sistemi işlevsel bir seçenek oluşturmaktadır* (İzci, t.y.: 12). Cumhurbaşkanlığı teşkilatında oluşan birimlerin ve kurumların yapısı ve kamu personel düzenlerinde neoliberal yaklaşımın etkili olduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi esasında kamu personel rejiminde geçmişten beri neoliberal çerçevede tartışılan, raporlanan ve projelendirilen hususların hayata geçirilmesinin somut bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumun kamu personel rejimine yansımaları; Cumhurbaşkanlığının merkezi bir konuma gelmesi, birden fazla kurumun sürece dâhil olması ve sözleşmeli personel statüsünün genel anlamda yaygınlık kazanması şeklinde olmaktadır. Yeni sistemle birlikte kamu personel rejiminde bir değişim olmuştur. Ama daha önce kamu personel rejimine yönelik düşüncelerinin uygulama alanı bulduğu da görülmektedir.

Kamu personel rejimi denilince akla ilk gelen yapı Devlet Personel Başkanlığı ile kamu personel rejiminin ana kaynağı olan DMK gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle DPB'nin kapatıldığından yukarıda daha önce

bahsedilmiştir. Fakat 1965 yılından beri pek çok değişikliğe uğrayan DMK da DPB gibi işlevsiz bir hal alarak kamu personel rejimine katkı veremediği görülmektedir. Katkı verme beklentisinin oluşmasında teknik bürokratik personelin olması ve politika yapım sürecinde Cumhurbaşkanı'na verilen yetkinin buna imkân tanıdığı görüşü yatmaktadır. Fakat yeni sistemde DMK için tam anlamıyla bir düzenleme yapılmamış sadece uyum bağlamında teknik bazı değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin DMK'nın yeniden tamamıyla düzenlenmesi için elverişli bir ortam sağladığı ama bu imkânın ilk başta kullanılmadığı yine de kamu personel rejiminde dönüşüme politika yapımcıların katkı vermesinin beklendiği ifade edilmiştir (Yıldız, 2019: 420-421;424). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kamu personel hukukuna yönelik olarak bilinen usul dışında Cumhurbaşkanı'na Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve genelgeler vasıtasıyla kamu personeline yönelik düzenleme yapma imkânı verilmiş fakat bu imkânın kanun ile yapılmaması, sürekli ve kolaylıkla değişiklik yapabilmesi personel rejimi hukukunda sorunlara sebebiyet vermektedir. Bu durum personel mevzuatı düzenlemelerinde karmaşık, açıklıktan yoksun bir duruma da yol açmaktadır (Oral, 2019: 386-387).

Kamu personel rejiminin merkeziyetçi yapısı, kamu personel yapısının düzenleyici işlemler içinde kaybolması ayrıca kurumsal genişlemenin yol açtığı nitel ve nicel olumsuz etkiler kamu yönetimi ile kamu personel rejiminin en önemli sorunlarıdır. Kamu personel rejiminin politikleşmesi, değişen koşullara uyum sağlama noktasında kayıtsız kalması, eski düzeni devam ettirme, kamu personeli kadrolarının politik karşılık, ödül olarak parti kadrolarından oluşturulması ve kadroya atama süreçlerinde araçların (siyasi etkileri olan kişiler) olması kamu personel rejimine büyük zararlar vermektedir (Esen, 2019: 79-80). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu personel rejiminde yerleşik hale gelen sorunlara çözüm bulması fikri yapılan birçok çalışmada ortaya koyulmuştur. Fakat merkezileşme ve Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devam etmesi gibi hususların varlığı kamu personel rejiminin politikleşmesinde hızlandıran bir etkiye neden olmaktadır. Örneğin, düzenleyici ve denetleyici kurumların üyelerinin atanması doğrudan Cumhurbaşkanınca yapılması, liyakat anlayışından uzaklaşarak kayırma sistemine geçişi akla getirmektedir. ABD'de başkanın kamu bürokrasisi üzerinde kontrol yetkisinin olmasının Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başarısı için benzer ve gerekli olduğu düşüncesi savunulmaktadır. Bu düşüncenin temelinde kamu bürokrasisinin sunduğu hizmetlerden Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu görüşü

yatmaktadır (İzci, t.y.: 12). Kamu personel rejimi üzerinde hâkimiyet sağlama düşüncesinden hareketle kanuni idare ilkesinden bağımsız, kararnamelerle düzenlenme yapılması gerek kanunilik gerekse süreklilik ve tarafsızlık ilkesine zarar vermektedir. Böylelikle etkin ve güçlü yönetim anlayışı kamu personel rejiminde tersi duruma yol açmaktadır.

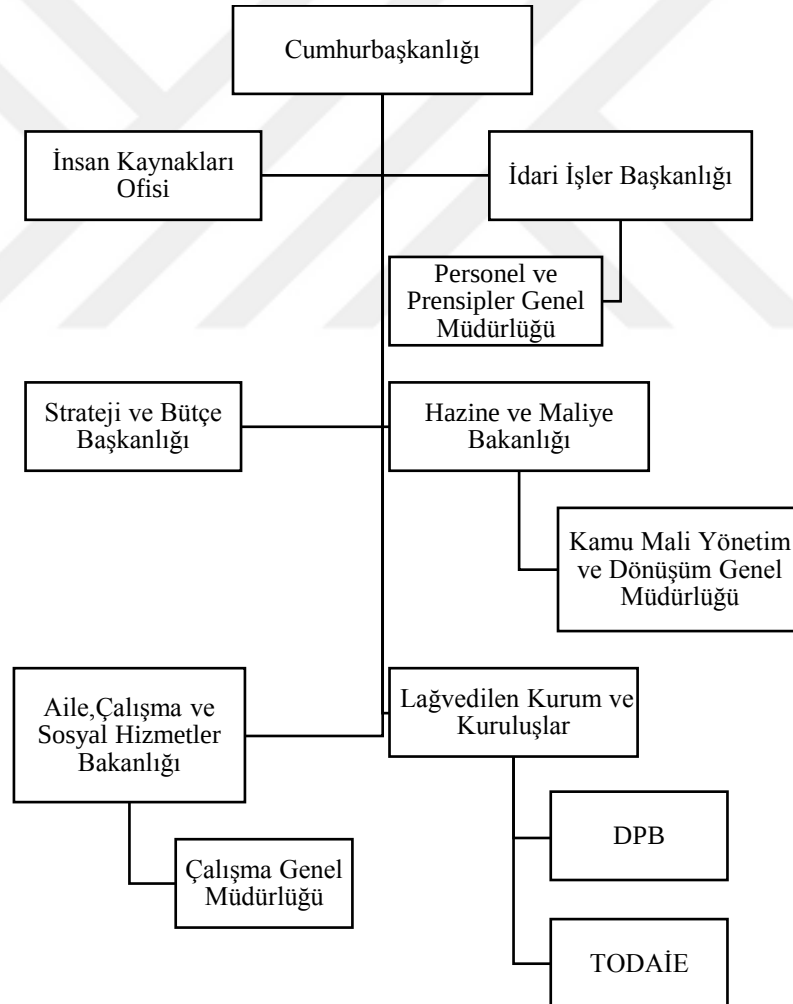
2.2. YAPISAL DÖNÜŞÜM

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle kamu personel rejimi merkezi örgütlenmesi karmaşık bir hal almıştır. Yetki ve sorumlulukların birden fazla merkezi birimler arasında paylaştırıldığı bir düzende personel rejiminin iki yönü bulunmaktadır. Birinci yönü hizmete alma, atama ve görevlendirme, kariyer yükselme, yer değiştirme gibi kamu personel rejiminin teknik konuları olup siyasetin dâhil olabileceği bir konudur. İkinci yönü ise kamu personelinin koşullarının iyileştirilmesi ve düzenlenmesine yönelik politika oluşturma alanıdır. Personeli ilgilendiren yetki ve sorumlulukların birden fazla birim arasında paylaştırıldığı düzenin görece üstünlüğü personel faaliyetlerinde ihtisaslaşmasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan birden fazla birimin olması zorluklara ve koordinasyon konusunda sıkıntılara yol açmaktadır. Ayrıca birden fazla yapının olmasının ekonomik maliyetinin olduğu da göz ardı edilmemelidir. Kamu personel rejiminde birden fazla merkezi birim düzeni İngiliz anlayışının hâkim olduğu ülkelerde görülmektedir. Bu bağlamda hem merkezi bir kamu personel örgütü hem de Maliye Bakanlığı ile görev dağılımı yapılmıştır (Tutum, 1979: 220-221). Türk kamu personel rejimi de örgütlenme açısından benzer bir seyir izlemiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte birden fazla personel rejimi örgütlenmesi oluşturulması benzer durumunun yine devam ettiğini göstermektedir. Birden fazla birimin varlığını sürdürmesi yanında Devlet Personel Başkanlığının kapatılması, görevlerinin bir kısmı Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğüne, bir kısmı da Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan İnsan Kaynakları Ofisine verilmiştir. Ayrıca kamu personel rejimine etkisi olan Maliye Bakanlığının yanına Strateji ve Bütçe Başkanlığının eklenmesiyle kamu personel rejimi alanında gölge oluşumlar ortaya çıkmıştır. Aslında bu bakanlıklar ve yeni birimlerin tümü Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer almaktadır. Böylece Cumhurbaşkanlığı kamu personel rejimi üzerinde tam yetkili ve etkili hale gelmiştir. Fakat Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kamu personel rejiminde

rol oynayacak kurumların toplanması ve birimlerin bu denli fazla olması etkinliğin azalmasına yol açabilir.

Bu çerçevede kamu personel rejimine etkisi olan kurum ve kuruluşların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle nasıl ve hangi amaçla dönüşüme uğradıkları, artıları ve eksileri ile belirtilmesi son derece önemlidir. Kurumların oluşum, personel ve işlevlerinin en ince ayrıntısına kadar belirlenmesi ve bunun yapım sürecinde yetkin kişiler ile rasyonel bir çerçevede planlanması kamu personel rejimine katkı vermektedir. Fakat değişim sadece kurumların oluşturulup kaldırılacağı biçiminden çok bunun bir planlama, etkileşim ve verimlilik boyutunda yapılması bir anlam ifade etmektedir. Bu açıdan öncelikle yapısal dönüşümü anlamlandırmak amacıyla yeni oluşturulan ve/veya lağvedilen kurumların şematik gösterimi daha doğrudur.

Şema 1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Kurumları



Bu şema 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 703 sayılı KHK'dan esinlenerek hazırlanmıştır.

Anlaşılabacağı üzere Cumhurbaşkanlığının kamu personel rejiminde kurumsal açıdan etkisi ve rolü oldukça fazladır. Yeni sistemle beraber kurumsal değişimler de yaşanmıştır. Bu kurumların detaylı şekilde incelenmesi önem arz etmektedir.

2.2.1. Devlet Personel Başkanlığı

1950’li yıllardan sonra DPB’nin oluşturulma düşüncesinde uluslararası raporların, ABD benzeri bir kamu personel rejimi sınıflandırmasının etkisi bulunmaktadır (Ayman Güler, 2005: 257). Hatta kamu personel rejimi sorunlarına çare bulmak amacıyla merkezi bir personel dairesi düşüncesi ilk kez Barker Raporunda yer almıştır. Raporda, bütün kamu personeli içine alan yapının önemli olduğu belirtilmiştir (Kayar, 2016: 22-24). 1960’da Başbakanlığa bağlı olarak 160 sayılı yasayla kurulan Devlet Personel Dairesi, 1984’te KHK ile DPB adını almıştır. DPB, kamu personel rejimini ülkenin ekonomik, sosyal ve hukuki ilkelerine uygun biçimde şekillendirmek ve değişen koşullara göre uyumlaştırmak maksadıyla kurulmuştur. Kamu personel rejimine yönelik bütün kararları istişari olup Bakanlar Kurulu onayıyla kesinleşmektedir. Büyük beklentilerle kurulan DPB günümüze kadar etkin bir yapı olamamıştır (Tutum, 1979: 229-230). DPB’nin hedefi, kamu personel rejiminin farklılaşan durumlarına göre bütünsel bir bakış açısı geliştirmek ve ekonomik, sosyal ve hukuki ilkeler ortaya koymaktır (İçmen, 2015: 96). Bu bağlamda ilk ve en önemli faaliyeti DMK hazırlanması çalışmaları olmuştur (Ayman Güler, 2005: 257-260). Ancak uygulama noktasında zorluklarla karşılaşmış ve yapılan çalışmalar yürürlüğe sokulamamıştır. Bu durum kuruma güven ve etkinliğin zayıflamasına yol açarak daha mali bir görünüm kazanmış ve Maliye Bakanlığını kamu personel rejimine güçlü bir ortak yapmıştır (Tutum, 1979:230). DPB, faydacı yaklaşım; Maliye Bakanlığı ise bütçe yaklaşımı açısından hareket ederken, bu iki kurum bazen işlevsel yönden kurumlara danışma organı olarak hizmet vermekte olup bazen de görüşlerinde çelişkiler barındırmaktadır (TODAİE, 2016: 55). 1982 yılında DPB’nin yeniden düzenlenmesi ve insan kaynağını etkin planlaması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Ayrıca DPB’nin işlevini kaybederek etkisiz bir konuma geldiği, istişari yapısının yönetme yetkisini ortadan kaldırdığı ifade edilmiştir (Özer, 2001: 109-110). Yapısal ve işlevsel sorunlar nelerdir sorusuna ise örneğin, fazla yönetmeliklerin bulunması, yetkinin devamlı değişim göstermesi ve iç yapı yani öz yönetim birimleri içinde hâkimiyet elde etme, başkan ve personel değişiminde politik süreçlerin varlığı gibi sorunların olması sayılabilir (Ayman Güler, 2005: 257-260). Tüm bunların ışığında daha sonra DPB 1984 yılında kanun hükmünde kararnameyle

yeni bir yapıya bürünmüştür (Özer, 2001: 109-110). Fakat DPB yeni bir kamu personel politikası ortaya koymaktan çok bir yürütmenin bir dişlisi gibi sabit idari işlemler yapan bir kurum halini almıştır (Ayman Güler, 2005: 257-260). Yukarıda anlatılanlardan anlaşılan DPB kuruluşundan günümüze kadar birçok değişikliğe uğramış, bazı sorunları içinde barındırmış ve daha sonra 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu yapılmıştır (TODAİE, 2016: 52). Bu değişimin arkasında yatan sebebin kamu personel rejiminde özel kesim esaslarını uygulama anlayışına sahip yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının etkili olduğu görülmektedir. Özel ve kamu kesimi istihdam yapısı tek bir çatı altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle DPB tamamen lağvedilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde genel müdürlük şeklinde etkisizleştirilmesi ile bu yaklaşımın devam ettiği görülmektedir. Kamu personel rejiminde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı yanlış algılanmış ve iki farklı alanı tek bir çatı altında tutma fikri yanlıştır. Hatta bu yaklaşıma sahip ülkelerde dahi bu şekilde bir ayırım yapılmamış, ülkemiz açısından bu durum kamu personel rejimine faydadan çok zarar vermektedir. Yeni sistemde bakanlıkların Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde yapılandırılmış olması, DPB görevlerinin bakanlığa değil de yine Cumhurbaşkanlığı içinde Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne tamamen verilmesi daha uygundur (Oral, 2019: 383-384).

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bakıldığında DPB ile alakalı yaklaşımın açık olmadığı görülmektedir. Çünkü DPB kuruluş kanunu kaldırılmış ama geçici maddelerde DPB bir yıl daha faaliyetlerine devam edeceği ibaresine yer verilmiş ve sonrasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle DPB'ye sorumluluklar yüklenmiştir. Görüldüğü üzere DPB ile ilgili düzenlemelerde bir netlik bulunmamaktadır. Bunun yanında görevlerin bazıları Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile DPB arasında paylaştırılmıştır. Bilhassa 703 sayılı KHK ile DPB kapatılmış ama 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kadro vermeye yönelik bütün işlemler Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile DPB'ye verilmesi anlaşılır bulunmamış ve siyaseten kafa karışıklığının hâkim olduğu belirtilmiştir (Oral, 2019: 383-384). Bu hususta DPB'ye 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle bu kadar atıf yapılmasının sebebinin ne olduğu sorusu akla gelmektedir. Kapatılacağı zamanın net şekilde belirtildiği DPB'ye kalıcı görevlerin verilmesi için bir kurumun olması gerektiği, bu denli görevlerin

verilmesinin sebebinin ya da düzenleme yapıcılarının 703 sayılı KHK ile çelişkiler barındırdığını ngremediği yönünde sorular yöneltilmektedir (Gözler, 2019: 5).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte, köklü bir kurum olan DPB 703 sayılı KHK ile lağvedilmiş ve bir yıllık geçiş sürecinin ardından tamamen Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına Başkanlık birimleri personel, taşınır ve taşınmaz malları ve diğer alakalı durumların devri Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilecek makamca yürütülmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda DPB'nin görev ve yetkilerinin bir kısmı diğer kurumlara verilirken, kalan görevleri Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı merkezi hizmet birimi olan alışma Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. DPB'ye ait bir kısım görevlerin genel mdrlğe verilmiş olması ama ilgili düzenlemede hüküm olmamasına rağmen Cumhurbaşkanlığı'nca yapılması genel mdrlğe ifade hakkı tanınmadığını göstermektedir. Bu durum genel mdrlğn karar alma ve uygulama serbestisini ortadan kaldırmaya yol açabilir. Bunun rneği kamu kurumların kadro ve personel etkinliklerinin usul ve esaslarını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde görülmektedir. Bakanlıkların görev ve yetkisinin düzenlendiği kararnamede kadro ve personel etkinliklerinin alışma Genel Mdrlğne bırakıldığı fakat Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve genelgelerinde tersi durumların olduğu da görülmektedir (Oral, 2019: 340-341;386).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle köklü bir kurum olan DPB'nin kapatılması oldukça önemlidir. DPB kamu personel rejiminde yeterince etkin olmasa bile yine de kamu personel rejiminin düzenlenmesi, planlaması noktasında tecrübeye sahiptir. Her etkin olmayan kurumun kapatılması yerine ilkeler ve değerlerin kamu personel rejiminde tam anlamıyla uygulanarak verimliliği artırılabilir. Gözler'e göre (2019: 27), 60 yıllık bir geçmişe sahip DPB'nin yeni hükümet sistemiyle resmen kapatılmasına rağmen hayali kurum olarak varlığını devam ettirdiği ve uzun sürede devam ettireceğini belirtmiştir. Ayrıca DPB'nin kapatılması yerine varlığının koruması ve Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınmasının 60 yıllık birikim ve deneyimi korumak adına önemli olduğunu vurgulamıştır. Bunun yanında DPB ilgili olarak alanında yetkin ve başarılı uzman personeller bulunduğu ve bunların Cumhurbaşkanlığı bünyesinde İnsan Kaynakları Ofisine aktarılması gerektiğini belirtmiş ama bunun gerçekleşmediğini, DPB uzman personelinin Aile, alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına aktarıldığını söylemiştir. DPB uzman personelin yeni sistemle beraber kolay şekilde zayı edilmemesini belirtmiştir. Cumhurbaşkanlığı

hükümet sistemiyle DPB'nin lağvedilmesi, kurumun görev ve yetkilerinin birden fazla kurumla paylaştırılması kamu personel rejiminde karmaşık bir görünüm ortaya çıkarmaktadır. DPB'nin hala hukuki düzenlemelerde varlığını devam ettirmesi ise kafaları karıştırmaktadır. Sonuç olarak, DPB'nin kapatılmasının kamu personel rejiminde sorunları çözmeyp belirsizliği daha da artırdığı söylenebilir.

2.2.2. Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle lağvedilen bir başka köklü kurum ise TODAİE'dir. TODAİE, II. Dünya savaşı sonrası iç ve dış konjonktürün değişmesi neticesinde kurulan yönetici yetiştiren bir yapıdır. Liberal anlayışın yansımalarının da görüldüğü bir süreç olarak Birleşmiş Milletler ile 1952 yılında imzalanan anlaşmanın tarafı olarak Türkiye ve Ortadoğu'da kamu yönetiminin ve hizmetlerinin eğitim yönünü ortaya koyan bir kuruluştur. TODAİE 1953 yılında eğitim faaliyetlerine başlamış ve 1957'e kadar Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile ortaklaşa faaliyetlerine devam etmiştir. Sonrasında 1958 yılı 7163 sayılı kanun TODAİE'nin yasal bir nitelik kazanmasını sağlamıştır. TODAİE kuruluş amacı, kamu yöneticilerine eğitim hizmeti sunmak ve kamu personelinin yönetim konusunda yetkin kılmaktır (Baysal, 2014: 53-54). TODAİE kurulmasıyla beraber bazı araştırma faaliyetleri kapsamında yabancı ve yerli raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlardan biri 1958 yılında "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" adıyla üç ciltlik bir rapordur. Bu çalışmada Cumhuriyet ilanı ile kamu personel rejiminde ortaya çıkan değişimler, mali ve sosyal haklar ile barem yapısı düzenlemesinde kanuni çerçeve çizilmesi, kamu personelinin sorunlu alanlarına çareler aranması gibi hususlar belirtilmiştir. Yabancı raporlarda ise bir değişim gerçekleştiği fakat kamu personel rejimine yansımaları sınırlı olduğu ve bu durumun daha liberal yaklaşımla çözülmesi yönünde ifadeler yer verilmiştir (TODAİE, 2016: 41-42). Bu tarihsel arka planı sonrasında işlevsel olarak da etkisi bulunan TODAİE kamu personelinin eğitim bakımından kurumsal mekanizmasını oluşturmaktadır. TODAİE ayrıca üst düzey kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitim faaliyetlerini de yürüten bir kurumdur (Aslan, 2005:296). Burada belirtilen üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme değil, sadece hizmet içi eğitim yönü olup Türkiye'de üst düzey kamu yöneticisi yetiştirme hususunda kurumsal eğitim yapısı bulunmadığı belirtilmiştir (Özer, 2001: 27). Bunun yanı sıra toplumsal ve politik bir karşılığı olan TODAİE'nin faaliyetlerinden etkin şekilde faydalanılmaması, üst düzey yöneticiliğin kavratılamaması gibi sorunlarda bulunmaktadır (Baysal, 2014: 54).

TODAİE Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber 703 sayılı KHK ile kapatılarak teşkilatı ve bütçesi Yükseköğretim Kuruluna (YÖK) devredilmiştir. Enstitü kapsamındaki akademik kadronun ve öğrencilerin ise Yükseköğretim Kurulunca belirlenen bir yükseköğretim kurumuna devredilmesi ifade edilmiştir (Anadolu Ajansı, 2018). Bu çerçevede belirlenen üniversite ise ilgili YÖK kararı şu şekildedir:

“Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, YÖK Genel Kurulunun 12.7.2018/455 sayılı kararıyla her türlü araç, gereç, taşınır, taşınmaz, yayın, yayın hakları, kurumsal belge ve arşiviyle birlikte Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesine devredilmiştir.” (Hacı Bayram Veli Üniversitesi, 2018).

TODAİE de tıpkı DPB gibi köklü bir geçmişe sahip bir kurumdur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle TODAİE’nin kapatılmasının olumlu ve olumsuz etkileri olduğu görülmektedir. TODAİE’nin kapatılması ile üst düzey kamu yöneticilerinin ve kamu personelinin kurumlar üstü bir eğitim olanağı ortadan kaldırılmıştır. Doğrudan üst düzey kamu yöneticilerine değer katan bir yapının kaldırılmasıyla kurumsal boşluk oluşmuştur. Her ne kadar yeni hükümet sistemiyle TODAİE’nin görev ve yetkileri diğer kurumlara verilmiş olsa da ne ölçüde etkili olacağı soru işaretidir. TODAİE’nin lağvedilmesiyle üst düzey kamu personelinin yetiştirilmesi yükümlülüğü Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne, diğer kamu personelinin eğitim yükümlülüğü ise Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiştir (Oral, 2019: 341). Bu noktada TODAİE’nin lağvedilmesi sonrası alternatif olmadığı için Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün bu sorumluluğu eğitim programlarıyla veya Yükseköğretim Kurumu vasıtasıyla yapacağı düşünülmektedir. Ayrıca öneri olarak TODAİE’nin Cumhurbaşkanlığı bünyesine alınmasının daha etkin olacağı görüşüne yer verilmiştir. Diğer kamu personelinin kapsayan eğitim yükümlülüğünün Çalışma Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın hizmet birimi olan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi (ÇASGEM) daha çok özel kesim ve bakanlık personeline yönelik eğitim hizmetleri sunmasının bu sorumluluğu kaldırmasında soru işaretleri oluşturmaktadır (Oral, 2019: 387). TODAİE’nin kapatılmasını olumlu yönden değerlendiren görüşlerde bulunmaktadır. Öztürk’e göre (2019; 1296), TODAİE’nin kapatılması doğru bir karar ve birçok üniversitede yönetici yetiştirilmesine gereksinim kalmadığı görüşü

hâkimdir. İlâveten kamu yönetimi bölümlerinin sayısının çok fazla olduğu ve yeni bir plan kapsamında değerlendirilmesini ifade etmiştir.

Sonuç olarak kamu personeli bilhassa üst düzey kamu yöneticileri açısından TODAİE önemli bir kurumdur. Fakat uygulamada yetersiz bir konuma sahip olup kurumsal ve işlevsel yönden politik irade etkin olmuştur. Bu durum kendisini üst düzey kamu yöneticilerini atama konusunda göstermiştir. Ülkemizde üst düzey kamu yöneticisi olmak için eğitim alma koşulu olmadığından TODAİE amacı dışında kalmıştır. Yapılan çalışmalarda eğitimlere alt kademe kamu personelinin ilerlemek isteyenlerin daha fazla başvurduğunu ve personelin yeterli şekilde kurumlarında değerlendirilmediğini göstermektedir. Ancak atamalarda bu tek başına yeterli bir durum olmayıp siyasi irade ile aynı çizgide olmak gibi sübjektif kriterlerin baskın olduğu anlaşılmaktadır. Hükümetler yönetici atarken kısıtlayıcı kriterleri istemez bir anlayışla hareket etmektedirler ve bu durum halen bütün siyasi iktidarlarca benimsenen bir yaklaşımdır. Atama kriterlerinin önemli olmaması ama eğitim düzenlemelerinin siyasi iradelerce önemli görülmesi çelişkileri içinde barındırmaktadır (Günay, 2004:163-164;226-230). Bu bahsedilen hususların Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle değişmediği görülmektedir. TODAİE'nin etkinsiz bir konumda olması lağvedilmesi için bir gerekçe olarak sunulmaktadır. Ama TODAİE'nin etkinliğini kaybetmesi yeni bir durum değildir. Uzun zamandan beri ideolojik bir yapılanma ile kadrolarını oluşturmuş bir kurumun eğitim süreçlerinde (öğrenci alımından mezuniyete) ve kadroların tahsisinden yönetici kadronun oluşumuna, hatta yapılacak yayımların belirlenmesine kadar her aşamada ideolojik davrandığı bilinmektedir. Diğer yandan birçok üniversitede kamu yönetimi bölümlerinin lisans, yüksek lisans ve doktora seviyesinde nitelikli eğitimler vermeye başlaması da TODAİE'nin işlevini kaybetmesinde etkilidir. Ayrıca günümüzde üst düzey yöneticiliklere atamada yurt dışı doktoralı bireylerin tercih edildiği bilinmektedir. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle TODAİE'nin lağvedilmesinde birçok faktör etkili olmuştur.

2.2.3. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel

Müdürlüğü

Merkezi kamu personel rejiminin temel unsuru olan Başbakanlığa bağlı DPB 2011 yılından sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmıştır. Devamında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yapılan düzenlemeler çerçevesinde DPB lağvedilerek başkanlığa ait yetki ve görevler Aile, Çalışma ve

Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmiştir. Bu görev ve yetkiler Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı merkezi hizmet birimi olarak oluşturulan Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Böylece bakanlık özel kesim çalışma hayatına yönelik görev alanına kamu kesimi istihdamı da eklenerek yetki alanı genişletilmiştir (Oral, 2019:343). Bakanlıkların kuruluş ve yapısı Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmektedir. Bu bağlamda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 74. maddesinde DPB'ye ait görev ve yetkilerin çoğunun Çalışma Genel Müdürlüğüne verildiği görülmektedir. Çalışma Genel Müdürlüğü'nün kamu kesimi istihdamına yönelik olarak görevleri şu şekildedir:

“-Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemleri yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek,

- Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistikî bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak,

- Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,

- Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

-Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

- Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek.”

Anlaşılabacağı üzere Çalışma Genel Müdürlüğü görev ve yetkileri bağlamında kamu personel rejimine önemli etkisi olan bir hizmet birimidir. Yeni hükümet sistemiyle kamu personeline yönelik olarak hizmete alım ve kadro işlemleri, hizmet içi eğitim, mevzuat düzenlemelerini geliştirme, veri toplama gibi daha önceden DPB'ye ait olan görevlerin bir kısmı genel müdürlüğe bırakılmıştır. DPB kapatılmasına rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde bahsedilse de bu görev ve yetkinin artık genel müdürlük tarafından yapılacağı anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Çalışma Genel Müdürlüğü personel işlemlerine yönelik faaliyetlerinde yine Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile hareket etmesi belirtilmiştir. Bu durum Çalışma Genel Müdürlüğünün görev ve yetkilerini uygulama noktasında ne ölçüde bağımsız hareket edeceği, birden fazla kurumun yetkiye sahip olması genel müdürlüğün etkisiz kalmasına yol açabilir.

2.2.4. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler

Genel Müdürlüğü

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce Başbakanlık hizmet birimi olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü gerek öncelikli alanı olan üst düzey kamu yöneticileri ile ilgili bilgi toplama, sicil özgeçmişlerini tutma gerekse merkez teşkilatının personel politikasını belirleme ve özlük işlemlerini yapma gibi önemli görevleri olan hizmet birimidir (TODAİE, 2016: 55). Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ise Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Başbakanlık hizmet birimlerinin bir araya getirilmiş halidir. İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olan eski sistemde müsteşara karşılık gelen bir statüdür. Başbakanlık hizmet birimi olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, İdareyi Geliştirme Başkanlığı ve 2011 yılına kadar kendisine bağlı olan DPB'nin birleşmesi neticesinde Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü düzenlenmiştir (Zengin, 2019: 11). Başka bir deyişle Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü yeni bir birim olmayıp sadece Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde İdari İşler Başkanlığının hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle daha önce olan görevlerinin yanına yeni görev ve yetkiler eklenerek kamu personel rejimine Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ve üst düzey kamu yöneticileri özelinde hizmet etmektedir. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı içinde faaliyet göstermektedir. Personel ve Prensipler Genel Müdürü doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri belirlenmiştir. Bu çerçevede 8.madde'de görev ve yetkileri şu şekildedir:

“- Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmak,

- Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakan atamaları ve görevden alınma işlemleri ile vekâlet işlemlerini yapmak,

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,

- Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,

- Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak,

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak, yaptırmak ve bunları değerlendirme amacıyla gerekli çalışmaları yapmak,
- Kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak,
- Cumhurbaşkanının özlük işlerini yürütmek, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel politikasına yönelik önerilerde bulunmak ve tespit edilen politikaları uygulamak, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak.”

Ayrıca görevleri arasında sayılmasa da Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve genelgeleri çerçevesinde Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün kamu kurumlarının kadro, atama sayısı ve izinleri konusunda etkisi olacağı söylenebilir. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü hem kamu personelinin tümü için hem de Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel birimi olarak görev yaptığı görülmektedir. Kamu personelinin tümüne yönelik düzenleyici işlemler yapıp ilkeler belirlemesi ve ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilatının personel birimi şeklinde faaliyette bulunmasının merkez personel rejiminin siyasi aktörlerce tam anlaşılmadığını göstermektedir. Bunun yanı sıra Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne üst düzey kamu yöneticilerinin eğitim sorumluluğu, yurt dışı eğitim de dâhil olmak üzere düzenleme yetkisi Cumhurbaşkanlığı bünyesine verilmiştir. Bu eğitimin farklı eğitim kurumları veya YÖK tarafından yapılacağı (Oral, 2019: 346-347; 386-387) ifade edilse de bu konuda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır.

2.2.5. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm

Genel Müdürlüğü

Türk kamu personel rejiminde Maliye Bakanlığı önemli bir aktör olup her dönem etkinliğini sürdürmektedir. Çünkü kamu personel rejimi bütçeden bağımsız bir alan olmayıp kadro ve atama işlemlerini içinde barındıran bir süreçtir. Bu bağlamda Maliye Bakanlığı'nda kamu personeline yönelik görev ve yetki sorumluluğu, oluşturulan hizmet birimi vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir (Oral, 2019: 321). Bu hizmet birimi Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) olup kamu personel temininde önemli görevleri olan kamu personel teminine yönelik olarak standartlar ve sınırlar belirleme görevi üstlenmiştir (TODAİE, 2016: 50). BÜMKO kamu istihdam politikasına bütçe temelinde yöntemler uygulamıştır. Bütçe yasalarının çoğu kamu personel istihdamına yönelik olarak usul ve ilkeleri detaylı şekilde ortaya koymaktadır. Ayrıca BÜMKO sadece kamu personeli değil kamu hizmetlerinin sunulmasında kullanılan yöntemleri de göstermektedir. Bilhassa yeni

istihdam çeşitleri olan sözleşmeli, geçici personel ve hizmet satın alma usullerine izin veren kurum Maliye Bakanlığı olduğundan kamu personel istihdam politikasının biçimlendirilmesinde etkili bir konumdadır. Fakat 2018 yılında yeni sisteme uyum kapsamında çıkarılan 703 sayılı KHK ile BÜMKO lağvedilerek görev ve yetkilerinin çoğu Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmiştir (Oral, 2019:323-326). Devamında BÜMKO bir yıl sonra 43 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı teşkilatı bünyesine “Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü” adı altında yeniden oluşturulmuştur. BÜMKO görev ve yetkilerinin bu genel müdürlüğe bağlanması kararlaştırılmıştır. Ayrıca genel müdürlüğe kamu istihdamı ve buna yönelik giderleri belirleme, uygulama ve takip edilmesi yetkilerinin verildiği de görülmektedir (Kaplan, 2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Hazine ve Maliye Bakanlığına kamu personel rejimine etki edecek görevler verilmiştir. 07/08/2019 tarihli 43 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 220/A. maddesi uyarınca eklenen hususlar şu şekildedir:

*“- Kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izlemek
- 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca yapılacak kadro ve pozisyon ihdasları ile 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 11 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamında yapılacak atama sayılarının ve istisnalarının belirlenmesi ve 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8 inci maddesi uyarınca sürekli işçi kadrolarından veya sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan atama veya alım amacıyla kullanılmasıyla ilgili Strateji ve Bütçe Başkanlığına görüş vermek”*

Görüldüğü üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı kamu personel rejimine yönelik faaliyetlerinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile beraber etkinlikte bulunmaktadır. 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilen yetkiler kamu personelinin teknik ve mali konularını içermektedir.

2.2.6. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan bağlı bir kurum olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı 24/7/2018 tarihli 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile teşkilatı yapısı, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Strateji ve Bütçe Başkanı doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı kamu personel rejiminde Hazine ve Maliye Bakanlığı ile koordine halinde olan ikili bir yapı oluşturmuştur. Kamu

istihdamını ilgilendiren görev ve yetkisi ise sadece bir hüküm içermektedir (Oral, 2019:348). 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2.maddesinde şu şekildedir:

“Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi ve kamu istihdamı ve giderlerle ilgili uygulamaya ilişkin politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak; kamu harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü düzenlemeyi inceleyerek, yapılacak düzenlemeleri Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte koordine etmek”

Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın hizmet birimlerinden olan Bütçe Genel Müdürlüğünün kamu istihdamına yönelik görev ve yetkileri yerine getireceği 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden anlaşılmaktadır. Bu kararnamenin 8.maddesine göre: *“Başkanlığın 2 nci maddede sayılan harcama ve bütçeye ilişkin görevleriyle ilgili iş ve işlemleri yapmak”* görevi bulunmaktadır.

Ayrıca Başkanlığa 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığının teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 23. maddesine göre başkanlık görev alanına giren konularda idari düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Mevzuat dayanağı olarak bu bağlamda 14/11/2019 tarihli Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi çıkarılarak hizmet birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları detaylı şekilde belirlenmiştir. Bütçe Genel Müdürlüğünün görevleri ve hizmet birimleri olan daire başkanlıklarına görev yönergesinin dördüncü bölümü 14 ve 15 inci maddelerinde yer verilmiştir. Bu görev yönergesinin 14 üncü maddesinde Bütçe Genel Müdürlüğünün görevlerinden kamu personeline yönelik olanlar şu düzenlemede yer almıştır:

“2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamına giren kurumların; kadro ihdas tekliflerini incelemek, sürekli işçi kadroları ile sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan alım amacıyla kullanılmasına izin vermek, memur kadrolarına açıktan veya nakil suretiyle yapabilecekleri yıllık atama sayısı ile buna ilişkin usul ve esasların belirleneceği Cumhurbaşkanlığı Kararına dair teklifi hazırlamak,

Kamu personeline ilişkin verileri temin ve konsolide etmek, personel istihdamına dair konularda kadro, pozisyon ve iş analizleri yapmak, standartlar belirlemek,

Kamu personelinin mali ve sosyal hakları ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin personel giderlerine ilişkin hesaplamaları yapmak”

Bütçe Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan hizmet birimleri daire başkanlıkları şeklinde örgütlenmiş ve görev yönergesinin 15. maddesinde yer almıştır. Kamu personel rejimini ilgilendiren daire başkanlıklarından olan Kadro ve

Pozisyon İşlemleri üç farklı birim olarak oluşturulmuş ve görevleri ayrı ayrı belirtilmiştir. Bunlar; (I) Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi Başkanlığı, (II) Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi Başkanlığı, (III) Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi Başkanlığı ile (IV) Kamu Personel Verileri Analiz Dairesi Başkanlığıdır. Bu hizmet birimlerinin görev ve sorumluluklarının bulunduğu 15 inci madde özetle şu şekildedir.

Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairelerinin ortak görevleri arasında kamu istihdamına yönelik politika oluşturma çalışmaları gelmektedir. Bu üç dairenin görev ve sorumlulukları aynı olup sadece ilgilendikleri kurumların farklı olduğu görülmektedir. (I) Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi Başkanlığı 5018 sayılı yasanın sayılı cetvellerindeki kurum ve kuruluşları, (II) Kadro ve Pozisyon İşlemleri Başkanlığı Yükseköğretim üst kuruluşları ile sağlık ve araştırma merkezi olmayan üniversiteleri, (III) Kadro ve Pozisyon İşlemleri Başkanlığı ise sağlık ve araştırma merkezi olan üniversitelerin kadro ve pozisyon işlemleriyle ilgilendirilmiştir. Diğer aynı olan görevleri bu sayılan kurumların kadro ihdası teklifleri değerlendirmek, sürekli işçi ve sözleşmeli personel boş kadrolarına açıktan alım yapma izni vermek, memur ve öğretim elemanları kadrolarına açıktan ve kurumlar arası nakil sayısının yıllık olarak atama sayısını ve sayıya tabi olmayan atamaları usullerin Cumhurbaşkanlığı kararına ilgili teklifi hazırlamak, 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kapsamına giren kurumların kamu istihdamına yönelik analizler ve standartlar belirlemek son olarak kamu istihdamında kamu kurumları arasında eş güdüm sağlamaya dönük çalışmalar yapmaktır. (IV) Kamu Personel Verileri Analiz Dairesi Başkanlığı'nın görevleri ise kamu personeline ilişkin verileri kurumlardan temin etmek, kamu istihdam politikasının oluşturulmasında bu verilerden faydalanmak ve verileri düzenleyerek ulusal ve uluslararası kurumlara bildirmek, kamu personel bilgi sistemi oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmaya ilaveten kamu personelinin mali ve sosyal hakları ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumları personellerinin giderlerini hesaplamaktır.

Görüldüğü üzere Hazine ve Maliye Bakanlığının görev ve yetkisini Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile beraber yürütmesi Cumhurbaşkanlığının kamu personel rejiminin bütçe esaslı yönünü devam ettirdiği hatta tek aktörlü yapının ikili bir yapıya büründüğünü göstermektedir. Bu durumun bazı sıkıntılara ve zorluklara yol açacağı aşikârdır (Oral, 2019: 383).

Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve eski adı BÜMKO olan daha sonra yeniden düzenlenen Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü her iki birim de kamu istihdamına yönelik faaliyet gösteren yapılardır. Birbirlerinin benzeri olan bu yapılar aslında Cumhurbaşkanlığına bağlı olup Bakan ve Başkanı Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Böyle ikili bir yapı kamu personel rejiminin mali açıdan da karmaşık bir hale gelmesine yol açmaktadır. Bir başka olumsuz durum ise görevleri aynı olan kurumların fazlalığıyla etkin olmayan ve müsrif bir yapının oluşmasına sebep olmaktadır. İşlevsel açıdan kamu istihdamında yetki karmaşası, kamu kurum ve kuruluşlarının bürokratik işlemlerinin artmasına da etki etmektedir.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 11. maddesi gereğince bu kararname kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık kamu personel kadrolarının açıktan veya nakil olarak gerçekleştireceği atama sayılarının belirlenmesi, sınırlamaya tabi tutulmayan kadroların tespiti ve diğer hususlar Cumhurbaşkanlığı kararı ile olmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020). Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile her ne kadar lağvedilmiş olsa da DPB (görevin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adına Çalışma Genel Müdürlüğü) 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 11.maddesine göre açıktan veya nakil atama sayılarına bu iki kurumun müşterek teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca karar verilmektedir. Ayrıca yine bu kararnamenin 8 inci ve 10 uncu maddeleri uyarınca sözleşmeli personel pozisyonları, kadro araştırmalarına yönelik işlemler tesis etmeye yetkilendirilmiştir. Bakıldığında DPB ile Strateji ve Bütçe Başkanlığının kamu personel rejimini yakından ilgilendiren kadro ve atama işlemlerine yönelik düzenlemeler noktasında etkileşim halinde oldukları görülmektedir. Bu çerçevede Strateji ve Bütçe Başkanlığına kamu istihdamı alanında önemli yetkiler verilmiştir. Özellikle 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde verilen sorumluluklar net şekilde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığının bağlı kurumu olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı Cumhurbaşkanlığının bütçe üzerindeki yetkisi dolayısıyla da kamu personel rejiminde yer alan diğer aktörlerden daha önemli bir konuma gelmektedir. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kamu personel rejimi üzerindeki etkisine sonraki başlıklarda değinilmiştir.

2.2.7. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi

İnsan kaynakları yönetimi, 21. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan küreselleşme ve rekabetin etkisiyle insan unsurunu ön planda tutan bir kavramdır. Ayrıca personel yönetiminin yapısal ve işlevsel farklarını ortadan kaldıran ve bu doğrultuda politikalar sunan bütüncül bir yönetim anlayışıdır (Korkmaz, 2003:1-3). İnsan kaynakları özü itibarıyla kabiliyetlerin belirtilmesi, personel temini ve planlama, ücret, eğitim ve performans gibi konularda kariyer yönetimi bakımından oldukça önemlidir (Aydın, 2010:7). İnsan kaynakları kavram ve anlayışı, öncesinde kamu yönetimi ve kamu personel rejiminde yansımaları olan ve sürekli tartışma konusu olan bir alandır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle Türk kamu personel rejiminde Amerika sistemindeki ofisler benzerinde Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde kurulan, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali özerkliği olan, başka bir deyişle bütçe ve personel konusunda esneklik tanınan bir yapıdır. Cumhurbaşkanınca atanan en az üç üyeden oluşan ofis ülkenin insan kaynağı alanında faaliyette bulunmak üzere oluşturulmuştur. Kamu personel rejimi üzerindeki etkisi; görev ve yetki alanının bir yönünü içermekte olup daha çok politika üretme, uygulama, araştırma ve geliştirme etkinlikleriyle insan kaynağı konusuna katkı vermektir (Oral, 2019:348-349). CBİKO'nun rolünü “devletin kariyer merkezi” olarak tarif etmek gerekir. Bu açıdan CBİKO yeni sistemin önemli bir aktörüdür. CBİKO'nun, kamu ve özel kesim insan kaynağını etkin kullanması Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin insan kaynağına önem verdiğini göstermektedir. Diğer yandan CBİKO'nun kamu insan kaynağı politikasını oluşturma ve uygulama noktasında katkı vermesi gerektiği söylenebilir.

Bütün bu değerlendirmeler çerçevesinde bazı çalışmalarda, CBİKO'nun kamu personel rejimindeki teknik ve idari problemleri çözeceği, kamu personel rejiminin düzenli bir işleyişe kavuşmasının önündeki engellerin ortadan kalkmasında fırsat olduğu ifade edilmiştir (Yıldız, 2019: 427). Aksi bir görüşte ise CBİKO'nun kamu personel rejimi üzerinde etkisinin az olacağı ve verilen görevlerin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiş olmasının ofisin kurulma amacının net olmadığı savunulmaktadır (Oral, 2019: 383). Görüldüğü üzere CBİKO kamu personel rejimi üzerinde etkisi hakkında farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. CBİKO kamu personel rejiminde araştırma, geliştirme odaklı politika oluşturma noktasında teknolojinin ve insan kaynağının katkısı ile doğrudan veya dolaylı olarak olumlu etkilerde bulunacağı görülmektedir.

Tamamen DPB'nin görev ve yetkilerini alarak kamu personel rejiminde tek unsur olarak kamu personel sorunlarını çözeceği görüşü doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü CBİKO kamu personel rejiminin sorunlu alanlarını tespit etme ve insan kaynağının kamuda etkin kullanılması yönünde etkinlikte bulunan bir yapıdır.

CBİKO kamu personel rejiminin temeli olan konularda insan kaynağı temini, planlama, insan kaynağının kamu kesiminde doğru kullanılmasına yönelik olarak liyakat, performans ve verimlilik ölçütlerini geliştirmek amacıyla proje ve programlar oluşturma gibi konularda yetkiye sahiptir. CBİKO'nun bu kapsamda kamu personel rejiminde etki ve rolü üzerine detaylı inceleme üçüncü bölüm başlığında yer almaktadır.

2.3. İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yapısal değişimlerin yanında işlevsel değişimler de yaşamıştır. Yapısal düzenlemelerin amaçları çerçevesinde işlevi de artırılarak etkin bir yönetim ve personel rejimi sağlanmak istenmiştir. Cumhurbaşkanının yürütme alanında tek yetkili olması ve merkezi idare örgütünün Cumhurbaşkanlığı olarak belirlenmesi kamu personel rejiminde yetki ve sorumluluğu Cumhurbaşkanlığına vermiştir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanı'na verilen kararname çıkarma yetkisi yürütme alanında daha etkin çalışmasına imkân vermiştir. Bu Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle oluşturulan yürütmenin düzenlenmesi personel rejimlerini de etkilemektedir. Çünkü yeni oluşturulan kurum ve birimlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile oluşturulması bunların personel konularına değinmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yapı ve işlevinde neoliberal yaklaşımın etkileri görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlarının Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yeniden düzenlenmesi personel yapı ve işlevini de değiştirmiştir. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı personel yapısı, işlevselliği, Cumhurbaşkanının politikalarını uygulama noktasında üst kademe kamu yöneticilerine yönelik düzenlemeler yeni sistemin işlevselliğini anlatması bakımından önemlidir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle en önemli değişim kendisini üst kademe kamu yöneticileri üzerinde göstermiştir. Ayrıca merkez örgütlenmesinin personeli dışında yerel yönetimlerde personel yapısının bu değişimden nasıl etkilendiği de ayrı bir konudur. Bu açıdan merkez ve yerel yönetim personel rejiminin işlevinde ne gibi dönüşümlerin olduğu, üst kademe kamu yöneticilerin atanması gibi bu dönüşümlerin temelinde yatan sebeplerin ne olduğu,

artı ve eksilerinin ortaya konulması Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi personel rejimini anlamlandırmak adına önemlidir.

Bu kısımda kamu personel rejimine etki eden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve diğer düzenleyici işlemlerin neler olduğu, etkisi ve sorunları ele alındıktan sonra, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile yerel yönetimlerin personel rejimine getirdiği değişiklikler değerlendirilmiştir. Ayrıca yerel yönetim personel yapısının sorunlu alanları ortaya konularak önerilerde bulunulmuştur. Son başlıkta ise üst kademe kamu yöneticilerinin dönüşümünün düşünsel temeli ve atama usullerinin nasıl gerçekleştiği, üst düzey kamu yöneticilerine yönelik değişikliklerin bürokrasiye, kamu hizmetlerine, hesap verilebilirlik ve denetim ilişkisine etkisinin olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konulmuştur.

2.3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Diğer Düzenleyici İşlemlerin Etkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanı'na verilen hukuki düzenleme araçları Anayasa'da belirtilen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleridir. Ayrıca Cumhurbaşkanı bunlar dışında diğer düzenleyici işlemlerden olan tebliğ, genelge, tamim, sirküler gibi işlemleri de kullanma yetkisine sahiptir (Parakazan, 2019: 79). Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer düzenleyici işlemler ile kamu personel rejimine etkide bulunmaktadır. Daha önce Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname, tüzük gibi normlar çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kaldırılarak Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Yürütme faaliyetleri kaynağını doğrudan Anayasa'dan alan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmelikler yoluyla yapılmaktadır (Kiremitci, 2019: 123-124). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin alanı yürütme ile sınırlı olup Anayasa'da sayılan bazı alanlarda kararname çıkarılamayacağı belirtilmiştir. Başka bir deyişle yasanın düzenlemiş olduğu bir alanda kararnameyle düzenleneme yapılamayacağı ya da kararnameyle düzenlenen bir alanda yasayla düzenleme yapılırsa kararnamenin hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir (Kar, 2019: 151-152). Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunla aynı düzlemde olmayıp öncelik yasada bulunmaktadır (UŞD, 2018: 17). Fakat Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bir üst norm olarak kabul edilmiş ve Anayasa'nın 137. maddesiyle kamu personelinin, görevleriyle ilgili emir ve talimatlarda bağlayıcı bir nitelik elde etmiştir. Tüm bu değişikliklerin, yasanın yürütme üzerindeki otoritesini kaldırarak, bağımsız bir yürütme erki oluşturmak

olduğu ifade edilmiştir (İzci, t.y.: 13). Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yürütmenin kararlarında ve etkinliklerinde hızlı ve etkin olması istenmiştir (Yiğiter, 2019: 76). Burada değinilmesi gereken husus yeni sistemin kamu yönetimi ve kamu personeli üzerinde sadece teknik açıdan kararları uygulayan bir anlam mı yoksa işlevsel bir sorumlulukta alarak sisteme katkı sunan bir anlayış şeklinde mi olacağı her kamu personeli için önemli bir soru olarak ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personelinin ilgilendiren bazı anayasal alanlar korunmaya devam etmiştir. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, yetkileri, görevleri, yükümlülükleri ve hakları, ödenekleri ve aylıkları ve diğer özlük işleri ile yargılanmaları konularına dair yapılan düzenlemeler Cumhurbaşkanı yetkisi dışında kalmaktadır (Yiğiter, 2019: 80).

Başka bir konu ise, kamu personel rejiminin önemli ve genel sorunlarından olan kanunilik yerine idari anlayışa dönüşmüş olmasıdır. Kararname ve diğer düzenleyici işlemlerle sürekli düzenleme yapma yetkisinin yürütme organınca yapılması kamu personel rejimine yönelik düzenlemelerin günü kurtarma ve kısa vadeli olmasına yol açmıştır. Bütüncül bakış yerine parça düzenlemelerle kamu personel rejimine yaklaşılması hep tartışılan bir konu olmuştur (Özer, 2001:119-120). Fakat Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bu konunun hala devam ettiği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve diğer idari düzenlemeleri kamu personel rejiminde daha kolay şekilde değiştirilebilen, parça düzenlemeler kamu personel rejimine olumsuz etki etmeye devam etmektedir. Bu uygulamalara başka eleştirel bakanlarda bulunmaktadır. Gözler (2019:7;13)'e göre, pek çok Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yayımlanması ayrıca bunlarda değişiklik yapmak üzere de çok sayıda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasının hukuka aykırı bir durum oluşturmadığını sadece bu denli değişikliğin yapılmasını yanlış bulmaktadır. Bilhassa üst düzey kamu yöneticisi atanmalarında özel düzenlemelerin varlığı ciddi bir sorun olarak görülmektedir. Rektörlük atamaları, üst düzey kamu yöneticiliğine görevlendirme gibi hususlardaki düzenlemelerin kısa süreli değişikliklerle yapılması sorun oluşturmaktadır (Gözler, 2019:7;13). Bu uygulamaların olması normlara olan güveni sarsarak, yönetimde istikrarsızlığa yol açarak toplumsal güven ve adalet duygusunu da zedelemektedir. Başka bir eleştiri de yeni sistemde en fazla tartışılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı çok güçlü bir duruma getirdiği konusudur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idari işlem niteliğinde olup idare mahkemesi alanına girmektedir. Ancak Anayasa değişikliğiyle

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimi Anayasa Mahkemesine (AYM) verilmiştir. Örneğin, üst kademe kamu yöneticilerine yönelik atama işlemlerinde doğrudan AYM'e başvurulamamaktadır. Üst kademe kamu yönetici idare mahkemesine gittiğinde yetki alanı dışında olduğu gerekçesiyle incelenmemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki denetiminde karmaşık ve sıkıntılı durum ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptali milletvekillerinin Meclis'te gündem oluşturmaya yol açtığından üst kademe kamu yöneticiliği pozisyonunun siyasileşmesine neden olmaktadır. Aynı zamanda bireyin hak arama özgürlüğüne de aykırı bir durum oluşturmaktadır (Yaman, 2019: 53-54). Bütün bu görüşler bağlamında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hukuki özellikleri açısından bireysel ve düzenleyici işlemler olarak iki türdür. Üst düzey kamu yöneticileri atama ve görevlerine son verme kararnameleri bireysel idari işlemdir. Fakat üst kademe kamu yöneticilerini düzenleyen usul ve esaslar kaynağını doğrudan Anayasa'dan aldığı için düzenleyici işlem olup AYM tarafından hukuki denetimi yapılmaktadır. Burada idari işlem olan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetiminin de AYM tarafından yapılacağı sonucuna ulaşılabileceği fakat Anayasa'ya esas ve şekil uygunluğunun idari işlemleri kapsamadığı belirtilmiştir. Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin atanmalarına yönelik usul ve esasları içeren Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılabilen işlemlerdendir. Çünkü kanuni dayanağından değil bizzat Anayasa tarafından tanınan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya uygunluğunun denetiminden bahsedilmektedir (Yıldırım, 2017: 15-17).

Diğer bir konu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin karışamayacağı alan yasaların açıkça düzenlediği hususlardır. Kamu personeline yönelik olarak 657 sayılı DMK olmak üzere pek çok yasa bulunmaktadır. Bu yasaların düzenleme yaptığı hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı belirtilmektedir. Ancak yeni sisteme uyum sağlama amacıyla 703 sayılı KHK ile 203 yasada değişiklik yapılmıştır. Değişiklerin çoğu idari yapıyla ilgili olmasına rağmen personele yönelik yasalarda da önemli değişiklikler olmuştur. Mesela DMK'nın 2.maddesinin ikinci fıkrasında kanunda öngörülen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanınca yürürlüğe gireceği şeklinde yeni sisteme uygun düzenleme yapılmıştır (Kaman, 2019: 88-89). Bu bağlamda Cumhurbaşkanı kamu personeline yönelik düzenleyici bir işlem olan, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını göstermek üzere Anayasa tarafından yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Dayanağını 657 sayılı

DMK'nın oluşturduğu ve amacı ilk defa kamu kurumlarına atanacak olanların seçilmesini ve yarışma sınavlarının usul ve esaslarını düzenlemek olan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmesi ibaresi 16/4/2019 tarihli ve 30747 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 15/4/2019 tarihli ve 903 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı uyarınca bu yönetmelik Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği bölümüne eklenmiştir. Amacı kariyer ve liyakat ilkeleri kapsamında kamu personelinin görevde yükselme usul ve esaslarını düzenleyen Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik de 18/4/2019 tarihli ve 30749 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan Cumhurbaşkanı Kararının 4 üncü maddesi ile Cumhurbaşkanı tarafından yürütülmesi belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı'na verilen yönetmelik çıkarma yetkisi kapsamında ilk defa oluşturulan 22/11/2018 tarihli ve 30604 sayılı Yurtdışında Daimî Görevlere Atanacak Personel Hakkında Yönetmelik olup amacı yurtdışında daimi görevlere atanların belirlenmesi, çalışma, disiplin ve özlük işlemlerinin usul ve esaslarını tespit etmektir. Bunun yanı sıra Cumhurbaşkanı kararı olarak 3/5/2019 tarihli ve 30604 sayılı Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği bulunmaktadır. Yönetmeliğin amacı kamu personelin kurumlar arasında geçici görevlendirmelerinin usul ve esaslarını belirlemektir (Resmi Gazete, 2019). Bu yönetmelikler Cumhurbaşkanı Kararı ile yürürlüğe konulan yönetmeliklerdir. Bu yönetmelik hükümleri Cumhurbaşkanı tarafından yürütülmektedir. Düzenleyici işlemlerden olan yönetmeliklerin denetimi idari yargının görev alanına dâhil olup Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmeliklerin tümü Danıştay da görülmektedir. Bunlara ilaveten diğer düzenleyici işlemler olarak isimlendirilen tebliğ, genelge, yönerge esaslar, karar, kararname gibi işlemlerde bulunmaktadır. Bu diğer düzenleyici işlemlerin de hukuki denetimi yönetmeliklerle aynıdır (Aydoğdu, 2019: 90). Cumhurbaşkanı diğer düzenleyici işlemlerle de kamu personeline yönelik düzenlemeler yapabilir. Diğer bir yönetmelik, 11 Eylül 2018 tarihli ve 2018/7 Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşlarına açıktan veya naklen personel atamaları ile mesleğe özel yarışma sınavlarına tabi tutulmak suretiyle alınan personel için düzenlenecek giriş sınavları hakkında usul ve esasların belirlenmesine yönelik olup, hükümler şu şekildedir:

“ 1.Tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59’uncu ve 61/A maddelerine göre yapılacak olan atama işlemleri için Cumhurbaşkanlığından izin alınacaktır.

2. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında (Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı, Anayasa Mahkemesi, Adalet Bakanlığı hâkim ve sacı adayları, Sayıştay Başkanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı hariç) 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi ve ek 41 inci maddesinde sayılanlar ile kendi özel mevzuatları uyarınca mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınacak personel için kurumlarca yapılacak özel yarışma sınavları açılmadan önce Cumhurbaşkanlığından izin alınacaktır.”

Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri kapsamında kamu personelinin yurt dışı ve çalışma koşullarını düzenleyen genelgeler de çıkarılmıştır. 13 Mart 2020 tarihli ve 31067 sayılı 2020/2 genelgeyle salgın sürecinde kamu personelinin yurt dışına çıkışına hangi makamların izin vereceği düzenlenmiştir. Ayrıca 22 Mart 2020 tarihli ve 31076 (Mükerrer) sayılı 2020/4 genelgesi ile COVID-19 kapsamında kamu çalışanına yönelik ilave tedbirler düzenlenmiştir. Bu genelge kamuda esnek çalışma uygulamasını içermektedir. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ve genelgeleriyle kamu personel rejimini ilgilendiren kararlar doğrudan Cumhurbaşkanınca imzalanarak Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Kamu personel rejimini doğrudan düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olduğu gibi kurum ve kuruluşların teşkilat yapısını düzenleyen böylece kamu personeli rejimine dolaylı olarak etki eden Cumhurbaşkanları kararnameleri de bulunmaktadır. Kamu personel rejimine doğrudan etki eden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden biri 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir. 703 sayılı KHK ile 657 sayılı DMK 33.maddesi ikinci fıkrasında önemli bir değişiklik yapılmış ve kadroların Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterilen biçimde düzenleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca 703 sayılı KHK’nın geçici maddesiyle 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK kaldırılmıştır. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bu kararname kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına yönelik esas ve usullerin belirlenmesi amacını taşımaktadır. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kapsamı 5018 sayılı Kanun’un ek I, II ve IV sayılı idareleri ile bağlı döner sermayeli kuruluşları, mesela bakanlıkların ve devlet üniversitelerinin bütün personelinin yanı sıra yasalarla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan idarelerin personelinin kapsamaktadır (Kaman, 2019: 89). 2

sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin genel kadro usulleri özetle aşğıdaki şekildedir.

Genel kadro ve usullerinde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığı İdari Teşkilatı ile milli güvenlik sebebiyle gizlilik gerektiren kadro ve pozisyonlar kapsam dışı tutulmuştur. Kapsama giren kurum ve kuruluşların kadro ve pozisyonları beş cetvelle sınıflandırılmıştır. Bu cetvellerde olmayan kadro ve pozisyonların kullanılamayacağı ifade edilmiştir. Kadro ihdasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmekte olup, kurumların kadro teklifleri Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile DPB'ye gönderilmektedir. Bu iki kurumun görüşü ile birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslağı şeklinde Cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır. Kadroların dağılımı yine kurumlar tarafından bir aylık sürede ilgili birimlerce yapılması belirtilmekte, yetki ve usulde paralellik ilkesince değişiklik de aynı şekilde yapılmaktadır. Kadro değişiklikleri Cumhurbaşkanlığınca yapılmaktadır. Sürekli işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonları Cumhurbaşkanı'nca ihdas edilmektedir. Bildirim, kadro araştırmaları ve aktarma işlemleri gibi teknik konular Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile DPB tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca sözleşmeli personel kadrolarının çok olması durumunda açıktan alım yoluna gidilmesi DPB'nin görüşü üzerine Strateji ve Bütçe Başkanlığının iznine bağlıdır. Bunların yanında açıktan ve nakil suretiyle atama sayıları da yine bu iki kurumun birlikte teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Bu kararname kapsamına giren kurumlar atama izin taleplerini Strateji ve Bütçe Başkanlığına bildirmektedir. Üniversitelere yönelik öğretim elemanı sayıları, her türlü eğitim seviyesine yönelik sayılar da YÖK norm kadro yönetmeliğine uygun şekilde üniversiteler tarafından yapılmaktadır. Kararname kapsamına giren kurumlara dolu-boş kadro ve pozisyonları ile meydana gelen değişiklikleri bildirmesi noktasında süre verilmiştir. Ayrıca bütçe bilgi sistemiyle Strateji ve Bütçe Başkanlığına, kamu personel bilgi sistemiyle de DPB'ye bildirmeleri istenmiştir. Tereddütlerin giderilmesinde bu iki kurumun ortak hazırladığı yönetmelik Cumhurbaşkanınca çıkarılmaktadır.

Görüldüğü üzere 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu personelinin kadro ve pozisyon işlemleri düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı ve bağlı birimlerinin kadro ve pozisyon usul ve esaslarında belirleyici rolü bulunmaktadır. 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle eskiden TBMM'ye verilen kadro tahsis yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Ayrıca 657 sayılı DMK'nın 33.maddesince

kadrosuz memur çalıştırılmayacağı ibaresi bulunmaktadır. Kadro olmaksızın kamu personeli olmak oldukça zordur. Ancak Cumhurbaşkanlığınca kadro tahsisi yapılmasına rağmen 657 sayılı DMK'nın 91.maddesinde herhangi bir düzenleme yapılmamış, kadrosu kaldırılan memurların özlük hakları yine yasa korumasında kalmıştır (Kaman, 2019: 90). Kamu personel rejiminin temel mevzuatlarından olan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kaldırılmış ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı ve bağlı birimlerinin kadro ve pozisyon işlemleri sürecinde etkin olmaları, bakanlık birimlerinin bu süreçte etkisinin ne ölçüde olduğu sorusunu akla getirmektedir. Doğrudan merkez örgütü olan Cumhurbaşkanlığının en alt kadro ve pozisyon belirleme gibi konularda bu denli yetkili olması kurumlar arası etkileşimin kötüleşmesine ve görevlerini yerine getirirken bazı sorunlar yaşamasına neden olabilir. Kurumların kadro, pozisyon vb. durumları değişkenlik göstermektedir. İhtiyaçların hemen karşılanmasında yetkinin merkezileşmesi kamu hizmetlerinde süreklilik ve verimlilik ilkesini olumsuz etkileyebilir.

Ayrıca kamu personel rejimine dolaylı etkisi olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de bulunmaktadır. Bunlar kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanı'na verilen yetki çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlıkların merkez, bağlı ve ilgili kuruluşları kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması gibi teşkilat, görev ve sorumlulukları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmaktadır. Bu kararnamelerde personel kadro ve pozisyonları da belirtilmektedir. Bu kapsamda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 11 inci maddesinde Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı kadroları da Cumhurbaşkanı kararıyla tespit edileceği belirtilmiştir (Kaman, 2019: 89). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı düzenlenerek Cumhurbaşkanlığı özelinde yer alan birimlere yönelik ayrı bir kamu personel rejimi oluşturulmuştur. Kamu personelinin istihdam türleri, görev ve sorumlulukları, atama ve özlük işlemleri gibi hususlar bu kararnameyle düzenlenmektedir. Bunların yanı sıra Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kurumların teşkilat yapısını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kadro ihdaslarının 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığına bağlı birimlerin kendine ait personel istihdamı, çalıştırılması gibi hükümlerde düzenlenmektedir. Yine bu birimlerde sözleşmeli

personel alıştırma ve ücret düzenleme hususunun Cumhurbaşkanınca tespit edileceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan kamu tüzel kişilikleri de dâhil olmak üzere Cumhurbaşkanlığı veya Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurumların teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde kamu personeli ile alakalı hususlara yer verilmiştir. Örneğin, 7 sayılı Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 11 sayılı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 12 sayılı Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sayılabilir. Özellikle Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak yeni kurulan birimlerin kararnamelerinin geçici maddelerinde kamu personelini ilgilendiren düzenlemelere yer verilmiştir. Yapılan bir çalışmada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kariyer uzmanlık kadrolarını düzenleme alanına sahip olup olmadığı değerlendirilmiştir. Kariyer uzmanlık kadrolarının 657 sayılı DMK'nın ek 41.maddesi ile 375 sayılı KHK'nın ek 30.maddesinde düzenlendiği, Anayasa gereğince de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilecek bir alan olmadığı ifade edilmiştir. Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasında bir çelişki olduğunda kanunun esas alınması gerektiği Anayasa'da belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine yönelik öğretide iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan bazılarında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme yapma yetkisi verdiği ve eski sistemdeki Cumhurbaşkanlığı teşkilat işlemleri süreciyle aynı olduğudur. Diğer bir görüş ise, kanunda açıkça düzenlenen hususlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı ve Cumhurbaşkanının yürütme yetkisi ve görevini Anayasa ile kanunlara uygun olarak yerine getireceği hükmünün dayanak gösterilmesidir. Ayrıca çalışmada, ıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 375 sayılı KHK'nın uygulamasına yönelik birer yönetmelik gibi algılanacağı ve idari yargı alanına gireceği ifade edilmiştir. Kariyer uzmanlık kadrolarının asıl düzenlemesinin 657 sayılı DMK ve 375 sayılı KHK olduğu belirtilmiş, st düzey kamu yöneticileri dâhil kamu personelinin Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle avantajlar elde etmesinin eşitlik ve liyakat ilkeleri ile bağdaşmadığı ifade edilmiştir. Kısaca bu kadrolar bazı hususlarda Anayasaya uygunluk sağlamış olsa da kariyer uzmanlık kadrolarına atama, özlük işlemleri açısından Anayasa ve kanunların Cumhurbaşkanlığı

kararnamelerinden önce gelmektedir. Aksi takdirde hukuken tartışmalı bir durum oluşmaktadır (Söyler, 2019: 51-104)

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kurumsal oluşum yoluyla kamu personel rejimine dolaylı bir etkisi olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle 2 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kamu personel rejiminin temel bir mevzuatı olmuştur. Burada temel bir mevzuat haline gelen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yine başka bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değiştirilmesi ve değişiklik usulünün kolay olmasıdır. Bu durum mevzuat karışıklığına ve istikrarsızlığa yol açarak kamu personel rejimini olumsuz etkilemektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yeni sistemin önemli düzenleyici işlemlerinden olması kararnamelerin doğru, etkin kullanımını gerektirir. Böylece kamu yönetimi ve kamu personel rejimine katkı vermesi arzulanmaktadır.

2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı Kamu Personeli ve Yerel Yönetimler Kamu Personeline Yönelik Değişiklikler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle genel anlamda kamu personel rejiminde değişimler yaşandığı kadar merkezi idare ve yerel yönetimler alanında da yenilikler olmuştur. Bilhassa Cumhurbaşkanlığının kamu personel rejiminde etkin konuma gelmesi Cumhurbaşkanlığının merkezi personel yapısını da farklılaştırmıştır. Bunun yanı sıra yerel yönetimler alanında kurumsallaşma ve görev dağılımı yönünden önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu sebeple yeni sistemin merkezi teşkilat ve yerel yönetim yapısında ne gibi değişiklikler getirdiği önemli olmaktadır.

2.3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının Kamu Personel Yapısı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte Cumhurbaşkanlığının kamu personel rejimi üzerinde etkin bir unsur olmasının yanında kendi iç yönetimine ait personel yapısı da oluşturmuştur. Cumhurbaşkanlığı yeni sistemle birlikte artık bürokrasinin ve kamu yönetiminin temel kurumu olup, eski sistemde yer alan başbakanlık ve bağlı birimleri gibi, kendi bünyesinde personeli olan bir konuma gelmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumundan doğrudan Cumhurbaşkanının sorumlu olması gerek üst düzey personel gerekse diğer personelin Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olduğunu da göstermektedir (Yiğiter, 2019: 83). Ayrıca önemli değişikliklerden biri de başbakanlık ve bakanlık merkez teşkilatı bünyesinde yer alan müsteşar ve müsteşar yardımcılığı gibi kadroların 703 sayılı KHK ile kaldırılmış olmasıdır. Yeni sistemle birlikte en yüksek devlet memuru Başbakanlık Müsteşarı iken Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı olmuştur (Polat, 2019: 125). Görüldüğü

üzere eski merkezi personel yapısı içinde olan önemli kadro ve pozisyonların Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeniden düzenlenmesi kamu personel yapısının değişimini göstermesi açısından önemlidir. Ayrıca idari teşkilatın özünü oluşturan bakanlıkların, taşra teşkilatı mülki idare yapısının ve diğer sorumlu kamu personelinin Cumhurbaşkanıyla doğrudan ilişkilendirilmesi kamu personel yapısını Cumhurbaşkanlığı teşkilatında bütünleştirmiştir (Zengin, 2019: 10). Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı adeta kamu yönetiminin en üst amiri olarak etkinlikte bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kendi bünyesinde pek çok personel çalıştırma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığında istihdam edilecek personele yönelik düzenlemeler 1983 yılı 2879 sayılı eski adıyla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu, daha sonra 2018 yılında 703 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun ismini alarak personele ilişkin hükümler başlıklı 4. maddesinde düzenlenmiştir. Birinci fıkrasında Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı memurlarına, istisnai memurluk hükümleri uygulanacağı ifade edilmiştir. 657 sayılı yasada istisnai memurlukları düzenleyen kısımda Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ibaresi Cumhurbaşkanlığı şeklinde değiştirilmiş, Cumhurbaşkanlığında çalışan bütün memurlar istisnai memur konumuna getirilmiştir. 2879 sayılı kanunun 4. maddesi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kadrolarında; esas ve usulleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen sözleşmeli personelin, Cumhurbaşkanının onayı üzerine kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan sivil ve askeri personel ile adli ve idari yargı personelinin Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanının talep etmesiyle süreli ya da geçici olarak görevlendirilebileceği ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığına yönelik ayrıntılı düzenlemeler sadece bu yasada değil ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde de belirtilmiştir (Göçgün, 2019: 96-97).

Bütün bu değişimler doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı teşkilatında görev alacak kamu personelinin özellikleri de farklılaşmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 13. maddesine göre, beş farklı personel yapısı belirlenmiştir. Bunlar sırasıyla; kadrolu personel, kadroya bağlı süreli personel, kadroya bağlı olmayan süreli personel, kısmi zamanlı personel, sözleşmeli personeldir. Özetle bu personelden kadrolu personel olanlar 657 sayılı DMK'ya tabii olup İdari İşler Başkanlığınca naklen veya açıktan atanan istisnai kamu personelinin belirtir. Kadroya bağlı süreli personel ise farklı bir kamu kurumunda kadrosu bulunup İdari İşler

Başkanlığınca üç yıl veya daha fazla süreyle çalıştırılacak personeli belirtir. Kadroya bağlı olmayan süreli personel kadrolar ve tüm özlük hakları kurumlarında bulunan İdari İşler Başkanlığında çalıştırılacak personeldir. Kısmi zamanlı personel ise doktor, mühendis ve mimar gibi teknik personelin haftanın bazı günleri ve saatlerinde İdari İşler Başkanlığında çalıştırılacak olan personeli belirtir. Sözleşmeli personel ise İdari İşler Başkanlığı'nda 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personele ilişkin hükümlerine bağlı olmaksızın çalıştırılacak personeldir. Benzer şekilde hizmet sözleşmesi usulüyle Cumhurbaşkanınca üst düzey kamu yöneticilerinin (I) sayılı cetvelde sayılanların da sözleşmeli olarak görevlendirilebileceği ifade edilmektedir. Aynı zamanda 375 sayılı KHK ek 27. Madde uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilmesi koşuluyla uzmanlık gerektiren işlerde yerli ve yabancı personelin tam, kısmi ya da proje esaslı görevlendirilmesine olanak vermektedir. Buradan kamu yönetiminin küresel ve teknolojik gelişmelerden uzak kalmaması amaçlandığı görülmektedir (Öztürk, 2019: 1285-1286). Ayrıca 375 sayılı KHK'nın ek 28. maddesi özetle, 657 sayılı DMK'ya tabii personel çalıştırmayan kamu kurumlarının teşkilatlanmaları üzerine çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen hizmetleri iş mevzuatlarına göre görevlendirilen personel aracılığıyla yapmasını ve uyuşmazlıkların da iş mahkemelerinde çözülmesini söylemektedir. Öztürk (2019:1286)'e göre Cumhurbaşkanlığı ofis ve birimlerinde nitelikli personel çalıştırılmasının önünü açmak amacıyla bu tarz bir düzenleme yapılmıştır. Çünkü özel kesimdeki nitelikli personelin ücretleri kamu kesiminden oldukça yüksektir. Bu sebeple nitelikli personeli kamuya çekmek için bu hükümlere yer verildiği anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kadrolarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu durum 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 11.maddesinde şu şekildedir:

“(1)Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadroları, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenir.

(2)İdari İşler Başkanı, dolu kadrolarda derece değişikliğine, boş kadrolarda ise sınıf, unvan ve derece değişikliğine yetkilidir.”

Atama ve görevlendirme noktasında iki farklı usul bulunmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 12. maddesi birinci fıkrasına “İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel

Müdürler Cumhurbaşkanlığı tarafından; diğer personel ise İdari İşler Başkanı tarafından atanır veya görevlendirilir” denilerek Cumhurbaşkanlığı teşkilatına atamaların kimler tarafından yapıldığı belirtilmektedir. İdari İşler Başkanlığının hizmet birimi olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün görevleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 8.maddesinde “Cumhurbaşkanının özlük işlerini yürütmek, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel politikasına yönelik önerilerde bulunmak ve tespit edilen politikaları uygulamak, personelin tayin, nakil, özlük ve emeklilikleriyle ilgili işleri yapmak ve personelin yetiştirilmesi için gerekli çalışmaları yapmak” şeklinde ifade edilmiştir. Buradan anlaşılacağı üzere genel müdürlük aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatının personel birimi veya insan kaynakları birimi olarak faaliyet göstermektedir.

Gerek 703 sayılı KHK gerekse 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde mevcut personel statüsünden sözleşmeli personel statüsüne doğru bir eğilim vardır. Başka bir deyişle, 657 sayılı yasa bağlamında tek taraflı iradeyle oluşturulan istihdam bağının yerine sözleşmeyle istihdamın benimsendiği bir rejim uygulamasıdır. Hem Cumhurbaşkanlığı teşkilatı özelinde hem de diğer kamu kurum ve kuruluşlarında bu değişimin yaşandığı görülmektedir. Yani 657 sayılı yasada sayılan üç tür istihdam biçiminin dışına çıkmış ve yasanın uygulama alanı azalmıştır. 703 sayılı KHK ile değişime uğrayan 375 sayılı KHK’nın sözleşmeli personel statüsünü benimsemesi görece daha güvencesiz ama daha esnek ve etkinliğe dayalı bir yapıyı ortaya çıkarmıştır (Göçgün, 2019: 109-110).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu yönetimi ve hizmetlerine yönelik sorumluluk alma ve kontrol etme düşüncesi kamu personel yapısında Cumhurbaşkanlığına geniş bir alan açmıştır. Bu durum ister istemez kamu personel rejiminin tümüne yansımaktadır. Bu uygulamalara eleştirel bakanlarda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının farklı birimlerinde çeşitli yerlerden gelen personeller görev yapmaktadır. Ayrıca bu personelin bulundukları yerlere, bunları görevlendiren makamın uygun bulması haricinde hangi nesnel ölçütlerle getirildikleri de belirsizdir. Böylesi bir durumun personel arasında uyum ve koordinasyonu azaltması beklenebilir. Kariyer ilkesine uyulmadan göreve getirilmiş, belli aşamalardan geçmemiş personelden sadakat ve sorumluluk noktasında verim alınması zordur. Öneri olarak eski başbakanlık uzmanları veya Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Cumhurbaşkanlığı uzmanlığı kadrosu tahsis edilerek kadroya Cumhurbaşkanlığı uzman yardımcılarının alınması ve gerek uygulama gerekse teorik

eğitimden kapsamlı şekilde geçirilmelidir (Gözler, 2019: 27-28). Cumhurbaşkanlığına bağlı birimlerden olan Devlet Arşivleri Başkanlığı, Milli Saraylar Başkanlığı ve İletişim Başkanlığı gibi kurumların teşkilatını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde üç farklı uygulamaya yer verilerek uzman yardımcılığı kadroları düzenlenmiştir. Bazılarının geçici maddelerinde süre şartıyla eski personelin kariyer uzmanlık kadrolarına geçişine imkân verilmiştir. Fakat kanunla düzenlenmiş kariyer uzmanlık mesleklerinin atama koşullarının yasada yer alması yönetmelik, benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde olsa bile hukuka aykırı durum oluşturmaktadır (Söyler, 2019: 90-91).

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, bağlı ve ilgili kurumlarında personel statüleri görüldüğü üzere esnek, görevlendirme ve atamalarda takdir yetkisi geniştir. Bu durumu hükümet sisteminin gereği olarak görenler olsa da yanlış olduğu yönünde görüşlerde bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı merkez personel statüsündeki dönüşümün aslında genel anlamda Türk kamu personel rejiminde bir dönüşümü de gerçekleştirmek istediği açıktır. Fakat önemli olan merkezi personel yapısının, bunun içine merkezi personel rejiminin uzantısı olan yerel yönetimlerde dâhil edildiğinde yapılan düzenlemelerin eşitlik, liyakat ve kariyer ilkesine uygun olması daha önemli bir konudur.

2.3.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Yerel Yönetim Kamu

Personeline Yönelik Değişiklikler

Yerel yönetimler merkezi idarenin vesayeti altında yerelde kamu hizmeti sunan yapılardır. Merkezi yönetimin belirlediği hukuksal sınırlılıklar içinde hareket etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber etkin yönetim anlayışı söyleminden yola çıkılarak yerel yönetimler önemli hale gelmiştir. Bu yüzden bu bölümde ilk olarak yerel yönetimlerde kamu personel yapısı anlatılmış ve Türk kamu personel rejiminin sorunlu alanları ortaya konulmuştur. Sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yerel yönetim personel yapısına getirilen değişikliklere yer verilerek bir takım önerilerde bulunulmuştur.

2.3.2.2.1. Genel Olarak Yerel Yönetimlerde Kamu Personel Yapısı

Kamu personel rejimleri eşitlik, liyakat ve tarafsızlık ilkelerini ortak benimsemektedir. Ancak kapalı (rütbe) kariyer sistemi ve açık kadro (pozisyon) sistemi olarak iki türlü bir yapısı vardır. Birincisi; personelin niteliklerini ön plana koyar; ikincisi ise belirlenmiş görevi bireyin uygun şekilde gerçekleştirmesini sağlar. Yerel yönetim personel yapısı tüm ülkelerde siyasi, tarihi, ekonomik ve hukuki

zeminine göre değişkenlik göstermektedir. Örneğin; Belçika’da yerel yönetim personeli kariyer ve sözleşmeli personel olmak üzere ikili bir ayrıma tabi olup yerel yönetim birimleri hukuki doğrultuda idari ve mali normları belirleme serbestine sahiptir. Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Norveç gibi İskandinav ülkelerinde yerel yönetim ikili personel ayırımına (yöneticiler-diğerleri) gitmiş ve atamalarda daha serbest hareket etmektedir. İngiltere’de ise yerel yönetimler gereksinim duydukları personelleri atayabilmektedir. Bakanlıklar; bilhassa yerel yönetimlerde görevli üst düzey yöneticilerin atanmaları noktasında standartlar belirleme, liyakatli olanları tercih etme ve meclis tarafından görevlendirilenleri onaylama hususunda yetki sahibidir. İspanya’da yerel yönetimler personeli meslek memurları, sözleşmeli ve yardımcı (danışman) personel olarak üçlü sınıflandırmaya tabiidir. Anayasal olarak personelin konumu yasalarla belirlenmiştir. İtalya’da yerel yönetim personeli olan memurlar ve ücretli personelin atama, yükselme ve özlük koşulları yasayla yapılmaktadır. Ayrıca belediyelerin yasalarca uyguladıkları işlemler İçişleri Bakanının onayıyla belirlenmektedir (Varcan, 2013: 117-122). Yerel yönetim personel yapısı esasında genel anlamda kamu personel rejiminden farklı olmayıp uygulamalar ekseninde ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir.

2.3.2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Personel Rejimi ve Sorunları

Yerel yönetim personel yapısı kamu personel rejiminin bir unsurudur. Kamu personel rejiminin nitelikleri ve sorunlu alanları yerel yönetim personel yapısında da bulunmaktadır (Abdullah, 2010: 23). Türkiye’de yerel yönetim personeli içinde en fazla belediye personeli yer almaktadır. İl özel idareleri ve köylerin sorumlulukları merkezi idarece yapıldığından yeterli sayıda personeli bulunmamaktadır (Varcan, 2013: 123).

Tablo 1: Yerel Yönetimler Memur ve Sözleşmeli Personelinin Sayısı

Mahalli İdare Türü	Memur	Sözleşmeli Personel
Belediyeler	93.290	17.158
Belediye Bağlı İdareleri	12.212	1.961
İl Özel İdaresi	5.147	584
Mahalli İdare Birlikleri	275	341
Toplam	110.924	20.044

Kaynak: YYGM (2018) faaliyet raporundan esinlenerek hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerde mevcut personel yapısı genel anlamda kamu personel rejiminin temel kaynağı olan 657 sayılı DMK’dır. Yerel yönetim personeli memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç farklı istihdam biçiminde ele

alınmaktadır. Öte yandan Belediye Kanunu, belediyelerde kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdamına imkân vererek sözleşmeli personel statüsüne yeni alanlar açmıştır. DMK kısaca kamu personelinin güvence, aylık ve ücretlerinin belirlenmesinde sınıf ve derece, kıdem ve öğrenim seviyesi gibi faktörlerin temel alındığı kapalı kariyer sistemi özelliği taşımaktadır (Eren, 2018:8). Memurlar; A grubu kadrolarda (teftiş ve uzmanlık), B grubu kadrolarda (itfaiye ve zabıta) ve istisnai kadrolarda (özel kalem veya müşavirlik) istihdam edilmektedir. Sözleşmeli personel ise 657 sayılı DMK'nın yanı sıra kanunla özel düzenlemelere tabi olup yasada belirtilen tam ve kısmi zamanlı personel olarak istihdam edilmektedir (Çöpoğlu, 2015:166-167). Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunuyla personel temininde de belediye teşkilatındaki gibi norm kadro usulü benimsenmiştir. Kanuna göre norm kadro usulü bağlamında belediye ve bağlı birimlerinin kadro ihdas, iptal ve değiştirme yetkisi belediye meclisine verilmiştir. Bu kanunla belediyelerin kadro ihdası ve iptali işlemlerinde merkezi idarenin yetkisi ortadan kalkmaktadır (Varcan, 2013:123-124). Bu durumun ortaya çıkması genel kadro usulünün farklılaşmasıyla olmuştur. Çünkü genel kadro usulü bütünüyle merkezi idare içinde yer alan kamu kurumlarındaki kamu personelinin statü ve kadro bakımından iki farklı ayrıma götürmektedir. Norm kadro usulüyle merkezi vesayet yetkisi sadece kadro standartlarını tespit etmeyle sınırlı kalmış ve kadro işlemleri belediye karar organınca yapılmıştır. Yerel yönetimlerdeki bu personel istihdam değişiminin dinamikleri 1980'li yıllarda liberal çerçevede gerçekleşen etkenlerden kaynaklanmaktadır (Kavili Arap, 2018:120-123). Sözleşmeli personel statüsünün yerel yönetimlerde yaygınlaşması da belediyelere rahatlık sağlamıştır. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı yasayla yerel yönetimlere vize koşulu olmaksızın sözleşmeli personel çalıştırma olanağı verilmiştir. Böylelikle kamu hizmetlerinde hantallık ve personel istihdamı hareketlenmiştir. Bu durum neticesinde kamu hizmeti etkin olmuş ve toplumun her kesiminin faydalanmasına katkı sunmuştur (Varcan, 2013: 125). Ancak yapılan bir çalışmada yerel yönetim personel yapısının güvenceli olmayan bir konuma kaydığı, karışık bir istihdam şekline geldiği belirtilmiştir. Ayrıca yerel hizmet sunumlarının alt işveren personeliyle yapıldığı böylece yerel yönetim personel sistemindeki değişimin sorunları da beraberinde getirdiği ifade edilmiştir (Yıldırım, 2019: 355).

Yerel yönetim personel yapısıyla ilgili olarak gerçekten de birçok sorunlu alan bulunmaktadır. Geçmişten günümüze kadar merkezi idarenin etkisi altında kalan yerel yönetimler siyasi yaklaşımlardan dolayı dokunulmayan alan olarak kalmıştır.

Tabii ki yerel yönetim personel sistemi kamu personel rejiminden ayrı tutulmamalıdır. Ancak yerel yönetim personel sorunlarının ortaya konularak çözüm önerileri oluşturmak oldukça önemlidir. Bu çerçevede yapılan bir çalışmada yerel yönetim personel sorunlarında birisi de yerel yönetim personelinin farklı statülerde olması ve bundan dolayı adil ücret düzeninden uzaklaşarak performans ölçütünün etkin şekilde kullanılamamasıdır. İkinci sorun; yerel yönetimlerde görev yapan üst düzey yönetici ve personelin eksik bilgiye sahip olması ve sorumluluk almak istememesi neticesinde kolayı tercih etmesidir. Ayrıca yerel personel temininde siyasi yandaşlık endişesinin olmasıdır. Üçüncü sorun; yerel yönetimlerin kendisine ait personel rejiminin olmaması ve merkezi idare vesayeti altında kalmasıdır. Dördüncü sorun ise; yerel yönetim personelinin görev tanımının açık olmamasıdır. Beşinci sorun; norm kadro usulünün taşeron uygulamalarıyla etkisizleştirilmesidir. Altıncı sorun; kariyer mesleklerinin yerel yönetimlerde olmamasıdır. Yedinci sorun; yerel yönetimlerin teknolojik gelişme bağlamında fikirsel ve işlevsel altyapısının bulunmamasıdır. Sekizinci sorun; yerel yönetimlerde üst düzey yöneticilerinin yerel hizmetlere artı değer katacak konumda olmamasıdır. Dokuzuncu sorun ise, yerel yönetimlerin eğitim yönüdür. Yani yerel yönetimlerde üst düzey ve diğer yöneticiler ile diğer personeli kapsayan kapsamlı bir eğitim mekanizmasının olmaması ve hizmet içi eğitimin devamlılık göstermeyen yapısıdır. Yerel yönetim personel sorunlarına sırasıyla çözüm önerileri ise; statü farklılıklarının ortadan kaldırılarak iş yaşamında esneklik ve ücret düzenlenmesinin yapılması, kapalı (rütbe) sisteminden kadro sistemine geçilmesi ve personelinin niteliksel yönünün belediye hizmet bölgesi ve nüfusuyla dengeli olması sağlanmalıdır. Diğer çözüm önerileri ise yerel yönetimleri esas alan bir personel rejiminin kurulması, personel görev tanımlarının yapılması ve niteliğinin öncelikli olmasıdır. Bunun yanında norm kadro usulünün etkin hale getirilmesi suretiyle işlerlik kazandırılmalıdır. Ayrıca yerel yönetimlerde kariyer kadrolarının oluşturulması, yerel yönetimlerin teknolojik gelişmelerle uyumlu hale gelmesi ve üst yönetici kadrolarında yeterliliğin aranması ve diğer personel de dâhil eğitim mekanizmasının devamlılığı ve etkinliğinin sağlanması diğer çözüm önerileri olarak belirtilmiştir (Eren, 2018: 8- 15).

Bakıldığında yerel yönetim personel yapısı ve sorunları kamu personel sorunlarından farklı olmadığı görülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin dönüşümünün 2005 yılından itibaren yasal ve işlevsel olarak liberal çerçevede düzenlendiği bilinmektedir. Fakat uygulama noktasında yerel yönetim personel

yapısı merkezi yönetimin vesayet denetimi altında kalmaktadır. Öte yandan yerel yönetimlerin kendine ait bütçesinin olması yanında çoğunluğu merkezi idare tarafından verilen genel bütçe payları da vardır. Görüldüğü üzere gerek bütçe konusunda gerekse 657 sayılı DMK'ya tabii personel yapısı merkezi idarenin yerel yönetim personel yapısını da etkilemektedir. Türkiye'de yerel yönetim personel yapısının Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kurumsal ve hukuki açıdan nasıl bir değişim gösterdiği, yerel yönetim personel sorunlarına yaklaşımı bütün bu değerlendirmeler kapsamında önemli olmaktadır.

2.3.2.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimler Personel Yapısına Getirdiği Yenilikler

Başkanlık sistemini uygulayan ülkelerde tek bir yerel yönetim yapısı bulunmamaktadır. Ülkeden ülkeye değişiklik gösteren yerel yönetim yapıları ve işlevleri vardır. Ayrıca başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde üniter devlet yapısı benimseyenler olmakla birlikte; başkanlık sistemlerinde yerel yönetimlerin tamamen bağımsız olduğu düşüncesinin yanlış olduğu ifade edilmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 81). Fakat başkanlık sistemlerinde denge unsuru olarak güçlü yerel yönetim yapısı önemlidir (Kömürcüoğlu, 2018: 177). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle merkezi yönetimin daha etkin konuma gelmesi yerel yönetimlerin denge unsuru olmasının önüne geçmektedir. Yerel yönetimler ve personel yapısının yeni sistemle birlikte istenilen düzeye gelmediği görülmektedir. Merkezileşmenin yeni sistemle artması yerel yönetim ve personel yapısı üzerinde hâkimiyet alanını daha fazla artırmıştır. Yerel yönetimler ve personeli yeni sistemle beraber kurumsal ve işlevsel bağlamda bir değişim yaşadığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hizmet birimi olan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 100. maddesi uyarınca şu şekildedir:

- “a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,*
- b) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,*
- c) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,*
- ç) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,*

- d) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
e) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak”

Görüldüğü üzere yeni hükümet sistemiyle genel müdürlüğün ismi değişmiş ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde yer almıştır. Fakat mahalli idareler kavramının yer almasının noksanlık taşıdığı ifade edilmiştir. Ayrıca 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 254. maddesinde İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri içinde yerel yönetimlere yönelik denetim konusu olmayıp, 260. maddede İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının görev ve yetkileri arasında yerel yönetim organları, kişiler ve kamu personeli üzerinde denetim yapma sayılmıştır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde mahalli idarelere yönelik bir hizmet biriminin olmamasından dolayı bu düzenlemedeki karışıklığın ortadan kaldırılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca karışıklığın yeni sistemin gerekleriyle örtüşmediği de ifade edilmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü teknik hususlarda görevli bir birim olarak ortaya çıkmakta, İçişleri Bakanlığı da vesayet yetkisi bağlamında denetim, inceleme yapmaktadır. (Akman, 2019: 2517).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk kalkınma planı olan 11.Kalkınma Planının (2019-2023) yerel yönetimler başlığı altında yerel yönetim personeline yönelik olarak “Yerel yönetimlerde insan kaynağının uzmanlaşma düzeyi ve kapasitesi artırılacaktır” ayrıca “Yerel yönetimlerde çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik eğitimler verilecektir” hükümleri bulunmakta olup yerel yönetim personelinin niteliğinin artırılması hedeflenmiştir. Yine 11.Kalkınma Planı bağlamında 2018 yılında hazırlanan Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu raporunda, insan kaynakları alanında yapılması gereken hususlar ortaya konulmuştur. Örneğin, kalkınma planı dönemi boyunca yerel yönetimlerin insan kaynağını etkin hale getirmesi amacıyla; yerel yönetim personeline yönelik eğitimler yapılması, yerel yönetimlere personel alımında liyakat ve yetkinliğin sağlanması, kariyer uzmanlık kadrolarının yerel yönetimlerde uygulanması gibi tavsiyeler verilmiştir. Ayrıca özel kesimden personel teminin yapılması ve yerel yönetimlerde Genel İdare Hizmetleri Sınıfında görevlendirilecek personelin yerel yönetim bölümü mezunlarından seçilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2018:155).

Yeni sistemle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yerel yönetimlere yönelik görevleri arasında 5393 sayılı Belediye Kanun’un norm kadro ve personeline yönelik düzenleme yapması bulunmaktadır. 49. madde uyarınca; “Norm kadro ilke

ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir” denilmiş, böylece merkezi yönetim varlığını İçişleri Bakanlığı yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile devam ettirmektedir. Diğer bir husus ise, uzman ve teknik personelden sözleşme usulüyle istihdam edilenler için Çevre ve Şehircilik Bakanlığına unvan temelinde kısıtlama getirmesidir. Ayrıca yerel yönetimlerden sözleşme örneklerini belirlenen süre içinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına iletmeleri belirtilmiştir. İlaveten 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 22.maddesine göre “Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır” ibaresine yer verilmiş ve vesayet makamı olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Yapılan bir çalışmada yerel yönetimlerin idari özerklik bağlamında personelini atama yetkisinin bulunması gerektiği ifade edilmektedir. Atama usulünün ise diğer üst kademe belediye personeli gibi başkan tarafından yapılması ve belediye meclisince kabul edilmesinin yerel özerkliğe katkı sunacağı belirtilmiştir (Kömürçüoğlu, 2018: 177). Anlaşılabacağı üzere yerel yönetim personel işlemlerinde ve vesayet makamı olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluğu hizmet birimi olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’nün Personel Hizmetleri Daire Başkanlığı yerine getirmektedir. Bu daire başkanlığı ise kendi içinde; Norm Kadro ve Atama İşlemleri Şube Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Personel Şube Müdürlüğü ile Zabıta ve İtfaiye Hizmetleri Şube Müdürlüğü olarak üç birime ayrılmaktadır. Personel Hizmetleri Daire Başkanlığı’nın görevleri kısaca şu şekildedir: Yerel yönetimlerde norm kadro ilke ve standartları, üst ve istisnai atamalar, personelle alakalı bakan onayı gerektiren işlemler, ilk kez memur, zabıta ve itfaiye eri alım izni, yerel yönetim şirketlerinde personel görevlendirmesine yönelik işçi alımları izni, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavları, performans ölçütlerinin tespiti, personele yönelik işlem ve uygulamadaki uyuşmazlıkların giderilmesi noktasında görüş verme gibi konulardır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2018).

Yerel yönetimlerde özellikle personel alımları konusu oldukça sorunlu bir alandır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kurumsal değişimler olmuşsa da personel alım uygulamalarında yeterince adil, şeffaf ve liyakatli atamalar yapılmamaktadır. Çünkü yerel yönetimlerde siyasilerin ve yerel yönetime seçilen üyelerin personel alımları noktasında siyasi kayırmacılık (eş, dost, arkadaş)

uygulamalarına gittiği görülmektedir. İşlevsel açıdan yapılan düzenlemelerle yerel yönetim personeline yönelik işlemlerin nasıl yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 24/12/2019 tarihli ve 30988 sayılı Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliğiyle “*il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri ve döner sermayeli kuruluşlara ilk defa memur olarak atanacaklara ilişkin usul ve esasları*” düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesinde iki tür atama yöntemi olup bunlar merkezi yerleştirme veya sınavla açıktan atama usulleridir. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında ilgili yerel yönetim birimine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ya da İçişleri Bakanlığınca atama yapılacak kadro unvanının ve sayı izninin alınması belirtilmiştir. Görüldüğü üzere yerel yönetimler personel alım usul ve esasları açıkça belirtilmektedir. Ancak yine de uygulama noktasında eksiklikler bulunduğu için Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca genelgeler çıkarılmaktadır. Bu genelgelerden biri 02/01/2020 tarihli ve 2020/1 sayılı Mahalli İdarelere İlk Defa Memur Alımı konulu genelgedir. Bu genelgede, yerel yönetimlerin etkin hizmet vermesi ve personel temini hususunda denetim sağlanması amacıyla yerel yönetim birimlerine ilk kez atanacak personel hakkında uyulması gerekenler hususlar belirtilmiştir. Atama izinleri, atama usulleri ve sınav süreçlerinin nasıl olması gerektiği genelge vasıtasıyla ifade edilmiştir. Bunun yanında 02/01/2020 tarihli ve 2020/2 sayılı Sözleşmeli Personel İstihdamı konusunda çıkarılan genelgede ise sözleşmeli personel olarak atananlar ile ilgili işlemlerde nelere dikkat edileceği ve işlemlerinin uygulanmasında uyulması gereken hususlar ifade edilmektedir. Yerel yönetim personeline yönelik esaslar gerek kanunda gerekse diğer düzenleyici işlemlerde hüküm altına alınmaktadır. Ancak sorun yerel yönetim personel atamalarının denetimi noktasında olduğu görülmektedir. Personel atamalarında bütün süreçlerin şeffaf olduğu, atama niteliklerinin açıkça belirtildiği bir personel düzeninin sağlanması oldukça önemlidir.

Bu doğrultuda yerel yönetim personeli ile ilgili olarak yapılan çalışmalarda bazı tavsiyelerde bulunmaktadır. Bunlardan biri engelli personel teminin yerel yönetimlerce yapılması gerektiğidir. Ayrıca yerel yönetim personel temininin doğrudan belediye başkanınca yapılması (Kömürcüoğlu, 2018: 180) belirtilmiş olsa da bu yaklaşımın sorunlar doğuracağı olasıdır. Çünkü siyasi partilerce aday gösterilen başkanların bu yetkiyle yerelde siyasileşmeyi daha da açık hale getireceği söylenebilir.

2.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Üst Düzey Kamu Yöneticiliğine Getirdiği Değişiklikler

Başkanlık sistemlerinde üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında başkana geniş yetkiler verilmektedir. Çünkü halk tarafından seçilen ve sorumluluğu üstlenen başkan politika üretmek zorundadır. Bu politikaların yapılma ve uygulama süreçlerinde üst düzey kamu yöneticilerini belirlemesi oldukça önemlidir. Üst düzey kamu yöneticilerinin idari, teknik roller içermesi dışında hükümet programları, yıllık programlar çerçevesinde hareket etmelerinden dolayı siyasi rollere de sahiptir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 7-12). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başarısı da üst düzey kamu yöneticilerine ve bürokratik yapının kontrol edilmesine bağlıdır. Eskiden önemli üst düzey kamu yöneticilerinin atamaları müşterek kararnamelerle yapılırken yeni sistemle birlikte artık doğrudan Cumhurbaşkanınca yapılması bürokrasinin kontrolünü daha kolay hale getirmiştir (İzci, t.y.:13).

Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi Türk siyasi hayatının bürokratik tecrübelerinden yola çıkarak üst düzey kamu yöneticiliğinin farklı usullerde uygulanan atama yapısını da açıklığa kavuşturmuştur. Anayasa'nın 104'üncü maddesine göre *“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler”* denilerek üst düzey kamu yöneticilerini atama Cumhurbaşkanının görev ve yetkisine verilmiştir. ABD başkanlık sisteminden farklı olarak üst düzey kamu yöneticilerinin atama yöntemi yasama organı ve başkan arasında bölüştürülmemiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 27). Başka bir deyişle yürütme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanı önceki sistemde yer alan başbakan, bakanlar kurulu gibi yapılarında lağvedilmesiyle bütün atamaları geniş takdir yetkisi içinde yapmaktadır.

2.3.3.1. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişiklik Öncesi

Hukuki ve Teknik Düzenlemeler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanı'na 1982 Anayasası'nın 104. maddesine göre *“Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler”* yetkisi verilmiştir. Bu değişiklik sonrası yetki kanununa dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 09/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde

Kararname çıkarılmış ve üst düzey kamu yöneticilerini ilgilendiren konularda değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan biri 703 sayılı KHK'nın 172. maddesine göre şu şekildedir:

“Cumhurbaşkanı onayıyla yapılan atamalarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde öngörülen hizmet süresi şartları aranır. Üst kademe kamu yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk yönetici kadrolarına yapılacak atamalarda bu bentte öngörülen hizmet süresi yükseköğrenim gördükten sonra beş yıl olarak uygulanır. Ancak bu beş yıllık sürenin hesabında Devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet süreleri esas alınır.”

Bu hüküm 657 sayılı DMK'nın 68. maddesine eklenmiştir. Üst düzey kamu yöneticilerine yönelik önemli bir değişiklik ise 703 sayılı KHK'nın 178.maddesiyle 375 sayılı KHK'nın Ek 35. maddesi şu şekildedir:

“Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanabilmek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen şartları taşımak gerekir.

Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanacaklar için aranan hizmet süresinin hesabında, dört yıllık yükseköğrenim gördükten sonra kamu kurum ve kuruluşların-da, sosyal güvenlik kurumlarına tâbi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak fiilen çalışılan sürelerin tamamı dikkate alınır.”

Görüldüğü üzere üst düzey kamu yöneticilerine yönelik değişiklikler noktasında sınırlanmış bir alan yoktur. Üst düzey kamu yöneticiliğine atamalarda hizmet sürelerinin nasıl olacağı 703 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. Fakat hizmet süreleri Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanını sınırlayan husus 375 sayılı KHK'nın ek 36. maddesinde ifade edilen üst düzey kamu yöneticiliği kadrolarına atamalarda belirli bir hizmette ve bir hizmet sınıfında bulunma, belirli görevlerde belli süre çalışma gibi özel koşulların belirtilmesidir. Anayasa 104. Madde de ifade edildiği gibi üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi 375 sayılı KHK'nın ek maddelerinde sayılan koşullardan dolayı sınırlanmaktadır. Buradan bu değişiklikleri yapanların atama usul ve esaslarının kanunla yapılabileceği fikrini de benimsedikleri görülmektedir. Ayrıca 703 sayılı KHK asli ve sürekli kamu hizmeti anlayışına sahip üst düzey kamu yöneticilerini, kamu personeli olmadan da sözleşmeyle doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla atanmasına olanak vermiştir. Bu durum sözleşmeyle süreklilik arz etmeyen görev şeklinde tarif edilmiş, ayrıca bu görev yeni bir olgu olmayıp istisnai memurluk

benzeri düşünülebilir (Karşlı, 2020: 192-196). Bunun yanında 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'nın ek.35. maddesinde kamu personeli olarak üst düzey kamu yöneticiliğine atanarlardan görev süresi sona erenlerin veya görevden alınanların Cumhurbaşkanınca atanabilecekleri kadro/pozisyonlar belirtilmiştir (Söyler, 2019: 80-81). Görüldüğü üzere fiilen Cumhurbaşkanlığı sisteminin uygulanmasına ilk seçimle geçilmiş ve sistemin işlemlerinden önce yetki kanununa dayanılarak çıkarılan ve kanun değeriinde olan KHK'lar vasıtasıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bir hukuki zemin oluşturulmuştur. Çünkü Anayasa 128.maddesinde memur ve diğer kamu görevlilerinin atamaları kanunla yapılması belirtildiğinden, atamaların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılmasının mümkün olmadığı (Kaman, 2019: 90-91) için böyle bir yol izlenmiştir. Sonrasında fiilen Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin işlerlik kazanmasıyla Cumhurbaşkanı'na verilen kararname çıkarma yetkisiyle 10/7/2018 tarihli ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmıştır.

2.3.3.2. 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Getirilen

Değişiklikler

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amacı, üst düzey kamu yöneticileri ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını tespit etmektir. Ekli cetvellerde kadro, pozisyonlar sayılma usulüyle belirtilmiş olup herhangi bir tanımlamaya gidilmemiştir. Kararnamenin kapsamı da Bakanlıklar, bağı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kuruluşları da içeren geniş kapsamlı bir yapıdadır. Kararnamenin 2. maddesi birinci fıkrasına göre *“Anayasanın 104 üncü maddesine göre yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanı, atamaya yetkili amirlere ait yetkileri haizdir”* denilmiştir. Bu husus 657 sayılı DMK'da belirtilen atamaya yetkili amirlere verilmiş yetkilerin kullanılması ve gerek duyulması durumunda atamaları ve diğer işlemleri yapabilmesine imkân veren bir yetkidir. Bu durumun üstün astın yerine geçerek karar almasına neden olması tartışmaya yol açar (Karşlı, 2020: 203-204). Öztürk (2019: 1283)'e göre, (I) ve (II) sayılı cetvellerde sayılan üst düzey kamu yöneticileri kadro ve pozisyonlarının içinde yönetici olmayan birçok kamu personeli bulunmakta (Yönetim kurulu üyeleri, vakıf heyet üyeleri gibi), bunların yönetici olmadıklarının açıktır. (II) sayılı cetvelde sayılanların ise orta düzey kamu yöneticisi olarak tarif edilebileceğini, yine bunların içinde de danışmanlık ve

uzmanlık gibi kadroların olduğunu söyleyerek kararnamenin üst ve orta düzey kamu personeline daha fazla değindiğini ifade etmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2. maddesine göre atama usulü iki şekildedir. Birincisi (I) sayılı cetvelde sayılan kadro ve pozisyonlara doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla, ikincisi (II) sayılı cetvelde sayılan kadro ve pozisyonlara Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılmasıdır. Bunlar haricinde olan kadro ve pozisyonlara Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar veya atamaya yetkili amirler atama yapabilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar yetki devri yapabilirler. Üçüncüsü ise (I) sayılı cetvelde sayılanlarda boşalma olması durumunda rektörler için Yükseköğretim Kurulu Başkanı, diğerlerinde ise ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan tarafından atama yapılabilmekte ve aynı gün Cumhurbaşkanı'na bildirilmektedir. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı atamaların her iki usulünde de etkindir. Cumhurbaşkanı kararı; doğrudan herhangi bir makamın öneri, teklifi olmadan yapılan atamadır. Cumhurbaşkanı onayı ise; başka bir makam (Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan) tarafından teklif üzerine Cumhurbaşkanının onayıyla yapılır. Burada tartışılması gereken husus, atamaların hangi kriterlere göre yapıldığı, atamalarda aracılardan (danışmanlar, milletvekilleri, siyasi görevi olanların) etkisinin olup olmadığı konusudur. Çünkü Cumhurbaşkanının görev ve sorumluluklarının fazla olması yanında ayrıca bu denli üst düzey kamu yöneticisi atamaları yapması zordur.

Kararnamenin 3. maddesine göre; üst düzey kamu yöneticilerinin atama koşulları hem (I) sayılı hem de (II) sayılı cetvel için ayrı ayrı sayılmıştır. (I) sayılı cetvelde sayılanlar için özetle 657 sayılı DMK'nın genel şartlarını taşımak, en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl görev yapmış olmak şeklinde üç ölçüttür. Fakat (I) sayılı cetvelde sayılan bazı üst düzey kamu yöneticisi kadrolarının (Vali, büyükelçi vb.) istisnai memuriyet kapsamında olması ve bunlar için DMK'nın genel şartlarının farklı olduğu görülmektedir. Kararnamede 657 sayılı kanunun genel şartları hariç diğer koşulların uygulanmayacağı ifade edilmiştir. (II) sayılı cetvelde sayılanlar için yine aynı koşullar sayılmış ancak kamuda en az beş yıllık görev yapmış olmak hükmü getirilmiştir. Ancak mesleğe özel yarışma sınavıyla girilen kadrolarda (kaymakamlık gibi) bu süre şartının geçerli olmadığı belirtilmiştir. Fakat il ve bölge müdürlüğü kadroları için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla

uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl görev yapmış olmak koşulu uygulanmaktadır.

Görev süresi ile ilgili olarak kararnamenin 4. maddesinde Cumhurbaşkanının görev süresiyle sınırlamaya gidilmiştir. (I) sayılı cetvelde sayılanlar atandıkları tarihte görevde olan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Yerlerine atama yapılan kadar görevlerine devam edecekleri belirtilmiştir. Bu cetvelde sayılanların tekrar atanmaları mümkün olup görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir. İlave olarak (III) sayılı cetvelde sayılanların görev süresi ise kararnamede ayrı şekilde belirtilmiştir. Kararnameyle sözleşmeli statüde çalıştırılma imkânı (I) sayılı cetvelde sayılan kadro ve pozisyonlara verilmiştir. Yani sözleşmeli olarak kamu kurum ve kuruluşlarına üst düzey kamu yöneticisinin atanabilmesinin önü açılmıştır. Sözleşmeli personel statüsünün üst düzey kamu yöneticiliğine yansımalarının temelinde liberal anlayış vardır. Ayrıca bu şekilde atananların 657 sayılı DMK'nın sözleşmeli personel hükümlerine tabi olmaksızın görevlendirilebilecekleri belirtilmiştir. Ve sözleşmeyi kamu adına imzalayanı belirleme ve sözleşme ücretlerini tespit konusunda yetki Cumhurbaşkanı'na verilmiştir.

Üst düzey kamu yöneticilerinden görevi sona erenler veya görevden alınanlar noktasında kamu personeli olmayan ve kamu personeli içinden atananlar olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiştir. Dayanağı 375 sayılı KHK'nın ek 35.maddesi olmuş ama yüzeysel düzenlendiği için 3 sayılı kararnamenin 6. maddesinde daha ayrıntılı şekilde belirtilmiştir (Söyler, 2019: 85). 3 sayılı kararnamenin 6. maddesi özetle; kamu personeli olmayanlara görevinin sona ermesi veya görevden alınması halinde tazminat ödenip ödenmemesinin kararı Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Kamu personeli olup atananlardan görevi sona erenlerin veya görevden alınanların Cumhurbaşkanınca önceki kadrolarına, uzmanlık kadrolarına veya araştırmacı olarak diğer kadrolara atanması mümkün kılınmıştır. (II) sayılı cetvelde yer alan daire başkanlarının, genel müdürlükten alt ve taşrada il ve bölge müdürleri kadro ve pozisyonlarında olanların en az üç yıl görev yapmış olmak şartıyla uzmanlık ve denetim kadrolarına atanacağı belirtilmiştir. Bu noktada birtakım eleştiriler getirilmiştir. Üst düzey kamu yöneticilerinden kariyer uzmanlık kadrolarında olmayıp bu kadrolara atanabilmelerinin tartışmalı bir konu olduğu ayrıca kariyer, liyakat ve eşitlik ilkesi bakımından sorunlar doğurabileceği ifade edilmiştir. Kariyer uzmanlık kadrolarına atanma şartının 657 sayılı DMK'nın 41. maddesinde

düzenlenmesinden dolayı bu konuda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasaya aykırılık oluşturduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa'nın 128.maddesinde “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*” ibaresinden ötürü kanunun geçerli olduğu ifade edilmiştir (Söyler, 2019: 86-87; 90; 101). Ayrıca üst düzey kamu yöneticileri kariyer, liyakat ve statü hukuku alanında farklı bir konumda tutulmuştur. Kariyer açısından görev süresi sınırlaması olması ve kamu personeli olmayanlar arasından atama yapılmasının kariyer ilkesine aykırı olduğu görülür (Kaman, 2019: 93). Aynı zamanda kamu personeli olmayıp kariyer uzmanlık kadrolarına atananların durumu kamu hizmetine girme hakkı bağlamında değerlendirilmektedir. Sonuç olarak bu durumun temel haklar ve özgürlüklerle ilgili olması Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bu alanı düzenlemesini engellemektedir (Söyler, 2019: 70).

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ikinci bölümünde Türk Silahlı Kuvvetleri personeline yönelik hükümler bulunmaktadır. Bu hükümler arasında terfi zamanları, subaylığa terfi ve atamalar belirtilmiş olup 9. madde uyarınca: “*Asteğmen-albay rütbeleri arasında rütbe terfileri, bakan tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanınca yapılır*” denilmiştir. Ayrıca aynı maddede; Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarının görev süreleri de belirtilmiştir. Genelkurmay Başkanının orgeneral-oramiraller arasından atanacağı hükme bağlanmıştır. Kararnamenin üçüncü bölümünde ise İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline yönelik terfi zamanları ve atama usulleri belirtilmiş olup 11.madde uyarınca aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

“(1) Jandarma Genel Komutanı generaller arasından Cumhurbaşkanını tarafından atanır.

(2) Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından Cumhurbaşkanını tarafından atanır.

(3) Astsubaylığa ve subaylığa terfiler bakan tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanının onayı ile yapılır.

(4) Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.

(5) Sahil Güvenlik komutan yardımcıları, Sahil Güvenlik bölge komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.”

Görüldüğü üzere askeri personele yönelik atama usulleri de 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmiştir. Üst düzey askeri bürokratların atanmasında Cumhurbaşkanı doğrudan yetkilidir. Ayrıca 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 13. maddesinde *“Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanı yetkilidir”* denilmiştir. Ancak bu hüküm Kaman (2019: 92)’ a göre; yorumlama alanı Cumhurbaşkanı’na sınırları net olmayan bir yetki vermektedir.

2.3.3.3. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Üst Düzey Kamu

Yöneticiliğine Getirdiği Yenilikler

Anayasanın 128.maddesi *“Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir”* ibaresiyle üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirme ve eğitim konusunu belirtmiştir. Oysa 10/7/2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne 8. maddesi şu şekildedir:

“-Üst kademe kamu yöneticilerinin atamaları ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atama ve seçme işlemlerini Anayasa, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve hukukun genel ilkeleri açısından inceleyerek gerekli işlemleri yapmak,

-Devletin sevk ve idaresinde görevli üst kademe yöneticileri hakkında bilgi toplamak, sicil özetlerini ve biyografilerini tutmak,

- Üst kademe yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemleri yapmak”

Görüldüğü üzere Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne üst düzey kamu yöneticilerini ilgilendiren görevler verilmiştir. Ayrıca eğitim alanında kanunla yapılması gereken işlemin kararnameyle düzenlenmesi de çelişkili durum oluşturmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinde de üst düzey kamu yöneticilerine yönelik bazı görevler verilmiştir. Ofisin hizmet birimi olan Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığının görevlerinden üst düzey kamu yöneticilerini ilgilendiren husus 527/E. Maddesinde:

“-Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici kadro ve pozisyonları için ilgili kurumlarla özel nitelikleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak.

-Cumhurbaşkanınca talep edilmesi halinde üst kademe kamu yöneticileri kadro ve pozisyonları için adaylara yönelik değerlendirme raporu hazırlamak” olduğudur. Kısaca eğitim görev ve işlevlerinin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde

oluşturulan kurumlara ve birimlere verilmiştir. Üst düzey kamu yöneticiliği kadro ve pozisyonlarının bütün süreçleri önemli görülmekte ve Cumhurbaşkanlığının üst düzey kamu yöneticileri alanında etkin olduğu anlaşılmaktadır.

2.3.3.4. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin

Bürokrasiye Etkisi

Türkiye’de siyasi iktidarlar politikalarını gerçekleştirmek istediğinde bürokrasi engeline takılmaları neticesinde üst düzey kamu yöneticilerini değiştirme ve ikna çabalarına girdikleri bilinir (Esen, 2019: 76). Başkanlık sistemlerinde bürokrasi içinde üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında başkana geniş takdir yetkisi verildiği görülür. Bunun temel sebebinin sistem başarısının sadakatle, aynı görüşe sahip kadrolarla olacağıdır. Nitekim bürokrasinin hantal işleyişini çözmek adına, bürokrasiyi anonim şirket mantığında hareket etmesini sağlamak değişikliklerin arkasında yatan diğer bir nedendir (Kaman, 2019: 93-94). Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı sistemiyle bürokrasi üzerinde büyük bir değişim yaşanmıştır. Bürokratik yapı ve işlevleri de değişimden etkilemiştir (Güler, 2018: 10). Bu duruma yol açan geçmişten günümüze kadar sorunlu bir alan olan bürokratik vesayet olgusudur (Yıldız, 2019: 423).

Bürokratik vesayetin kaldırılması, bürokrasi alanında hızlı ve akılcı etkinliklerin oluşturulması yürütme ile uyumlu üst düzey kamu yöneticilerine gereksinimi zorunlu kılmıştır. Cumhurbaşkanının politikalarını uygulayabilmesi için bürokratik bir engelle karşılaşmadan kendi bürokratlarını atama ve görevden alma yetkisine sahip olması da bu gereksinimin sonucudur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmiş yönetici olarak üst düzey kamu yöneticilerini ataması önemli bir rol üstlendiğini gösterir. Böylece bürokratik süreçlerin uzamasının önleneyeceği, göreve gelen üst düzey kamu yöneticisinin hızlı bir şekilde yakın çalışma ekibini oluşturarak faaliyetlerini gerçekleştireceği belirtilmiştir (Esen, 2019: 100-101). Üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisinin doğrudan Cumhurbaşkanı’na verilmesi bürokrasi üzerine önemli bir hâkimiyet alanı sağlamakta ve eski uygulamalardaki gibi hükümet-cumhurbaşkanı bunalımlarının oluşmasının önüne geçmektedir (Öztürk, 2019: 1279-1280). Ayrıca önemli bir değişiklikte üst düzey kamu yöneticilerinin görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olmasıdır. Bu durum kamu yönetiminin klasik güvenceli ve sürekli bürokrat anlayışından farklıdır (Saylam, 2019: 22). Tutum (1979: 12)’da memurluğun sürekli bir uğraş olmasının mülkiyet algısı oluşturarak özel çıkarların

benimsenmesi, toplumsal uzaklaşma ve kapalı bir sistem oluşmasına yol açtığını ifade etmiştir. Bu durumu engellemenin yolunun kamu görevliliğini hizmet süresiyle kısıtlamak, en azından siyasi iktidarın görev süresine endekslemektir. Bu noktada görev süresi ile sınırlama veya görevden alma gibi durumların üst düzey kamu yöneticileri üzerinde bir takım olumsuz yönleri de olabilir. Örneğin, sorumluluk alamama, danışmadan eylemde bulunmama veya uyumlu hareket etmek adına görevi sürdürme isteğinin baskın olması bürokrasinin geç, kötü veya hiç işlememesine yol açabilir.

Diğer yandan üst düzey kamu yöneticileri kadrolarının kanunla belirlenmemesinin yeni seçilen her Cumhurbaşkanı'na kararnameler yoluyla farklı kadrolar dâhil etme imkânını vermesi istikrarsız bürokrasinin oluşmasına neden olabilir (Yaman, 2019: 57). İlaveten bu şekilde düzenlenen üst düzey kadrolara yeni kadro ve makamlar eklenmesi bürokrasinin siyasileşmesini kolaylaştırır. Ayrıca başkanlık sistemlerinde olduğu gibi üst düzey kamu yöneticiliğine atamalarda kamu personeli olma koşulunun bulunmaması, özel kesimden bilgi ve tecrübeye sahip kişilerinde bu kadrolara atanmasının uygulamaya nasıl yansyacağı da merak edilmektedir. Çünkü kamu ile özel kesimin yapı ve işleyişi birbirinden farklıdır (Esen, 2019: 75; 84; 106-107).

Üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanınca atanması, atanma usul ve esaslarının Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenmesi bürokrasinin de kontrol edilmesine olanak vermektedir. Özellikle üst düzey kamu yöneticiliğine atamalarda başka bir makamın onayına gereksinim olmaması bürokrasinin Cumhurbaşkanlığınca yönetilmesinin, merkeziyetçi bir yapı olarak Cumhurbaşkanlığının bürokratik vesayeti ortadan kaldıracağı, karar ve uygulama aşamalarında etkin ve hızlı eylemde bulunulmasına katkı vermektedir (Polat, 2019: 133;136-137). Diğer bir görüş ise, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanınca atanması bütüncül bir yürütme anlayışının sonucudur ve kamu politikası oluşturmada etkilidir (Eren ve Kahraman, 2018: 84). Bu noktada bazı eleştiriler de vardır. Cumhurbaşkanı'na verilen üst düzey kamu yöneticilerini atama yetkisi, yönetim alanında bürokrasinin öncelikli konuma gelmesine yol açabilir ve sistemi salt bürokratik karaktere dönüştürebilir (İzci ve Sarıtürk, 2017: 526).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin üst düzey kamu yöneticiliğine getirdiği en önemli değişikliklerden birisi de askeri bürokrat atamasını hükümete bırakmasıdır. Çünkü askeri ve yargı vesayetinin devlet işlerinde etkin olması, siyaset

üzerinde vesayetçi bir anlayışla hareket ederek istek ve görüşlerini siyasi iradeye kabul ettirme yaklaşımı hep devam etmiştir. Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yoluyla askeri bürokratların atamasını da düzenlemesi halk tarafından seçilmiş sivil yapının askeri bürokrasi üzerinde hâkimiyet alanını genişletmiştir (Öztürk, 2019:1292-1296). Bu konuda askeri personel atamalarının siyasilerce yapılmasının yanlış olduğu, askeri personelin 926 sayılı TSK personel kanunu tabii olduğu belirtilmiş fakat 703 sayılı KHK ile mevcut kanunun atamaya ilişkin maddesi mülga edilmiştir. Bu alanda kanunun olması ama atama usulünün olmaması Anayasa 128/2.maddesine göre bu alanının yasama organınca düzenlemesini gerektirmektedir (Kaman, 2019: 91).

Görüldüğü üzere üst düzey kamu yöneticilerine yönelik değişiklikler sadece sivil bürokrasi değil aynı zamanda askeri bürokrasi üzerinde de etkili olmuştur.

2.3.3.5. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Siyaset – Bürokrasi İlişkisine Etkisi

Bürokrasi, siyasetten bağımsız düşünülebilen bir alan olmayıp siyaset ve bürokrasi ilişkisinin sınırlarını belirtmek teoride kalan bir durumdur (Aksan ve Çelik, 2011:7). Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkisi doğrudan veya dolaylı şekilde hep devam etmiştir. Buradan hareketle başkanlık sistemlerinde siyasi atamaların sayısı fazladır. Parlamenter sistemde üst düzey kamu yöneticileri farklı usullerle atamaları yapılmaktadır. Böylelikle bakanlık birimleri, müsteşarlık ve daire başkanlıkları siyasi yapıya bürünmüştür. Başkanlık sistemleri ise var olan bu durumu bürokrasi-siyaset ilişkisi bağlamında uygulamaya dönüştürmüştür. Başkanlık sistemlerinde bürokrasi siyasetin baskısına daha açıktır (Aydın ve Akıncı, 2018:1027). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle siyaset ve bürokrasi ilişkisinin açıkça ortaya koyulması oldukça önemlidir. Çünkü bürokrasi-siyaset ilişkisine yön veren özelde üst düzey kamu yöneticileri olması ve atamalarının halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanınca yapılması bürokrasiyi siyasetin tam merkezine almıştır. Bürokrasinin siyaset alanına açıkça dâhil edilmesinde Cumhurbaşkanının partisiyle ilişkisinin devam etmesi de etkilidir. Bu husus bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Üst düzey kamu yöneticilerinin atama veya görevden alma konusunda siyasi parti ilişkileri, aynı siyasi ideoloji ve diğer siyasi faktörlerin etkili olması kamu hizmeti sunan üst düzey kamu yöneticileri ve hizmetlerinin sunumunun da siyasileşmesine yol açarak parti-devlet bütünleşmesi sonucunu doğurur. Böylece değişikliklerin sonucunda üst düzey

kamu yöneticilerinin görev sürelerinin belli olması ve siyasi parti yakınlıkları bürokrasi-siyaset ayrımını ortadan kaldırır (Kutlu ve Kahraman, 2017: 12).

Üst düzey kamu yöneticilerine yönelik değişikliklerin bürokrasi-siyaset alanında olumlu yönleri de vardır. Doğrudan halk tarafından seçilen ve halka karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanının, bürokrasideki üst düzey kamu yöneticilerini kamuya duyarlılık noktasında dönüştüreceği düşünülmektedir. Ayrıca siyaset ile bürokrasi odaklı krizlerin son bulacağı da istenilmektedir (Korucu, 2017: 44). Benzer şekilde Cumhurbaşkanının politika oluşturma aşamalarında üst düzey kamu yöneticileriyle istişarede bulunması da siyaset-bürokrasi sorunlarını azaltacağı savunulmaktadır (Saylam, 2019: 50). Üst düzey kamu yöneticilerine yönelik değişiklikler olumsuz yönleri de içermektedir. Özellikle parti grubu, parti başkanı ve Cumhurbaşkanı arasında seçmen tercihlerinin bölünmesi sistemin bürokrasi üzerinde zayıflığının artmasına yol açabilir (Gülener ve Miş, 2017: 21). Bürokraside siyasallaşmanın yansıması üst düzey kamu yöneticilerinin kanunla değil de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi kolay ve açık bir alan bırakarak Cumhurbaşkanı'na geniş bir takdir yetkisi sağlamaktadır. Takdir yetkisinin geniş olmasıyla, kadroların ve üst düzey kamu yöneticilerinin kolaylıkla atanması veya görevden alınması bürokrasiyi etkisizleştirebilir.

2.3.3.6. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Kamu Hizmetlerine Etkisi

Üst düzey kamu yöneticisi kamu hizmetlerini uygulayan kurum ve kuruluşların başında olmasından dolayı kamu hizmeti uygulayıcıları olarak da ifade edilebilir. Üst düzey kamu yöneticileri halk tarafından seçilmiş siyasilerle birlikte hükümet programları ve planları doğrultusunda yapılması istenilen siyasi rolleri de içerir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 11). Üst düzey kamu yöneticilerine yönelik değişikliklerin bir yönü de kamu hizmetlerinin hızlı ve verimli şekilde sunulması ve takip edilmesidir. Bu açıdan merkezi yönetimin kararlarını sunma ve takibi noktasında üst düzey kamu yöneticileri vatandaş nezdinde dolaylı olarak devleti temsil etmektedir. Bu açıdan kamu hizmetlerinin uygulanmasında vatandaş odaklı hizmet anlayışı içinde olması beklenir. Üst düzey kamu yöneticilerinin idari uygulamaları ve işleri yokuşa süren ve mevcut durumu muhafaza eden eylemlerinin siyasi ve idari neticeleri olduğundan sorumlulukları da bu çerçevededir (Esen, 2019:103-104).

Üst düzey kamu yöneticilerinin sözleşmeli olarak kamu dışından atanmasının veya görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olmasının kamu hizmetlerine etkisi olabilir. Bu noktada üst düzey kamu yöneticilerinin başkanla birlikte değişmesi veya geçici süreyle atanan yöneticilerin dinamiklik katması kamu yönetimine katkı sağlayacağı gibi (Kutlu ve Kahraman, 2017: 21) üst düzey kamu yöneticiliği alanında yapılan bu değişimi de desteklemektedir. Diğer bir konu üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle fazlaca değişmesi atanan kişinin yeni atandığı görevin gereklerini bütünüyle kavrayamaması ki kendisini en çok özel sektörden gelen kişilerde göstermektedir ve kamu hizmetlerinin aksamasına yol açabilir. Ayrıca üst düzey kamu yönetici kadrolarına atanan kişilerden siyasi iktidar ve çevresi ile yakın ilişkisi olanlar, alt düzeyin görev alanına giren işlemleri öncelikle yapılması gereken işlemler arasına alınması yönünde irade ortaya koyabilir. Bu durum vatandaş bakımından elzem ve derhal yapılması gereken hizmetlerinde gecikmelere neden olabilir. Böylece aracı kimseler vasıtasıyla işlemlerin yapılmasına olanak vererek kamu hizmetinde olumsuz etkilere sebep olabilir (Esen, 2019: 74-75; 80). Başka bir olumsuz durum ise, üst düzey kamu yöneticisi atamalarının tümünün doğrudan Cumhurbaşkanınca yapılmasıdır. Atamaların bakanlıkların en üst amiri olan Bakanların yetkisinde olmaması atamalarda gecikmelere yol açmaktadır. Böylece kamu hizmet süreçleri de etkisiz hale gelmektedir.

2.3.3.7. Üst Düzey Kamu Yöneticilerine Yönelik Değişikliklerin Hesap Verilebilirlik ve Denetim İlişkisine Etkisi

Bürokrasi üzerinde yasama ve yürütme organının denetimi önemli bir konudur. ABD’de kongrenin ve başkanın bürokrasi üzerinde denetim sağladığı görülür. Özellikle üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında kongrenin onayının olması, soruşturma ve denetim gibi araçlarda bürokrasi üzerinde etkin bir denetim mekanizması oluşturur. Kısaca ABD’de yasama organı olan kongre bürokrasinin hesap verme sorumluluğunda bulunduğu alandır. Ayrıca yürütme organına verilen atama veya görevden alma yetkisi de siyasi denetim aracı olarak üst düzey kamu yöneticileri üzerinde uygulanır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi uygulanan parlamenter sistemde bürokrasinin hesap verme sorumluluğu meclis önünde ilgili kamu kurumun bağlı olduğu bakanın siyasi sorumluluğu bağlamında gerçekleştiği için yasama organının denetimi kısıtlı kalmıştır. Bunun yanında meclis üyelerinin üst düzey kamu yöneticilerine soru sormasının önünün gizlilik ya da başka

nedenlerle kapatılması meclisin etkin denetimini engellemiştir. Başkanlık sisteminde başkanının bürokrasiyi denetleme gücü daha fazladır ama bürokrasi üzerinde denetim sağlama noktasında yasama organının gücü de parlamenter sistemden fazladır (Özer ve Özmen, 2017: 28-29). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticileri atamasında ABD'deki gibi yasama organının onaylama, soruşturma ve denetim araçlarına sahip olmadığı görülür. Üst düzey kamu yöneticilerinin atamaları başka bir aracı kurum olmadan doğrudan Cumhurbaşkanınca yapılması yasama organının hesap sorma sorumluluğunu ortadan kaldırır. Bunun yanında üst düzey kamu yöneticilerinin bağlı olduğu birimlerin bakanlarının da meclis dışından atanması ve doğrudan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olması bürokrasinin hesap verilebilirlik ve denetim yetkisinin sadece yürütme organının takdirine bırakmıştır. Yapılan bir çalışmada, meclisin denetleme imkânı olmadığı üst düzey kamu yöneticisi atamalarında siyasi ideolojik tercihlerin esas alındığı, liyakat dışı ölçütlerin daha fazla uygulandığı görülmektedir. Ayrıca ABD'de bile yasama organı onayı olmasına rağmen zaman zaman bu tarz durumların yaşandığı görülmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de benzer olumsuzluğu daha fazla yaşayabileceği belirtilmiştir (Kiremitçi, 2019:213).

Cumhurbaşkanı kamu hizmetlerinin sunulmasından öncelikle sorumludur. Bu sorumluluğun siyasi ve cezai olarak iki yönü bulunmaktadır. Böylece Cumhurbaşkanı'na uyumlu çalışabileceği üst düzey kamu yöneticilerini atama veya görevden alma yetkisi verilmiştir (Yiğiter,2019: 83). Buradan hesap verilebilirlik bağlamında Cumhurbaşkanının sorumlu tutulacağı sonucu çıkarılabilir. Bunun yanında üst düzey kamu yöneticilerinin görevden alınmasının da hesap verme mekanizması olarak Cumhurbaşkanınca siyasi bir denetim aracı şeklinde kullanıldığı görülür. Ayrıca üst düzey kamu yöneticilerinin hesap verme ve mali sorumluluğu vardır. 5018 sayılı yasa çerçevesinde yapılan işlemlerden Kamu Görevlileri Etik Kurulunda, Sayıştay ve yargı organlarında sorumlulukları bulunmaktadır. Hesap verilebilirlik alanında üst düzey kamu yöneticilerinin çok boyutlu denetiminin olması aynı zamanda ABD'de gibi hem yasama denetimi ve kamuoyu denetimine tabi olması bürokratik etkinliği olumlu yönde etkileyecektir (Sobacı ve Köseoğlu 2018: 46-47). Başka bir çalışmada önerilen hususlar, hesap sorma unsurunun esnek ve basit olması, Tüketici Hakem Heyeti veya Kamu Kurumu Denetçiliği (Ombudsmanlık) birimleri şeklinde bürokratik alanda arabulucu, denetleyici yapılar geliştirilmesi yönündedir (Kutlu ve Kahraman, 2017: 23). Fakat Cumhurbaşkanlığı hükümet

sistemi üst düzey kamu yöneticiliğine yönelik denetim ve hesap verilebilirlik alanında mali sorumluluk dışında yasama veya başka bir kurum, heyet gibi kurumsal mekanizmalara yer vermemiştir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında Türk kamu personel rejiminde üst düzey kamu yöneticiliği her zaman siyasi ve idari yapı içinde önemli görülmüştür. Üst düzey kadrolara yapılan atamalarda kısıtlayıcı herhangi bir unsur olmaması ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılmaması siyasi iradeye geniş takdir yetkisi vermiştir. Günümüze kadar yasal düzenlemelerde üst düzey kamu yöneticilerine yönelik bir tanıma yer verilmemiş, bu alan hep muğlak ve sorunlu kalmıştır. 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı hükümet sistemine geçilmesi neticesinde öncesinde üst düzey kamu yöneticileri kadro ve pozisyonlarına atamalarda belli şartların konulması, müşterek kararname usulüyle çok unsurlu karar mekanizmaları değişime uğramıştır. Cumhurbaşkanı'na yürütme yetkisi bağlamında üst düzey kamu yöneticileri atama yetkisi verilmiş ayrıca üst düzey kamu yöneticilerinin atama usul ve esaslarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleyebileceği belirtilmiştir. Bütün bunların amacı üst düzey kamu yöneticiliğiyle bürokrasinin güç alanını kontrol etme ve Cumhurbaşkanı'na yönetim alanında etkinlik sağlamaktır. Bu amacın başkanlık sistemi benzeri olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yapılarak sistemin özüne uygun olduğu görüşü savunulabilir. Ancak burada ki asıl meselenin üst düzey kamu yöneticiliğine yönelik yapılan hukuki ve idari düzenlemelerin eşitlik temelinde, liyakat ilkesi çerçevesinde nasıl ve ne ölçüde kullanıldığıdır. Çünkü üst düzey kamu yöneticiliği atama koşulları ve atama modelleri takdir yetkisi ya da inisiyatifte bırakılamayacak kadar önemli bir konudur. Gerek düzenleyici işlemlerin gerekse uygulamaların anayasal ve kanunlara uygun şekilde yapılması, üst düzey kamu yöneticiliği kadrolarının tanımının ve sınırının Anayasa ve kanunlarda belli olması gerekir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi üst düzey kamu yöneticiliğine yönelik eksiklikleri de içinde barındırmaktadır. Üst düzey kamu yöneticileri kadrolarına atamalarda siyasi tercihlerin ve bağlantıların öncelikle dikkatte alınması sisteme zarar vermekte olup kamusal yapıyı ve işleyişi de olumsuz etkilemektedir.

Üst düzey kamu yöneticiliğine dönük politika önerileri kapsamında özellikle atamalarda değerlendirilen kriterlerin ne olduğu açıkça ortaya konulmalıdır. Liyakatsiz atamaların önüne geçilmesi için üst düzey kamu yöneticisi sayılan kadro ve pozisyonların görev tanımı yasal olarak belirtilmelidir. Böylece adayın kriterleri

sağlayıp sağlamadığı görülebilir ve görev tanımı pozisyonuna uygunluğu açıkça bilinebilir. Ayrıca üst düzey kamu yöneticilerine yönelik olarak denetim ve hesap verilebilirlik yasama organı gibi kamuoyunun denetimine verilmesi gerekir. Bu noktada Sobacı ve Köseoğlu (2018: 46-47)'a göre, denetim alanında çok unsurlu bir yapı oluşturulmalı ve üst düzey kamu yöneticilerinin personel işlemlerine dönük itirazları incelemeleri için düzenleyici ve denetleyici bir üst kurum oluşturulmalıdır. Bunun yanında üst düzey kamu yöneticilerinin eğitimi ve yetiştirilmesi hususunda yetersizliklerin devam ettiği görülmektedir. Bu alanda kurumsal oluşum ve düzenli bir eğitim anlayışı benimsenmelidir. Alt ve orta düzey kamu personeli için istenen koşulların üst düzey kamu yöneticileri için de uygulanması kamu personel sisteminin etkinliğini artırması beklenmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. CUMHURBAŞKANLIĞI İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ VE KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ

Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi yeni sistemin insan kaynağına bakan yönünü oluşturmaktadır. Etkin bir insan kaynağı oluşturma anlayışından hareketle kurulan ofis kamu personel rejimine ne ölçüde yansımaları olacağı merak edilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde CBİKO'nun kurumsal ve işlevsel yapısı anlatılmış, kurumsal ve işlevsel yapısının olumlu ve olumsuz özellikleri üzerine değerlendirmeler de bulunulmuştur. Ayrıca bu kısımda CBİKO'nun kamu personel rejimine etkisi var mı, varsa ne ölçüde olduğu sorusuna yanıt aranmaktadır.

3.1. ÇALIŞMANIN AMACI VE KAPSAMI

Devletin kariyer merkezi rolünü üstlenen CBİKO'nun analiz edilerek literatürde yer alan eksiliğin giderilmesine katkı sunmaktır. Çalışmanın bir diğer amacı, CBİKO'nun kurumsal ve işlevsel özelliklerinin kamu insan kaynağı yönetimi için önemli bir konu olması ve kamu personel rejimine katkı vereceğinin düşünülmesidir. CBİKO Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yeni oluşturulmuş bir birimdir. Ayrıca CBİKO'nun kamu personel rejimine etkisi ve rolünün topluma ve diğer unsurlara etkisinin ne olacağının merak edilmesi de tercih sebebi olmuştur. CBİKO teşkilatlanması ve işlevsel yapısı oldukça kısa bir döneme denk gelmektedir. CBİKO, teşkilat örgütlenmesi ve kamu personel rejimi alanına dönük politika aygıtlarına sahip olması gibi faktörlerden dolayı tercih edilmiştir. CBİKO'nun Cumhurbaşkanlığı bünyesinde “devletin kariyer merkezi” rolü oynadığı görüşünden yola çıkarak kamu personel rejimine etkisi incelenmek istenmiştir. Çalışmanın kapsamı, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu personel rejimine getirdiği kurumsal değişikliklerden birisi de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yeni bir yapı olan CBİKO'dur.

3.2. ÇALIŞMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada nitel yöntemlerden literatür taraması tekniği kullanılmıştır. Bu tekniğin seçilmesinde zaman kısıtlılığı ve imkânlar, salgın süreci etkili olmuştur. Bu yüzden CBİKO'nun kurumsal ve işlevsel açıdan doğrudan yerinde incelenmesi yapılamamıştır. Bu yüzden detaylı bilgilere (personel yapısı, bütçesi vb.) ulaşamamıştır. Çalışma böylelikle CBİKO'nun sunduğu veriler, faaliyet raporlarından, yasal mevzuatlardan, istatistiklerden, haber yazılarından ve diğer

belgelerden faydalanılarak hazırlanmıştır. Bu çerçevede CBİKO'nun organizasyon yapısı, finans kaynakları, personel, etkinlik ve projeleri gibi başlıklar altında kamu personel rejimine etkisi değerlendirilmiştir.

3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI İNSAN KAYNAKLARI OFİSİ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte yaşama geçirilen yönetim sisteminin temelinde “etkinlik”, “liyakat”, “vatandaş merkezli” ve “performans” odaklı modern bir kamu personel rejimi anlayışı uygulamak vardır. Devlet idaresinin ve kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılması ile bürokratik kurumların ve personelin vizyon ve misyonlarını bu temelde gerçekleştirmeleri, hızlı alınan kararları uygulama ve sonuçlarını etkinleştirme amaçlanmaktadır. Mevcut kamu personel rejiminin güncel sorunlara ve ihtiyaçlara yanıt vermesinde geç kalması ve kamu personelinin verimsizliği modern insan kaynakları yönetiminin kamu bürokrasisinde inşa edilmesini zorunlu hale getirmiştir. Sürekli gelişme gösteren bir mekanizma sayesinde kamu personel rejiminin baştan aşağıya yeniden yapılandırılması ve kamu personelinin yasal çerçevede ve uygulamada nasıl bir değişim yaşayacağı oldukça önemli bir konudur. Bu noktada kamu personel rejiminin dönüşümünde Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'nin etkisinin ne olduğu ve nasıl olacağı merak edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütmeyi güçlü ve etkin bir teşkilatlanma içine dâhil ederek hızlı ve etkin bir kamu hizmeti uygulamasını amaçlamaktadır. Bu sistemle Cumhurbaşkanı kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında, kamu hizmetlerinin verilmesinde ve toplum gereksinimlerinin giderilmesinde birinci konumdadır. Cumhurbaşkanı bu görevleri nasıl yerine getirecek? (Sobacı ve Diğerleri, 2018: 2-3). Cumhurbaşkanlığı bünyesinde ana birimler ve kurumsal ve idari hizmetlerden sorumlu yardımcı birimler bu görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulmuştur (Örseli ve Diğerleri, 2018: 313). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlığındaki Yürütme Ofislerine benzeyen birimler (ABD Başkanlık Ofisinde Başkanın İstihdam ve Rekabet Edilebilirlik Konseyi) kurulmuştur. Bunlar aynı zamanda kurmay birimler olarak kamu politikası üretme ve uygulama bakımından önemlidir. Ofisler başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde başkana bağlı teşkilat bünyesinde yer alan önemli bir birim olarak ön plana çıkmaktadır. Başkanlık sistemlerinde bu tür uzmanlık ofisleri bulunmaktadır. Ofisler kamu politikası oluşturulmasında veri toplama araçlarını etkin şekilde kullanarak, politika ve projeleri geliştirerek başkana sunmaktadır. Ülke uygulamalarında ofislere eşgüdümü

sağlama ve inceleme görevi de verilmiştir. Türkiye’de de başkanlık sistemiyle idare edilen ülke uygulamalarıyla benzer Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı ofisler bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının ifadesiyle ofisler kendisine en yakın birim, politika ve projelerin oluşturulması ve geliştirilmesi bakımından arka bahçedir. Bunun sebebinin de ofisler ile Cumhurbaşkanının arasında herhangi bir bürokratik engel olmaması, Cumhurbaşkanının öncelikleri doğrultusunda proje yönetme ve uygulama yönünün olması gösterilmiştir (Sobacı ve Diğerleri, 2018: 2-3).

CBİKO’nun kamu politika oluşum sürecinin önemli bir unsuru olmasının yanında, politika süreçlerine kamu-özel sektörü de dâhil ederek proje, araştırma, faaliyetleriyle politika oluşumuna katkı sağlamaktadır. CBİKO kamu personel rejimine yönelik olarak da kamu politikası oluşturma, geliştirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu çerçevede CBİKO’nun Cumhurbaşkanınca istenilen bilgi, rapor ve analizleri hazırlayarak aldığı kararlar ve görüşler, yürütme organınca belirlenecek politikalarda etkili olmaktadır. Ofisler kamu politikasının uygulanabilmesi için ön hazırlık ve araştırma yapmakla görevlendirilmiştir (Yiğiter, 2019: 85). Ayrıca Cumhurbaşkanının politika geliştirme ve kamu bürokrasisini kontrol etmesine katkı vereceği ve bakanlıklara politika sağlama aracı gibi faaliyette bulunarak bakanlıkların etkinliklerini de takip edeceği söylenebilir (Ocak, 2019:169). Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin danışma, fikir kuruluşu olduğu da ifade edilmektedir (Üstün, 2019: 33-34). CBİKO insan kaynağına yönelik kamu politikası üreterek kamu personel rejiminin reel gereksinimlerini ve sorunlarını belirleyeceği, ayrıca bu sorunların giderilmesinde en iyi politika önerilerini ortaya koyacağı düşünülmektedir.

3.3.1. KURULUŞ YAPISI VE PERSONELLERİ

CBİKO Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde, 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" uyarınca kurulmuştur. Kararnamenin 525. maddesinin birinci fıkrasınca; *“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur”* ibaresine yer verilmiştir. Bu noktada bazı eleştiriler yapılmış olup Cumhurbaşkanlığı ofislerine neden tüzel kişilik verildiği sorulmaktadır. Eğer kamu tüzel kişiliğinin verilmesi isteyerek yapılmışsa niçin

Cumhurbaşkanı'na ofisler üzerinde hiyerarşi yetkisi verilmiştir sorusu gündeme gelmiştir. Bu ofislerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmasından dolayı kamu kurumu olarak merkezi teşkilat bünyesinde olmasının yanlış bir uygulama olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının ofiste görev yapan her düzey yöneticiye emir ve talimat verme uygulaması yanlıştır. Çünkü emir ve talimat verme yetkisi hiyerarşinin araçlarıdır ve Cumhurbaşkanının kamu tüzel kişiliğine sahip bir ofis üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanmaması gerektiği ve Cumhurbaşkanı'na yalnızca ofisler üzerinde vesayet yetkisi verilebileceği ifade edilmiştir. Eğer Cumhurbaşkanı'na hiyerarşi yetkisi verilmesi istenmişse bu ofislerin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması gerekir (Gözler, 2019:5). Buna ilaveten Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasının ve tüzel kişisi üzerinde vesayet bağlantısının Anayasa'ya uygun olup olmadığı yeniden düzenlenmelidir. Çünkü idari vesayetin kanuna dayalı olması Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilmiştir. İdari vesayetin diğer bir niteliği istisnai bir yetki olması ve kanunla düzenlenmesi koşuludur. Gerek idari vesayetin kanunla olması gerektiğini ifade eden maddesi gerekse Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatları ve öğretilerine bakılırsa, Cumhurbaşkanı'na ofisler üzerinde verilen idari vesayet yetkisinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi hukuki açıdan Anayasaya aykırı bir durum oluşturmaktadır (Ocak, 2019: 184-186). Benzer şekilde CBİKO'nun ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması sebebiyle Cumhurbaşkanıyla ilişkisi idari vesayet ilkesine ters düşmektedir. Emir ve talimat bağlantısından dolayı da hiyerarşi durumu ortaya çıkmaktadır. Ama bu yabancı bir durum olmayıp, YÖK ve üniversiteler, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki durumla benzerdir (Üstün, 2019: 31-34). Başka bir eleştirilen husus ise İnsan Kaynakları Ofisinin ismiyle ilgilidir. Ayrıca İnsan Kaynakları Ofisinin özel şirketlerdeki birimlerin isminden esinlenmiş olması devlet geleneğine uygun değildir. İnsan Kaynakları Ofisi kavramı devleti şirket tarzında yönetme düşüncesinde olanların ortaya attığı bir ifadedir. Öte yandan kamu personelinin özel sektör çalışanı olmadığı, kamu personel rejimi ve insan kaynakları yönetiminin farklı olduğunun bilinmesi gerekir (Gözler, 2019: 26-27). Bu yeni sistemin temelinde liberal yaklaşımları barındırdığı söylenebilir. Bürokrasinin politika üretme süreci, idari ve mali özerkliği benimseyen kurumlarca daha etkin yapılmaktadır. Böylece farklı uzmanlaşmış kurum ve kuruluşları savunan yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla da ofislerin yapısı bağdaşmaktadır (Saylam, 2019: 24-26). 24/10/2019 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren

48 Sayılı Kararnamenin 7. maddesiyle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 525.maddesi ikinci fıkrasına; *“Ofislerin merkezi Ankara’dadır. Ofisler gerekli görmesi halinde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilir”* ibaresi eklenmiştir. Şuan CBİKO Ankara-Beştepe’de T.C. Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde kendilerine ayrılan kısımda yeni teşkilat yapısıyla ve personeliyle beraber hizmet vermektedir. Ofis başkanlarının atanma usulü ise; 3 Sayılı Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmaktadır. Ofis başkanları bu kararnamenin I sayılı cetvelinde yer almış olup Cumhurbaşkanı kararıyla doğrudan atanmaktadır. 18 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazete ’de yayımlanan Cumhurbaşkanı kararına göre İnsan Kaynakları Ofisi Başkanlığına bakanlık ve devlet kademeleri dışından özel sektör deneyimi ve aynı zamanda akademisyen olan Doç.Dr. Salim Atay atanmıştır.

Ayrıca projelerin oluşturulması, geliştirilmesi ve icrasında temel görevi bulunan, Cumhurbaşkanlığının arka bahçesi şeklinde ifade edilen ofislere yeni kamu işletmeciliğinin ilke ve yöntemlerini benimsetme gibi (Saylam, 2019: 24-26) bazı görevler verilmiştir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 527/D. maddesi uyarınca:

- “a) Türkiye’nin insan kaynakları envanterini çıkarmak ve ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek.*
- b) Türkiye’nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek.*
- c) Özel yeteneklerin keşfini sağlamak ve yetenek yönetimi projelerini yürütmek.*
- ç) Politika kurullarının öncelediği alanlarda küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak.*
- d) Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerlerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek.*
- e) Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak.*
- f) Verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak.*
- g) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak”*

Bu sayılan görevler devletin ve hükümetin insan kaynağı üzerine politika geliştirme ve uygulama aşamalarında daha etkin ve verimli faaliyet göstermesi ve çalışmalarını bu doğrultuda gerçekleştirmesi açısından önemlidir. Bu görevler bağlamında ofislerin, özel ve kamu sektörü ile işbirliği, insan kaynağının ortaya çıkarılması ve geliştirilmesi amacıyla etkin bir rol oynayacağı söylenebilir.

CBİKO da, Başkan kurumun en üst amiri olup doğrudan Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Ayrıca ofis başkanına görevlerinde yardım etmek amacıyla başkan yardımcısı görevlendirilebileceği 24/10/2019 tarihli 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hüküm altına alınmıştır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 528. maddesi *“Başkan, ofisin en üst amiri olup ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur”* ve *“Ofislerde Başkana yardımcı olmak üzere başkan yardımcısı görevlendirilebilir”* ibaresi eklenmiştir. Ayrıca daha önce 2006 yılında çıkarılan 5523 sayılı *“Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun”* sonrasında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum kapsamında 2018 yılı 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ismi *“Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun”* şeklinde düzenlenmiştir (5523 sayılı Yasa). Öte yandan personel temini bu yasanın 10. maddesinin birinci fıkrasına göre, iş mevzuatına uygun şekilde çalıştırılan uzman personel ve destek personel tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu sayede Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu tüzel kişiliği olan ofislerdeki ana istihdam biçiminin iş sözleşmesiyle gerçekleştiği görülür. 10. maddenin 6.fıkrasına göre; *“Başkan ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî haklarının üst sınırı Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir”* denilmiştir. Ofislerde iş mevzuatına tabi personel çalıştırılması sonucu ofis personeline yönelik bütün uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde çözüleceği belirtilmiştir. 8.fıkarda ise; *“Ofisin, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerinde vekâlet, istisna veya hizmet akdi ile yerli ve yabancı danışman ve uzmanlar istihdam edilebilir”* denilerek görevlendirmelerin nasıl yapılacağı ifade edilmiştir (Göçgün, 2019:101-102). Aslında 5523 sayılı yasa 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ayrıntılarını düzenlemiştir. CBİKO'nun personel yapısı Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin karakteristik özelliği olan esnek bir personel düzeni olarak tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanlığında çalışan tüm personelin sayısına baktığımızda 2018 yılı ilk yarısında 2 bin 374 iken 2019 yılı ilk yarısı sonunda 2 bin 687 olmuştur. Cumhurbaşkanlığında görev yapan personelden 2 bin 687'den 1.718'i sözleşmeli personel statüsündedir (T24, 2019). Bu doğrultuda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 529. maddesi sözleşmeli personel statüsünü ortaya koymaktadır:

“(1) Ofislerde, 21/6/2006 tarihli ve 5523 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi hükümlerine göre personel istihdam edilir. Ayrıca ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci ve ek

26 ncı maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak personel istihdam edilebilir. Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir. (2) Uzman personel, en az dört yıllık eğitim veren yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmuş adaylar arasından istihdam edilir. (3) Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, hizmetin özelliği veya devamlılığı gözetilerek vekâlet, istisna veya hizmet akdi bir yıl veya bir yıldan uzun süreyle, yerli ve yabancı danışman ve uzmanlar istihdam edilebilir. (4) Personelin istihdamı ile başkan ve diğer personelin görevlerinin ifası sırasında yaptıkları faaliyet giderlerinin hangilerinin Ofis bütçesinden karşılanabileceğine dair usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir. (5) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen nitelikleri haiz bir iç denetçi istihdam edilebilir.”

Görüldüğü üzere 5523 sayılı yasa ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sözleşmeli personel konusunda birebir örtüşmektedir. Fakat istihdam süresi açısından 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1 yıl veya daha fazla süreli olabileceğini ifade etmiştir. Buradan iki sonuç ortaya çıkmaktadır. Birincisi sözleşme süresinin en az 1 yıl olması gerektiği, diğeri ise sözleşme süresinin üst sınırıyla alakalı herhangi bir düzenleme yapılmadığı hususudur. Ancak hizmetin niteliği ya da sürekliliği göz önünde bulundurularak kamu kaynaklarının etkin kullanılması açısından 1 yıl ve daha az süreli de sözleşmeler yapılabilmesi ve bu doğrultuda sözleşme sürelerinin üst sınırının da belirtilmesi önemlidir. Ayrıca ofislerdeki personel sözleşme ücretlerinin tespiti noktasında farklı yorumlanacak bir durum oluşabilir (Göçgün, 2019:102-104). 5523 sayılı yasanın 10. maddesinin 6. fıkrasında “Başkan ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî haklarının üst sınırı Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir” denilmiştir. Fakat 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi 529. maddesi birinci fıkrasında; “Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir” ifadesi sadece geçici ve sözleşmeli istihdam edilen personeli kapsadığı şeklinde anlaşılmaktadır. Ancak bu halde 5523 sayılı yasanın 10.maddesindeki 6.fıkrasında Cumhurbaşkanınca tespit edilen üst sınır çerçevesinde ücret miktarı belirleme yetkisine kimin sahip olacağı belirsizdir. Diğer yandan Anayasa 104. maddeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yasalarda farklı hükümler olması durumunda yasanın uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Fakat bu durumda da yasanın uygulanması belirsizliğe sebebiyet vermektedir. Bundan dolayı 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesindeki düzenleme aslında yasa da alt sınırdan bahsedilmediği için, 5523 sayılı yasaya uygun biçimde üst sınırın da belirlenmesi demektir. Farklı bir açıdan bakılırsa Anayasa’nın

104. maddesinde: *"Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz"* normundan dolayı, 5523 sayılı yasa da ofis başkanı ve ofis personelinin mali kazanımlarının miktar tespitinde kimin yetkili olacağı açıkça düzenlenmemiştir. Bundan ötürü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uyulması ve miktarın da Cumhurbaşkanınca belirlenmesi gerektiği öne sürülebilir. Fakat bu tarz belirsiz alanların yoruma kapalı şekilde gerekli düzenlemeler ışığında yapılması gerekir (Göçgün, 2019:102-104). Gerçekten hem 5523 sayılı yasa hem de 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde belirtilen hususların birbirini tamamlaması önemlidir. Bunun yanında bazı hususların karmaşaya yol açtığını görülmektedir. Bu ikili mevzuat yapısının tek bir düzenleme içinde olması ve belirsizliğe sebep olan hükümlerin düzenlenmesi gerekir.

CBİKO'ya personel açısından bakıldığında, 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 532. Maddesinde Ofis kadrolarına ilişkin ibare; *"Ofisin kadroları Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir"* şeklinde olmuştur. CBİKO; ofis başkanı, başkana yardımcı olmak üzere 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle getirilen başkan yardımcılığı ve hizmet birimlerinin başındaki daire başkanlarından oluşmaktadır. Bunun yanında tam zamanlı, kısmi zamanlı personel ve ayrıca stajyerler de çalıştırılmaktadır. Stajyer konusu üzerinde ayrıca durulması gerekir. Çünkü CBİKO görevleri ve amaçları doğrultusunda insan kaynağının sağlanması ve geliştirilmesi noktasında stajyerlere ayrı bir önem vermektedir. Bu bağlamda CBİKO tarafından Ocak 2019'da başlatılan 'Kısmi Zamanlı Öğrenci İstihdamı Programı' ile üniversite öğrencilerine yönelik bir proje başlatılmıştır. İlk uygulama Ankara'daki yükseköğretim kurumlarının kariyer merkezleri ile sınırlı tutulmuştur. *"Ankara'daki üniversitelerde öğrenim gören, son sınıf, yüksek lisans veya doktora öğrencisi olan, haftada asgari 2.5 gününü ayırabilecek, iyi derecede en az bir yabancı dil bilgisine sahip yarı zamanlı eleman"* ihtiyacı olduğunu ayrıca bunun yanında hangi bölümlerin tercih edileceğini de belirtmiştir. Bu kapsamda *"Bilgisayar mühendisliği, yazılım mühendisliği, matematik, fizik, büro yönetimi, endüstri mühendisliği, ekonomi, iletişim, istatistik, işletme, psikoloji/PDR, uluslararası ilişkiler, web tasarım/görsel tasarım"* bölümlerinde öğrenim gören son sınıf lisans öğrencileri ile yüksek lisans ve doktora öğrencileri Cumhurbaşkanlığı'nda görevlendirilecek" şeklinde kriterler belirlenmiştir. Kriterleri taşıyan adayların özgeçmişlerini CBİKO'ya ulaştırmaları istenmiştir (CBİKO, 2019). Fakat adayların seçiminde hangi yöntemlerin

kullanılacağı, nasıl bir değerlendirme yapılacağı ve ücretlendirme hususunun nasıl olacağından bahsedilmemiştir

Üniversite 4'üncü sınıf, Yüksek Lisans veya Doktora seviyesinde eğitim gören başarılı öğrencilere kamuda yarı zamanlı çalışma fırsatı tanınırken, ikinci ve üçüncü sınıf üniversite öğrencilerine staj imkânları sağlanmıştır. Özellikle Sosyal Bilimler öğrencilerine yönelik staj programları sayesinde hem okul hem de iş hayatına kolay uyum sağlayacak olan genç yeteneklerin, kendilerini daha iyi yetiştirmeleri hedeflenmiştir. Daha sonra bu kriterleri sağlayan 524 öğrenci arasından 24 öğrenci yarı zamanlı çalışanlar olarak istihdam edilmiştir. Bu programa dâhil olan kursiyerlerden 24 kişi beş aylık program sonunda başarı belgelerini almıştır. Aynı zamanda aralarından 9 kişi İnsan Kaynakları Ofisi bünyesinde çalışma hayatına devam etmeye hak kazanmıştır. Yarı Zamanlı İstihdam Programı'nın yanı sıra, CBİKO tarafından açılan ikinci ve üçüncü sınıfı tamamlayan üniversite öğrencilerine yönelik yaz staj programına da 8 bin 700 başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların değerlendirme ve mülakat süreçleri neticesinde 62 öğrenci yaz stajı için kabul edilerek ofis tarafından belirlenen iki farklı dönemde staj yapmıştır (CBİKO, 2019). 2020 yılında da bu uygulamaya devam edilmiş ve ayrıca ilkinden farklı olarak kapsamı daha genişletilerek başvuru imkânı sağlanmış ve kriterler de artmıştır. Bu bağlamda Kısmi zamanlı çalışmak isteyen öğrenciler için ilanlar ve başvuru adresleri Türkiye'de eğitim veren bütün üniversitelere gönderilmiştir. Başvuru şartları ise, ilk uygulamada olduğu gibi belirlenmiştir. Başvurular yeni oluşturulan 'Kariyer Kapısı' platformu üzerinden yapılması ve Cumhurbaşkanlığının ilgili birimleri tarafından değerlendirileceği belirtilmiştir. Başvuran bütün adayların bu platformda oluşturulacak havuzda toplanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca "Cumhurbaşkanlığı İstihdam Projesi" kapsamında Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem'den, Ofislere kadar Cumhurbaşkanlığının bütün birimlerinin, oluşturulan başvuru havuzundan yararlanacağı, gereksinim duyduğu zaman 'Kariyer Kapısı' platformundan istihdam edecekleri öğrencileri seçebileceklerdir (CBİKO, 2019). Bu şekilde CBİKO kariyer merkezi olarak personel rejimine ve politika üretme sürecine katkı vermesi beklenmektedir.

48 sayılı Kararnameyle getirilen ve CBİKO'nun kendi personelini geliştirmesi hususunda yabancı dil eğitimine önem verdiği görülmektedir. Bu doğrultuda 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 529/A. maddesi şu şekildedir:

“(1) Ofis personeli mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek, eğitilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak üzere yurtdışına gönderilebilir. Bu kapsamda yurtdışına gönderilecek personelin seçilme usul ve şartları, çalışmalarının nasıl izlenip denetleneceği, geri çağrılmalarını gerektirecek haller, mecburi hizmet, masrafların tahsili ile diğer hususlarda 657 sayılı Kanunun 78 inci, 79 uncu, 80 inci ve ek 34 üncü maddeleri ile bunlara dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak, 657 sayılı Kanunun 79 uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirtilen oranları geçmemek üzere ödenecek tutarları belirlemeye Başkan yetkilidir. (2) Başkan tarafından uygun görülmesi halinde personel, Ofis hizmetlerinde kullanacağı yabancı dili daha etkin öğrenmesi için yurtiçi dil eğitim programlarına Ofis hizmetlerini aksatmamak kaydıyla gönderilebilir. Bu durumda Ofis, personelin eğitim amaçlı dil masraflarının %50’si kadarını karşılayabilir.

Kararnamede görüldüğü üzere CBİKO’nun, ofis personelinin yabancı dil eğitimlerine destek sağlayacağı belirtilmiştir.

CBİKO, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yeni oluşturulmuş bir kurum olmasından dolayı kurumsal yapısı zamanla şekillenmeye başlamıştır. Bu çerçevede CBİKO kuruluşundan yaklaşık bir yıl sonra 24/10/2019 tarihinde RG de yayımlanan 48 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle hizmet birimleri ve görevleri belirlenmiştir.

Şema 2: Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Organizasyon Yapısı



Kaynak:(CBİKO, 2019)

CBİKO bünyesinde oluşturulan bu yeni hizmet birimleri daire başkanlığı şeklinde yapılanmıştır. Bu hizmet birimleri insan kaynağı ve kariyer planlama,

yetenek ve ölçmenin yanında insan kaynağı eğitimi gibi konularda tam olarak da ofisin görevleri ve amaçları doğrultusunda bir görev dağılımına gitmiştir. Bu hizmet birimlerinin görevlerine kısaca değinmek gerekir. Türkiye'nin insan kaynağının tespiti ve insan kaynağının planlanması bağlamında "İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı" birimi oluşturulmuştur. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 527/E. maddesi uyarınca bazı görevler verilmiştir. Bu görevlerin bazıları doğrudan kamu kurum ve personelini ilgilendirdiği için sonraki başlıkta değinilmesi daha uygundur. Bu kapsamda bu birimin şu görevleri bulunmaktadır:

"1) Türkiye'nin insan kaynakları envanterinin çıkarılması çalışmalarını yürütmek. 2) Okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, yükseköğretim çağındaki aday insan kaynağını, özel sektör, kamu kurum ve kuruluşlarındaki insan kaynağını, yurtdışında ikamet eden insan kaynağını insan kaynakları envanterini çıkarmak üzere mikro ve makro düzeyde analiz etmek, kısa, orta ve uzun vadede ihtiyaç duyulan insan kaynağını planlamak. 8) Öğrenim amacıyla yurtdışına gönderilecek yetenekli öğrencilerin ve yetiştirilmek, eğitilmek, bilgileri artırılmak, staj, burs, öğrenim veya ihtisas yaptırılmak üzere yurtdışına ve/veya Dışişleri Bakanlığınca bildirilen uluslararası kurum ve kuruluşlara gönderilecek kamu çalışanlarının; gönderilmeden önce seçilmesi, yurtdışı eğitime hazırlanması, üniversite seçiminde ihtimam gösterilmesi, yurt-dışında bulundukları süre boyunca ülkemiz için stratejik önemi haiz konu ve alanlarda uzmanlaşmaları ve performanslarının ölçülmesi konusunda ilgili kurum ve kuruluşların çalışmalarını izlemek ve ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon sağlamak. 9) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak."

Diğer bir hizmet birimi yeteneklerin kazandırılması ve koordinasyonun sağlanması amacıyla oluşturulan "Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı" oluşturulmuştur. Görevleri ise şu şekildedir:

"1) Kamu ve özel sektörde yetenek yönetimi süreçlerinin uygulanmasına yönelik çalışmalar yapılmasını teşvik ve takip etmek, Türkiye'nin vizyonu, hedef ve öncelikleri doğrultusunda özel yeteneklerin tespiti ve geliştirilmesi için ilgili kurumlarla işbirliği halinde çalışmak. 2) Bilim, kültür, sanat, spor, girişimcilik gibi alanlardaki nitelikli insan kaynağının tespiti amacıyla yurtiçinde ve yurtdışında çalışmalar yaparak yetenek havuzu oluşturmak, havuzda yer alan adaylardan uygun görülenlerin geliştirilmesi için Ofis tarafından belirlenecek ihtiyaç ve şartlara göre bizzat veya ilgili kurumlarla işbirliği yaparak eğitim ve başarı bursu vermek ve destek sağlamak, yurtdışındaki uygun adayların ülkemizde değerlendirilmesi için projeler geliştirmek ve bu kapsamda faaliyetler yürütmek. 3) Milli projeler için ihtiyaç duyulan yetenek ve liyakatteki insan kaynağının yetenek havuzundan teminini sağlamak. 4) Yetenekli çocuk ve gençlerin okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim döneminde keşfedilerek yetenek ve kişiliklerine uygun meslek seçimi yapmalarının sağlanması için ilgili kurumları teşvik etmek, uygun görülen projelerde işbirliği içinde çalışmak veya desteklemek. 5) Yetenek havuzunda yer alanların yetkinlik kazanmasına ve gelişimine yönelik eğitimler düzenlemek, diğer kurum ve kuruluşlardaki çalışmaları desteklemek, koordine

etmek ve takip etmek. 6) Yetenek yönetimi çalışmaları için kamuda ve özel sektörde analizler yaparak yetenek yönetimi süreçlerini geliştirmeye yönelik projeler önermek, kurum ve kuruluşları koordine etmek ve yönlendirmek. 7) Yükseköğretim Kurulu, Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversitelerin kariyer birimleri vasıtasıyla projeler yaparak öğrencileri kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları ile bir araya getirmek ve istihdam imkânlarını artırmak amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde çalışmalar yapmak. 8) Türkiye'nin, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarının marka değerini artırmak amacıyla insan kaynaklarına yönelik ulusal ve uluslararası düzeyde organizasyonlar düzenlemek. 9) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” (1 sayılı CBK. 2018).

İnsan kaynağının tespiti ve yeteneklerin kazandırılması çerçevesinde ölçme ve değerlendirme süreci de önemlidir. Bu kapsamda oluşturulan hizmet birimi ise “Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı’dır.” Görevleri arasında şunlar bulunmaktadır:

“1) Türkiye’de eğitim ve öğretimin her aşamasındaki aday insan kaynağına yönelik ölçme ve değerlendirme sistemlerinin verimliliği hakkında inceleme ve analizler yapmak, ihtiyaç duyulan durum ve konularda ilgili kurum ve kuruluşları ya da kamuoyunu bilgilendirmek. 2) Türkiye’de iş hayatında olan veya aday insan kaynağına yönelik istihdam, memnuniyet, sadakat, liyakat, fırsat eşitliği, şeffaflık, yenilikçilik, verimlilik ve performans gibi konularda ihtiyaca göre ölçüm ve analizler yapmak, sonuçlar hakkında ilgili kurum ve kuruluşları ya da kamuoyunu bilgilendirmek. 3) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici kadro ve pozisyonları için ilgili kurumlarla özel nitelikleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak. 4) Cumhurbaşkanınca talep edilmesi halinde üst kademe kamu yöneticileri kadro ve pozisyonları için adaylara yönelik değerlendirme raporu hazırlamak. 5) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” (1 sayılı CBK.2018)

İnsan kaynağının ortaya çıkarılması ve geliştirilmesi bütüncül bir süreçtir. Bu süreçlerden biri de eğitim ve geliştirme sürecidir. Çünkü salt insan kaynağının olması tek başına bir anlam ifade etmez. Bunun yanında eğitim konusu sürecin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda oluşturulan başka bir hizmet birimi ise “İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı’dır.” Görevleri şunlardır:

“1) Kamu ve özel sektörde insan kaynağının eğitim ve gelişim planlarının hazırlanması, uygulanması ve eğitim performanslarının ölçülmesine yönelik çalışmaları desteklemek, çalışma sonuçlarını takip etmek. 2) İnsan kaynağını geliştirmeye ve her kademede yetkinliği artırmaya yönelik başta öğretim kurumları olmak üzere; ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşları ile ortak projeler üretmek, önerilerde bulunmak ve desteklemek. 3) Kamu ve özel sektörde insan kaynakları alanında çalışanların eğitimi ve geliştirilmesi amacıyla tek başına veya ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte organizasyonlar yapmak, uygun görülen etkinlikleri ve projeleri desteklemek. 4) Yönderlik sistemi kurmak ve yönetmek, kamu kurum ve kuruluşlarına bu konuda yol göstermek, ihtiyaç duyulan alanlarda yönderlik

yapmak. 5) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” (1 sayılı CBK. 2018)

İnsan kaynağının etkin ve verimli kullanılmasına yönelik CBİKO, projeler ve araştırmalar yapmaktadır. Bu projelerin ve araştırmaların günümüz şartlarında teknolojinin de sürece dâhil edilmesi yoluyla etkin kullanılması hedeflenmiştir. Bu çerçevede oluşturulan birim “Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı’dır.” Bakıldığında bu birimin görevleri aşağıdaki gibidir:

“1) Kamu ve özel sektörde insan kaynakları uygulamaları konusunda analizler yapmak veya yaptırmak, projeler önermek, bu konuda kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayarak kurum ve kuruluşları insan kaynakları süreçlerinin geliştirilmesi için yönlendirmek ve desteklemek. 2) Araştırma, geliştirme, girişimcilik, yenilikçilik ve verimlilik ile ilgili projeler yapmak, gerekli görülen projelerde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği kurmak veya desteklemek. 3) Kamu kurum ve kuruluşlarının işveren marka değerini artırmaya yönelik hizmetleri için Ofisin diğer dairelerinin ihtiyaç duyduğu bilişim teknolojileri araç ve sistemlerini geliştirmek, ihtiyaca göre temin edilmesini sağlamak ve ilgili birimlerin kullanımına destek olmak. 4) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam ilanlarının kamuoyu ile daha etkin ve şeffaf biçimde paylaşılması için sistemler geliştirmek, mevcut kurum ve kuruluşların bu konudaki faaliyetlerini izlemek. 5) İnsan kaynaklarına yönelik kamu ve özel sektörde analiz ve araştırmalar yapılması ve elde edilen bilginin raporlanması için gerekli veriyi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin etmek. 6) Kamu kurum ve kuruluşlarında insan kaynakları süreçlerinin çevrimiçi olarak izlenebildiği bir sistem kurulması için gerekli analizleri yapmak, bu sistemi kurmak ve kurum ve kuruluşların sis-temde yer alan verilerinin güncelliğini denetlemek. 7) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” (1 sayılı CBK, 2018)

CBİKO’nun kendi öz yönetim ve mali hizmetlerini yürütmek, personel özlük ve eğitim faaliyetlerini yürütmek amacıyla oluşturulan birimlerinden biri de “Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı’dır. Görevleri ise şu şekildedir:

“1) Ofisin insan kaynağı politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak, tekliflerde bulunmak, personel istihdamını sağlamak ve personelin özlük işlemlerini yürütmek. 2) Ofis personelinin yetiştirilmesi için gerekli eğitim faaliyetlerini yürütmek. 3) Ofisin bilgi teknolojileri alanındaki ihtiyaçlarını karşılamak. 4) Ofisin mali işlerle ilgili hizmetlerini yürütmek. 5) Ofisin yapım, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, sağlık ile diğer idari hizmetlerini yürütmek, taşınır ve taşınmaz kayıtlarını tutmak. 6) Ofisin kurumsal iletişim süreçlerini yürütmek. 7) Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.” (1 sayılı CBK.2018)

Son hizmet birimi ise Ofisin hukuki hizmetlerini yürütmek olan “Hukuk Müşavirliği’dır.” Görevleri, “26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak” ve

“Başkan tarafından verilen diğer görevleri yapmak” şeklindedir (1 sayılı CBK.2018).

3.3.2. FİNANS KAYNAKLARI

CBİKO, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan, kendisine ait özel bütçesi olan bir birimdir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 525. maddesi uyarınca “...Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip...” bir kuruluştur. Ayrıca CBİKO’ya ayrılan bütçe Cumhurbaşkanlığının kendisine ait genel bütçesinden de sağlanmaktadır. Anlaşılacağı üzere bütçe açısından genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenekle de etkinlikte bulunacağı söylenebilir (Zengin, 2019: 15). Bu çerçevede yine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin “Bütçe ve Denetim” başlıklı 530. maddesince “Ofisin bütçesi aşağıdaki kaynaklardan oluşur: a) Genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek, b) Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler, c) Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar”. CBİKO, kararnamede belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla 2019 yılı başlangıç ödeneği olarak 8,5 milyon TL bir bütçe verilmiş ve 2020 bütçesinde ise ofise 69 milyon TL bir ödenek ayrıldığı görülmektedir (T24, 2019).

Ofisin kamu tüzel kişiliği olması, özel bütçeli, idari ve mali özerkliğinin bulunması Ofis bütçesinin hazırlanmasında önemlidir. Ki bu durum “Başkan, Ofisin bütçe teklifini hazırlar, belirlenen amaç, politika, strateji ve performans hedef ve ölçütleri doğrultusunda uygulamayı yürütür, izler ve raporlar” ibaresi şeklinde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer almıştır (1 sayılı CBK. Md.528) Görüldüğü üzere bütçe miktarı ve harcama durumları CBİKO’nun etkisiyle belirlenerek ve diğer gerekli bütçe prosedürleri uygulanarak yürütülmektedir. Daha sonra Cumhurbaşkanlığına ayrılan bütçenin takdiri TBMM bütçe görüşmeleri sırasında yapılmaktadır. Ofis, Cumhurbaşkanlığına bağlı diğer kurumlardan farklı bir yapıda değildir. CBİKO’nun kamu tüzel kişiliğine sahip olması, idari ve mali bağımsızlığının bulunması sadece genel bütçe ile sınırlı tutmamıştır. “Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler” ve aynı zamanda “Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar” (1 sayılı CBK.2018) gibi olanaklardan da yararlanabilmesine imkân vermiştir. Örnek vermek gerekirse gerçekleştirilen etkinlikler de sponsorlar ve katılımcılar ile bütçeleri üzerinde esneklik kazandırılmaya çalışıldığı söylenebilir. Buna ilaveten

devlete bağı diğer kurum ve kuruluşların da (ASELSAN, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar...) etkinlik temelinde katkı vermelerinin önü açıktır (CBİKO, 2019)

Ayrıca Cumhurbaşkanı'na ofisleri belli konularda görevlendirme, ofislerin bütçe ve personeline yönelik hususlarda yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır (Ocak, 2019: 170). Bu hüküm 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 530. maddesi ikinci fıkrası şu şekildedir; *“Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir”* denilerek yönetmeliğin çerçevesi çizilmiştir. Böyle bir yönetmelik çıkarma yetkisinin yönetimin bütünlüğü ilkelerinden olan idari vesayet açısından kullanılıp kullanılamaması değerlendirilmelidir. Çünkü yetki çerçevesinin çizilmesi büyük önem taşır ve bu yetkinin idari vesayet çerçevesinde açıklanabilmesi gerekir (Ocak, 2019: 176-180).

Ofis bütçeleri üzerine bazı eleştiriler de bulunmaktadır. Ofislerin kaynaklarının dikkat çekici ve fazla olması doğru değildir. En önemli hususunda Sayıştay denetimi dışında tutulmaları olduğu ifade edilmiştir (Sev, 2018).

3.3.3. KAMU PERSONEL REJİMİNDE KARİYER MERKEZİ ROLÜ VE ETKİSİ

CBİKO'nun görevleri ilk başlarda oldukça sınırlı olup, daha sonra 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi neticesinde hizmet birimlerinin kurulmasıyla görev ve yetkilerinin genişlediği söylenebilir. CBİKO'ya, kamu personel rejimine yönelik olarak kamuda insan kaynağını sağlama ve geliştirme, kamuda istihdam ve liyakat üzerine birçok faaliyet alanı açılmıştır. Tabii ki CBİKO bu görevleri gerçekleştirirken gerek kamu gerekse özel kesim işbirliğiyle çalışmalarını sürdürme yetkisi verilmiştir. İnsan Kaynağı üzerine proje üretme ve geliştirme, insan kaynağı politikasını etkin ve verimli kullanarak diğer kamu kurum ve kuruluşları ile değerlendirme, tavsiye verme ve etkinliklerde bulunması amaçlanmıştır. CBİKO bu görevleri ve yetkileri kullanarak ortaya koyduğu çalışmaları nihayetinde Cumhurbaşkanı'na ve ilgili bakanlıklara sunabilir. Ofis tüm çalışma ve etkinliklerini yaparken 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 528. maddesinde belirtildiği gibi *“Başkan, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetir”* hareket etmektedir.

CBİKO, kamu personel rejimine nasıl bir yenilik getirmiştir? Sorusuna 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile oluşturulan hizmet birimlerinin görevleri içinde belirtilen hususlar gösterilebilir. Bunlar:

“-Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik insan kaynağı planlaması yapmalarını teşvik etmek ve bu alanda yapılacak çalışmalara destek olmak.”

“-Kamu ve özel sektörde kariyer planlaması süreçlerinin takibini ve desteklenmesini sağlamak, standartlaştırılması ve geliştirilmesi konusunda yardımcı olmak, ihtiyaç duyulan alanlarda kurumların çalışmalarını değerlendirmek ve yönderlik etmek.”

“-Kamu kurum ve kuruluşlarında seçme, yerleştirme, atama ve terfiler için yetkinlik ve ölçütlerinin analizine ve geliştirilmesine, liyakat temelli ölçümlere göre atama ve terfilerin gerçekleştirilmesine, ikame personel planlaması dâhil kamu çalışanlarının kariyer planlarının oluşturulmasına destek olmak, uygulamaları takip etmek ve değerlendirmek.”

“-Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlara yönelik performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemi kurulmasına ve etkin bir şekilde uygulanmasına destek olmak.”

“-Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro verimliliği konusunda çalışmalar yapmasını teşvik etmek ve izlemek.”

-Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetici kadro ve pozisyonları için ilgili kurumlarla özel nitelikleri belirlemeye yönelik çalışmalar yapmak.”

-Cumhurbaşkanınca talep edilmesi halinde üst kademe kamu yöneticileri kadro ve pozisyonları için adaylara yönelik değerlendirme raporu hazırlamak.” (1 sayılı CBK. Md.527/E).

İnsan kaynağı ve Kariyer Planlama Daire Başkanlığı ile Ölçme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı kamu personel rejiminin sorunlu alanları olarak tarif edilen; atama ve terfi, planlama, liyakat, performans değerlendirme gibi konularda rol oynayacağı görülmektedir. Ancak bu noktada bazı eleştiriler yapılmaktadır. Özellikle CBİKO’ya kamu personel sayısı ve niteliği, kamu da en önemli sorunlardan olan liyakat üzerine herhangi bir çalışmasının olup olmadığı, sınavsız atama ve nedenleri hakkında bir araştırma yapılıp yapılmadığı gibi kamusal hastalıkların tespitinin yapılması gerektiği yönünde eleştiriler ve sorular yönetilmiştir (Yeni Şafak, 2019).

Bunlara ilaveten CBİKO kapatılan DPB’nin yerini mi alıyor? Sorusu akla gelebilir. Fakat bu durum için tam olarak öyledir demek zordur. CBİKO kamu personel rejiminde dolaylı olarak etkili bir kurumdur. Çünkü CBİKO daha çok insan kaynağını araştırma ve geliştirme alanında politikalarını ve faaliyetlerini yürüttüğü görülmektedir. Öte yandan DPB görev ve yetkileri birçok kurumla paylaştırılmıştır. Fakat CBİKO’nun kapatılan DPB’nin, lağvedilen Başbakanlık Personel Prensipler Genel Müdürlüğü, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel

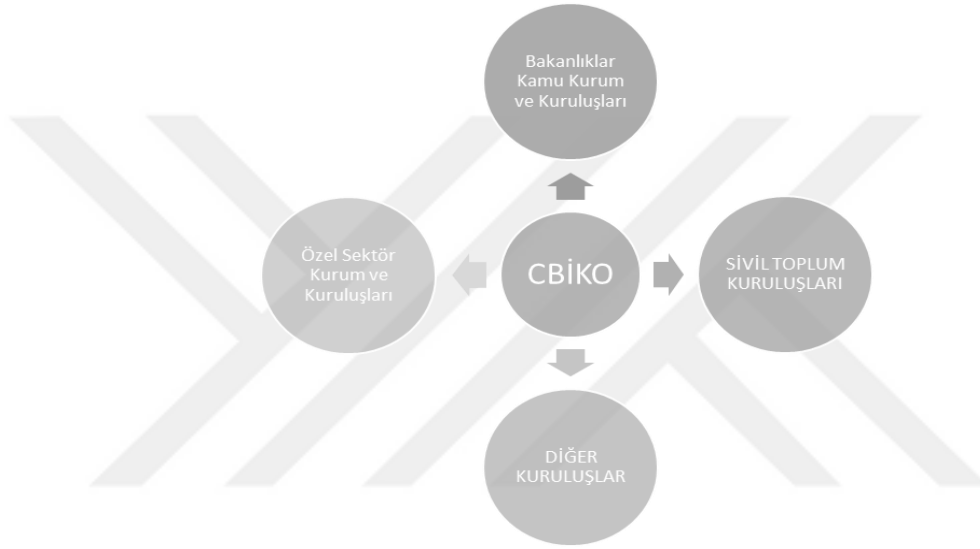
Müdürlüğü ve Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü (eski BÜMKO) gibi kurumlardan yola çıkarak oluşturulduğu ifade edilmektedir (Zengin, 2019: 15). Kamu personel rejimine yönelik görevleri arasında projeler üretme ve geliştirme olan ve CBİKO'nun hizmet birimlerinden Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığının görevleri arasında *“Kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam ilanlarının kamuoyu ile daha etkin ve şeffaf biçimde paylaşılması için sistemler geliştirmek, mevcut kurum ve kuruluşların bu konudaki faaliyetlerini izlemek”* bulunmakta olup (1 sayılı CBK. Md.527/E) kamu personel rejiminde şeffaflık ve açıklık ilkeleri noktasında katkı sağlaması beklenebilir. Buradan hareketle CBİKO'ya kamu personel ve kamu personel rejimine yönelik olarak oldukça önemli görevler verilmiştir. Kamu personel rejiminin sorunlu alanlarının ortaya çıkarılması ve sorunların çözümünde CBİKO'un konumu önemlidir. Bu çerçevede verilen görevlerden biri de *“İnsan kaynaklarına yönelik kamu ve özel sektörde analiz ve araştırmalar yapılması ve elde edilen bilginin raporlanması için gerekli veriyi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin etmek”* (1 sayılı CBK. Md.527/E) buna bağlı olarak CBİKO kamu personeli üzerinde ilk defa 2019 yılında bir anket çalışması yaptırmıştır. CBİKO kurumsal sayfası ve e-devlet üzerinden erişim sağlanan anket, personel envanteri çıkarmak ve gereksinim duyulan alanlarda yetenekleri tespit etmek, kamu personeli için adaletli bir ücretlendirme sistemi önerilerini öğrenmek, kamu personelinin *“gelişime açık kısımlarının tespiti”, “eksik hususların tespiti”, “etkin bir kamu personel kaynağının çıkarılması”* amaçlanmıştır. Bu faaliyet kapsamında kamu personelinin, *“görevlerine ve görev yaptıkları kuruluşa yönelik hoşnutluk ve aidiyetlerinin ölçülmesi* bu amaçlar arasında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının personel düzenindeki eksikliklerinin ve artılarının ortaya konulması hedeflenmiştir (CBİKO, 2019).

Diğer yandan bu anket çalışmasında kişisel bilgilerin istenmesi gizlilik ilkesine, bazı anket sorularının nesnel kriterlere uygun olmaması objektiflik ilkesine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Ofis başkanı Salim Atay bu konuda *“Bunu e-Devlet üzerinden yapıyorsunuz insanları fişliyorsunuz” diye eleştiri geldi. Milyonlarca çalışanı olan bir kurumda, anketi insanlara ulaştırmak için başka yolumuz yok. Bu kadar kişinin anket doldurduğu yerde kimi, nerede, ne yapacaksınız?”* (CBİKO, 2019) şeklinde yanıt vermiştir.

CBİKO, kamusal sorunlu alanlara yönelik olarak görüldüğü üzere kendisine verilen görevler kapsamında faaliyetlerini yürütmektedir. İnsan kaynağına önem

vererek araştırma, geliştirme ve projeler üretme Cumhurbaşkanlığına politika sunması bunu yaparken kamu-özel işbirliği içerisinde yürütmesi oldukça önemlidir. Her ne kadar doğrudan kamu personel rejimine yön veren tek yetkili kurum olmasa da daha çok “devletin kariyer merkezi” olarak tarif edebileceğimiz CBİKO 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu personel rejiminde de etkin bir yapıya bürünmüştür. CBİKO’nun Ofis başkanı, başkan yardımcıları ve daire başkanlığı şeklinde örgütlenen birimlerinin yanı sıra politika üretme sürecinde diğer birimlerle ortaklaşa hareket etme imkânı da verilmiştir. Bu durum şematik olarak şöyledir:

Şema 3: Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Politika Üretme Sürecinde Etkili Unsurlar



Bu şema 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinden esinlenerek hazırlanmıştır.

3.4. GERÇEKLEŞTİRİLEN ETKİNLİKLER VE PROJELERİN KAMU PERSONEL REJİMİNE ETKİSİ

Gerçekleştirilen etkinliklerin ve projelerin her yıl düzenli olarak yapılacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda CBİKO görev ve yetkileri uyarınca pek çok etkinlik ve proje ortaya koymuştur. Projelerden biri de Kamu-Veri olarak ifade edilen, bütün kamu personelinin kurumlarında uygulanmakta olan insan kaynakları süreçlerine yönelik görüş ve tavsiyelerine ilaveten mesleklerine ve görev yaptıkları kuruma dair memnuniyet ve bağlılık gibi hususlarda öneri ve düşüncelerini öğrenme amacı taşıyan bir uygulamadır. Verilerin alınmasından değerlendirilmesine kadar bütün süreçleri doğrudan CBİKO tarafından yürütülen modern, bilimsel ve bireysel bir bilgi elde etme aygıtıdır. Kamu-Veri uygulaması şunları içermektedir:

“Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Bakanlıklar, Bağımsız/Düzenleyici Denetleyici Kurumlar, Yargı, Yerel Yönetim Kuruluşları, Üniversiteler ile diğer kurum ve kuruluşlarında 4A, 4B, 4C kadrolarında istihdam edilen tüm aktif

çalışanlara uygulanmaktadır. Kamu-Veri, 1.981 kamu kurum, kuruluş ve iştiraklerinde görev yapmakta olan 5,3 milyon çalışana yönelik olarak düzenlenmekte ve kurumlarına karşı hissettikleri tatmin ve aidiyet, İK süreçleri, organizasyon, iletişim, yönetim, e-Devlet olmak üzere 6 ana faktörü ölçmekte” (CBİKO, 2019).

Daha önce ifade ettiğimiz “kamu çalışanı anketi” CBİKO tarafından kamu kurum ve kuruluşları ile iştiraklerinde eksik olan hususların geliştirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. İlk kez 2019 yılında yapılan ankete katılım durumu 862,833’kişidir (CBİKO, 2019).

Diğer bir proje ise daha çok genç insan kaynağına yönelik olarak hazırlanmış olan Üni-Veri’dir. Üni-Veri, ülkemizde yükseköğretim kurumlarının branş temelinde iş arama süresi, bir sene içerisinde çalıştırılma durumları ve kamu alanında hizmete alınma ve ücret oranları, özel- kamu kesimindeki dağılım ve nitelik uyumsuzluklarını gösteren ulusal bir araştırma uygulamasıdır. Üni-Veri bu araştırmayı Yükseköğretim Kurumunda ve Sosyal güvenlik Kurumundan elde edilen istihdam verileri ışığında 2014-2018 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlamıştır. Üni-Veri’nin temel amacı:

“Yükseköğretime geçiş yapacak öğrencilerin bilgiye dayalı tercihler yapabilmelerine rehberlik etmektir. Bu doğrultuda üniversite bölümlerinin iş bulma sürelerini, ücretlerini ve nitelik ölçümlerini kamuoyuna açarak, üniversite tercihi yapacak olan gençlere karar verme süreçlerinde yardımcı olmayı hedeflemektedir. Üniversite adaylarının yanı sıra öğrencileri üniversiteye hazırlayan eğitim kurumlarına, rehber öğretmenlere ve ebeveynlere bölümler hakkında doğru bilgi vermeyi ve bu süreçte öğrencileri kendileri için en uygun alana yerleştirmeyi amaçlamaktadır. Aynı zamanda ortaya koyduğu detaylı sonuçlarla yükseköğretimdeki ihtiyaçları politika yapıcıların dikkatine sunmaktadır” (CBİKO, 2019).

Bu açıdan bakıldığında insan kaynağının doğru kullanılması ve yönlendirilmesi noktasında CBİKO önemli bir görev üstlenmiştir. Üni-Veri ülkemizde mevcut yükseköğretim yapısının işgücü kapasitesini değerlendirmek ve bu değerlendirmeler temelinde ülkemiz beşeri sermayesini geliştirecek politika önerilerinin çıkarılmasına katkı vermek amacıyla CBİKO bünyesinde yapılmaktadır. Tabii ki bu çalışmalar yürütülürken bazı yöntemler ve kriterler kullanılmıştır. Bölüm temelli, 70 ana bölümle sınıflandırılarak mezun olunan bireylerin mezuniyet sonrası işgücü piyasa performansları 5 temel göstergelye hesaplanmıştır. Bu göstergeler ise *“ücret, istihdam oranı, iş bulma süresi, nitelik uyumsuzluğu ve kamuda işe yerleşme oranıdır”* (CBİKO, 2019).

"Yetenek Her Yerde" kariyer etkinliği ise, CBİKO Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Yükseköğretim kurumları, kamu-özel kesim oluşumları ve meslek odalarının ortaklaşa düzenlenen faaliyetleridir. Bu etkinliğin temel hedefi bütün gençlerin aslında birer yetenek olduğunun hissettirilmesi ve bunu yaparken de niversite ayrımı yapmamasıdır. "Yetenek Her Yerde" etkinliğinin amaçları şu şekildedir:

- *Ülkemizin her bölgesindeki niversiteli gençler için istihdam konusunda fırsat eşitliği sağlanması*
- *Üniversitelerimizin kariyer merkezlerinin aktif hale getirilerek, işverenler ile ilişkilerin güçlendirilmesi*
- *Kamu kurumlarının, nitelikli işgücü arasındaki bilinirliğinin ve işveren marka değerinin artırılması ile nitelikli ğrenci ve mezunların kamu kurumlarına kazandırılması*
- *Ülkemizde istihdamın büyük oranını oluşturan KOBİ'lerimizin insan kaynakları ve yetenek kazanımı süreçleri hakkında farkındalıklarının ve kapasitelerinin artırılması"*

"Yetenek Her Yerde" etkinlikleri ilk defa 2019 yılında değişik bölgelerde 8 farklı ilde, 87 niversitenin işbirliğiyle 70.000'den fazla genci 351'i kamu kurumu toplam 1.315 işverenle bir araya getirmiştir. 2020 yılında da 10 farklı ilde yapılması düşünülmektedir (CBİKO, 2019).

CBİKO sadece ulusal düzeyde etkinlikte bulunmayıp, uluslararası faaliyetleri de vardır. Bu kapsamda yurtdişındaki genç yetenekler için de ülkemizin çekim merkezi olduğu düşüncesinden hareketle "TalentforBIZ" etkinliği düzenlemektedir. "lkemizin değerli markalarına her millettten yetenekler ile buluşma fırsatı" hedefleyen TalentforBIZ ile ülkemizin kurum ve kuruluşları iş/staj başvurusu, bilgilendirme oturumları, vaka çalışmaları ile genç yeteneklere doğrudan ulaşarak kurumları ve ülkemizi tanıtma imkânı sağlamıştır. Bu kapsamda, "TalentforBIZ, ilk yılında Almanya, İngiltere, Özbekistan ve Güney Afrika olmak üzere 4 ülkede, 5.000'den fazla Türk ve yabancı genç yeteneğimizi 17'si kamu olmak üzere sektörlerinin lideri konumundaki 69 Türk kurum ve kuruluşu ile bir araya getirmiştir". TalentforBIZ'ın 2020 yılında 8 farklı ülkede düzenlenmesi planlanmaktadır. Ayrıca CBİKO'nun her yıl düzenlediği etkinlikler bir önceki yılın devamı niteliğinde olmayacağı ve etkinlik alanının giderek genişleyeceği söylenebilir (CBİKO, 2019).

Anlaşılacağı zere CBİKO hem yurt içi hem de yurt dışında genç insan kaynağı ile kamu-özel kurumlarını buluşturan kariyer fuarları düzenlemiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle oluşturulan CBİKO bu projelerle genç yeteneklerin eğitim süreçleri içinde belirlenmesini ve çalışma hayatına dâhil olmasını sağlamak amacıyla kariyer fuarları yapmaktadır. Bu etkinliklerde; bilgilendirme oturumları, atölye çalışmaları, kariyer geliştirme yöntemleri gibi kamu-özel sektör kurumlarının işe alınma süreçlerinde yetkinlik, şeffaflık ve liyakat temelinde tecrübe paylaşımında bulunulmuştur. Bu etkinliklerde birçok firma özgeçmiş toplamış, eğitim süreçlerinde keşfetme ve sektöre dâhil etme imkânı bulmuştur. Bu tarz kariyer fuarlarının devam edeceği ve sayısal bir artış olacağı ifade edilebilir (CBİKO, 2019).

Kariyer fuarlarının düzenlenmesi iyi bir iş, önemli bir eksikliği giderme olarak görülmektedir. Bunun yanında insan kaynakları alanında ülkemizde daha önemli sorunlar varken, kariyer fuarları yapmanın öncelikli bir alan mı olduğu şeklinde eleştiriler de bulunmaktadır (Yeni Şafak, 2019).

CBİKO bu etkinliklerin yanında yine üniversite öğrencilerine yönelik bazı yeni hizmetler sunmuştur. Üniversite öğrencilerinin kariyer planlamalarına, nitelikli ve doğru bir biçimde istihdam edilmelerine katkı sağlamak amacıyla “*Üniversite Kariyer Merkezleri Kitabı*”, “*Yetenek Kapısı platformu*” ve “*Kariyer Planlama Dersi Örnek Müfredatı*” ile Türkiye ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti üniversitelerinin ve kariyer merkezlerinin etkin olması hedeflenmiştir. Kısaca bu üç hizmete bakılırsa, CBİKO tarafından hazırlanan, kariyer merkezlerinin bel kemiği olan ‘Üniversite Kariyer Merkezi Kitabı’ ile öğrenci ve mezunlara kariyer danışmanlığı ve yol gösterme, iş gücüne uyum ve istihdam süreçlerine katkı sağlama gibi konulara değinilmiştir. Daha sonra kariyer merkezlerinin organizasyon düzeni ve hizmet sunum şekilleri ayrıntılı olarak bu kitapta gösterilmiştir. Gençlere sunulacak kariyer hizmetleri, rolleri ve sorumlulukları üzerine bilgiler de yine bu kariyer kitabında yer almıştır.

Yetenek Kapısı platformu ise, öğrencilerin ve mezun bireylerin nitelikli istihdamına destek vermek üzere oluşturulmuştur. Ayrıca üniversitelerin hizmetine de sunularak etkileşim içinde olmalarının sağlandığı dijital bir platformdur. Öğrenci ve mezunların profil oluşturarak, eğitimlere, etkinliklere, fuarlara ulaşabilecekleri, başvurularını yapabilecekleri ve ayrıca kariyer merkezlerinde bulunan kariyer danışmanından randevu alabilecekleri bir platformdur. Bu durum işveren ve insan kaynağının hızlı bir şekilde buluşmasına imkân tanımaktadır. Bu uygulama ile yükseköğretim kurumların kariyer merkezleri ve yetenek kapısı aracılığıyla öğrencilerin, mezunların işverenlerle etkileşim halinde olmaları amaçlanmıştır.

Bunun yanında üniversitelere ders olarak “kariyer planlama dersi örnek müfredatı” gönderilmiştir. CBİKO tarafından üniversitelerin ilk yılında öğrencilere zorunlu olarak kariyer planlama dersi ile gençleri daha çabuk çalışma hayatında kendilerinden beklenenlerin ve taleplerin farkına varmaları ile kariyer bilincine sahip olmaları amaçlanmaktadır (CBİKO, 2020).

Başka bir platform ise “Kariyer Kapısı” Cumhurbaşkanlığı birimlerinin stajyer ve yarı zamanlı personel gereksinimini karşılamak amacıyla oluşturulmuş dijital bir platformdur. Öğrenci ve mezunlardan başvuru alınarak özgeçmiş değerlendirilmeleri, genel yetenek sınavları ve çevrimiçi mülakatlar yapılmaktadır. Değerlendirme sonuçları platform ya da e-posta üzerinden adaylara bildirilmektedir. Ayrıca tüm birimlerin oluşturulan yetenek havuzundan adaylarla iletişime geçebilmeleri de mümkündür (CBİKO, 2020).

Ayrıca CBİKO sadece üniversite öğrencileri veya mezunlarına değil ayrıca üniversite adaylarına yönelik olarak da bölüm ve meslek tercihinde rehberlik edecek bir kılavuz hazırlamıştır. Bu kılavuzda, üniversite bölümleri ve bu bölümlerden mezun olan öğrencilerin kaçının alanıyla alakalı iş bulduğu, iş bulma süreleri ve aldıkları ücret gibi veriler bulunmaktadır. CBİKO bu verileri YÖK, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi gibi kurumlardan alarak hazırlamaktadır ve her sene güncellenen bir çalışma ile üniversite adaylarına yol göstermektedir (CBİKO, 2019).

Anlaşılabacağı üzere CBİKO kariyer hizmetleri üzerine bilhassa genç insan kaynağına yönelik oldukça önemli proje ve etkinlikler ortaya koymuştur. Bu proje ve etkinliklerin yansımaları, sorulara ve sorunlara yanıt verip vermediği tartışabilir. Uygulamaya konulanlar; üniversite adayları, üniversite öğrencileri ve mezunlarına yönelik bilinçlendirme, bilgilendirme, staj ve yarı zamanlı personel istihdamı ile çalışma hayatına kolay uyum sağlama noktasında olumlu bir gelişmedir. Fakat durum sadece etkinlik, kariyer planlamadan öte gençlerin bütün bu istihdam aşamalarına güven duymaları, işe alınmalarda liyakat ilkesinin uygulandığından emin olmalarını da önemli hale getirmektedir. Çünkü işe alma öncesi aşamaları ortaya koymak daha rahat olabilir ama iş bulma ve işe girme sonrası aşamaların daha farklı uygulamalar içermesi halinde insan kaynağının etkin kullanılamaması ve realitenin tersi bir durumda olmasına yol açmaktadır. Bu sebeple etkinlik, fuarlar, kariyer hizmetleri elbette önemlidir. Ancak bütün ilginin buraya çekilmesi doğru değildir. Nitelikli ve liyakatli insan kaynağının kamu hizmetine alınmasında, kamu personel

rejimi açısından önemli olan temel ilkelerden vazgeçilmesi halinde gösterilen gayretlerin hiçbir önemi kalmamaktadır.

CBİKO kamu kesimine yönelik olarak daha önce ifade edilen “Kamu Çalışanı Anketi” ile kamu personel rejiminin sorunlarını ve önerileri de içeren genel bir perspektif çizmeye çalışmıştır. Kamu personel rejimini ilgilendiren sorunların ortaya konulması önemlidir. Ancak bunlara yanıt verecek kamu personel rejimi oluşturmak daha önemlidir. CBİKO Başkanı Salim Atay’ın şu sözleri “*Türkiye’nin insan kaynakları alanında tomografisini çekmiş olacağız. Bugüne kadar hep memurlar eleştirildi. Biz de bu defa memurları dinleyelim dedik. Anketin gizli ajandası yok, sorunları tespit etmek istiyoruz. Şimdi ‘fokus gruplarla’ kurumlara giderek çalışanları dinleyeceğiz*” diyerek amaçlananı ortaya koymuştur. İlave olarak şunu ifade etmiştir:

“Memurlar çalışmıyor, memurların performansı kötü, memur şu işini yapmadı diye hep memur eleştirildi. Biz de dedik ki bir de memuru dinleyelim bakalım. Şimdi bu veri gerek danışmanlarımız gerek uzmanlarımız tarafından analiz ediliyor. Bu anketin hiçbir gizli ajandası yoktur. Biz kamuyuz, çalışanları daha iyi anlamak istiyoruz. Sorunları, şikâyetleri tespit etmek istiyoruz. Soruların içine çağdaş insan kaynakları yönetimiyle ilgili sorular koyduk. Bu işe almayla başlar, ücretle devam eder, performans ve kariyer planlamayla sürer. Mesela kariyer planlaması yapıldığını düşünüyor musunuz dedik. “İşini seviyor musun, kendini ait hissediyor musun, emeğinin karşılığını aldığını, daha fazla çalıştığın zaman emeğinin karşılığını aldığını, işini eşit şartlarda yaptığın zaman ödüllendirildiğini düşünüyor musun? Yöneticin kariyer planıyla ilgili sana yardımcı oluyor mu?” (CBİKO, 2019).

Biçiminde sorular yöneltilerek kamu personel rejiminin etkinliğini ve verimliliğini artırmak adına böyle bir uygulama yapıldığı belirtmiştir. CBİKO’un kamu personel rejimine yönelik etkinlik alanlarını artıracığı söylenebilir. Çünkü kamuda kariyer yönetimi, hizmet içi eğitimi de kapsayacak şekilde rasyonel ve çağın gerektirdiği biçimde projeler ve politikalar ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda CBİKO’nun yeni bir hizmeti olan “Uzaktan Eğitim Kapısı”nı da kamu yönetimine kazandırmıştır. Uzaktan Eğitim Kapısı, eğitim her yerde anlayışıyla kamuda bürokratik engellerin azaltılması, insan kaynağının etkin kullanımı, kamu personelinin eğitim ve gelişim etkinliklerinin niteliğinin artırılması, kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve Dijital Türkiye çalışmaları bünyesinde oluşturulan dijital bir platformdur. Platform, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının personelinin hizmetine sunulmuştur. CBİKO tarafından kamuda eğitim süreçlerinin değerlendirilmesi bağlamında kamu personeli için eğitim gereksinimi olduğu, zaman

ve maliyet unsurlarının da dikkate alınarak hazırlandığı etkili bir modeldir. Bu model ilk olarak CBİKO bünyesinde görev yapan yarı ve tam zamanlı personelin kurum içi eğitim süreçlerinde kullanılmaya başlanmıştır. Uzaktan eğitim kapısı ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarına uyum, hizmet içi ya da zorunlu eğitimler yapmasına imkân verilmiştir. Video, sunum şeklinde eğitimler yapılması ve sonucunda sınav olanağı da tanınmıştır. Sadece yurt içi değil yurt dışı kamu personeline yönelik de eğitim imkânı bulunan hizmette dijital ortamın her türlü olanağı kullanılarak eğitimlerin verimli olması amaçlanmıştır. Ayrıca raporlama yoluyla eğitim sayıları, erişim süreleri, performans gibi sayısal veriler elde edilecek, ölçme ve değerlendirme modelleriyle eğitimden en yüksek verimin alınması amaçlanmıştır. Platforma bütün kamu kurumları tanımlanabilecek, kurumların personel birimleri de eğitimden sorumlu kamu personelini sisteme yönetici olarak atayabilecektir. Bunun yanında kurumlara verilen raporlama imkânı eğitimlere katılan personele sertifika verebilmeyi de sağlamaktadır. Ülkenin insan kaynağının gerekli eğitimleri verimli biçimde alması, kendini geliştirebilmesi için sadece mesleki bilgi değil ayrıca kişisel gelişim eğitimleri de alması hedeflenmiştir. Bu proje ile kamu personelinin zaman ve mekândan ayrı olarak eğitimi, gelişimi, katkısı ve nitelikleri ve hizmetlerinde verimliliğin artırılması amaçlanmaktadır (CBİKO, 2020).

Gerçekten kamu personel rejiminin önemli sorunlarından olan hizmeti içi eğitimin TODAİE, DPB gibi kurumların yeni hükümet sistemiyle kapatılması eğitim alanındaki eksikliği nasıl gidereceği sorusunu gündeme getirmekteydi. Çünkü değişen koşulların etkisiyle dijitalleşen süreçten kamu personel rejimi de etkilenmektedir. Bu sorunu çözmek için bu tarz bir hizmetin sunulması kamu yönetimi ve kamu personel rejimi için oldukça önemlidir. Kamuda insan kaynağının bu dönüşüme uyum sağlaması ve niteliklerini geliştirmesi açısından da değerlidir. CBİKO'nun Uzaktan Eğitim Kapısı'nı hizmete sunması ile kamu personel rejiminin eğitim yönüne katkı vermesi beklenmektedir. Hizmetin yeni uygulanması ve bunun yansımaları daha ileri ki aşamalarda ortaya çıkacaktır ama kamu kaynaklarının etkin kullanılması, zaman ve mekândan bağımsız kamu personeline yönelik eğitim süreçlerinin geliştirilmesi CBİKO'nun kamu personel rejiminde etkinliğini artıracak adımlar atacağını göstermektedir. CBİKO'nun yarı zamanlı istihdam ve staj kapsamında yetenek havuzu oluşturulmasında Salim Atay'ın ifade ettiği gibi *“Kamu istihdamında amacımız liyakat ve yeteneğe dayalı bir insan kaynakları yönetimi oluşturmak. Toplumun hiçbir kesimi tarafından yadırganmayacak ve adaletsizlik*

duygusu oluşmayacak kriterleri ölçüt kabul ediyoruz. Başarısı toplumun bütün kesimleri tarafından onanmış insanların alınacağı bir yetenek havuzu oluşturuluyor” (CBİKO, 2019) sözü kamu personel rejiminin Cumhurbaşkanlığı Sistemiyle bir dönüşüm yaşadığını kanıtlamaktadır. Yine CBİKO’nun görevleri arasında sayılan ve kamu personel rejimini yakından ilgilendiren diğer bir husus ise insan kaynakları envanterinin çıkarılması ile ilgili çalışmalardır. İnsan kaynakları envanterinin çıkarılma amacı, kamusal verilere sistematik ve bütüncül bir yaklaşım sağlamaktır. İnsan kaynakları yönetiminin düzenleme ihtiyacı olan hususlarda hızlı ve doğru tespit yapabilmesi ve insan kaynağının verimli kullanılması sonucu ülke ekonomisine katkı verecektir. İnsan kaynağı envanterinin ortaya çıkarılmasıyla verilerin geniş kapsamlı hazırlanması ve analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Böylelikle kamu ve özel kesim arasındaki uyum daha da artacağı söylenebilir. Ayrıca Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının insan kaynağının etkin kullanılmasında planlama yapma imkânı da artmaktadır (CBİKO, 2019).

3.5. KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE YORUMLAR

Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi kamu personel rejimi içinde önemli bir yere sahiptir. Kamu personel rejiminin temelinde yer alan insan kaynağı boyutunu araştırma ve geliştirme noktasında etkinlikte bulunmaktadır. İnsan kaynağı, eğitimden kamu hizmetini sunma görevinin sonuna kadar bütüncül bir süreçtir. Buna rağmen CBİKO ile ilgili olarak kurumsal ve işlevsel anlamda bazı sorunlu alanlar bulunmakta olup, bu sorunlu alanlara yönelik çözümler üretmesi beklenmektedir. Özellikle CBİKO’nun kamu personel rejiminde eğitim ve liyakat sorununa çareler üretmesi gerekmektedir. Çünkü CBİKO’nun etkin bir kamu insan kaynağı oluşturma, bürokratik oligarşinin önlenmesi için liyakati temel alma düşüncesinin eyleme dönüştürülmesi oldukça önemlidir. Bu bölümde CBİKO’nun kurumsal ve işlevsel sorunları anlatılmış, CBİKO’nun etkinliğini daha fazla nasıl artırması gerektiği yönünde bir takım değerlendirmeler de bulunulmuştur.

3.5.1. CBİKO Mali Yapısı ve Bağımsızlığı

Ofisin kendine ait bir bütçesinin olması ve bütçenin yıllık olarak hazırlanması ofis için önemlidir. Ofis bütçesi ofis başkanınca hazırlanarak Cumhurbaşkanlığı üzerinden sunulmaktadır. Ayrıca bütçe görüşmelerine Cumhurbaşkanlığının katılması ofisin hareket alanını daraltan bir uygulama olarak görülebilir. Fakat gerçekleştirilen etkinliklerin giderlerinde kamu tüzel kişiliğine sahip olan, idari ve mali özerkliği bulunan ve bunun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de hüküm altına

alındığı CBİKO farklı kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde davranabilir. Bütçe denetiminin Cumhurbaşkanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği hususu denetimin şeffaflığı, hesap verilebilirliği noktasında sorunlara yol açabilir. Çünkü CBİKO Cumhurbaşkanlığına bağlı birimdir. Ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmasına rağmen denetim alanının yine Cumhurbaşkanlığınca belirlenecek olması denetim yapılmasını, finansal bağımsızlığını ve şeffaflığını zedeleyebilir. Öte yandan denetim alanında doğrudan ofis sayılmamakla birlikte genel bütçe içinde olan Cumhurbaşkanlığının Sayıştay tarafından her yıl denetim raporu yayımlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilat bünyesinde çalışan bütün personelin ve diğer giderlerin değerlendirilmesi 2019 Eylül ayında Sayıştay Başkanlığınca “Cumhurbaşkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu” yayımlanarak denetim görüşü sunulmuştur.

CBİKO’nun kurumsal bağımsızlığının ve denetiminde etkinliğinin sağlanması amacıyla yapısal düzenlemelerin yanında hukuki düzenlemelerde yapılmalıdır. CBİKO’nun Cumhurbaşkanlığı bünyesinde değil ama ayrı bir yapı olarak kamu insan kaynağı alanında yetkili kılınabilir. Denetim hususunda idari ve mali yapısının açık ve şeffaf olması, verilerin detaylı olarak denetim yapan birimlerce paylaşılması kurumsal verimliliği de artıracaktır.

3.5.2. CBİKO Personeli

Ofis bünyesinde çalıştırılması düşünülen personelin alımında hangi kriterlerin belirlendiği, alım ilanı veya duyuruların ne olduğu açık değildir. Kamu personeli olup daha önce lağvedilen kurumların personeline ofiste görev verilip verilmediği konusunda bilgi yoktur. Yeni kurulan bir ofisin kurumsal bilgi ve birikimi olmadığından bu geçişin nasıl sağlandığı noktasında herhangi bir veri bulunmamaktadır. Diğer bir konu ise yarı zamanlı personel alımıdır. İlanın yayımlanması, ilana başvuru süreçlerinin açık ve şeffaf bir şekilde ilerlemektedir. Ancak olumsuz dönüşlerde hangi kriterlerin temel alındığı ile ilgili sıkıntılar bulunmaktadır. Başvuran adaylara mail yoluyla bilgilendirme yapılmış olup olumlu-olumsuz dönüşler yapılmıştır. Fakat sürecin sonunda hangi adayların programa dâhil edildiği veya eleme süreçlerinde hangi kriterlerin temel alındığı merak edilmektedir. Bu hususta kısmi zamanlı alım aşamalarında şeffaflığının sağlanması gerekir.

Diğer yandan ofis bünyesinde çalışan personelin sözleşmeli olması, personel çalışma süreleriyle alakalı ofis başkanı dâhil üst düzey yöneticilerin görevden alınması ve görevinin sona ermesi sürekliliği zedeler. Ya da yeni gelen

Cumhurbaşkanının değişmesi durumunda ofis kadrolarında değişikliklere gidilmesi kamu personel rejimi ve insan kaynağı alanında yapılacak politika ve projelerde geçiciliğe neden olabilir. Uzun vadede etkili bir insan kaynağı süreci sağlanamayabilir. Bu doğrultuda insan kaynağı sürecinin gerek kurumsal gerekse işlevsel anlamda Türkiye’de tam anlamıyla yapılandırılması ayrıca siyasi ve idari unsurlardan bağımsız olarak sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir.

Diğer yandan Ofis başkanının akademik camiadan gelmesi, özel sektör alanında deneyim sahibi olması ofisin hedeflerinin gerçekleşmesinde istenen amacı göstermektedir. Çünkü insan kaynakları sadece kamu ya da özel sektörü kapsayan bir alan değildir. Aynı zamanda etkinliğin, verimliliğin kim tarafından sağlanırsa sağlansın kendi bünyesine katması açısından da oldukça önemlidir.

3.5.3. CBİKO Kurumsal Yapısı ve Teşkilatlanması

CBİKO kurumsal olarak oldukça yeni bir oluşum olup hizmet birimleri bir yıl sonra kararnameyle kurulmuştur. Bu bir yıllık süre içinde birçok etkinlik ve faaliyet ortaya koymuştur. Bunu yaparken de özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla beraber hareket etmiştir. Kurumsal yapısının geç oluşturulması, kurum bilincinin ve kültürünün olmaması insan kaynakları alanında ilk başlarda ne yapacak? Sorusunu akla getirmiştir. İnsan kaynakları alanında önemli bir kurum olan Ofisin tam anlamıyla teşkilatlanmasının gecikmesi ve lağvedilen kurumların görevlerinin nasıl olacağı kamu personel rejiminde boşluğa yol açmıştır. Fakat CBİKO zaman içinde kurumsal teşkilatlanmasını tamamlamıştır. Oluşturulan hizmet birimleriyle yapısal ve işlevsel olarak güçlenen Ofis insan kaynağına yönelik politika oluşturmaya daha fazla önem vermiştir. CBİKO bunun yanında kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde olması da başka bir sorundur. Çünkü kamu tüzel kişiliğine sahip aynı zamanda Cumhurbaşkanlığına bağlı bir birim olması yönetimin bütünlüğü ilkelerinden idari vesayet ile hiyerarşi ilişkisi açısından tezat bir durum oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan Ofis herhangi bir kuruma bağlı olmadan ayrı bir yapıda olması önerilebilir. Ayrıca CBİKO’nun insan kaynağı alanının değerlerinden olan liyakat ilkesini kamu personel rejiminin merkezine yerleştirecek geniş kapsamlı ve yetkili bir kurum olması daha doğru bir yaklaşımdır.

3.5.4. CBİKO Gelecek Projeksiyonu

Türkiye’de insan kaynağının doğru kullanılamaması, planlamanın olmaması, başarılı personelin kamu sektörüne dâhil edilememesi sorunları hep devam etmiştir. Bu alanda yeni oluşturulan Ofis’in kamu personel rejiminin sorunlu alanlarına yönelik çözümler üretmesi beklenebilir. Ofis’in kurumsal etkinliği kamu personel rejiminin ilgili alanında politika ve proje oluşturmasıyla zaman içinde etkisinin artacağı söylenebilir.

İnsan kaynağı alanı siyaset ve idare üstü bir konumda yer aldığından hareketle, doğru değerlendirilmesi, liyakatli ve başarılı gençlerin kamu alanında hizmette tutulması ülkenin gelişimine de katkı yapacaktır. Ancak bunların dışında liyakatten uzak, siyasi (akraba, eş, dost gibi) kayırmacılığın yapıldığı kamu personel rejiminde insan kaynağı sürecinin doğru planlanması mümkün olmadığı gibi, etkinliklerin yapılmasının da hiçbir anlamı kalmayacaktır. İnsan kaynağının kamu personel rejimine olan güveni ve inancını sarsacak uygulamaların bütünüyle ortadan kaldırılması gerekir. Genç insan kaynağının tarafsızlık, eşitlik ve liyakat ilkesi doğrultusunda sürece dâhil edilmesi oldukça önemlidir. CBİKO’nun özellikle ifade edilen bu hususlarda etkin rol oynaması, politika geliştirmesi halinde insan kaynağı rasyonel hale gelecektir. Ofis’in sayılan bu sorunlu alanları ilerleyen dönemde öncelikle ele alması gerekir. CBİKO sadece devletin kariyer merkezi olarak görülmemelidir. Kamu personel rejimi ve sürecinin potansiyel yönü olan insan kaynağını değerler temelinde toplama, siyasi ve idari unsurları etkileyerek politika oluşturma ve uygulama sorumluluğunu üstlenmesi de beklenmektedir. Çünkü insan kaynağı kamu personel rejiminin temelini oluşturmaktadır. Liyakatli personelin göreve gelmesi siyasi iradeye de kazanımlar getireceği gibi toplumsal, ekonomik olarak da artıları içinde barındırmaktadır. CBİKO’nun bu anlamda kamu personel rejimine dolaylı etkisinin yanında doğrudan çözümler üretme ve derhal uygulamaya geçirme gibi katkıları da bulunmaktadır. Bu doğrultuda CBİKO’nun daha etkin ve verimli hareket etmesi için gerekli kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Öte yandan siyasi ve bürokratik unsurlardan bağımsız, kamu personel rejiminde ayrı bir kurum olarak yerini alması daha doğrudur.

GENEL SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu personel rejimi olgusu eski bir kavram olup uygarlıkların, devletlerin kuruluşlarından beri varlığını devam ettirmiştir. Kamu personel rejimi hem hizmet aracı olarak hem de yönetimde hâkimiyet sağlayarak bilhassa üst düzey kamu personeliyle idari politikalar üretme ve uygulama alanı bulmuştur. Kamu personel rejimi siyaset ve yönetim anlayışı bağlamında şekillenmektedir. Kamu personel rejimini; kamu personelinin teknik, hukuki, ekonomik ve idari bütün işlemlerini düzenleyen yapı olarak tanımlamak mümkündür. Kamu personel rejimi her ülkede farklı hükümet sistemleri çerçevesinde kendine özgü yapısında varlığını sürdürmektedir. Kamusal hizmet sunumunda etkin rol oynayan kamu personeli oldukça önemlidir. Kamu personel rejimi siyasi, toplumsal ve ekonomik unsurlardan etkilenir. Bu sebeple kamu personel rejimi ifade edilen unsurlarla etkileşim halindedir. Böylelikle kamu personel sorunları ve çözümleri de yine aynı unsurlar etrafında düzenlenmektedir.

Kamu personel rejimi; siyaseti, toplumu ve kamu personelinin ilgilendiren çok yönlü bir yapıya sahiptir. Siyaset; kamu personel rejimini düzenler. Toplum; kamu hizmetinden yararlanır. Son olarak kamu personeli de kamu hizmeti sunar. Tabii ki çoklu yapı birbirleriyle bağlantılıdır ve etkileşim halindedir. Kamu personel rejimini hukuksal ve kurumsal olarak düzenleyen tarafın siyaset-idare olması sistemin nasıl şekilleneceği, yasal ve düzenleyici işlemlerin nasıl olacağı konularında belirleyici olmaktadır. Bu konuların düzenlenmesi toplumsal koşullar, kamu personelinin gereksinimleri veya siyaseten yapılması istenen düzenlemeler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Toplum ise olaya daha pragmatist açıdan yaklaşmakta olan, kamu hizmetinden en iyi şekilde faydalanmayı isteyen, kamu işlemlerinin hızlı ve kolay şekilde alınmasını arzulayan taraftır. Kamu personeli de siyaset ve idari düzenin kendisine belirlediği sınırlar çerçevesinde kamu hizmeti sunan, bundan dolayı devlete ve topluma karşı sorumluluğu birinci derece olan, aynı zamanda bu hizmetinin karşılığında da mali ve idari haklarını en iyi şekilde almak isteyen diğer bir taraf olarak ortaya çıkmaktadır. Anlaşılabileceği üzere kamu personel rejimi esasında oldukça komplike ve önemli bir alan olup zincirleme bir etkiye sahiptir. Bundan dolayı kamu personel rejiminde sorunlu alanların fazla olması ve çözüm arayışlarına yönelik düzenlemeler, çalışmalar, faaliyetler, öneriler ve görüşler hep varlığını korumuştur. Türkiye’de kamu personel rejimi geçmişten günümüze merkezileşmiş bir yapıda gelişim göstermiştir. Siyasi ve bürokratik unsurların etkisinde kalan kamu

personel rejimi liberal politikalar çerçevesinde değişimler yaşamıştır. Türk kamu personel rejimi kurumsal ve hukuki düzenlemeleri de liberal karakterde olmuştur. Ancak yine de geçmişten beri süregelen kamu personel rejiminin merkezci ve bütçe odaklı yaklaşımı devam etmiştir.

Kamu personel rejimi siyasetin dışında olamaz. Bürokrasiyi ve kamu yönetimini kontrol etme düşüncesi, kendine yakın kamu personelinin etrafında toplama amacı kamu personel rejimini siyasi sürece dâhil etmiştir. Böylece kamu personel rejimi sığ düzlemde tartışılan bir konu olmuştur. Bu durum da kamu personel rejiminin teknik, idari ve hukuki düzenlemelerle kısa vadeli çözümler üretilen bir alan olarak kalmasına yol açmıştır.

Bütün bunların ışığında Türk siyaseti için köklü bir değişim olarak ifade edilecek bir dönüşüm yaşanmıştır. Türkiye’de hükümet şekli olarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yaşanan değişim en büyük etkisini öncelikle kamu yönetimi olmak üzere kamu personel rejiminde de göstermiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kamu yönetiminde merkez birim haline gelmiş, kamu bürokrasinin idare edilmesinde sorumluluklar üstlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bu sorumluluklarını yerine getirirken personel yapısını da kendi bünyesinde oluşturmuştur. Daha önceki kurumlardan DPB, TODAİE gibi oluşumların lağvedilmesinin yanında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde birimler ve kurumlar, bakanlıkların bünyesinde yeni hizmet birimleri oluşturulmuştur. Eskiden yapılan kurumsal dağınıklık eleştirisine rağmen yapısal oluşumların fazla olduğu görülmektedir. Kamu personel rejiminin tek ve yetkili bir kuruma sahip olmasının daha doğru olacağı söylenebilir. Ancak buna rağmen kurumsal bağlamda yine bütçe odaklı ve Cumhurbaşkanlığının kamu personel rejiminde etkin bir konumda olduğu görülmektedir. Aşırı merkezileşme uygulamasının devam ettiği söylenebilir. Her ne kadar liberal karakterde yansımalar olsa da kendine has bir düzlemde kamu personel rejimi gelenekselleşmiş unsurlarından tam anlamıyla arınmış sayılmaz. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personel rejiminin yapısal ve işlevsel bir dönüşüm yaşadığını söylemek mümkündür. Bu dönüşümün düşünsel zemini aslında kendini önceden gösteren, liberal bağlamda yapılması tasarlanan düzenlemeleri içermektedir. Türk kamu personel rejimi üzerinde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde gerek bakanlıklar gerekse bağlı kurumları ve iç hizmet birimleri aracılığıyla etkin bir yapı oluşturulmuştur. Ancak yapısal ve işlevsel sorunların çözümü noktasında dağınık, parçalı ve kronikleşmiş kamu personel sorunları artarak

devam etmektedir. Kamu personel rejimine yönelik kurumsal yapıların fazla olması, mevzuat düzenlemelerinin giderek artması kamu personel rejimini ikili ve karmaşık bir hale getirmiştir. Oysa Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hızlı ve etkin olmasıyla kurumsal ve hukuki düzenlemelerin fazlalığı çelişkili bir durumdur. Bunun yanında Cumhurbaşkanlığı teşkilatının kendi iç yapısıyla merkezi idarenin önemli unsuru haline gelmesi kendine has personel yapısını da oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı personel yapısına yönelik düzenlemeler genel kamu personel rejiminden farklılaşmaktadır. Bu durum da uygulama konusunda iki ayrı personel rejimine yol açmaktadır. Cumhurbaşkanlığı personelinin işlemleri, önceden Başbakanlık hizmet birimi içinde yer alan, yeni sistemle beraber Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesinde olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Görüldüğü üzere eski hizmet birimi Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle dönüşüm yaşamıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatına personel alımlarında hangi kriterlerin uygulandığı, görev tanımlarının neler olduğu açıkça belirtilmemiştir. Bu açıdan kamu personel rejiminde farklılaşan uygulamalar düzenli ve şeffaf bir yapıya kavuşturulması gerektiği söylenebilir.

Öte yandan Amerika'daki ofis benzeri oluşumlar da Türkiye'de kurulmuştur. İnsan kaynağına yönelik olarak Türk kamu personel rejiminde ilk defa yer alan İnsan Kaynakları Ofisi kurumsal yeniliğe örnek gösterilebilir. İnsan kaynağı alanında politika yapma ve uygulama ile Cumhurbaşkanı'na katkı veren bir konumda olması önemlidir. Diğer yandan kamu personel rejiminde yapısal bağlamda dönüşüm gerçekleşmiş ancak bazı yapısal sorunların halen devam ettiği görülmektedir. Bu noktada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bakıldığında merkezi kamu personel yapısına yönelik olarak kurumsal görev paylaşımında sorunlar olduğu, aynı görevlerin farklı kurumlara verilmesi yapısal ve işlevsel bakımdan belirsizliğe ve karmaşıklığa yol açmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu personel rejimine etkisi işlevsel bağlamda da olmuştur. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve diğer düzenleyici işlemlerin kamu personeline yönelik düzenleme yapma, atama ve aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı teşkilat bünyesinde bulunan kamu personeli de içeren ayrı bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bürokrasiyi hızlandıran bu uygulamaların denetimi, niteliklerinin açık ve net olması oldukça önemlidir. Öte yandan üst düzey kamu yöneticilerine yönelik ciddi düzenlemeler yapılmıştır. Çünkü üst düzey kamu

yöneticisi yeni sistemin yansıması olarak Cumhurbaşkanının politikalarını uygulama ve sunma noktasında yetkili olması ve Cumhurbaşkanının kamu bürokrasisi üzerinde işleyişine hız katması bu pozisyonların önemini daha da artırmıştır. Fakat şu unutulmamalıdır ki üst düzey kamu personeli de genel anlamda bütün kamu personeli gibidir. Hukuki ve teknik uygulama konusunda genel bir kamu personel rejimine tabii olması gerekir. Seçilme kriterlerinin, görev tanımlarının yasal olarak belirlenmesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi takdir yetkisine geniş alan bırakan düzenleyici işlemlerden ziyade kanuni olarak yapılması kamu personel rejimi açısından daha anlamlı olacaktır.

Üst düzey kamu yöneticiliği ve istisnai kadroların fazla olması bu iki pozisyonun daha fazla siyasileşmesine yol açacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamını geniş tutan yapısı, üst düzey kamu yöneticileri başlığı altında sayılan unvan ve kadroların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirlenmesi sürekliliği olmayan istikrarsız bir yapıya yol açabilir. Öte yandan üst düzey kamu yöneticilerinin diğer kamu personelinden farklı bir statüde olmasına sebep olabilir. Buradan hareketle üst düzey kamu yöneticilerinden siyasi nitelikte olanlarının görev tanımının, atama kriterlerinin belirlenmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle açık ve şeffaf şekilde düzenlenebilir. Ancak üst düzey kamu yöneticilerinin kapsamının geniş tutulmasına, güvence ilkesinden uzak şekilde görevden alınmaya yol açan düzenleyici işlemler kamu personel rejiminde istikrarsızlıklara neden olmaktadır. Bu açıdan üst düzey kamu yöneticileri bütüncül bir anlayıştan ziyade ikili bir ayrıma tabii tutulması (politik ve liyakat atamaları) gerekebilir. Politik atama süreçlerinin açık, şeffaf şekilde yapılması hem siyasi atamayı yapan makama hem de sistemin etkinliğine katkı verecektir. Atamalara etkinlik ve verimlilik sağlamak için üst düzey kamu yöneticilerinin özgeçmişleri, yabancı dil bilgileri, yöneticilik kabiliyetleri gibi şartları taşıyıp taşımadığı belirlenmelidir. Ayrıca üst düzey kadroya atama öncesi bir eğitimden geçmiş olması veya yeterliliğini kanıtlayabileceği bir alan (kurum, heyet gibi) oluşturulması gerekmektedir. Çünkü hangi hükümet şekli olursa olsun, hangi ekonomik sistem olursa olsun kamu personel rejiminin başarısı liyakatli personelin kamuda yer alması ve politika oluşturma noktasında etkinliğine bağlıdır.

Diğer bir husus yerel yönetimler personel yapısının teknik, idari sorumluluğunun Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte kurumsal olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne bırakılmasıdır. Yerel yönetim personel düzeni

genel kamu personel rejiminin yansıması olup pek çok sorunu barındırmaktadır. Yerel yönetim personel istihdamında liyakatten uzak, akrabalık bağlarının etkin olduğu, sözleşmeli personel statüsü altında ilana çıkılmadan alımların yapılması gibi durumların halen varlığını koruması bu alanda katı yasal düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Hükümet şeklinden bağımsız olarak kamu personel rejiminin tarafsızlık ve liyakat ilkeleri bağlamında sağlam zemine oturtulması için hukuki düzenlemeler şarttır. Yerel veya merkez personel yapısı içinde iyi konumlara gelen bireylerin personel alımlarında liyakatten uzak davranmaları, toplumun geneline yansımayan alımların yapılması liyakatli kişilerin bürokrasi ve yerel yönetimler dışında kalmasına yol açmaktadır. Bilhassa yerel yönetimlerde daha fazla görülen personel alım sorunları hukuk ve denetim alanında yapılacak düzenlemeler sayesinde iyileştirilebilir. Yerel yönetimlere personel alımlarında etkin olabilecek kişilere, kurumlara hiçbir hukuki boşluk bırakılmayacak şekilde yeniden yapılanması gerekir. Bunun denetimi ise üst kurul tarzı yerel yönetim personel ofisi oluşturulmasıyla yapılabilir. Bu bitimin kurumsal yapısının bağımsız olması, toplumun her kesiminden, yerel yönetim alanında kendini ispatlamış çalışmalar yapan hem akademik hem de siyasi ve idari kişilerden oluşan, görev süreleri siyasete bağlı olmayan bir yapı oluşturabilir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle oluşturulan CBİKO kamu personel rejimine etkisi olup olmadığı sorusundan hareketle, devletin kariyer merkezi olduğu, Türkiye’de eskiden beri var olan insan kaynağının planlanması, ortaya çıkarılması gibi sorunlu konuların yanı sıra kamu personel rejimine yönelik sorunlu alanları tespit etme, araştırma ve geliştirme gayretlerinde olduğu görülmektedir. Bu gayretlerin kamu personel rejimine yansımalarının nasıl olacağı konusu belirsizdir. Bu bakımdan CBİKO’nun kamu personel rejiminin temelini oluşturan insan kaynağına yoğunlaştığı söylenebilir. CBİKO insan kaynağına yönelik akademik alanda yapmış olduğu etkinliklerin yanında kamu yönetimi ve kamu personel rejimine dair çalışmalar yoluyla destek, görüş ve öneri alması kamu personel rejiminde politika oluşturma noktasında önemli olacaktır. Akademik personelin kamu personel rejimine yönelik olarak ortaya koyduğu çalışmalar değerli olmakla beraber CBİKO ile etkileşim halinde olunması da kamu personel rejimine olumlu etki verecektir.

CBİKO insan kaynağına ve kamu personel rejimine yönelik yaptığı araştırma, geliştirme konusunda gerçekleştirdiği etkinlikleri, çalışmalarını toplumsal alana da

taşıması gerekir. Çünkü kamuoyu oluşturma gibi etkili aygıtları da kullanması kamu personel rejimini için önemlidir. Bu sayede insan kaynağına yönelik çalışmaların geniş bir alana yayılmasıyla toplumsal sahiplenme ve bilgilenme artacaktır. CBİKO hem akademik çevreyle hem de genç insan kaynağıyla etkileşim halinde kalmalı, politika geliştirme konusunda öncelikle akademisyenlerin ve öğrencilerin görüşlerinden sürekli faydalanmasına imkân tanıyan kanalları açık tutmalı, bütün bu süreçlerde şeffaf olmalıdır.

CBİKO insan kaynağının etkin kullanılması, planlaması konusunda sahada yer alan bir konumdadır. Cumhurbaşkanlığının kamu insan kaynağı politikalarına daha fazla katkı sunması beklenmektedir. Böylece kamu personel rejiminin etkileşim özelliğinden hareketle doğru ve etkin bir yapı ortaya çıkacaktır. Bunun için de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan CBİKO'nun hiyerarşik anlamda Cumhurbaşkanlığından ayrı tutulması kurumsal yapıyı her bakımdan esnek hale getirerek kamu personel rejiminde daha etkin yapacaktır.

KAYNAKÇA

- Abdullah, Ali (2010), “Yerel Yönetimlerde Çalışma İlişkileri: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Sakarya Üniversitesi, SBE, Çalışma Ekonomisi ve Sosyal Siyaset Bilimi, Yüksek Lisans Tezi, s.23
- Acar, Aykut (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde 1980 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm: Eğitim Sektörü Örneği”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.8-116
- Akbal, Ayşegül (2011), “Tarihsel arka planıyla Türk Kamu Personel Rejimi ve Yeniden Yapılandırılması” İstanbul Üniversitesi, Kamu Yönetim Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, s.112-115
- Akman, Çiğdem (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler”, Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, C.13, S.19, Eylül, s.2517
- Aksan, Gamze ve Çelik, Özlem (2011), “Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 25/2011, s.7
- Albayrak, Süha Oğuz (2015), “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi”, Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.24-25
- Altın, Muhammet (2014), “Türk kamu Personel Sisteminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının 1960’tan Günümüze Kalkınma Planları ve Hükümet Programları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.8-14
- Aslan, Onur Ender (2005), “Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe”, Yayınevi: TODAİE, Mayıs, Ankara, s.203-405

Avaner, Tekin ve Volkan, Mustafa (2019), “Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform:

Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine”, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, Yasama Dergisi, S. 39, Ocak-Haziran, s.113-114

Aydın, Abdullah ve Akıncı, Berat (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde

Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması”, Mustafa Kemal Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler, Route Educational and Social Science Journal, Volume 5(10), Ağustos, s.1027-1030

Aydın, Sinan Cem (2010), “Bir Kamu Kurumunda Var olan Bireysel ve Kurumsal

Kariyer Planlaması Süreci ve Bu Sürece İlişkin Bireysel ve Kurumsal Sorumlulukların Yerine Getirilme Durumu”, Ufuk Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi, s.7

Aydoğdu, Yasin (2019), “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”,

Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Düzce Üniversitesi, SBE Dergisi, Yıl: 9, S.1, s.90

Aykaç, Burhan (1997), “Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde

Bürokratik Eğilimler” YÖK Matbaası, Ankara, s.21-98

Ayman Güler, Birgül (t.y.), “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, Ankara

Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, s.47-48

Ayman Güler, Birgül (2004), “ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Anadolu

Üniversitesi, Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, s.16

Ayman Güler, Birgül (2005), “ Kamu Personeli Sistem ve Yönetim”, Ankara, İmge

Kitapevi

Baysal, Tahir (2014), “Kamu Yöneticisi Yetiştirme, Atama ve Terfi Sisteminin

Yöneticilerin Motivasyonuna Etkileri: Türkiye İstatistik Kurumu Örneği”, İnönü Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.53-54

- Can, Halil, Akgün, Ahmet ve Kavuncubaşı, Şahin (2005), “Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi”, Yayınevi: Siyasal Kitabevi, Ağustos, Ankara, s.4-31
- Canman, Doğan (2000), “İnsan Kaynakları Yönetimi”, Ankara, Yargı Yayınları,
- Çevik, Hasan Hüseyin (2007), “Türkiye ‘de Kamu Yönetimi Sorunları”, Seçkin Yayıncılık, Ekim, Ankara, s.146-206
- Çöpoğlu, Mustafa (2015), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”, Ordu Büyükşehir Belediyesi, Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 2015, C.10.S.1, s.166-167
- Diler, Kübra İmran (2018), “Kamu Personel Hukukunda Liyakat İlkesi”, Ankara Üniversitesi, Kamu Hukuku (İdare Hukuku), Yüksek Lisans Tezi, s.60-64
- Eren, Veysel (2018), “Yerel Yönetimlerin Örgütlenme Sorunları: Yerel Yönetimlerde Yöneticilerin ve Personelin Niteliklerinin Artırılması Stratejileri”, Hamza Ateş ve Diğerleri (Ed.), “Yeni Sistemde Yerel Yönetimler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezî İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği”, Savaş Yayınevi, Ekim(2018), Ankara, s.8-15
- Eren, Veysel ve Eken, Musa (2007), “Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları”, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Ed.), “Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar”, Nobel Yayın Dağıtım, 1.Basım, Şubat, Ankara, s.174-190, 173-180
- Eren, Veysel ve Kahraman, Ömer Fuad (2018), “Kamu Politikası Perspektifinden Cumhurbaşkanlığı ve Parlamenter Sistem Karşılaştırması: Aktörler, Süreçler ve Sonuçlar, Yüksel Demirkaya (Ed.), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim”, Hiperyayın, 1. Baskı, İstanbul, s.84
- Eryıldız, İdiris (2006), “Avrupa Birliği Yolunda Reform: Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, Selçuk Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, s.67-68

- Esen, Erdi (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkezi İdarenin Dönüşümü”, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.75-107
- Göçgün, Muhammed (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yeni İstihdam Türleri”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Marmara Üniversitesi Yayınevi, Mart, 2019, İstanbul, s.96-110
- Gözler, Kemal (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço” “<http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>” (Erişim Tarihi: 29.12.2019) s.5-28
- Gülener, Serdar ve Miş, Nebi (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, SETA Yayınları, S.190, Şubat-2017, s.21
- Güler, Tahsin (2018.), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri” Balıkesir Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, s.10
- Günay, Ö.Faruk (2004), “Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi”, Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilim Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.163-230
- Güneşer Demirci, Aytül (2009), “Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi”, Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.10-88
- İçmen, Rana (2015), “Türkiye’de Kamu Personelinin Dünyası ve Bugünü; Hakları, Görevleri ve Sorumlulukları”, Akdeniz Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.96
- İzci. Ferit (t.y.), “Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, s.12-13

- İzci, Ferit ve Sarıtürk, Mehmet (2017), “Yeni Anayasa Değişikliği İle Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı ve İşleyiş Etkisi”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Proceedings Book of 2nd International Scientific Researches Congress on Humanities and Social Sciences (IBAD-2017), April, Istanbul-Turkey, s.526
- Kalkınma Bakanlığı (2018), “Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi”, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s.155
- Kaman, Nur (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Marmara Üniversitesi Yayınevi, Mart, 2019, İstanbul, s.88-94
- Kar, Abdulkadir (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modelinde Yasama -Yürütme -Yargı İlişkileri”, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.151-152
- Karataş, Nazan (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Dönüşüm: Eğitimde TKY Üzerine Bir Araştırma”, Ankara Üniversitesi, SBE, Yönetim Bilimleri, Yüksek Lisans Tezi, s.32-34
- Kaplan, Yavuz Selim (2019), <https://www.memurlar.net/haber/846943>, Erişim Tarihi: 07.08.2019
- Karslı, Mehmet Rauf (2020), “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, s. 192-204
- Kavili Arap, Sultan (2018), “Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme”, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler, Atatürk Üniversitesi, İİB Dergisi, Y.2018, C. 32, S.1, s.120-123

- Kaya, Esra Nur (2016), “Türk Kamu Personel Sisteminde Ceza Soruşturma Süreci: İdari, Askeri, Adli Ve Akademik Personel Yönünden Bir Karşılaştırma” Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.16
- Kayar, Nihat (2016), “Kamu Personel Yönetimi”, Yayınevi: Eylül, Bursa, Ekin Yayınevi
- Keçeli Erciyas, Sevgi (2013), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına Yönelik Bir Çözümleme”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.58-66
- Kılıç, Bülent (2007), “İstihdam Türleri ve Hizmet Alanlarına Göre Kamu Yönetiminde Personel Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s. 32-67
- Kiremitçi, Mehmet (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Kamu Hukuku, Yüksek Lisans Tezi, s.123-213
- Koç, Mustafa (2006), “Kamu Personel Rejimi İçerisinde Devlet Memurlarının Başarısının değerlendirilmesi ve Başarıya Dayalı Ücretin Devlet Memurlarına Uygulanabilirliği”, Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.145-147
- Korkmaz, Aydın (2003), “Kariyer Yönetimi ve Kariyer Planlama”, Celal Bayar Üniversitesi, SBE, İşletme Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, s.1-3
- Korucu, Serdar (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Bürokratik Dönüşüm”, Kamu ’da Sosyal Politika, MEMUR-SEN, EPA-MAT Basın Yayın, Y.10, S.37, Ocak-Şubat-Mart, 2017, s.44
- Kömürcüoğlu, Mustafa (2018), “Merkezi İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Bütçe Paylaşımı: Mahalli İdarelerin Mali Dönüşüm Stratejileri”, Hamza Ateş ve Diğerleri(Ed.), “Yeni Sistemde Yerel Yönetimler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezî İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği”, Savaş Yayınevi, Ekim (2018), Ankara, s.177-180

- Kutlu, Önder ve Kahraman, Selçuk (2017), “Türk Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi”, Ferhat Uslu (Ed.), “*Türk Anayasa Hukukunun Güncel Sorunları*” PESA Yayınları, 2017, Sakarya, s. 12-23
- Ocak, Kasım (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, *Anayasa Yargısı*, C.36, S.1, s.184-186
- Oral, İsmail (2019), “Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi”, Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.299-387
- Örseli, Erhan, Babahanoğlu, Veysel ve Bilici, Zekeriya (2018), “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri”, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Economics, Finance and Politics, Volume 13/30,
- Özdemir, Ali Murat (2013), “Söylem ve Hukuk İlişkisi: Kamu Personel Rejimi Örneği”, Hacettepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku, Hacettepe hukuk Fakültesi Dergisi, 3(1), s.2
- Özkal Sayan, İpek (2005), “Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi”, Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Doktora Tezi, s.-103
- Özer, Hayrunnisa N. (2001), “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Yeniden Yapılanma Girişimleri”, Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.27-120
- Özer, M.Akif ve Özmen, Burak (2017), “Parlamentar ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi”, *Strategic Public Management Journal* Volume 3, Special Issue, pp. 17-34, s. 28-29
- Öztürk, Ali (t.y.), “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları”, *Sayıştay Dergisi*, S.42, s.3-17

- Öztürk, Namık Kemal (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.33, S.4, Ekim, s.1279-1296
- Parakazan, Seydi (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organı”, Selçuk Üniversitesi Kamu Hukuku, Yüksek Lisans Tezi, s.79
- Polat, Alparslan (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Selçuk Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.125-137
- Polatoğlu, Aykut (2003), “Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması”, ODTU MetuPress, Ekim, Ankara, s.26-60
- Sarıdilek, Abdullah Serkan (2017), “Türkiye’de Üniversiteler Bağlamında İdari Personel Rejimi: Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırması”, Yalova Üniversitesi, İnsan Kaynakları ve Çalışma İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, s.21-35
- Saylam, Ayşegül (2019), “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatındaki Yeniden Yapılanma Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı İle Ne Kadar Örtüşmektedir”, Fahri Bakırcı (Ed.), “Yasama Dergisi”, S.40, Temmuz-Aralık, 2019, s.13-50
- Sev, Kadri (2018), “(<https://haber.sol.org.tr/turkiye/cumhurbaskanligi-ofisleri-yetkisi-genis-butcesi-buyuk-ama-sayistay-denetiminden-muaf-242797>)(Erişim Tarihi: 14.07.2018)
- Sobacı, Mehmet Zahid ve Köseoğlu, Özer (2016), “Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler: ABD, Brezilya, Şili, Endonezya ve Güney Kore” SETA Yayınları 63, Rapor, 1. Baskı, 2016, İstanbul, s.81
- Sobacı, Mehmet Zahid ve Köseoğlu, Özer (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler”, SETA Yayınları, Rapor, 1. Baskı, 2018, İstanbul, s. 7-47
- Sobacı, Mehmet Zahid; Miş, Nebi ve Köseoğlu, Özer (2018), “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, SETA Perspektif, Haziran, S. 206, s.2-3

- Söyler, Yasin (2019), “Kariyer Uzmanlık Statüsü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Düzenlenebilir Mi?”, *Yasama Dergisi*, S.39, Ocak-Haziran-2019, s.51-104
- Talat Arslan, Nagehan (2005), “Yönetimsel Bir Sorun Olarak Türk Kamu Yönetiminde Yöneticilerin Yetiştirilmesi Üzerine Bir Değerlendirme: Sorunlar, Metodlar ve Çözüm Yolları”, Nagehan Talat Arslan (Ed.), “*Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*”, Aktüel Yayınları, 1.Baskı, Ocak, İstanbul, s.118-156
- TODAİE (2016), “Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi”, Hermes Ofset, Ankara, Aralık, s.41-55
- Tortop, Nuri (1999), “Personel Yönetimi”, Yargı Yayınları, Ankara
- Turan, A.Menaf (2018), “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Van YYÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, *Social Sciences Research Journal*, Volume 7, Issue 3, 42-91 (September 2018), ISSN: 2147-5237, s.78
- Tutum, Cahit (1979), “Personel Yönetimi”,Yayınevi: TODAİE, Ankara
- Uçar, Berna (2007), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: Türk Kamu Yönetiminde Performans Odaklı Yönetime Geçiş”, Yüksek Lisans Tezi, s.62
- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Şeffaflık, Hesap Verilebilirlik, Katılımcılık, Denge ve Denetleme”, Eylül, s.17
- Üstün, Gül (2019), “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri” Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı, Marmara Üniversitesi Yayınları, s.131-134
- Varcan, Nezih (2013), “Yerel Yönetimin Kavramsal Yapısı”, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde Yerel Yönetimler”, , Canatay Hacıköylü (Ed). “Yerel Yönetimler” Anadolu Üniversitesi Yayını, 1.Baskı, 2013, Ocak, s.117-125

- Yalçın, Berrin (2011),“Kamu Sektöründe Sözleşmeli Personel İstihdamı: Akdeniz Üniversitesi örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.7-25
- Yaman, Yahya (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Ortaya Çıkabilecek Olası Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.53-57
- Yıldırım, Cuma (2016), “Türk Kamu Personelinin Kişilik Özellikleri Üzerine Bir Araştırma: Samsun İl Yönetimi Örneği”, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Kamu Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, s.18-31
- Yıldırım, Cuma (2019), “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz”, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE Dergisi Y.2019/3, S.35, s. 355
- Yıldırım, Turan (2017), “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku, Marmara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Hukuk Araştırmaları Dergisi, Y.2017, C.23, S.2, s.15-17
- Yıldız, Günay (2019), “Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma”, Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Yıl. 8, S.15, s.420-427
- Yiğiter, Murat (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Yürütme Yetkisi ve Sorumlulukları”, Selçuk Üniversitesi, Kamu Hukuku, Yüksek Lisans Tezi, s.70-85
- Yüksel, Öznur (2004), “İnsan Kaynakları Yönetimi”, Gazi Kitapevi, Ekim, Ankara,
- Zengin, Ozan (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, Gamze Yücesan Özdemir (Ed.), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Hukuk ve İşçi Hakları”, Emek Araştırma Dergisi, C.10, S.15, Haziran 2019/1, s.10-15

- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararnamesi” Resmi Gazete, 10.07.2018/30274 (Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaskanligi> Kararnameleri)
- 2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Resmi Gazete, 10.07.2018/30474 (Erişim Adresi: “<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>)
- 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Resmi Gazete, 10.07.2018/30474 (Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaskanligiKararnameleri>)
- 13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Resmi Gazete, 24.07.2018/30388 (Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/#cumhurbaskanligi> Kararnameleri)
- 48 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Resmi Gazete, 24.10.2019/30928 (Erişim Adres: <https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarih=2019-10-24>)
- On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), “Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı”, Resmi Gazete, 23.07.2019/30840 Mükerrer, (Erişim Adresi: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON-BIRINCI-KALKINMA-PLANI-2019-2023.pdf>)
- Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun (5523 sayılı Kanun), Resmi Gazete, 04.07.2006/2618, (Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/#kanunlar>)
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Görev Yönergesi (Erişim Adresi: <http://www.sbb.gov.tr/mevzuat-yonergeler>)

Çevre Şehircilik Bakanlığı ”Mahalli İdarelere İlk Defa Memur Alımı Genelgesi”

Yayın Tarihi: 02.01.2020/1, (Erişim Adresi: <https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/genelgeler-i-90284>)

Çevre Şehircilik Bakanlığı ”Sözleşmeli Personel İstihdamı Genelgesi” Yayın Tarihi:

02.01.2020/2, (Erişim Adresi: [https:// yerel.yonetimler.csb.gov.tr/genelgeler-i-90284](https://yerel.yonetimler.csb.gov.tr/genelgeler-i-90284)

<https://www.aa.com.tr/tr/egitim/yokten-todaie-karari/1203165>, (Erişim Tarihi:

13.07.2018)

<https://hacibayram.edu.tr/iibf-iktisat/todaie-universitemize-devroldu>, (Erişim Tarihi:

24.07.2018)

[http://www.sbb.gov.tr/2020-aciktan-ve-nakil-atama-sayilarina-dair-cumhurbaskani-](http://www.sbb.gov.tr/2020-aciktan-ve-nakil-atama-sayilarina-dair-cumhurbaskani-karari/)

[karari/](http://www.sbb.gov.tr/2020-aciktan-ve-nakil-atama-sayilarina-dair-cumhurbaskani-karari/) (Erişim Tarihi: 21.02.2020)

<https://t24.com.tr/haber/cumhurbaskanligi-ofislerine-330-milyon-butce,845466>,

(Erişim Tarihi: 26.10.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/yetenek-kapisi>, (Erişim Tarihi: 16.01.2020)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/kariyer-kapisi>, (Erişim Tarihi: 16.01.2020)

<https://www.resmigazete.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 03.05.2019/30604)

<https://yerelyonetimler.csb.gov.tr/birimler/personel-hizmetleri-daire-baskanligi/1895>

(Erişim Tarihi: 10.07.2018)

<https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>

<https://www.cbiko.gov.tr/projeler/uni-veri>

<https://www.cbiko.gov.tr/projeler/yetenek-her-yerde>

<https://www.cbiko.gov.tr/projeler/talentforbiz>

[https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-](https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-baskanligina-doc-dr-selim-atay-atandi)

[başkanlığına-doc-dr-selim-atay-atandı](https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-baskanligina-doc-dr-selim-atay-atandi), Erişim Tarihi:18.08.2018

[https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-kulliyesi-basarili-ogrencilere-](https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-kulliyesi-basarili-ogrencilere-kapilarini-aciyor)

[kapilarini-açıyor](https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-kulliyesi-basarili-ogrencilere-kapilarini-aciyor), (Erişim Tarihi: 03.11.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-genc-yeteneklere-kapilarini-aciyor>, (Erişim Tarihi: 31.08.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/universite-tercihlerine-cumhurbaskanligindan-kilavuz>. (Erişim Tarihi: 08.06.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/turkiye-yetenekleri-kesfediyor>, (Erişim Tarihi: 05.06.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/kurumsal/organizasyon-semasi>

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-nden-kariyer-merkezleri-icin-3-yeni-hizmet>, (Erişim Tarihi: 08.12.2019)

<https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-kamusal-hastaliklara-care-olabilir-mi-2050013>, (Erişim Tarihi: 14.04.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-39-ndan-5-5-milyon-kamugorevlisine-anket>, (Erişim Tarihi: 10.07.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/turkiye-nin-insan-kaynaklari-envanteri-çikarilacak> (Erişim Tarihi: 18.12.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/uzaktan-egitim-kapisi-3-3-milyon-kamupersonelinin-hizmetinde-2>, (Erişim Tarihi: 22.04.2020)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/kamunun-tomografisini-cekiyoruz>, (Erişim Tarihi: 14.08.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/yetenek-her-yerde-2020-fuar-programi-aciklandi>, (Erişim Tarihi: 13.12.2019)

<https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-teskilati-hakkindaki-cumhurbaskanligi-kararnamesi-yayimlandi>, (Erişim Tarihi: 24.10.2019)

