

PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE: CUMHURİYET DÖNEMİ KAMU PERSONEL YÖNETİM TARİHÇESİ

FROM PERSONNEL MANAGEMENT TO HUMAN RESOURCES MANAGEMENT: THE HISTORY OF PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT IN THE REPUBLIC PERIOD

Osman Kürşat ACAR*

* Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İnsan Kaynakları Yönetimi Bölümü, osmanacar@sdu.edu.tr, https://orcid.org/0000-0002-1961-645X

ÖZ

Tanzimat Fermanı ile birlikte önemli değişimler geçiren Osmanlı kamu personel sistemi; Osmanlı'dan, Türkiye Cumhuriyetine miras kalmış ve Türk kamu personel sistemi de devralınan bu mirasın üzerine kurulmuştur. Fakat Cumhuriyet Dönemi'nde bu mirasın üzerine ideal bir sistem kurulamaması nedeniyle sürekli bir değişim ve reform talebi gündemde olmuştur. Genel olarak Cumhuriyet tarihi kamu personel sistemi; "1980 öncesi personel yönetimi" ve "1980 sonrası insan kaynakları yönetimi" eksenli olarak iki temel döneme ayrılabilir. 1980 öncesindeki hantal, kuralcı, hiyerarşik, bürokratik olarak nitelendirilen personel yönetimi anlayışının yerine, 1980 sonrasında stratejik yönetim anlayışının hâkim olduğu etkin, verimli, performans yönetimini benimseyen, katılımcı ve esnek olarak nitelendirilen insan kaynakları yönetimi anlayışını barındırmaya yönelik çabaların yer aldığı bir değişim süreci söz konusu olmuştur. Bu çalışma ile Cumhuriyet tarihi kamu personel sistemi tarihçesi eleştirel olarak dört dönemde ele alınmıştır. 95 yıllık tarihinin sonunda farklı mevzuat yapısı, parçalı ve tepkiye dayalı politikalar ile oluşmuş; kariyer ve kadro anlayışı arasında sıkışmış kamu personel sisteminin, Türk kamu yönetiminin etkin, verimli işleyişine tam olarak çözüm olmadığı görülmüştür. Çözüm olarak ise batılılaşma eksenli politikalar yerine yerel kültüründen ve tarihsel birikiminden beslenen kamu personel yönetim sisteminin nasıl oluşturulacağı tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Sistemi, İnsan Kaynakları Yönetimi, Personel Yönetimi

Jel Kodları: M12, M50, J68, H83

ABSTRACT

The public personnel system of the Ottoman Period which had undergone a considerable change with the imperial edict of reorganisation, was inherited from empire to young Turkish Republic with the proclamation of republic. Turkish public personnel system was built on this heritage. However, because an ideal system could not be built on this heritage, a demand for change and reformation has been continuously on the agenda. Generally, public personnel system of republic history can be divided into two main periods as personnel management before 1980 and human resources management after 1980. Personnel management system before 1980 described as bulky, prescriptive, hierarchical and bureaucratic, has been in a struggle for change towards a human resources management which adopts performance management and is characterized as efficient, productive, participatory and flexible. In this study, history of public personnel system of the republic period is discussed critically within four terms. It is made out that at the end of 95-year-old history of public personnel system which was built with different legislation structure, partial, reactive policies and was torn between career and cadre, has failed to offer a full solution for efficient, productive functioning of Turkish public administration. As a solution, instead of west-oriented policies, how a public personnel management system fed from local culture and historical accumulation can be generated is handled.

Key words: Public Personnel System, Human Resources Management, Personnel Management

Jel Codes: M12, M50, J68, H83

GİRİŞ

Türkiye'nin kamu personel yönetim tarihçesi, tepki politikaları ile batılı aktörler ekseninde sık değişen, dağınık bir mevzuat yapısına sahip, daha çok ücret temelli ele alınan, maliyeci bakış açısıyla uygulanan, siyasallaşmanın fazlaca görüldüğü, idare hukuku açısından Kıta Avrupası'ndan, kamu reform arayışları başta olmak üzere dönemselsel olarak ABD ve İngiltere'den etkilenen, sürekli arayış içinde olan bir yapıdadır. Tarihçenin en önemli parçası kamu çalışanları için etkin, verimli çalışmanın benimsenmediği bir örgüt kültürü, çok geniş yorumlanan iş güvencesi, ücretlerin piyasa şartlarına göre daha iyi olması ve özel sektöre göre daha az çalışılan mesai saatleri ön plana çıkmıştır. 95 yıllık Cumhuriyet tarihinde kamu personel sistemi birçok değişim geçirmiştir. Özellikle son yıllarda bu değişimin hızı, bilişim teknolojilerindeki gelişime paralel olarak artmıştır. Şüphesiz, sistemdeki değişimin hızı, yeni dijital çağ ile birlikte önümüzdeki dönemlerde daha da fazla artacaktır. Türkiye'de kamu personel sistemi 1923-1980 arası yaklaşık 60 yıllık "personel yönetimi" anlayışının hâkim olduğu dönemde arayış ve kurumsallaşma çabası içinde olmuştur. 1980'den günümüze kadar olan 38 yıllık sürede ise "insan kaynakları yönetimi" ekseninde değişmeye çalışmaktadır.

Literatürde uzmanlar tarafından kamu personel yönetimi ele alınırken 95 yıllık tarihçe birçok farklı döneme ayrılmaktadır. Genel hatlarıyla bu dönemler şunlardır: 1923-1960 arası genç Cumhuriyetin kuruluş yıllarında "arayış" dönemi, 1960-1980 arası 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile "kurumsallaşma" dönemi, 1980-2000 arası yeni kamu yönetimi ve insan kaynakları yönetimi eksenli bir değişimin başladığı "değişimin başlangıç" dönemi. Son olarak ise 2000 sonrası yeni kamu yönetimi ve insan kaynakları yönetim eksenli değişim çabalarının "parçalı uygulanma" dönemi şeklindedir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi adına tarihsel olarak ayrılan bu dönemler birbiriyle ilintilidir ve birbirlerinden bağımsız değildir.

Bu çalışma ile öncelikle Türk kamu personel sistemi incelenmiş ve dört dönem olarak kamu personel yönetim tarihçesi ele alınmıştır. Literatürde personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına doğru bir değişiminin uygulamada kendisine ne kadar yer bulduğu analiz edilmiştir. Ardından kamu personel yönetim sisteminin sorunları ve doğru bir şekilde kurgulanamama sebepleri ortaya konulmuştur. Ve ideal bir kamu personel sistemi için ana hatları ile yapılması gerekenler aktarılmaya çalışılmıştır.

1. PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARINA YÖNETİMİNE GEÇİŞ EKSENİNDE TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ

Türkiye'de kamu yönetim sisteminin en önemli parçalarından birisi de kamu personel sistemidir. Zira devletin çok sayıda uzmanlığa, ileri düzeyde yetkin, liyakati ve motivasyonu yüksek insan ile tüm kamu yönetim sistemini idare etme mecburiyeti vardır (Şaylan, 2000: 94). Ayrıca hükümetlerin uygulayacağı diğer birçok kamu politikasını üreten, uygulayan ve değerlendiren kişilerin kamu personeli olması nedeniyle, kamu personel yönetim sistemi çok önemlidir (Sayan, 2016; Altunok, 2018: 14). Tutum'a göre (1976), Türkiye'de her ne kadar ABD ve İngiltere etkisi akademik yazında belirgin olsa da hukuksal olarak başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupası etkisi nedeniyle idare hukuku ve memur hukuku eksenli bir kamu personel sistemi bulunmaktadır ve bu sistemin özünü memurlar oluşturmaktadır. Statü hukukuna bağlı istihdam edilen kamu görevlileri için kullanılan tabir olan memur Arapça kökenlidir ve Arapçada "emir almış kimse" anlamına gelmektedir. Türk hukukuna göre kamu personeli tüm vatandaşların özgür eşit ve liyakate göre katılımına açık statü hukuku doğrultusunda istihdam edilen kamunun asli ve sürekli işlerini gören çalışanlardır (Aslan, 2012: 4). Türkiye'de Kamu Personel Sistemi kamu çalışanlarının sınıflandırılması açısından ele alındığında idari, askeri,

akademik ve adli olmak üzere dört alan karşımıza çıkmaktadır. Bu ayırım devlet egemenliğinden kaynaklı eski Yunanlılardan, Osmanlıdan, Selçuklulardan (Nizamülmülk'ün Siyasetnamesinden) beri süregelen bir ayırımdır. Dört farklı alan ve bu alanlarda görev yapan kamu çalışanları üzerinden sistemin kurgulanması ise Osmanlı İmparatorluğu'nda ilmiye, seyfiye kalemiye ve mülkiye şeklinde oluşmuştur (Sayan, 2014: 202).

Türkiye'de kamu personel sisteminin genel özelliği Şener'e göre (2013), liyakat anlayışına dayansa da ganimet sistemini dışlamayan ikili bir yapıdadır. Son yıllarda AB, IMF, Dünya Bankasını da destek olarak kullanan hükümetler iradeleriyle işletmecici bir anlayışa kayan ve izlenen politikaların eski dönemlere ve yaşanan krizlere tepki olarak ortaya konduğu parçalı bir yapıda olduğu söylenebilir (Şener, 2013: 566). Kamu personel sisteminde belirleyici dış aktörler ABD, İngiltere, IMF ve Dünya Bankasıdır. Özellikle ABD modeli, IMF ve Dünya Bankası vasıtasıyla dünyaya yayılmaya çalışılmıştır. Ulusal aktörler açısından 1960 sonrası kurulan Devlet Personel Dairesi'nin ana aktör olması beklenirken, kamuda mali boyutun ön plana çıkması ile ana aktörlerin başına Maliye Bakanlığı ve Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) gelmiştir. Bunun sonucu olarak Türkiye'de kamu personel sistemi maliyeci bakış açısı nedeniyle ücret odaklı ele alınmış ve doğal olarak insan kaynağı yönetimi ekseninden çok personel yönetimi eksenine hâkim olmuştur (Şener, 2013: 586). Personel politika önerilerinde daha çok mali konuların gündeme gelmesi nedeniyle maliyeci bakış açısı sürekli gündemde kalmıştır. Örneğin 2018 yılında memurlar (polis, hemşire) için seçim öncesi hükümet tarafından verilen ve memurların aylık net maaşları, emekli aylıkları, emekli ikramiyeleri noktasında etki yapan ek göstergelerin 3600'e çıkarılacağı vaadi üzerinden kamuoyunda konu detaylı bir şekilde tartışılmıştır. Memurların daha kaliteli hizmet vermeleri ve sistemsel problemlerin çözümüne yönelik bazı konular daha az tartışılırken; mali haklar söz

konusu olduğunda sendikalar ve çalışanlara yönelik haklar daha çok gündeme getirilmektedir.

Batıda ise kamu personel sisteminin değişim ve gelişimi, kapitalizmin gelişimi ile ilişkilendirilebilir. Özellikle Türkiye'nin de kamu personel sistemine etki eden ABD ve İngiltere'de kariyer, liyakat, ganimet (spoil system) ve işletmecici anlayış ekseninde önemli değişimler geçirmiştir. Öncelikle 1829'da ABD Başkanı Jackson, ganimet sistemini benimsemiş, 1854 Northcote-Trevelyan Raporu, (İngiltere'den sonra ABD'de uygulanan) ardından 1881 Başkan James Abram Garfield'in sade bir vatandaş tarafından suikasta uğraması, çıkarılan 1883 Pendleton kamu hizmeti yasası ile ganimet sistemi kısıtlanmış ve liyakat sistemi benimsenmiştir. İngiltere'de 1968 Fulton Raporu, ABD'de 1978 Kamu Hizmeti Reform Yasası ile esnek kamu personel sistemi ile günümüzde de etkili olan işletmecilik anlayışı benimsenmiştir (Şener, 2013: 567). Türkiye ise bu gelişmelerden gecikmeli olsa da etkilenmiştir.

Türk kamu personel sisteminin, 1980'e kadar personel yönetim anlayışı çerçevesinde kuruluş ve kurumsallaşma döneminde iken 1980 sonrası insan kaynakları yönetim anlayışı ekseninde değişim çabasında olduğu söylenebilir. Personel yönetimi işe alma, sınıflandırma, sınav, atama, sicil, yükselme gibi konular ile bilgi, beceri ve teknikleri belirten dar anlamda kamu çalışanlarının özlük işleri olarak tanımlanmıştır. Fakat 1980 öncesi bu dar anlamda tanımın yanında insan kaynağının en verimli şekilde sağlanması, kullanılması ve geliştirilmesi yol ve yöntemleri gösterecek bilim dalı olarak da tanımlanmıştır (Tutum, 1976: 2). Yani bugünkü insan kaynakları yönetimi anlayışının gelişim aşamalarının temelleri çok daha eskilere dayanmaktadır. Bu yönüyle insan kaynakları yönetimi aslında personel yönetimi kavramının 1980 sonrasında yeni, çağdaş versiyonu şeklinde de tanımlanabilir. İnsan kaynakları yönetimi kapsamında 1980 sonrası dönemde, insanı "örgütün en önemli kaynağı" olarak tasvir eden ve ortak paydada belirlenmiş olan

herhangi bir tanımlama yer almamaktadır. Ancak genel olarak örgütün hedefleri doğrultusunda örgüte rekabet üstünlüğü sağlayacak insan kaynağının bulunarak istihdam edilmesi, bu kaynağının örgütün hedefleri ile uyumlu hale getirilmesi, eğitimin geliştirilmesi, ayrıca insan kaynağının etkin, verimli bir şekilde çalışmasının yanında ihtiyaçlarının karşılanması ve mesleki gelişmelerinin sağlanması için politikaların oluşturulması şeklinde tanımlanabilecek stratejik anlayışın hakim olduğu bir yönetim şeklidir (Yüksel, 1998 : 8; Aykaç, 1999: 27). En geniş anlamda örgüt için gerekli insan kaynağının yapılan planlamalar dâhilinde temin edilerek örgüte kazandırılması, bu kaynağın çalışacağı işlerin analiz edilerek tasarlanması, performanslarının değerlendirilmesi, kariyer yönetimlerinin yapılması, iş değerlemeleri yapılarak ücret yönetimlerinin yapılması, sendikal ilişkilerinin de dahil olduğu örgüt içi ve dışı ilişkilerini düzenlenmesi, klasik özlük hakları, iş sağlığı ve güvenliği gibi hukuki güvence ile verilen haklarının gözetilmesi, tüm bu süreçler için bilişim sistemlerinin kullanılmasını içeren bir yönetim anlayışıdır. Ayrıca söz konusu örgütler küresel bir yapıda ise insan kaynakları yönetimi uluslararası düzeyde bu süreçlerin takip edilmesini de gerekli kılmaktadır.

Tablo 1: Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Farkı

Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
İş odaklı	İnsan odaklı
Operasyonel faaliyetler	Danışmanlık hizmeti
Kayıt sistemi	Kaynak anlayışı
Statik bir yapı	Dinamik bir yapı
İnsan maliyet unsuru	İnsan önemli bir girdi
Kalıplar, normlar	Misyon ve değer
Klasik yönetim	Toplam kalite yönetimi
İşte çalışan insan	İşi yönlendiren insan
İç planlama	Stratejik planlama

Kaynak: Sabuncuoğlu, 2016: 11

Tablo 1’de görüleceği üzere personel yönetiminden, insan kaynakları yönetimine doğru -özellikle özel sektör için ifade edilen- bir geçiş hem uygulamada hem de literatürde üzerinde en çok durulan konulardandır. Aynı

şekilde kamu sektörü için de benzer görüşler öne sürülmüştür. Zira 1980 sonrası toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik yönetim, gibi birçok anlayış kamu yönetimini de etkilemiştir. Kamu kurumlarında vatandaş yerine müşteri anlayışının benimsenmesi, çalışanların iç paydaş olarak görülmesi, performans dayalı ücret, toplam kalite yönetimi anlayışı sonucunda personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi anlayışına doğru geçiş yönünde eğilimler benimsenmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2016: 314). Bazı kurumlar personel genel müdürlüğü yerine insan kaynakları genel müdürlüğü ibarelerini kullanmaya başlamıştır. Ancak bu geçiş içselleştirilen, içi doldurulan bir geçiş mi, yoksa gelip geçici bir moda söylemi mi olduğu sık sık tartışma konusu olmuştur. Zira insan kaynakları yönetimi anlayışının tüm süreçlerinin kamu yönetiminde uygulandığını söylemek zor olacaktır. Türkiye’de kamu personel yönetimi ile ilgili yapılan çalışmalarda genellikle üç bakış üzerinden kamu personel yönetim tarihçesi sınıflandırılmıştır. Bunlar: başta ideolojik bakış açısına göre, siyasi gelişmelere göre ve dünyadaki gelişmeler ile kamu yönetimindeki paradigma değişimine göre sınıflandırmadır.

Bu alanda önemli çalışmalar yapmış Aslan (2012), Memurün Kanunu Dönemi, Devlet Memurları Kanunu Dönemi ve 1980 Sonrası Esneklik Dönemi şeklinde üçe ayırmıştır. Eroğlu (2016), ise 1923-1946 Tek Partili Dönem, 1947-1962 Amerika Birleşik Devletleri’nin Sahneye Çıkması, 1963- 1980 Çalkantılar İçinde Meslekleşme ve Dönüşüm ve 1981-Günümüze Mesleği Tekrar Tanıma: İnsan Kaynakları Yönetimi Dönüşümü şeklinde 4 başlığa ayırmıştır. Şener (2013) ise Cumhuriyet Öncesi: Osmanlı Mirası (Tanzimat-1923), Tek Parti Dönemi 1924-1946, Demokrat Parti Dönemi 1946-1960, 1960 Darbesi ve Planlama 1960-1971, 1971 Muhtırası ve Planlama, 12 Eylül Darbesi ve Sonrası ve 2000’li Yıllar olarak yedi başlıkta ele almıştır. Altunok (2018), personel reformunu dağınık yıllar (1924-1960) ve sonrası olarak ikiye ayırmıştır. Öktem ise (1992), 1920-1965 döneminde

personel sistemi, 1965 sonrası 657 sayılı devlet memurları yasası dönemi, 1980-1983 dönemindeki gelişmeler, 1983 sonrası gelişmeler olarak dörde ayırmıştır. Taş ve vd. (2013) 657 öncesi ve sonrası ile 2004 AB tavsiyeleri ekseninde gelişim olarak üçe ayırmıştır. Devlet Personel Başkanlığı ise Türkiye’de kamu personel sistemini 1923-1960 arası dönem ve 1960 sonrası dönem olmak üzere iki döneme ayırarak incelemiştir. Bu çalışmada ise Cumhuriyet Dönemi kamu personel politikaları öncelikle 1923-1960 yılları arası “arayış” dönemi, 1960-1980 arası “kurumsallaşma” dönemi, 1980-2000 arası “değişimin başlangıcı” ve son olarak 2000 sonrası ise “parçalı uygulanma” dönemi olarak dört başlıkta incelenmiştir.

2. CUMHURİYET DÖNEMİ KAMU PERSONEL YÖNETİMİ TARİHÇESİ

Cumhuriyet Dönemi kamu personel yönetim sistemi genellikle kamu yönetimi reformunun konusu olmuştur. “Kamu yönetimleri için nasıl daha iyi ve ideal bir yönetime ulaşılabilir?” sorusu sürekli araştırılmış ve bu araştırmalar içerisinde kamu personel sistemi çoğunlukla en önemli konuların başında gelmiştir. Bugün için idari reform konusu ve kamu personel yönetim konusu, üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerinin lisansüstü çalışmalarında önemli alanlardan birisidir.

Osmanlı’dan Cumhuriyet Dönemi’ne miras kalan kamu personel sistemi Tanzimat ile birlikte önemli değişimlere uğramıştır. Tanzimat’tan önceki dönemde, Osmanlı memurluk sisteminde padişaha karşı tebaa kültürünün olmasından dolayı kişisel bir bağlılık söz konusudur. Bu sistemin özü, gayrimüslim özellikle Hristiyan kökenli çocukların Enderun Okulu’na alınarak yetiştirilmesi ve devlet hizmetinde kullanılmasına dayanmaktadır. Enderun Okulu kamu personel sisteminde çok önemli bir konumdur. II. Murat tarafından kurulan bu okul, II. Mehmet döneminde daha da gelişmiş devlet yönetimindeki ilmiye, seyfiye, kalemiye ve mülkiye olarak ayrılan sınıflara birçok insan yetiştirilmiştir. 18.yy

sonuna kadar 89 sadrazam, 3 şeyhülislam, 36 kaptanıderya, şair, yazar, hattat, müzisyen yetiştirilmiştir. (Günay, 2005: 195). Bu sistemde padişah söz konusu kulların devlet hizmetine alınmasından, hizmet ile ilişkisinin kesilmesi sürecine kadar bizzat etkiliydi. Padişahın geniş yetkisinin sınırı ise şer’i hukuku kurallarıdır (Aslan 205:211-217). Tanzimat öncesi Osmanlı’da kamu personel rejimi için önemli olan bir başka husus ise arazi sisteminin memurlara rütbelere göre tahsis edilmesidir. Zaman içerisinde devlet zayıflayınca bu sistem de yozlaşmış ve Tanzimat ile birlikte devlet memurlarına maliyeden aylık verilmeye başlanmıştır (Tortop, 2005: 88).

Tanzimat öncesi dönemde, batı tipi memurluk sistemine yönelik III. Selim döneminde, başta askeri bürokrasi olmak üzere diğer bürokraside de adımlar atılmıştır. 1833’te Enderun’un kapatılması, 1838 Ceza Kanunnamesi ile memurların malları el konma cezasının (müsadere) sınırlandırılması bunlardan bazılarıdır. Fakat Osmanlı’da tam olarak -kapitalizmin kurumsal bir yapısı olarak yerleşen ve bugünkü anlamda batı tipi olan- modern memurluğun kuruluş tarihi 1838 Maaşat Fermanı’dır (Aslan, 2012: 21). Tanzimat Fermanı’nın ardından İslahat Fermanı, I. ve II. Meşrutiyet, 1846 tüm memurlara yönelik yayımlanan Teşkilat-ı Umumiye, gibi bu dönemde yapılan birçok düzenlemeler mevcuttur. Bu dönemde kurulan Şura-ı Devlet (Danıştay), Divan-ı Muhasebat (Sayıştay), 1876 Kanuni Esasi, 1877 memurlar için sicil mecburiyeti, 1880 Maaşat Kararnamesi, 1881 Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekavüt Kararnamesi, Belediye ve İl Özel İdaresinde yapılan düzenlemeler, Mektebi Harbiye ve Mektebi Mülkiye gibi kuruluşlar Osmanlı’dan Cumhuriyet’e kalacak kamu personel rejiminin temellerini oluşturmuş ve bu dönem yaşanan modernleşme çabaları Cumhuriyet Türkiye’sine miras olarak kalmıştır. (Aslan, 2012: 22, Akgüner, 2001: 11, Güler, 2005: 157, Yıldız, 2017: 35-36, Şener, 2013: 571).

2.1. 1923-1960 Arası Arayış Dönemi

1923-1960 dönemi, Türkiye'nin tarih sahnesinde Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte yeni bir düzeni oturtabilmek adına çabaların yer aldığı yıllardır. Bu dönemde devlet örgütsel yapısını kurmaya çalışmış, 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu ile mali haklar dışında kamu personeli hakkında tüm düzenlemeler yapılmış, 657 sayılı kanun yürürlüğe girene kadar Memurin Kanunu uygulamada kalmıştır. 1927 yılında 1108 sayılı Maaş Yasası, 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, 1936'da 3008 sayılı İş Yasası çıkarılmıştır. 1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun ve 4988 sayılı kanunlar ile bu dönemde kamu personel sisteminde ücret eksensli bir arayış devam etmiştir. Barem Yasaları olarak adlandırılan yasalarla memur ve müstahdemler olarak iki istihdam şekli düzenlenmiştir. Bu dönem belediye memurları için ayrı düzenlemeler yapılmıştır. Bu ayırım 1970 yılında ortadan kalkmıştır. Memurin Kanunu'nda müstahdem, *“devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicilinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salahiyetinden müstefit olmayan kimse”* olarak tanımlanmıştır. Müstahdemler, sözleşmeyle ve ücret karşılığı çalışan, sözleşme yapılmadığı takdirde çalışma şartları idarece belirlenen, kadrosu bulunmayan ve memurların hak ve yetkilerine sahip olmayan personel olarak tanımlanmıştır. Memurin Kanunu döneminde müstahdemler nicel olarak memurların sayısını geçmiştir (Öktem, 1992, Yaşamış, 2001, Tutum, 1979, Canman, 1995, Altunok, 2018: 50, Aslan, 2012: 25, Aslan, 2005: 261, Altan, 2010: 425, 18 Öztürk, 2001: 9).

Yine bu dönemde 1938 yılında İktisadi Devlet Teşekküllerini Teşkilatlarıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun ile serbest ücret rejimi uygulanmaya başlamış ve İktisadi Devlet Teşekküllerinde ücret standardının memurlara göre daha iyi olması

nedeniyle memurlar İDT'lere kaçıma başlamıştır. 1939 yılında Mecliste özel bir komisyon, Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklar ile konu hakkında teknik çalışmalar yapmışlardır. 1943'de milletvekilleri ve akademisyenlerden oluşan bir komisyon tarafından, 1944'de Memurlar Kanunu Layihası; 1948'de ise Memurlar Kanunu Ön Tasarısı hazırlanmış, ancak istenilen sonuç elde edilememiştir. Bu tasarı 1946 Birinci İdareciler Kongresi'nde tartışmaya açılmıştır. Bu tartışmalarda dağınık hükümlerin ve temel ilkelerin bir arada olduğu bir sistem öngörülmüştür. Ayrıca kıdem, sicil, eğitim, tazminat gibi diğer konularda tartışmaya açılrsa da bu dönemde istenilen sonuç elde edilememiştir (Altunok, 2018: 50-59, Yıldırım, 2013: 354).

Bu dönemin en önemli özelliklerinden birisi de yabancı uzman raporları geleneğinin başlamasıdır. Kamu personel sisteminde rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirlerin incelenmesi, çözümlerin üretilmesi ve önerilerde bulunması amacıyla, büyük bölümü ABD'den olmak üzere, farklı ülkelerden gelen yabancı uzmanlar tarafından birçok çalışma yapılmıştır. Door (1933), Hines (1933), Neumark (1949), Thornburg (1949), Barker (1951), Martin-Cush (1951), LeimGruber (1952), isimleriyle anılan raporlarda kamu personel sistemi açısından birçok önerilerde bulunulmuş ve bu öneriler sonucu yeni bir kanun hazırlığına başlanılmıştır (Demirci, 2010: 154).

Bugün dahi araştırmacılar tarafından üzerinde çok durulan ve kamu personel sistemine önemli katkı sunduğu iddia edilen yabancı uzman raporlarının ilk hazırlananlarından biri Hines Raporu'dur. Bu rapor kamu personel yönetiminin yanında ülkenin genel yönetimi ile de ilgilidir. Hines Raporu'nda, şeker ithalat yasağının halka olan yükü anlatılarak ithalatın önünün açılması yönünde görüş belirtilmiştir (Kara, 2006: 152). Hines'in raporu kamu sorunlarına değinmesi bakımından alanda yapılmış ilk çalışmalar arasındadır. İşin ilginç tarafı, Celal Bayar'ın bakanlıktan ayrılmasının ardından çok sayıda basılan raporlar İnönü tarafından

toplatılarak kâğıt fabrikasına gönderilmiştir. Bu rapor ile beklenen sonuç alınmamıştır (İlkin, 1982). Yine Goldthwaite H. Dorr tarafından hazırlanan Dorr Raporu bir başka örnektir. Bu raporda özel teşebbüse ağırlık verilerek kalkınmanın sağlanabilmesi, kırtasiyeciliğin kaldırılması, yetki devri yapılması, memur sayısının azaltılmasının yanında ekonomi, tarım, gümrük gibi çok geniş ülke meseleleri de ele alınmıştır. Geniş bakış açısına sahip olmasından dolayı uygulaması güç bir rapor olmuştur (Önen ve Kurnaz, 2017: 61).

Bir başka rapor olan Thornburg Raporu, American Standart Oil firmasında çalışan Max Weston Thornburg'un Graham Spry ve George Soule ile birlikte 1949-1950 yıllarında yapılan incelemelerde Türkiye ekonomisinin nasıl düzeleceğini ortaya koyan iki rapordan oluşmaktadır. Bu rapor Twentieth Century Vakfı'nca ABD'nin Yunanistan ve Brezilya gibi yardım etme veya yatırım yapma olasılığı yüksek ülkelere yönelik hazırladığı bir rapordur. Rapor'un Türkiye kısmı da bu açıdan ele alınmıştır. İşin ilginç yanı Thornburg, 1947 yılında Bahreyn'deki petrol arama çalışmaları sırasında Türkiye'yi de ziyaret ederek ülkenin durumu hakkında incelemelerde bulunmaya başlamış bir kişidir. Farklı tutum ve niyetlerle yazılabileceği yönüyle bu raporun çok daha önemli bir veri olduğunun da altını çizmekte fayda vardır. Bu tür eleştirilere rağmen raporlar Türk kamu yönetimi reformlarına yön vermeye yönelik yol haritası olması açısından önemlidir. Kamu yönetimi reformları için ve dolayısıyla kamu personel rejimi için tartışma zemini sağlamıştır. Hines Raporu dışında raporlar fikri olarak değerlendirilmiş olup uyarılma ve değişikliklerle birlikte Kamu yönetimleri için önemli bir paradigma oluşturmuşlardır (Kara, 2006: 154-160).

Raporlardan bir diğeri ise Chailleux-Dantel Raporu'dur. TODAİE'de BM Baş Müşaviri olarak çalışan Fransız uzman Maurice Chailleux-Dantel'in başkanlığında bir heyetin Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma adı altında hazırladığı raporda, unvanların çeşitliliği, sınıflandırmanın olmadığı, sisteminin

meslek esasına dayanan bir kariyer sistemi olduğu ve 1956'da hazırlanan Devlet Personel Kanun tasarının Meclis tarafından kabul edilmesinin gerektiği gibi konularda görüşler sunulmuştur. Bu rapor da beklenen etkiyi doğurmamıştır (Aslan, vd, 2016:41)

Bu rapordan 6 yıl sonra çağdaş bir kamu personel kanunu için 1962 yılında OECD'den gelen Hollandalı Van Mook tarafından hazırlanan Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform başlıklı raporda, personel yönetimi ile ilgili sorunlar üzerinde tekrar durulmuştur (Mook, 1962). Van Mook'da sınıflandırma sisteminin benimsenmediği, terfi ve ceza sisteminin kurulmadığı, liyakate uyulmadığı, mevcut kanunun çok değiştiği ve karışıklığa sebep olduğu şeklinde Chailleux-Dantel tarafından ileri sürülen sorunlara benzer sorunları ortaya koymuştur. Kamu yönetiminin merkez örgütünde bir personel idaresi sistemi kurmak, barem sistemini kaldırarak sınıflandırma sistemini geliştirmek, personeli ıslah etmek, sisteme uygun bir merkezi sınav sistemi kurmak, iş analizi yaparak kamu personelinin yaptığı işleri gruplara ayırmak ve bunun için OECD ya da Amerikan Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı (AID) tarafından sağlanacak uzman istihdamını sağlamak, yine kamu ve özel sektörün yöntemlerini uzlaştıracak uzmanların istihdamını sağlamak gibi yeni bir kanun yapılması önerilerinde bulunmuştur. Van Mook ile aynı dönemde Türkiye'de bulunan bir diğer yabancı uzman, AID (Amerikan Yardım Teşkilatı) tarafından gönderilen ABD'nin California Eyaleti Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher'dir. Bu uzman, Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi, Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar ve Türk Personel Sistemi başlıklarını taşıyan üç rapor hazırlamıştır (Fisher, 1962, Demirci, 2010: 159-160, Yayman, 2008). Bu raporların dışında 1934 ile 1955 yılları arasında Başbakanlık Murakabe Birimi ve Ulaştırma Bakanlığınca kurum düzeyinde 36

adet daha rapor hazırlanmıştır (Yayman, 2008).

Tablo 2: Yabancı Uzman Raporları

Rapor ve İdari Reform Çalışmaları	Ülke	Kişi Sayısı	Tarih	İçerik	Kişilerin Özelliği
HİNES Raporu	ABD	6	1933-1934	İktisadi, Soft Liberal Sistem önerisi	Ticaretçi, Madenci, İktisatçı
NEUMARK Raporu	Almanya	1	1949	İdari	İstanbul Üni. Profesör
DOOR Raporu	ABD	Kurul	1933	İdari, Ekonomik	İdareci
THORNBURG Raporu	ABD	3	1949-1950	Marshall Yardımı Ekonomik	ABD Standart Oil Çalışanı
BARKER Raporu	Uluslararası İmar Bankası	13+2	1951	Uluslararası İmar Bankası İdari	Uluslararası İmar Bankası
MARTIN- CUSH Raporu	ABD	2	1951	Maliye	Maliye
LEİMGROBER Raporu,	İsviçre	1	1951-1952	İdari Teşkilat Personel	İdareci
GIYAS AKDENİZ Raporu (1952);	Türkiye	Gıyas Akdeniz	1952	Personel, İdari(Ücret Reformu)	İdareci
CHAILLEUX-DANTEL Raporu	Fransa BM	1	1959	Personel	İdareci
H. O. VAN MOOK Raporu	OECD	1 (2 Rapor)	1962	DPD'ye Personel Reformun	
FİŞHER RAPORU	ABD	1(3 Rapor)	1962	Amerikan Yardım Teşkilatı) Kamu Hizmeti Bölümü	İdareci
PODOL RAPORU	ABD	1	1963	Üst kademe yöneticilere ve yönetsel sisteme yönelik	Amerikan Yardım Teşkilatı) Yönetim Danışmanı

Kaynak: Anver, 2004; Yayman, 2008

Genel olarak Tablo 2' de de görüleceği üzere yabancı uzman raporları, az sayıda kişi tarafından hazırlanmıştır. Raporu hazırlayanlar özgün bir personel sistemi önermek yerine, ABD personel sisteminin Türkiye'ye transferi şeklinde öneriler ortaya koymuşlardır. Bu doğrultuda yeni kanun da 1950'li yıllardan itibaren büyük ölçüde yabancı uzman raporlarındaki öneriler doğrultusunda şekillendirilmeye çalışılmıştır. Raporların ortak dilinde yer alan memur sayısının azaltılması, rasyonel bir sınıflandırma sisteminin oluşturulması liyakat sisteminin benimsenmesi, eşit işe eşit ücret ilkesinin yerleştirilmesi gibi konular gündeme getirilmiştir (Demirci, 2010: 161). Bu kadar yerli ve yabancı uzman tarafından rapor yazılmış, planlama yapılmış iken sonucunda çok önemli kazanım olup olmadığı tartışmalıdır. Ama raporların

yazıldığı dönemde yeterince yetişmiş eleman olmadığı için ve ülke dış etkiye açık olduğundan raporların tamamen sonuçsuz ve etkisiz olduğunu söylemek zordur. Yabancı raporların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ve Devlet Personel Dairesi'ni kurulması gibi konularda, yerli uzman raporlarının da birtakım kararlarda etkili olduğu söylenebilir. 1982 Ulusu Hükümeti zamanında yönetimin yeniden düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu içinden kurul oluşturulmuştur. DPT, TODAİE ve DPD koordinasyonunda farklı komisyonlar kurulmuştur. TODAİE'nin ön planda olduğu bu kurul özellikle Özal hükümetleri zamanında çıkarılan kararnelerde etkin olmuş kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesinde etkinlik göstermiştir (Şaylan, 2000: 116).

Tablo 3: Yerli İdari Reform Raporları

Yerli İdari Reform Raporları				
Rapor ve İdari Reform Çalışmaları	Kurum	Tarih	İçerik	Kurulun Özelliği
Devlet Memurları Ücret Rejiminin İslahı Hakkında Rapor	Maliye Bakanlığı	1951	Personel ücretleri	Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu
Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor	TODAİE	1958	Memurların maaşları ve statüleri	TODAİE, İdareci
İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	TODAİE	1961	İdari reform	Milli Birlik Komitesi DPT, DPT, İdari İslahat komitesi
Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor	DPD	1962	Personel reformu	DPD Başbakanlık
MEHTAP-Projesi	TODAİE, DPD, DPT	1962	Rasyonel bir personel sistemi, İdarenin geliştirilmesi	DPT bünyesinde “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu”
İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	İYD Kurul	1971	Mehtap raporu büyük ölçüde yinelenmiştir.	İdari Reform Danışma Kurulu
KAYA- Kamu Yönetimi Araştırması	TODAİE, DPT	1991	Kamu yönetiminin iyileştirilmesi Personel reformu	TODAİE, DPT
Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Kamu Personel Kanun Tasarısı	Ak Parti Hükümeti	2004-2006	Kamu yönetimini ve personel sisteminin yeniden reformu	Siyasi İktidar
Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Araştırma Projesi	TODAİE	2010	TODAİE’nin hazırladığı bir rapor	TODAİE

Kaynak: Anver, 2004

1923-1960 arası dönemde, 1965’e kadar olan süreç özet itibarıyla 44 yıl yürürlükte kalan 788 sayılı Memur Kanunu ekseninde yürüyen, memurlar için işten atılma noktasında hukuk yönünden güvenceli, toplum tarafından kabul gören statünün ön planda olduğu bir dönem olmuştur. Bu dönem kamu personel sistemi ücretler noktasında özel sektöre göre daha çekici bir memurluk statüsü, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından ise kıdeme dayalı, kuralcı, biçimci ve ağır aksak işleyen bir sistem görünümü kazanmıştır. Bu dönemin personel sistemi maaş ve kadro düzenlemesinden ibaret kalmış, sistematik bir yaklaşım getirilememiş ve çoğu yabancı uzmanlarda rapor isteme bu dönemde başlamıştır. Memur olmanın asgari şartları

belirlenmiş ve hizmete alma kurumların takdirine bırakılmıştır ve merkezi bir personel birimi olmadığından dolayı memur alımlarında bir standart oluşmamıştır. Sınıflandırma olmadığı için de ücret eşitsizliği oluşmuştur. Memurlar bazı istisnalar hariç genel olarak adsız bir kamu görevi için hizmete alınmaları, Osmanlı’dan kalan yanlış uygulamalar, bu dönemin en önemli problemleri olmuştur (Tutum, 1979, Şaylan, 2000, Öktem, 1992, Yaşamış, 2001, Canman, 1995, Altunok, 2018).

Görece olumsuz olan bu değerlendirmelere karşın bu dönemin personel kazanımları açısından olumlu olduğu yönünde görüşler de vardır. Türkiye’nin kamu personel sisteminde 1940’lı yılların ikinci yarısına kadar güvenceli kariyer anlayışı olduğu ileri sürülürken sonraki yıllarda ABD kamu

personel sistemi ülkemizde kurulmaya çalışılmış, personele hukuksal güvenceler sağlanması gereği duyulmamış, personelin güvencesi, işin gereklerini yerine getirmesine, yani performansına bağlı kılınmıştır (Demirci, 2010: 153). Özellikle 1980 sonrası insan kaynakları yönetim anlayışının kapitalist üretim ilişkileri sonucu ortaya çıktığına inanılan görüşe göre 1940'lı yıllar personelin altın yılları olarak görülmüş ve İKY anlayışının kamuda hâkim olmasıyla bu yıllarda elde edilen kazanımların tek tek geri alındığı öne sürülmüştür (Koroğlu, 2010: 162).

2.2. 1960-1980 Arası Kurumsallaşma Dönemi

Bu dönem özellikle 1960 öncesi dönemde yabancı uzmanların ve sonrasında yerli kurum ve uzmanların birikimlerinin yanında Cumhuriyetin yeni yetişen kadrolarının katkılarıyla kurumsallaşmanın başladığı yıllar olmuştur. 1960 sonrası birçok idari reform arayışının ardından reform politikasının yürütücüsü ve bu politikayı somutlaştıran araçlardan olan Devlet Personel Dairesi bu dönemde kurulmuştur. Özellikle yabancı uzman raporlarında (Barker Raporu, Leimgruber, Chailloux-Dantel Martin-Cush Raporu) böyle bir kuruluşun gerekliliğine işaret edilmiştir (Mihçioğlu, 1987: 77, Karadağ, 2000: 136-137). Bu dönemin en önemli adımı 657 sayılı kanunun hazırlanmasıdır. Bu kanuna ilişkin tasarı hazırlanırken; DPD tarafından yapılan çalışmalar, yabancı uzmanlarca hazırlanmış raporlar, Maliye Bakanlığınca hazırlanan raporlar ve görüşmeler, kalkınma planları, kamuoyunun görüş istek ve önerileri, 657 sayılı kanunun çıkmasında önemli adımlar olmuştur. Bu sürece OECD uzmanı, Devlet Şurası üyesi ve idare hukukumuzun önemli kaynaklarından, Fransa personel uzmanı, Yunanistan ve Kanada gibi ülkelere de danışmanlık yapmış olan Roger Gregorie de katılmıştır (Kayar, 2010: 21, Altunok, 2018: 53). Yine bu sürece, kanun ile kurulmak istenen sınıflandırma ilkesini netleştirmek amacıyla OECD tarafından Oilbert Williams adında bir uzman gönderilmiştir. Williams hazırlanan yeni kanunda sınıflandırma

anlayışının kadro sınıflandırması şeklinde olması gerektiğini belirtmiştir (Demirci, 2010: 163).

657 sayılı Kanun da bahsedilen ön hazırlıklara rağmen hazırlık sürecinde yeterli tartışmanın yapılmaması, kanunun çok hızlı meclisten geçmesi ve konu ile alakalı birçok düzenlemenin tüzük ve yönetmeliklere bırakılması yönünden eleştirilmiştir. Kanunun çıkış sürecinde Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesinden daha etkili olmuştur. Maliyeci bakış açısını haklı kılacak şekilde, kamu personelinin nasıl daha etkin verimli çalışacağından ziyade bütçeye göre kadrolar tahsis edilmiş ve mali bakış açısı bu süreçte etkili olmuştur (Altunok, 2018: 54-55, Erkin, 1971: 47).

657 sayılı Kanun'un oluşumunda birçok kurum ve yabancı uzman katkı yapsa da bunun yetersiz ve yanlış olduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bu konuda Siddık Sami Onar, ülkenin sosyal, kültürel ve idari yapısını bilmeyen yabancı uzmanların farklı ülkelerin bize uymayan yapısından bir öneri ortaya çıkarmasının doğru olmayacağını belirtmiş ve BM'de çalışan bir Hollandalı sömürge mütehasşısının danışmanlığının kanunun hazırlanması sürecine etki ettiğini belirterek sürecin doğru yürütülmediğini belirtmiştir (Onar ve Akın, 1971: 110). DPD'nin ön raporu ve hükümetin çalışmaları doğrultusunda, 233 asıl, 19 geçici maddeden oluşan tasarı yalnızca genel ve katma bütçeli dairelerde çalışan devlet memurları için 27 Ocak 1964 günü tartışmaya açılmış, kanun tasarısı için bakanlıklardan ve üniversitelerden görüş istenmiştir. TBMM'de 10 ay süren aralıklı görüşmeler sonunda 657 sayılı DMK 14.07.1965 tarihinde kanunlaşmıştır. 239 esas, 24 geçici maddeden oluşan kanunun 79 maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 malî yılı başından itibaren yürürlüğe girmiştir. Hâkim ve savcılar ile askeri personel, kanun dışında bırakılmıştır. Öğretim üyeleri ise malî hükümler bakımından kanuna bağlı tutulmuştur. KİT'ler ve yerel yönetimleri kapsayan iki ana personel kanunu tasarısının daha hazırlanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir

ve bu görev DPD'ye verilmiştir (DPB, 1990: 10; Şaylan, 2000: 121-122).

Bu kanun mevcut bürokrasi tarafından şiddetli bir direniş ile karşı karşıya kalmış ve bu nedenle 5 yıl boyunca askıda kalmıştır (Aslan, 2005: 278). 657 sayılı kanunun 1972'de 2 sayılı KHK ile 59 maddesi (% 24) daha sonra 1327 sayılı "657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun" ile 38 ek geçici maddesinden 21'i (% 55.2) değişmiş, 9 ek geçici madde eklenmiş ve 16 madde kaldırılmıştır. Böylece 657 DMK uygulamaya girdikten 1 yıl sonra önemli ölçüde değişmiştir. Daha sonra 1973 ve 1974'te çıkarılan KHK'lar ile önemli değişiklikler yapılmıştır. 1970-1980 arası 657'nin 263 maddelik asıl metindeki ilk halinden 112 madde değiştirilmiş 48'i kaldırılmıştır. Sonraki yıllarda neredeyse özgün biçimini yitirmiştir (Güran, 1980: 67, Güran, 1990: 584, Öktem, 1992: 96). Bu yönüyle 657 sayılı DMK zaten sorunlu doğan ve yaklaşık 5 yıl sonra uygulamaya geçen ama sonraki süreçte de ciddi değişikliklere uğrayan bir kanun olmuştur. Kanunun ruhu bu anlamda karmaşık bir duruma bürünmüş ve uygulamalarda sağlıklı sonuçların çıkmaması bu açıdan normal kabul edilebilecektir.

Kanun sürekli KHK'lar ile değiştirilmesi nedeniyle kanunun daha önce dağınık olan yapısı tam olarak toparlanamamıştır. Güçlü ve güvenceli memur ilkesi ile ömür boyu istihdam garantisi memurlara önceki dönemlere tepki olarak verilmiş, hedeflenen kariyer ve liyakat ilkesi tam olarak kurulamamıştır. Daha sonra istisnai memurluk gibi uygulamalar ile parçalı yapı sürekli esnetilmiştir. Yine 1970 sonrası 10 yılda milliyetçi cephe ve demokratik sol hükümetler şeklinde her biri bir öncekine tepki mahiyetinde 12 hükümet kurulmuş, doğal olarak böyle bir yapıda doğru bir sistem kurulamadığı gibi parçalı yapı devam etmiştir (Şener, 2013: 575-578).

Bu dönemin önemli aktörlerinden birisi de yeni kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'dır. 1960 sonrası DPT tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında da kamu personel sisteminin sorunları ve çözüm önerilerine büyük oranda yer verilmiştir. Kamu yönetimi paradigma değişimleri ve ekonomik sosyal siyasal gelişmeler kalkınma planlarına yansımış kamu personel sistemine yönelik sorun tespiti ve getirilen öneriler de bu bağlamda değişmiştir. Eşit işe eşit ücret, norm kadro, esnek çalışma, performans değerlemesi gibi konulara son dönem kalkınma planlarında yer verilmiş, ama kalkınma planlarındaki tespitlere göre önerilen çözümler uygulamaya tam olarak geçirilememiştir (Altan, 2010: 437).

Akademik çalışmalar bu dönemde kamu personelinin sicil ve disiplin sistemi, istihdam, sendika ve dernek faaliyetleri gibi idari reform konularını ele almıştır. 1980 sonrası ise neo-liberal politika ve minimal devlet söylemleri ile birlikte hantal bürokrasiden, kırtasiyecilikten ve kamu personel sayısının fazlalığından, sözleşmeli personel gerekliliğinden, kamunun özel sektörün yöntem ve tekniklerini kullanması gerektiğinden bahseden çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Fedai, 2017: 1170).

Öz itibarıyla personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişin adı, kariyerden kadro sistemine geçiş şeklinde söylenebilecek olup bu dönemdeki reform çalışmaları Osmanlı'dan geriye kalan personel sistemi üzerine batı Avrupa ve Anglosakson personel yönetimi sistemlerinden bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır (Öktem, 1992: 85-86). Bu dönem için yapılan bir başka eleştiri 1960 sonrası personel yönetimi reformu için referans ve öğrenme kaynağı olarak ABD eğilimli bir bakışın olmasıdır (Üsdiken ve Wasti, 2002: 1). Kanunlaşma ve kurumlaşma olarak adlandırılabilir 1960-1980 dönemi kamu personel reform çalışmaları toplumsal gerçeklikten uzak yeterli tartışma yapılmadan gerçekleştirildiği için başarılı olmamıştır (Altunok, 2018: 65).

2.3. 1980-2000 Arası Değişimin Başladığı Dönem

Bu dönem 1923'ten sonraki arayış ve kurumsallaşma sürecini tamamlayan kamu personel sisteminin dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle personel yönetim anlayışından, insan kaynakları yönetimi anlayışına doğru değişimin başladığı yıllar olması açısından önemlidir. Bu dönemin en önemli olayı öncelikle 12 Eylül darbesidir. 12 Eylül darbesi ile kesintiye uğrayan demokrasi ve geçmiş hükümlere tepki ve eleştiri olarak kurulan askeri hükümet, devlet kadrolarındaki şişkinlikten, gereksiz bürokrasi, gereksiz istihdam, tarafsızlık, ideolojik bakış gibi benzer eleştirileri yaparak kamu personel politikalarına eğilmiştir (Şener, 2013: 578). Askeri darbe sonrası liberal ekonomik sistemi geçme hedefi olan Özal hükümetleri, kamu personel politikalarında parçalı uygulamaları devam ettirmiştir (Şener, 2013: 580). Askeri hükümetler sonrası kurulan Özal hükümetleri ve 1980 sonrası dünyadaki kamu yönetimlerinde yaşanan yeni kamu yönetimi veya işletmeciliği olarak adlandırılan anlayış kamu personel sistemini de değişime zorlamıştır. Devletteki geleneksel personel yönetimi anlayışının yerini, insan kaynakları yönetimi anlayışına bırakması gerektiği tartışılmaya başlanmıştır. Yeni kamu personel sistemi profesyonelleşme, sözleşmelilik, yenilik, değişim, etkinlik, verimlilik ve uyum üzerine odaklanmıştır (Eroğlu, 2010: 231). 1980 sonrası hem akademik çevrelerde hem de uluslararası kuruluşlarca, sık sık kamu sektörünün hantallık, verimsizlik gibi sahip olduğu sorunların özel sektörü örnek olarak daha az mali kaynak ve insan kaynağı ile çözebileceği vurgulanmıştır (Şaylan, 2000: 11).

Bu dönemde devletin personel politikasının ana aktörü olması beklenen ama beklentilere cevap veremeyen Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı'na dönüştürülmüş, kamu personellerinin milli gelirden daha fazla pay almaları için çalışmalar yapılmış, devlet kadroları kanuna bağlanmış 8000'den fazla olan kadro unvanı 900'e indirilmiş, kadro tespit ve talepleri için

iş analizi ve ölçüm çalışmaları getirilerek keyfi kadrolaşmanın önüne kanun ile geçilebileceği belirtilmiştir (Şener, 2013: 579).

Özellikle 1990 sonrası dönem ile ilgili olarak 1999 yılında merkezi sınavın (DMS) getirilmesi kamu personel politikaları için önemli dönüm noktalarından birisi olmuştur. Getirilen bir başka düzenleme ise çok yol alınamasa da norm kadro düzenlemesi yönünde atılan adımlardır. 5 Mayıs 1998'de 16 sayılı genelge ile norm kadroların tespit edilmesi amacıyla bir komisyon oluşturulmuş ve komisyonun iş analizi, görev tanımı, iş gerekleri çalışması ile norm kadro sayısını belirleyerek Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na bildirmesi istenmiştir. Yine bu dönemde Memurin Muhakematı, İdari Usul Kanunu, idari işlemlerin basitleştirilmesi, yönünde çalışmalar olmuştur. Bu dönemde izlenen politikalarda IMF ve AB etkisi dikkat çekmiştir (Şener, 2013: 582). 1970'li yıllarda başlayan KHK'lar ile kamu personel sisteminde değişiklik yapma girişimleri 1980 sonrasında da devam etmiştir. 1980-1990 arası 10 yıllık sürede 305 kez KHK çıkarılmış, bunlarda 261'i kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgilidir. Bunlardan 108'i kurumların yapısı, 32'si yönetsel usuller ile ilgili iken 121'i kamu personel sistemine ilişkin düzenlemelerdir (Yıldız, 2017: 47, Aslan, 2012).

Ücretlerin yetersiz olması nedeniyle 1980 sonrası dönemde kamu kesiminin, nitelikli personeli sağlama ve görevde tutmakta güçlük çekilmiş ve 1982 tarihli 2595 ve 2670 sayılı yasalar çıkarılmıştır. Ayrıca kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkili ve verimli yürütülmesini konusunda Bakanlar Kuruluna yetki veren 17.6.1982 tarih ve 2680 Sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanununun 4'üncü Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun" ile birtakım çözümlere ulaşılmak istenmiştir (Öktem, 1992: 97). Bu dönemde KİT çalışanları için 1984'te çıkan 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile asıl ve sürekli kamu

görevlerinde de sözleşmeli personel istihdam edilmeye başlanmıştır. Yine aynı doğrultuda Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu kararıyla yeni personel ihtiyacının memur ve işçi olmayan sözleşmeli personel ile karşılanacağı, mesleki konularda yeterlik sınavıyla işe alınacağı belirtilmiştir (Öktem, 1992: 99).

Bu dönemde KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Raporu) ile kamu personel sisteminde; kamu personelinin sınıflandırılması, yükselme, iş analizi, yerinde istihdam, ücretlerdeki reel azalma, ücretlerdeki dengesizlik, sicil sistemi, yeterli performans ölçümünün olmaması, hizmet içi eğitimin yetersizliği, DPB'nin işlevsizliği başlıca sorunlar olarak sayılmıştır. Sayılan sorunlara yönelik merkezi sınavın getirilmesi, sınıflandırmanın düzenlenmesi, rütbe-kadro sistemi tercihinin belirlenmesi, görev tazminatı sistemi, ücretlerin performans ve iş değerlendirme sistemi ile objektif yapılması, hizmet içi eğitim ile personel veriminin artırılması, uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılması, sosyal güvenlik sisteminin iyileştirilmesi gibi birçok öneri KAYA raporu ile ortaya konulmuştur (Öktem, 1992: 101). Yabancı uzman raporlarından farklı olarak görece yerli bir rapor olan KAYA raporu da beklenen etkiyi oluşturamamıştır.

1980-2000 arası dönem eleştirel olarak ele alındığında 1980 sonrası personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişi teknik bir tartışmadan ziyade 1970'ler ile birlikte evrensel krize karşı kapitalizmin yeniden yapılanması olarak gören bir anlayıştan bahsedilebilir (Şaylan, 2000: 15). Aslında personel yönetimi ve insan kaynakları yönetimi, kapitalizmin farklı üretim süreçlerinde yaşadığı sermaye birikim krizlerine, farklı reçeteleri uyguladığı anlayış olarak ileri sürülmüştür (Köroğlu, 2010). Sanayi toplumu ile birlikte şekillenen endüstri ilişkileri sistemi, 1970 kapitalizm krizi sonrası neo-liberal politikalar ile dönüşüm sürecine girmiştir. Bugün için sanayi toplumu sonrası bilgi toplumu ve dijitalleşme, yapay zekâ, e-devlet ile birlikte bu değişim dönüşüm süreci

devam etmektedir. Yani bilgi toplumunda çalışanların haklarını savunabilecekleri, vasıflarının ve pazarlık güçlerinin arttığı gerekçeleriyle özellikle işçi sendikalarına ihtiyaç kalmadığı düşüncesi ile insan kaynakları yönetim anlayışının bu süreçte doğduğu iddia edilmektedir. Sendikaların demode ve miladının dolduğu görüşünün ön plana çıkmasıyla birlikte, insan kaynakları yönetimi, küreselleşme sürecinde global firmaların başarılarına katkıda bulunan ve endüstri ilişkileri anlayışı yerine ikame edilecek bir yaklaşım olarak ele alınmıştır. İKY'ye eleştirel bakanlar açısından yeni dönemde insan kaynakları yönetimi, küreselleşme ile birlikte çokuluslu şirketlerde, işçi ve işveren arasındaki dolaysız ilişkilerin bir aracı olacağı görüşü ön plana çıkmıştır. Artan rekabet ortamında firmalar, karlılığını arttırmak için işçi ve sermaye arasındaki iş birliği adı altında İKY'yi örgütsüzleştirme stratejisi olarak kullanacağı görüşü, eleştirel olarak ortaya konulmuştur. Bu İKY bakış açısının işçinin mücadele ile kazandığı hak ve özgürlükleri yönünden bir kayıp, doğal olarak demokratik bir kayıp olacağı iddia edilmiştir (Işık, 2009: 147, Kurtulmuş, 1995:17).

Gerçi 1980 öncesi yabancı uzman raporlarının sorgulanmasının gerekliliği gibi kamu yönetiminde personel yönetiminden insan kaynaklarına geçiş gerçek anlamda sorgulanmalıdır. Bu yüzeysel literatür olarak bir geçiş mi yoksa gerçekte uygulamaların da işin içine girdiği bir değişim yaşanmış mıdır bu konu da yapılan araştırmalar değişimin uygulamalara tam olarak yansımadağı yönündedir (Bulut, 2012:187). Mutlaka dünyada yaşanan yeni kamu yönetimi akımı ve insan kaynakları yönetimi anlayışı kamu personel politikalarında önemli etkiler yapmıştır. Ama genel havanın aksine tek tek personel sistemi ile ilgili alanlar incelendiğinde konunun araştırılması gereklidir. Örneğin Türkiye'de özellikle kamu yönetimi için abartılmış önyargılardan birisi kamu kesiminin büyüklüğüdür. Benzer önyargı kamu personel politikaları içinde geçerlidir. Kamu personel sayısını fazlalığı bunlardan birisidir. Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında böyle bir durumun olmadığı

görülecektir. Türkiye'nin sorunu kamu personelinin fazlalığı değil verimsiz ve dengesiz dağılımıdır (Şaylan, 2000: 20). Bu açıdan genel değerlendirmelerin yanında olay tek tek ve ülke gerçekleri ile de ele alınmalıdır. Ulusal, toplumsal, kamu yararı, çalışan hakları, noktasında kamu yönetim reformları sorgulanmayı gerektirmektedir (Güler, 2003). 1980 sonrası çözüm olarak ileri sürülen İKY eksenli politikalar bu ve benzeri eleştiriler üzerine kurulmuştur.

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişte kamunun yanında özel sektör için de birtakım eleştiriler getirilebilir. Kamuda bu geçişin başarısız olduğu değerlendirilirken benzer durum özel sektörde de görülmüştür. Cranfield Uluslararası Stratejik İnsan Kaynakları Araştırması: 2005 Türkiye Raporu ve 2000'e Doğru İnsan Kaynakları Araştırmaları sonuçlarına göre İKY fonksiyonunun işletmenin üst kurullarında temsil edilmesi ve işletme stratejisinin geliştirilmesi sürecine İKY sorumlusunun katılımı ile bulgular yıllar itibari ile İKY'nin şirketler için rolünde bir gerileme olduğunu ve İKY'nin stratejiye vurgu yapan söyleminin uygulamada tam anlamıyla karşılık bulamadığı yönündedir (Özdemir, 2010:3).

1.4. 2000 Sonrası Parçalı Uygulama Dönemi

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş 1980 sonrası konuşulmaya başlansa da esasında 2000 sonrası daha da hızlanmıştır. 2000 sonrası iktidara gelen AK Parti hükümetleri de Ecevit hükümetleri, DYP, ANAP hükümetleri gibi eşit işe eşit ücret, liyakat, verimliliğe, performansa dayalı ve enflasyon ile uyumlu ücret, sendikal haklar, siyasi ahlak, yolsuzluk ile mücadele, bilgi edinme, kamu harcama reformu, gerekmedikçe yeni personel almama, memur işçi ayrımının netleştirilmesi, norm kadro çalışmaları ile kamu personel sisteminde birtakım adımlar atmışlardır. 1999 sonrası ekonomik krizin ardında Kemal Derviş tarafından ortaya konulan ekonomik program, IMF ve AB'nin tavsiyeleri AK Parti hükümetlerinin ortaya

koyduğu politikalarda etkisini sürdürmüştür (Şener, 2013: 583).

AK Parti iktidara geldikten sonra kamu yönetiminde reform amacıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı 2003'te yasalaşsa da Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilince uygulanmamıştır. Başta kamu yönetim sisteminde, özelde kamu personel sisteminde köklü değişiklikler getiren tasarı uygulanma imkânı bulamasa da ilerleyen dönemlerde tasarının içinde gerçekleştirilmek istenenler parçalı bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır (Şener, 2013; Albayrak, 2017). Geleneksel bürokratik rasyonellik yerine, piyasayı önceleyen bir rasyonellik düşüncesinin hâkim olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2013). Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) tasarısı özellikle küreselleşmenin de etkisiyle başta yeni kamu yönetimi, yönetişim, yeni kamu işletmeciliği, e-devlet gibi paradigma değişimlerinden ve kurum olarak da OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan politika transferi kapsamında etkilenmiştir. Kanunun kamu personel sistemi ile ilgili olarak gerekçesinde, liyakat sisteminin yetersizliği, Performansa dayalı olmayan iyi kurgulanmamış bir ücret sistemi, dengesiz personel dağılımı ve mevzuattaki dağınıklık bu tasarının yasalaşmasında bazı nedenlerdir (KYTK Tasarı Gerekçesi, 2003).

Bu dönemde klasik bakanlık örgütlenmesi olan daha hiyerarşik bir yapıdan kademe azaltma ile daha az hiyerarşiye dayanan bir model tercih edilmesi, kariyer uzmanlıkların yaygınlaşması, yine bu dönemde kamu hizmetleri piyasadan temin eden, piyasayı önceleyen, planlayan ve politika tespit eden daha küçük bir devlet anlayışı benimsenmiştir. Merkezde, az sayıda kariyer uzmanının olduğu personel ile taşrada, piyasa şartlarına göre esnek, iş güvencesiz, sözleşmeli öğretmenlikte olduğu gibi çalıştırılan, daha yaygın bir personel sisteminin olacağı iddia edilmiştir. Ayrıca kamu çalışanlarının kanunla düzenlenen hakların yeni dönemde sendikalar ile toplu sözleşme ile düzenlenen bir yapıya geçildiği öne sürülmüştür (Albayrak, 2017: 15). Bu

dönemde Devlet Personel Başkanlığı'na hazırlanan yönetmelik taslağında kamu personelinin hedef, görev ve yetkinlik kapsamında değerlendirilmesinin yanında ayrıca insan kaynakları yönetiminde 360 derece performans değerlendirme yöntemi gibi bir başarı değerlendirme amaçlı da başarılı olmamıştır (Albayrak, 2017: 11).

2000 sonrası dönemde en önemli sorunlardan birisi kamuda taşeronlaşmanın önünün açılmasıdır. Bu süreçte özellikle belediyelerde sözleşmeli personel istihdamında artış, işçi istihdamında göreceli azalış, taşeron işçi istihdamında ise önemli bir artış görülmüştür. 2000 sonrası Devlet Memurları Kanununda yer alan Yardımcı Hizmetler Sınıfı'nın yürüttüğü görevler tali ve geçici görüldüğü için memurlar tarafından yürütülmesi yerine piyasadan satın alınmasının yolu açılmıştır (Aslan, 2012). İş güvencesi, izin, fazla mesai, kıdem tazminatı vb. açıdan sorunlu olan taşeronlaşma sebebiyle birçok kamu kurum ve kuruluşunda aynı kurum içinde benzer hizmetleri yerine getiren, ancak farklı statülere tabi olan çalışanlar arasında ücret adaletsizliği doğmuştur (Arap, 2018: 138). Daha da önemlisi aynı birimde çalışanlar arasında verimli, etkin ve daha iyi çalışanlar taşeronlar olurken kadrolu kamu personelin görece taşeronlara göre daha az çalıştığı iddia edilmiştir. Bu sistem hem taşeron çalışanların olduğu kamu kurumlarında ortaya çıkan adaletsizlikleri hem de taşeronların kadro talebi, siyasi partilerin, sendikaların, seçim vaatlerinin etkisi nedeniyle 2018 Mayıs ayı sonunda kamuda ki taşeron çalışanların tamamı kadroya geçirilmiştir. Bir seçim öncesinde kamudaki taşeron olarak çalışanlara kadro verilerek, 1980 sonrası kamu personel politikalarına ideolojik bakan bir kısım yazarların eleştirisi neo-liberal politikalar sonucu kamuda piyasalaşmanın artacağı, iş güvencesinin azalacağı, iş barışının bozulacağı gibi eleştirileri adeta boşa çıkmıştır.

Bu dönemde norm kadro uygulama konusunda Millî Eğitim Bakanlığı'nda önemli adımlar atılsa da belediyeler için getirilen norm kadro sistemi tam olarak işlememiştir. Belediyeler norm kadroyu

taşeron alımına yönelik alım yaparak kullanmış ve istenilen sonuç elde edilememiştir. Yine bu dönemde yapılan toplu sözleşme düzenlemesi önemli adımlardan birisidir. Ama toplu sözleşmelerde kanun ile yapılması gereken düzenlemelerin yapıldığı ve çalışan güvencesi ile ilgili birçok konunun toplu sözleşme metinleri ile düzenlenmesi sonucunda bu durumun uzun vadede içinden çıkılmaz bir hal alacağı söylenebilir. Bu nedenle kamu personel sisteminde toplu sözleşme konusunun tekrar ele alınması gerekmektedir (Sayan, 2016: 675).

2011 yılında çıkarılan 6111 Sayılı Torba Yasa ile çıkarılan kanunla kamu personel sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. 657 DMK'nın güncelliğini yitiren hükümlerinin yürürlükten kaldırılması, kadına ve anneye yönelik koruyucu düzenlemeler yapılması, memurların aylıklı ve aylıksız izin haklarında iyileştirmeler yapılması, memurların kurumlar arasında geçici görevlendirilebilmelerinin kolaylaştırılması, kamuda uzman ve uzman yardımcılara yönelik düzenlemeler, sicil sisteminin kaldırılarak yerine başarılı personelin ödüllendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılması gibi birçok düzenleme torba yasa ile çıkarılmıştır (6111 Sayılı Kanun). Bu yasa ile üst düzey kadrolara atanmalarda memurluk kariyeri dışında, memurluk kariyerini esnetici bir şekilde, belirli meslek ya da işler dışında özel sektörde geçen sürelerin tamamı ya da belirli bir oranının hesaba katılması kabul edilmiştir (Aslan, 2012: 28). Yine bu yasa ile geçmişi Osmanlı dönemine kadar uzanan (1879 "Ahval-i Memur-in-i Sicil Komisyonu Talimatı") personel sicil değerlendirme sistemi kaldırılarak birçok memur değerlendirmeye tabi olmadan istihdam edilmeye başlanmıştır. Özel sektörde en küçük şirkette bile olan bu sistemin kamudan kaldırılması çok ilginç bir tabloyu ortaya koymuştur (Sayan, 2016: 688). 2011 yılında sicil sistemi kaldırılarak yerine daha iyi bir sicil (performans) sistemi konularak performans yönetimi gibi temel bir konuda yeni kamu yönetim mantığı ile

çelişmiş bir uygulamanın başladığı söylenebilir.

Mevzuat ve uygulamada bu gelişmeler yaşanırken akademik olarak özellikle insan kaynakları yönetimi alanındaki lisansüstü çalışmalar 2001 sonrası artmıştır. Yapılan araştırmalarda 1983-2007 arası yazılan 2216 lisansüstü tezin yarısı 1983-2001 arası, kalan diğer yarısı ise 2001-2007 arası yazılmıştır. Yani 2000 sonrası insan ve yönetimine verilen önem akademide de kendini göstermiştir (Benligiray, 2009: 190). Son olarak 10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı ve 2 no'lu Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi uygulamalar ile kamu personel sisteminde arayışlar günümüzde de devam etmektedir.

4. KAMU PERSONEL YÖNETİM SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türkiye'de kamu personel politikalarını Tablo 4'te görüleceği gibi Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mirası, özellikle Tanzimat sonrası ile birlikte değerlendirmek gerekir. Osmanlı İmparatorluğu dönemine göre başta Enderun Okulu olmak üzere Kanunname-i Al-i Osman gibi kurumlar ile güçlü bir personel sistemi var iken, bu sistem zamanla zayıflamıştır. Tanzimat ile birtakım reformlar batılılaşma ekseninde yapılmaya çalışılsa da Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne güçlü bir personel sistemi kalmamıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında I. Dünya Savaşı sonrası Kurtuluş Savaşı ve II. Dünya Savaşı'nın ardından Cumhuriyet'in

ilk yıllarında iyi bir personel sistemi kurulamamıştır. 1950 sonrası yaşanan 1960 ve 1980 darbeleri gibi siyasal gelişmeler, DPT'nin kurulması, TODAİE'nin kurulması, yabancı ve yerli uzmanları hazırladığı raporlar, Devlet Personel Dairesi'nin katkısıyla kanunlaşan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi adımlar kamu personel sistemi için çözüm olmamıştır. 1980 sonrası küreselleşme, konjonktürel ekonomik, toplumsal, siyasal gelişmeler ve yeni kamu yönetim anlayışını etkisiyle kamu personel sisteminde insan kaynakları yönelimli bir değişim çabası başlamış ama siyasi ve ekonomik krizler nedeniyle 2000 yılına kadar belirgin bir yol kat edilememiştir.

2000 sonrası dönemde de güçlü, etkin bir kamu personel politikası için yeterli adımlar atılamamıştır. Bu dönemde iktidara gelen AK Parti hükümetleri, kamu yönetim kanun tasarısı ile ilk iş olarak kamu yönetim sistemine ve kamu personel kanun tasarısı ile de kamu personel politikalarına el atmış ama siyasi ortamın sayısal olarak hükümet için elverişli olmasına rağmen kayda değer mesafe alamamıştır. Daha sonra kamu yönetimi temel kanun tasarısındaki hedefler parçalı bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde bir başka önemli gelişme 15 Temmuz 2016 FETÖ darbe girişimi olmuştur. Bu kalkışma ile kamudan çok sayıda memurun işine son verilmiş ve kamu personel sistemine olan güven azalmıştır. Sistem, daha fazla reform yapmayı gerektirmesine karşın, reformun daha zor olacağı bir hal almıştır.

Tablo 4: Türk Kamu Personel Yönetim Tarihinin Önemli Aşamaları

2.Mehmet	Kanunname-i Al-i Osman (Kanunnameler)u ve Enderun Mektebinin Kurulması	29 devlet adamı bunların yetki, görevleri ve terfileri anlatılmıştır.
1856	Islahat Fermanı	Devlet hizmet memuriyetlerine kabul edilecekleri, yeteneklerine göre herkes için geçerli olan hükümlere tabi olacakları belirtmiştir.
1879	Kanun-i Esasi	19. maddede Osmanlı tebaasına mensup herkesin ehliyet ve kabiliyetlerine göre uygun memuriyetlere kabul edileceği hükmü
1883	Memurin Mülkiye Terakki Tekaut Karamamesi	Memurluğa alınmak için gerekli şartlar belirtilmiştir
1926	788 sayılı Memurin Kanunu	Kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi, kamu personel sisteminin oluşturulması
1927	1108 sayılı 1108 sayılı Maaş Kanunu	Memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmış
1929	1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun	Memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmış
1939	3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid Ve Teadülü Hakkında Kanun.	Memur maaşları ile ilgili düzenleme
1949 ve 1991 Arası Yabancı ve Yerli Raporlar	NEUMARK Raporu (1949); BARKER Raporu (1951); MARTIN- CUSH Raporu (1951); GRUBER Raporu (1952); GIYAS AKDENİZ Raporu (1952); HANSON Raporu (1954); CHAILLEUX-DANTELE Raporu (1959); İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961); Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (1962); (dpd) MOOK Raporu (1962); FISHER Raporu (1962); PODOL Raporu (1963), MEHTAP-Projesi (1962); İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1971); KAYA- Kamu Yönetimi Araştırması (1991)	Yabancı ve yerli raporlar genel olarak tefiş sisteminin güçlendirilmesi, kamu personelinin dengesiz dağılımının giderilmesi, maaş sisteminin geliştirilmesi, gereksiz külfet getiren personel harcamalarının disipline edilmesi, ortak bir personel politikası uygulanması, merkezi bir personel dairesinin kurulması, kamu personelinin ücret rejimi, çalışma saatleri, sınıflandırılması, hukuki statüleri hakkında önemli tavsiyelerde bulunmuştur.
1953	1953 Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur.	Bürokratların bu enstitüde geliştirilmesi amaçlanmıştır.
1960	160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurulması ve DPT'nin Kalkınma Planları	Kamu personel sistemini tek elden yöneten bir kurum kurulmuş, kalkınma planlarında Kamu Personel Politikalarına yer verilmiş.
1965	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	Tüm hükümleriyle ancak beş yıl sonra yürürlüğe girebilmiştir. Geçte olsa kurumsallaşma başlamıştır.
	1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı	657' önemli değişiklik, (Bütün devlet memurları sekiz büyük sınıf içinde toplanmıştır.)
1978	Bakanlar Kurulu Kararı ile Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar kabul edildi.	Sözleşmeli Personel Çalıştırmanın Öntü açıldı.
1983 sonrası	KİT Düzenlemeleri 60 Sayılı KHK, 233 sayılı KHK, 308 Sayılı KHK, 399 Sayılı KHK,	Birçok düzenlemenin Anayasa Mahkemesince iptali, Personel sisteminin oturmaması, Piyasa şartlarına ayak uyduramaması.
1983	190 sayılı Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerini düzenlenmesi.
1984	217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Personel Başkanlığı yeniden düzenlenmiş	Devlet Personel Dairesi, Devlet Personel Başkanlığı adı ile yine Başbakanlığa bağlı olarak yeniden düzenlenmiştir.
1999	1999 yılında Devlet Memurları Sınavı sisteminin uygulamaya konulmuş ve takibi bu Başkanlıkça yapılmıştır.	1999'da DMS ve 2002 yılında KPSS sınavı sistemi kurularak merkezi sınav usulüne geçilmiştir.
2004	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (2003)	Tasarı yasalaşmadı ama ilerleyen yıllar için öngörü oldu.
2004-2006	Kamu Personel Kanun Tasarısı (2004-2005) ve Devlet Memurları Kanun Tasarısı (2006)	Değişim hedeflenmiş ama tasarı düzeyinde kalmıştır.
2010	Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerine tanınan toplu sözleşme imzalanması alanındaki çalışmaları	Kanun ile düzenlenmesi gereken bazı haklar toplu sözleşme ile düzenlenmiştir.
2011	6111 Sayılı Torba Kanun	Sicil Sisteminin Kaldırılması, Uzman Düzenlemesi.
2000-2018	Kamuda Taşeronlaşma Serüveni	2013 Yılı yerel yönetim da sözleşmeli çalışanlara kadro verilmiş, 2018 yılında ise 696 KHK ile kamuda 850 bin taşerona kadro verilmiştir.
2018	Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 2 ve 3 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	CB İKY Ofisinin kurulması, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığını kapatılması.

4.1. Kamu Personel Sisteminin Sorunları

Genel olarak literatürde, 95 yıllık Cumhuriyet tarihi kamu personel sistemi için bugüne kadar birçok sorun tespit edilmiştir. Bu sorunlardan öne çıkanlar;

1. 657 Sayılı DMK'nın çok sık kanun ve KHK'lar ile değiştirilmesi. (657 sayılı kanun 700'den fazla değişikliğe uğramıştır).¹ Doğal olarak sık değişim nedeniyle kalıcı bir sistem kurulamamıştır.
2. Tepkiye dayalı olarak oluşturulan kamu personel sisteminde ve reform politikalarında, 1960'larda yabancı uzmanlar etkin iken 1990'larda IMF, AB ve Dünya Bankası etkili olmuştur. Söz konusu reformlar bazen politika transferi olarak ortaya çıkmış ve personel reform teklifleri yerel dinamikler gözetilmediği için tam olarak kalıcı ve sorun çözücü olmamıştır.
3. Mevcut bürokrasinin, Anayasa Mahkemesi'nin ve Cumhurbaşkanlarının reformlar önündeki engellemeleri de sorunların çözülmesi ve düzenlenebilmesi aşaması noktasında sıkıntı teşkil etmiştir.
4. Kamu personel sistemine maliyeci bakış açısı, çıkarılan kanunlar genelde ücretlendirme politikası eksenli olmuş; kaliteden çok memurların baremi, ücreti yan ödemesi vs. gibi konuların öncelenmesi de kalite gibi temel konuların gölgede kalmasına sebep olmuştur.
5. Reform çalışmalarının bütüncül ve sistematik olma yerine parçalı ve dağınık olması, kamu personel sisteminin ve 657 sayılı DMK'nın tamamını reforma tabi tutmak yerine sorunlu alanlarda düzenleme yapılmış ve zamanla kanunun bütünlüğü ve ruhu kaybolmuştur.
6. İstihdam politikasında bütünlük sağlanamaması, izlenen politikaların kalıcı çözümler bulma yerine gönü kurtaran anlayış taşıması.
7. Liyakat (yeterlik) ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması ve kamu görevlilerinin üst düzey atamalarında

siyasallaşmanın yaygınlaşması, görevde yükselmelerde himaye uygulaması, kamu işe giriş sınavlarında adamına göre ilan ve sınav, favoritizm, nepotizm eksenli uygulamalar.

8. İhtiyaçları karşılayacak bilimsel bir sınıflandırmanın yapılamamış olması ve kanunlarla düzenleme ilkesine tam olarak uyulmaması. Toplu sözleşmelerde kanun ile düzenlenmesi gereken konuların düzenlenmesi,
9. Kamu kesiminde ücret dengesinin bir türlü kurulamamış olması, birçok uzmanlık ihdas edilerek çok farklı ücret uygulamalarına gidilmesi, bu alanda atılan adımların yetersiz olması (2011 yılında 666 sayılı KHK ile eşit işe eşit ücret uygulamasının tam olarak başarılammaması)
10. Sicil sisteminin kalkması ve performans sisteminde bir yol alınmaması.
11. Sözleşmeli personel, taşeronlaşma sorununda döngü oluşmuş olması, (kamu ya alınacak kişiyi önce sözleşmeli olarak işe alınarak sonra kadroya geçirilme anlayışı) Günümüzde kamuda taşeronlaşma şeklinde işçi alımı kalkmıştır ama şimdide İŞKUR üzerinden işçiler sözleşmeli olarak alınmaktadır. Bu durumda kamuya alınan işçiler için ilerleyen dönemlerde taşeronlaşmadaki durumun yaşanma ihtimali vardır.
12. Kariyer gelişim ve yönetim konusunda sistemin oturtulamaması, hizmet içi eğitim ve diğer eğitimlerin yeterli olmaması,
13. Kadrolar ve norm kadro konusunda gerekli düzenlemelerin tam olarak yapılamamış olması, istisnai memurluğun amacı dışında kullanılması.
14. Profesyonel bir yönetici sınıfının yetiştirilememiş olması. Kapatılan TODAİE'nin bu görevi tam olarak yerine getirememesi.
15. 657 sayılı DMK'nda 2011 yılı torba yasa sonrası uzman tanımlamasındaki dağınıklık, çok sayıda uzmanlık ihdas edilmesi, kariyer uzmanlık olarak

¹ 657 Sayılı Kanun 700 kez değişti, <http://www.ilkh Haber->

gazetesi.com/haber/27578/657-sayili-kanun-700-kez-degisti.html, (14.01.2019)

oluşturulan yeni sistem ile memurluğun kapsamı ve görevlerinin karışması.

16. Memurluk sisteminin aşırı güvenceli olması, kamu personelini daha iyi ve verimli çalıştırmak için idare hukukundan kaynaklı soruşturma, inceleme, disiplin yetkilerinin kamu yöneticileri tarafından düzgün kullanmaması,

17. Memuriyette üst düzey atamaların ve kamuda bazı işe alımların siyasallaşması ve ideolojik eğilimlerin uygulamalara yansması, siyasi partilerin personel sistemine gereğinden fazla müdahale etmesi sisteme olan inancı zayıflatmıştır. Örneğin kaldırılan taşeron alımlarında siyasi partilerin İŞKUR gibi çalışması, siyasi partilerin doğrudan temizlikçi, güvenlik gibi kadroların alım sürecine bile müdahale etmesi,

18. Kamu personelinin coğrafi dağılımında ve kurumlar arası istihdam dağılımına ilişkin sorunlar,

19. Özellikle bazı kurumlarda yolsuzluk ve rüşvet ile sistemin tıkanması ve memurluk mesleğine olan itibarın zayıflaması,

20. Genel denetimin yeterli olmaması, ayrıca genel denetim yanında 5018 sayılı kanuna göre iç denetimin de yetersiz olması,

21. Kamu sendikalarının siyasileşmesi, sendikaların Milli Eğitim Bakanlığı okul müdürü atamalarında olduğu gibi sisteme gereğinden fazla müdahil olmaları. İktidara gelen partinin eğilimine göre sendika üyeliklerinin sayısal olarak değişmesi örneğin milliyetçi iktidar geldiğinde milliyetçi sendikaların, muhafazakâr parti iktidara geldiğinde muhafazakâr sendikaların üye sayısının artarak siyasileşme eğiliminin artması (Sayan, 2016, Canman, 1995, Şener, 2013, Acar, 2002, Canman, 1998, İzci, Yıldız, 2017, Yılmazöz, 2009, Şaylan, 2000, Altunok, 2018), şeklinde birçok problem sayılabilir. Görüleceği gibi kamu personel tarihesinin başarılı bir tarihten ziyade birçok temel problemi çözmemiş sorunlu bir tarihçe olduğu söylenebilir.

4.2. Kamu Personel Sistemi İçin Çözüm Önerileri

Pek tabii kamu personel sisteminin devletin batılılaşma politikasından, Avrupa Birliği uyum sürecinden, ekonomik, siyasi, kültürel gelişmelerden etkilenmeden kurulması zordur. Eldeki veriler devletin uzun yıllar kurmaya çalıştığı kamu personel sistemi noktasında çok iyi sonuçlar alamadığı yönündedir. Personel yönetiminin insan kaynakları yönelimli değişim çabası da çözüm olmamıştır. Batılı pozitivist, kapitalist eksenli insan kaynakları yönetim anlayışının Türkiye'nin yapısı, kültürel kodları, inancıyla çakıştığı söylenebilir. Çözüm noktasında birçok öneri getirilebilir ama tüm çözüm önerileri özünde kültürel yapıyı, anlayışı değiştirecek daha keskin çözüm önerileri olmadığı takdirde mevcut yapı devam edecektir.

Devletin daha iyi çözümler için paradigma değiştirme dahil daha keskin adımları atması gerekmektedir. Bu konuda Japon İnsan Kaynakları Yönetim Sistemi ideal sistem olarak değil ama farklı bir sistem kurabilme adına örnek olabilir. Japon insan kaynakları yönetim sisteminde ömür boyu istihdam, kıdeme dayalı ücret ve işyeri sendikacılığı ön plana çıkmıştır. Son yıllarda bu özelliklerini kaybetse de Japon İKY sistemi görece diğer ülkelere göre daha özgündür. Yabancılar Japonya'nın batılı yönetim sistemini kabul ederek başarılı bir şekilde uyguladıklarını düşünseler bir Japon, kültürel mirasını mevcut yönetim ve örgüt konularına uygulamak üzere halen kendi tarihinden bir şeyler öğrenmektedir. Japon sisteminde hammadde, finans ve sermaye gibi uygun kaynaklardan çok insana dayandığı görüşüne kuvvetle inanmaktadır. Konfüçyanizmden ilham alan klasik Japon yönetimindeki ataerki ilişkisi, eski zamanlarda Japon toplumunun toplumsal düzeninde de baskındır ve bu durum modern Japon toplumunda da devam etmektedir. Konfüçyanizm ve Budizm halen insanların yaşamını güçlü bir şekilde etkilemektedir ve birçok işletme lideri de bu değerler sistemini kucaklamaktadır. Böylece kültürel ve dini etmenler Japon tarzı insan kaynakları

yönetimi içinde vücut bulmaktadır (Debroux vd., 2012: 621).

Yine Japon Sisteminde İnsan Kaynakları Yönetimi Geliştirme noktasında iş yerinde ahlaki prensiplerin sürekliliği önemli bir konudur. Örneğin, Seiri, Seiton, Seiketsu, Seiso, Shitsuke olarak sayılan “5S” faaliyetlerinde yer alan manevi ilkeler; saklama, düzeltme, sıhhi bakım, temizlik ve disiplinin sürdürülmesi günlük iş hayatının içindedir. Birçok modern Japon şirket ahlaki disipline vurgu yapmaktadır ve böyle bir insan kaynakları yönetim anlayışı, sahip olunan geleneğin devam ettirilmesinde kilit bir noktadadır (Debroux vd., 2012: 622). Nasıl modern denilen küreselleşme ile tüm dünyaya yayılan yönetim ve insan kaynakları yönetim sistemi klasik Japon sistemi ve yerel kültür ile uyularak birleşebildiyse aynı şekilde Türkiye'nin de Türk İslam Medeniyeti ve asırlık devlet geleneği ve inancı ile çağdaş personel sisteminin yeniliklerinden yararlanarak bir kamu personel sistemi kurulabilme gücü vardı. Kurulacak yeni sistemin felsefesi noktasında, Maverdi (El-Ahkâmü's Sultaniye), Keykavus, (Kabusname), Sührverdi (Yönetenlerin Yönetimi, Nechus Sülük Fi Siyâsetil Mülük), Hasan Kafi (Usulül hikem fi nizamil alem), Habnamei Veysi, Koçi Bey Risaleleri, Kınalızade Ali Efendi (Devlet ve Aile Ahlakı), Ahmedi (İskendername), Yusuf Has Hacib (Kutadgu Bilig), Kâtib Çelebi (Düstûr'l-Ameli Li Islâhi'l-Halel), Ahmed bin Hüsameddin Amasi (Miratul Müluk), Mehmet Halife (Tarihi Gılmani), Marzuban bin Rüstem (Marzubanname) Gelibolulu Mustafa Âli (Nushatü's-Selâtin), Farabi (İdeal Devlet), Ahmet Resmî Efendi (Hulasatül İtibar), İmamı Gazali (Yöneticilere Altın Öğütler), Nizamülmülk (Siyasetname) ve Lütfi Paşa (Siyasetname) gibi sayılabilecek tarihsel birikimimizi, medeniyet anlayışımızı ortaya koyabilecek birçok eser mevcuttur. Burada iş akademisyenlerce Türk-İslam medeniyet felsefesini eksen alacak, benimsenebilecek, pratik olarak uygulayabilecek önerileri ortaya konmasıdır. Bürokratların, siyasilerin de bu önerilerden yola çıkarak politika yapması ve uygulamalar ortaya koymasıdır.

Bu noktada ideal bir kamu personel yönetim sistemi için ileri sürülebilecek öneriler:

1. Türk kamu personel sisteminin istikrarlı bir çizgiye getirilebilmesi için çok sık değişimin önüne geçilmelidir. Ama içinde bulunduğumuz bilişim çağında, yapay zekânın konuşulduğu bu çağda elbette hızlı değişim kaçınılmazdır. Bu nedenle ana felsefe olarak personel yönetim sisteminde sık değişimin engellendiği fakat İnsan Kaynakları Bilgi Sisteminin kullanılması gibi tali değişimlerin de önünün açıldığı bir yapı kurgulanmalıdır.
2. Yerel dinamikler (Üniversiteler, düşünce kuruluşları siyasi partiler, STK'lar vd.) ile yeni, kültürel kodlara uygun politikalar kurgulanmalı. Önerilen politikaların ideolojik, hamasi söylemler ile önerilen politikalar yerine düzenleyici etki analizi yapılmış, teknik yönden güçlü politikalar olmalıdır.
3. Kapatılan Devlet Personel Başkanlığı yerine Kamu İnsan Kaynakları Başkanlığı şeklinde tüzel kişiliği, sekretaryası, uzmanları olan bir örgüt kurulmalı. (Eğer yeni kurgulanacak örgüt eski DPB gibi 300 kişilik bir örgüt olarak kurgulanırsa başarı şansı çok düşüktür) Aslında yeni kurulan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Yönetimi Ofisinin bu ihtiyaçlara cevap olarak kurulduğu söylenebilir. Fakat proje öncelikli ve üst kurul gibi kurgulanması bu ofisin uzun vadede çözüm olabilmesi birtakım endişeleri beraberinde getirmektedir. Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün mevcut yapısı ve Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının (Çalışma Genel Müdürlüğü) mevcut yapısı kamuda personel politikasını tek elden çözümü için yeterli değildir. Şu an için yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile oluşturulan üçlü yapının (Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Yönetimi Ofisi, Çalışma Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı

- İdari İşler Başkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün) tek elden yönetilmesi gerekmektedir.
4. Yeni dönemde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının (eski adı BÜMKO) kamu personel sistemi üzerindeki etkisi kısıtlanmalı. Böylelikle maliyeci bakış açısından kurtulmak mümkün olabilir.
 5. Kaldırılan sicil sistemi performans değerlendirme mantığı ile kurgulanarak yeniden getirilmeli, Kaldırılan sistemin yerine bir sistem koymamak büyük eksikliklerdir. Eski sistemin zaafı olduğunu söyleyerek kaldırmak yerine sistem revize edilerek yeniden uygulanmalıdır.
 6. Kamuda hizmet içi eğitim daha etkin hale getirilmelidir. Bu öneriyi somutlaştırmak gerekirse örneğin her ilde üniversite olduğu için Öğretmenlere okul öncesi 15 gün ve okul sonrası 15 gün olarak toplam 30 gün verilen seminerlerin daha profesyonel olarak Üniversitelerin ilgili birimlerince ve Milli Eğitim Müdürlüklerince ortak verilebilir. Kamuoyunca sık sık verimli olmadığı yönünde eleştiriler bu eğitimler daha verimli bir şekilde kurgulanabilir.
 7. Memurluk mesleği siyasal sisteme bağlı kayırmacılığın etkisinden kurtarılarak liyakat temelli ve siyaset ile kamu yönetim (bürokrasi) dengesi gözetilerek kurgulanmalıdır. Kamu personel sisteminin tamamen siyasetin etkisinde çıkarılması günümüz için rasyonel bir öneri değildir. Çünkü karar verici siyasi makamlardır. Burada dengeli sistem önerileri getirilmelidir. Örnek verilecek olursa Milli Eğitim Bakanlığı norm kadro uygulamasında olduğu gibi siyasi etkiyi en aza indirecek mevzuat adımları ile sistem kurgulanmalıdır. Burada norm kadro gibi bir sistem getirilmediği vakit bir ilde siyasileri baskısı sonucunda onlarca fazla öğretmen norm dışı olabilecektir.
 8. İl ve ilçelerde siyasi parti temsilcilerinin, merkezi teşkilatın taşradaki il ve ilçe müdürlükleri üzerindeki baskısı; siyaset ve bürokrasi dengesinde liyakat temelli adımlar ile dengelenmelidir. 5442 İl İdaresi Kanunu kapsamında Kaymakam ve Valilerin konumları özellikle denetim noktasında yeniden belirlenmelidir.
 9. Kamuda kariyer meslekler ve uzmanlık sistemi yeniden düzenlenmeli, uzmanlık sistemi sayı ve isim olarak karmaşık halde olduğu için 657'de uzmanlık kısaca düzenlenerek detaylar için ortak bir yönetmelik çıkarılarak teknik düzenleme yapılmalıdır.
 10. Anayasa veya 657'de işçi, sözleşmeli, memur tanımı iş güvencesi kapsamında konsensüs ile yeniden tanımlanmalıdır. Asli ve sürekli işler ile yardımcı hizmetler konusu sınıflandırma ilkesinin bütünü ile yeniden düzeltilmelidir.
 11. Genel olarak kamuda 'sallabaşı al maaşı', 'benim memurum işini bilir', 'devleti sen mi kurtaracaksın', 'fazla çalışma iş senin üstüne kalır' 'devlete sırtını dayamak', 'devletten aylık Allah'tan sağlık', şeklinde ifadeler ile iş yapmama kültürünün hâkim olduğu sosyolojik ve sosyal psikoloji noktasında araştırmayı gerektiren bir örgüt kültürü hâkimdir. Bu yanlış kültürün ortadan kaldırılması için ilköğretimin, ortaöğrenim hatta okul öncesi ahlak eğitiminin dâhil olduğu kamu çalışanları kültürünün yenilenmesi noktasında uzun vadeli bir program kurgulanmalıdır.
 12. Terfi, atama, görevde yükselme işlemleri kariyer ilkesi gereği çok dikkatli yapılmalıdır. Çünkü idari hukuktan kaynaklı memur hakları neticesinde kamu çalışanlarının görevden alınması ve işten atılması çok zordur. Bu nedenle liyakatsiz atamaların önüne geçilmeli, somut örnek vermek gerekirse öğretmen veya imam olan bir kamu çalışanının il merkezinde İŞKUR müdürü olmasının önü mevzuat ile kapatılmalı ve İl müdürü olacak kişilerin ilgili alanda en

- az 10 yıl deneyim ve eğitim şartları yaygınlaştırılmalıdır,
13. Kapatılan TODAİE Kurumu Türkiye Enderun Kurumu olarak milli saikler ile yeniden kurulmalıdır. Burada TODAİE'nin kapatılmasında 1952'de o gün için (BM ve ABD etkisi) oluşturulan kurulun yapısına bakıldığında kurumun kapatılması mazur görülebilir. Ancak yine de TODAİE'nin yerine yerel dinamiklerden beslenen bir yapının kurulması gerekmektedir. Türkiye'nin içinde bulunduğu konjonktürde TODAİE için modern Enderun Okulu nitelermeleri zaten kullanılmaya başlanmıştır. (TODAİE, 2017).
14. Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu personel sisteminde önemli değişimler yaşanacaktır. Ama kamu personel sisteminde paradigmanın idealize edilen zihniyetin Anglo-Sakson (ABD, İngiltere) olduğu ama hukuk sisteminin (Fransa idare hukuku) Kıta Avrupa'sına dayandığı bir yapıda atılacak adımların bu ikili yapı göz önüne alınarak yapılmalıdır. Yada yukarıda bahsedildiği üzere Fransa, İngiltere veya ABD yerine yerel kültürümüzü, değerlerimizi eksen alan yeni bir sistem kurulmalıdır.
15. Stajyerlik sistemi yeniden kurgulanmalı, stajyerlikte süreler uzatılmalı, asaleten atamalarda sınav, mülakat, seminer gibi uygulamalar getirilmelidir.
16. Kamuda iş değerlendirme, iş analizi gibi teknik konuları bilen uzmanlar istihdam edilmelidir. Çünkü kamuda birçok karar ve işlemler teknik bilgi sahibi uzman yerine liyakatsiz veya uzman olmayan kişilerce alınmaktadır.
17. Birtakım politik kararlar planlı ve programlı şekilde alınmadığı önerilen politikalar düzenleyici etki analizi yapılmadan yasalaştığı için ortaya koyulan uygulamalar uzun vadede yeni soruları beraberinde getirmektedir. Örneğin kamuda kadın çalışanlar için sağlanan pozitif ayrımcılık onunla aynı yerde çalışan diğer mesai arkadaşlarına ek yük getirmektedir. Bu sistem ek yük altını girenler için ek ücret gibi uygulamalar ile yeniden düzenlenmesi gerekir.
18. Kamu personel mevzuatı, özlük hakları vb. konularda toplulaştırma yapılabilir. Bu şekilde kanunlara yapılan birbirinden anlamsız ilavelerin ve madde içerisi düzenlemelerin önüne geçilmiş olunur.
19. İŞKUR ve Mesleki Yeterlilik Kurumu yeni kurulacak Kamu İnsan Kaynakları Yönetim Başkanlığı veya Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Yönetim Ofisi ile ilişkilendirilmelidir. Böylelikle tüm kamu personel sisteminde eşgüdüm sağlanabilir.
20. Özellikle son 25 yılda Kamu yönetim reformu ve dolayısıyla kamu personel sistemi konusunda şura, sempozyum, rapor gibi çalışmalar yetersizdir. Bugün için eleştirdiğimiz yabancı uzman raporları ve yerli kurum raporları gibi çalışmaların olduğunu söylemek zordur. Çözüm için Üniversitelerin Kamu Yönetim bölümleri ve ilgili kuruluşlar yeni sistem noktasında şura, sempozyum, çalıştay ve kamuoyunun dolayısıyla siyasetin gündeminin dikkatini çekebilecek raporlar için görevlendirilmelidir.
21. Genellikle Türkiye'de akademi batı eksenli, ideolojik, vb. saikler ile kamu personel sistemini eleştirmekte ya da sistem hakkında suya sabuna dokunmayan çalışmalar ile konuya fazla dâhil olmayan bir görünüm çizmektedir. Bürokrasi ise siyaset ile olan ilişkisi ekseninde ikilem yaşamakta; siyasetçiler ise yerine göre keyfi uygulamalar ile sistemi yönlendirmektedir. Burada yapılması gereken, akademinin hakemlığıyle ve yönlendirmesiyle beraber siyasetçi ve bürokrasi dengesinde yeni bir kamu personel sisteminin kurgulanmasıdır.
- Kamu yönetiminin ana konularından kamu reformlarının en önemli ayağı olan kamu personel sistemini düzeltmeye yönelik

öneriler ve politikalar geliştirmek elbette ki çok kolay değildir. Zira 4 milyonu bulan kamu çalışanı, çok farklı ve dağılık mevzuat, 12 farklı sınıfa ayrılan ama alt birim olarak çok daha farklı kamu çalışanı, sendikalar, baskı grupları, siyasi beklentiler, Anayasa Mahkemesi'nin engelleri, kamu personel sistemindeki düzensizliğin kanıksandığı, değişime olan inancın zayıfladığı ve ülkenin konjonktürü gibi konularla ele alındığında bu yapıda reform yapmak, ideal politikalar ve sistem ortaya koyabilmek oldukça zordur. Örneğin 15 Temmuz darbe girişimi sonucu kamu personel sisteminden çıkarılan binlerce kişinin olduğu bir sistemde reform yapmak hem gerekli hem de meşakkatli olacaktır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Öz olarak Türkiye'nin kamu personel sistemi, çok karmaşık, sık değişen ve genellikle tepki politikaları ekseninde tasarlanmıştır. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e güçlü bir miras olarak kalamayan; tarihsel devlet birikiminden ziyade batılılaşma ekseninde değişerek kurumsallaşmaya çalışan; hukuksal olarak kıta Avrupası'ndan, dönemselsel olarak ABD ve İngiltere'den etkilenen; daha çok ücret eksenli değerlendirilen ve maliyeci bir bakış açısıyla uygulanmaya çalışılan değişken bir görünümündedir. Özellikle de içinde bulunduğumuz çağda bilişim teknolojilerindeki gelişim ile değişim hem kaçınılmazdır hem de gereklidir, ama görece değişim hızının düşük olduğu 1970'lerde de kamu personel sistemi çok revize edilmiştir. Dolayısıyla yaşanan sık değişimler kamu personel sisteminde geleneğin oluşumunu engellemiştir.

Kamu personel politikalarının bu halde olmasının sebepleri çalışma içinde maddeler halinde sayılmıştır. Fakat daha genel bir okumayla sebeplerini sayacak olursak; birincisi, kamu personel sisteminin daha iyi işlemesi için yapılabilecek olan ilk iş zihniyet dönüşümüdür. Ne kadar iyi yasa çıkarılırsa çıkarılsın işin aslı, personel yönetim sisteminde ve ülkedeki memurluk anlayışına yönelik zihniyet ve kültürde

değişimidir. İkincisi bugüne kadar kamu personel politikalarına yönelik birçok akademik çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmış ama genellikle içinde bu makalenin de olduğu çalışmalar, raporlar birbirini tekrarlamıştır. Derinlikli, sistemin tüm yönlerini ele alan çalışmaların, akademik tezlerin sayısı oldukça azdır. Türkiye'de yaklaşık olarak 4 milyonu bulan kamu çalışanını, tüm kamu yönetim sistemini ilgilendiren kamu personel yönetimi konusunda uzman sayısı bugün için bile ideal rakamlarda değildir.

Üçüncüsü, yeni kurulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kamu personel yönetiminde önemli adımlar atılmıştır. TODAİE kapatılmış, Devlet Personel Başkanlığı kapatılmış bunun yerine Cumhurbaşkanlığı İKY Ofisi kurulmuştur. Merkezi bir personel birimi şu an için yoktur ve kurulan ofisin bu boşluğu doldurup dolduramayacağı tartışmalıdır. Bu politika gözden geçirilmelidir.

Dördüncüsü ise maliyeci bir bakış açısına sahip olmakla eleştirilen personel yönetim sistemi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile de sürdürülüp sürdürülemeyeceği meselesidir. BÜMKO'nun yeni adıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatının Cumhurbaşkanlığı'na geçmesi bu eleştirinin devam etmemesi yönünde bir beklentiyi oluşturabilir. Ama Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin ve oluşturulacak yeni birimin doğru kurgulanmasıyla maliyeci bakış yerine gerçek anlamda insan kaynakları yönetimi uygulamaları da ortaya konularak daha iyi bir personel yönetim sistemi konusunda adımlar atılabilecektir.

Beşinci olarak başta akademisyenler, değerlendiriciler, politika yapımcılar, yazarken, değerlendirirken, politika yaparken doğal olarak ideolojik bakış açılarıyla, siyasi okuma biçimleriyle değerlendirmeler yapacaklar, politika metni yazacaklardır. Ama politika yaparken, metin yazarken, değerlendirme yaparken liyakat gibi asgari müştereklerde daha çok buluşmaları gerekmektedir. Altıncı olarak kadim yönetim tartışmalarından yönetim (bürokrasi) ve siyaset dengesi hep

korunmalıdır. Siyasetçi, bürokrasinin bilgisi ve tecrübesi dışına çıktığında çok ciddi problemler yaşanmış ama bürokraside sahip olduğu güç ve yetkiyi kendi çıkarları yönünde, demokrasiyi zedeleyerek kullandığında sistem tıkanmıştır. Bu nedenle siyaset ile bürokrasi denge mekanizması mutlaka kurulmalıdır. Yeni işbaşına gelen hükümet ile birlikte kurulan yeni ekip hızla politika yapmaya kalkıştığında bürokratik deneyimden yararlanmadığında, bürokratik oligarşiye tepki olarak iş yaptığında elde ettiği sonuç beklentilerin altında kalabilmektedir. Benzer şekilde yeni hükümet bürokrasiye teslim olarak ağır iş yaptığında bürokrasinin çıkarları ve hantallığı karşısında ezildiğinde yine sonuç hüsrana olabilmektedir. Bu paradoksun çözümü için bürokrasi ve siyasetin işbirliği içinde birlikte denge kurması gerekmektedir.

Son olarak pratik çözümler noktasında Devlet Personel Başkanlığı, Kamu İnsan Kaynakları Başkanlığı adı altında yeniden kurmak ya da Cumhurbaşkanlığı Kamu İnsan Kaynakları Ofisinin insan kaynakları yönetiminin fonksiyonları şeklinde örgütlenmek olmalıdır. İlgili kurumlar İş Analizi ve İnsan Kaynağı Planlaması Daire Başkanlığı, Kamu Eğitim Planlamaları Daire Başkanlığı, Kamu Kariyer Yönetim Daire Başkanlığı gibi bir örgütlenme biçimiyle kurgulanmalıdır. Kamunun insan kaynakları için bir çatı örgütünün olmaması bir holding yönetiminde insan kaynakları yönetimi biriminin olmaması gibi değerlendirilebilir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı İKY Ofisi daha fonksiyonel bir yapıya dönüştürülmelidir. Veyahut başta bahsedildiği gibi Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni kurulacak Kamu İnsan Kaynakları² Yönetim Başkanlığına tüm kamu personel politikasının yönetimi devredilmeli veya ilişkilendirilmelidir. Böylelikle kamu personel sistemi aynı Sosyal Güvenlik

Sisteminde (SGK)'da olduğu gibi tek elden yönetilebilecektir

ABD etkisiyle 1952 de aktör ağı olarak kurulmuş (Erçek, 2004) ve önemli bir işlev sağlamasa da kapatılan TODAİE, ABD etkisiyle 1952'de kurulduğu şekli yerine yerel bir birikim ve kültürel yapı ile Türkiye Enderun Kurumu adıyla bürokrasi okulu şeklinde yeniden kurulmalıdır. Bürokrasiye girişin serbest olduğu bu sistemde üst düzey bürokratlar, kaymakamlar, genel müdürler bu kurumdan geçerek yetiştirilmelidir. Bu çalışmanın ortak noktası ve bütün akademik çalışmaların sorun ve çözüm önerileri kısmında üzerinde birleştikleri kavramda liyakattir. Tüm çözüm önerilerinin ana unsuru liyakat olmalıdır.

Türkiye'nin ele alınan tarihsel süreçte yaşadığı tüm olumsuzluklara karşı kendi kamu personel sistemini kuracak, bürokratik sistemi, bilgi birikimi, yetişmiş elemanı vardır. Daha önce bu konuda devletin gerçekten hem akademiye hem de uygulamada (Mihçioğlu, 1987: 98) yetişmiş insanı olmama sorunu bugün için görece çözülmüş durumdadır. Halen KPSS ve kariyer meslek sınavları ile en kaliteli üniversite mezunları özel sektör yerine devleti tercih etmektedirler. Türkiye Cumhuriyeti, ilk yıllarında hep yabancı uzmanlara yazdırılan raporların daha iyisini yazabilecek uzmanlara tüm eksikliklere ve eleştirilere rağmen sahiptir. Bu noktada önerilebilecek iki yol vardır. Birinci yol, Türkiye'nin Türk İslam medeniyet birikiminden kalma, binlerce yıllık Selçuklu, Osmanlı Devlet geleneğinden kalma, Enderun Mekteplerine, Endülüs Medeniyeti'ne, Nizamiye Medreselerine kadar götürülebilecek birikimi üzerine kurulacak kamu personel sistemini oluşturmaktır. İkinci yol ise Türkiye'nin kapitalist, pozitivist eksende 200-300 yıldır batılılaşma adı altında batıya öykünmecî bir şekilde, klasik olarak hep yaptığı gibi -bugün için hala kuramadığı- kamu personel sistemini

² Aslında insana kaynak gören anlayış sürekli tartışılmaktadır. Bazı özel kurumlarda insan kaynakları yönetimi tanımlaması yerine insan kıymetleri yönetimi anlayışı tanımlamasını

kullanmaktadırlar. Orta vadede kamu yönetimi içinde insanın kaynak olduğu tanımlamayı da değiştirmek gerekmektedir.

aynı bakış açısı ve yöntemlerle devam ettirmeye, daha ziyade oluşturmaya çalışmasıdır. Çalışma kapsamında konunun genel olarak değerlendirilmesinin ardından; burada denenmemiş bir yol olarak, birinci yolun seçilmesi halinde ideal bir sistemin kurulabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

1. ACAR, A., Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 7, 5-13, 2002, SUSBED <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/840/792>, (22.11.2018)
2. AKGÜNER T., Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
3. ALBAYRAK, S., O., Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi, Memleket Siyaset Yönetim (MSY), Cilt 12, Sayı 27, Haziran 2017, ss. 1-18. <http://www.msydergi.com/uploads/dergi/e-233.pdf>, 11.11.2018
4. ALTAN, Y., Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C: 15, S: 1, ss. 423-439, 2010.
5. ALTUNOK, H., Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi, Yasama Dergisi, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2018/sayi38/sayi38_48-69.pdf, 12.11.2018
6. ANVER, T., Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Raporları Tablo ve Kısa Açıklamalar, https://www.academia.edu/25271256/Kamu_Y%C3%B0netimi_Reform_Raporlar%C4%B1_Tekin_AVANER, (e.t. 02.01.2019)
7. ARAP, S., K., Yerel Yönetimlerde Personel Sistemi Üzerine Bir Çözümleme, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 1, 2018
8. ASLAN, O., E., Kamu Personel Hukuku, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Yayınları, 2012.
9. ASLAN O., E., Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukunun Esnekliği, TODAİE Yayını, N:326, 2005.
10. ASLAN, O, E, vd. Merkezi Personel Hizmetleri Örgütlenmesi, TODAİE 2016.
11. AYKAÇ ,B., İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması, Nobel Yayınları, Ankara, 1999.
12. BENLİGİRAY, S., Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi Alanında Yapılan Lisansüstü Tezler ve Bu Tezlerde İncelenen Temaların Analizi: 1983-2008 Dönemi. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 4(1), 167-197, 2009.
13. BULUT, M., B., Kamu Sektörü Ve Özel Sektör İşletmelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamalarının Değerlendirilmesi (Kayseri İli Örneği), Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı: 33, ss, 175-191, 2012.
14. CANMAN, Doğan., Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE, 1995.
15. CANMAN, D., Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Personel Rejimi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 31, 3-9, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der31m1.pdf>, 1998. (01.12.2018)
16. ÇEVİK, H., H., DEMİRCİ, S., Kamu Politikası, Seçkin Yayınları, Ankara, 2012.

17. DEBROUX, P. Vd., "Japan, Korea and Taiwan: Issues and Trends in Human Resource Management", Eds. Chris Brewster and Wolfgang Mayrhofer, Handbook of Research on Comparative Human Resource Management, Edward Elgar Publishing, United Kingdom. 2012.
18. DEMİRCİ, A. G., 2010, "Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası," Toplum ve Demokrasi, 4 (8-9-10), Ocak-Aralık, ss. 143-168. No:2701, Eskişehir, 2012.
19. ERÇEK, M., Çeviri, Aktör Ağları ve Eksik/Öncül Kurumsallaşma: Türkiye'deki Mesleki Personel/İnsan Kaynakları Söyleminin Yeniden Kurgulanması. 1960-1999. Yönetim Araştırmaları Dergisi, 4(2), ss 129-195, 2004
20. ERKİN, V., Türkiye'de Personel Rejimini Geliştirmek Amacı İle Yapılan Çalışmaların Kronolojik Etüdü Ve Genel Değerlendirmesi. 1327 sayılı kanun açısından personel reformu sorunu, Ankara: Sevinç Matbaası, 1971
21. EROĞLU, O., 1923'ten Günümüze Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 12, Sayı 29, 2016.
22. EROĞLU, T., Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 12, ss. 225–233, 2010.
23. ERYILMAZ, B., Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul 2013.
24. ERYILMAZ, B., Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar, Umuttepe Yayınları, 2016.
25. FEDAİ, R., Kamu Personel Yönetimi Alanında Yaşanan Reform Pratiklerinin Amme İdaresi Dergisi Üzerinden Analizi Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 5, 2017.
26. GÜNAY, Ö. F., Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir, Turhan Kitabevi, Ankara 2005.
27. GÜRAN, S., Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1980.
28. GÜRAN, S., Türk Personel Hukukunda Seksenli Yıllar", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap Kamu Yönetimi, Ankara, 1990.
29. GÜLER, B., A., Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Yayınları, Ankara, 2005.
30. GÜLER, B., A., Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, 2003 <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/personelreform.pdf>, (21.11.218)
31. IŞIK, V., Endüstri İlişkilerinin Yeni Yüzü İnsan Kaynakları Yönetimi: Emeği Örgütsüzleştirme Stratejisi, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 11 / 3, ss. 147 – 176, 2009.
32. İLKİN, S., Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri, Yapı ve Kredi Bankası İstanbul, 1982.
33. İZCİ, F., YILDIZ, M., Ş., Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Temel Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 1/3, 2017.
34. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI, İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/done/m22/yil01/ss349m.htm>, 11.11.2018
35. KARA, B., Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C: 30 S: 2, s. 149-162., 2006.

36. KARADAĞ, Metin. Devlet Personel Başkanlığı: Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı. Amme İdaresi Dergisi, 33/1, 153-163, 2000.
37. KAYAR, Nihat. Kamu Personel Yönetimi. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2010.
38. KÖROĞLU, Ö., T., Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik Ve Memur Statüsü Türk İdare Dergisi, Sayı: 469, Aralık 2010.
39. KURTULMUŞ, N., Post Endüstriyel Dönüşüm Sürecinde Geleneksel Endüstri İlişkilerinde Kriz ve Yeni Arayışlar, Çimento İşveren Dergisi, C.9, S.6, ss. 3-18, 1995.
40. LASSWELL, H. D. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis, University of Maryland Press, Maryland.
41. MIHÇIOĞLU, C., Devlet personel dairesinin kuruluş yılları: anımsamalar, düşünceler, AÜ SBF Dergisi, 75-114. 1987
42. ONAR, S. S., AKIN, M., Yeni personel rejimi ve uygulaması. Amme idaresi Dergisi, 4/1, 1971, s. 109-118.
43. ÖKTEM, M., K., Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt, 25 Sayı 2 Haziran, 1992.
44. ÖNEN, M., KURNAZ, S., Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi Cilt 4, Sayı 8, 2017.
45. ÖZDEMİR, Y., Türkiye’deki İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma: İSO 500 Örneği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya 2010.
46. ÖZTÜRK, A., Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları, Sayıştay Dergisi, S: 42, ss. 3-19, 2001.
47. SAYAN, İ. Ö., Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64, ss 201-245. 2014. <http://dergipark.gov.tr/ausbf/issue/3077/42645>, (19.11.2018)
48. SAYAN, İ., Ö., ALTUNOK, H., Kamu Personel Politikaları, Gazi Kitapevi, (Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları İçinde ed. Babaoğlu, C., Akman, E.,) Ankara, 2018.
49. SABUNCUOĞLU, Z., İnsan Kaynakları Yönetimi, Aktüel Yayınevi, 2016.
50. SAYAN, İ., Ö., Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C: 71, No: 3, 2016, s.669-691, 2016.
51. ŞAYLAN, G., Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri, İstanbul: TESEV, 2000. http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/10/Kamu_Personel_Yonetiminden_Insan_Kaynaklari.pdf, (13.11.2018)
52. ŞERER, H., E., Türkiye’deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi, Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama, (Der: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı) Adres Yayınları, Ankara 2013, s.566-603.
53. T.C. 58. HÜKÜMET ACİL EYLEM PLANI, (AEP) <https://www.linux.org.tr/wp-content/uploads/2010/04/AcilEylemPlanı.pdf>, (21.11.2018)
54. TAŞ, İ., E., vd., 2004 Sonrası Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Yaşanan Değişiklikler, Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (KAYFOR 13 Bildiri Kitabı) <http://www.bingol.edu.tr/documents/bildiri%201.pdf>, (22.11.2018)
55. TODAİE, Lisansüstü Programlar Başvuru Broşürü, <https://www.memurlar.net/common/ne>

ws/documents/661942/5658e6464aa984e_ek.pdf, (14.01.2019)

56. TORTOP, N., Kamu Personel Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2005.
57. TUTUM, C., Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara 1979,
58. ÜSDİKEN, B., WASTI, S. A., Türkiye’de Akademik Bir İnceleme Alanı Olarak Personel Veya “İnsan Kaynakları” Yönetimi 1972-1999., Amme İdaresi Dergisi, 35/3, (1-37), 2002.
59. YAŞAMIŞ, F. D., Osmanlı Devlet Yönetimi Başlangıç Yılları. Türk İdare Dergisi, 2001, Sayı:432, 1-32.
60. YAYMAN, H., Türkiye’nin İdari Reform Tarihi, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
61. YILDIRIM, M., Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:11, S: 2, s. 353-380, 2013.
62. YILDIZ, G., Gelişimi Üzerinden İşlevsel Bir Kamu Personel Rejimi, ÇOMU Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, ss, 31-55, 2017
63. YILMAZÖZ, M., Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye Dergisi, Sayı 157, Temmuz-Aralık, 2009.
64. YÜKSEL Ö., İnsan Kaynakları Yönetimi, İkinci Baskı, Gazi Yayınları, Ankara, 1998.
65. 6111 Sayılı, Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 25 Şubat 2011 tarih 27857 Sayılı Resmi Gazete