

KALKINMA PLANLARINDA TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİ

TURKISH PUBLIC PERSONNEL REGIME IN DEVELOPMENT PLANS

Yrd.Doç.Dr.Yakup ALTAN*

ÖZET

Bu çalışma, kalkınma planları üzerinden Türk kamu personel rejimindeki dönüşümü ortaya koymayı amaçlamıştır. Kalkınma planları incelenirken içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Planlarda, Türk kamu personel rejiminin sorunları olarak; ücret eşitsizliği ve dengesizliği, istihdam problemleri, eğitim eksikliği, personel mevzuatının ihtiyaçları karşılayamaması, sendikal hakların yetersizliği, çalışma koşulları ve insan gücü planlamasındaki yetersizlikler öne çıkmıştır. Altıncı Plan'dan itibaren ise insan kaynakları yönetimine ilişkin yeni kavram ve uygulamaların kalkınma planı yazısına dâhil edildiği ve planlardaki söylemin kamu yönetimindeki yeni gelişmeler doğrultusunda değiştiği tespit edilmiştir.

ABSTRACT

This study aims to reveal the transformation of Turkish public personnel regime via development plans. Content analysis model has been used during study of development plans. In the plans, the problems of wages inequality and disparity, employment, lack of training, the personnel legislation's falling short of the needs, insufficiency of union rights, working conditions and inadequacy of human force planning come to the fore. It was ascertained that as from the Sixth Plan, new terms and applications related with human resources management were attached to literature of the development plan, and the discourse in the plans changed in accordance with new developments in public administration.

Kamu Yönetimi, Kamu Personel Rejimi, Kalkınma Planı, Memur, Personel Reformu, İnsan Kaynakları.
Public Administration, Public Personnel Regime, Development Plan, Official, Personnel Reform, Human Resources.

* Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

1. GİRİŞ

Devletin istihdam ettiği personelin çalıştırılma rejimi olarak ifade edilen kamu personel rejimi¹, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturur². Yönetim sistemi ve ona bağlı olarak şekillenen personel rejimi, toplumun geçirdiği değişimlerden doğrudan etkilenir. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu personel rejimi de Osmanlıdan günümüze sürekli bir değişim geçirmektedir³.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu yönetiminde ve ona bağlı olarak şekillenen kamu personel rejiminde, Osmanlı yönetiminin yapısal ve işlevsel temel özelliklerinin korunduğu görülmektedir. Yeni oluşturulmaya çalışılan personel rejiminde “liyakat”⁴ ve “kariyer” ilkeleri benimsenmiştir⁵. Bu dönemde kamu yönetimini ve personel rejimini yasalarla kurma ve geliştirme çabaları içine girilmiştir. Personel rejimi, anayasal ve yasal düzenlemelerle maaş ve ücretler, emeklilik, harcırah, işçilerin statüsü vb. açılardan dinamik bir dönem geçirmiş, bir dizi değişikliğe uğramıştır⁶. Bu kapsamda 1924 Anayasası’nın 23. maddesinde milletvekilliği ile memuriyetin bağdaşmayacağı hükmü getirilmiş, 93. maddesinde öngörülen, bütün memurların nitelikleri, hakları ve görevleri, maaş ve ödenekleri, atama ve işten çıkarılmaları ile görevde yükselmelerinin özel bir kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince de 1926 yılında 788 sayılı Memurın Kanunu⁷ çıkarılmıştır. 788 sayılı Kanun, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli olan bazı temel ilkeleri ortaya koyması bakımından, ileri sayılabilecek bir kanundur⁸. Yine, memurların maaşlarının düzenlenmesine yönelik olarak 1927’de 1108 sayılı Maaş Kanunu⁹ ve aynı

¹ Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara 2005, s. 1.

² A. Doğan CANMAN, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1995, s. 251.

³ Cumhuriyet dönemi öncesi Türk kamu personel rejimiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Muzaffer SENCER, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, Haziran 1984, s. 21-44; Bilal ERYILMAZ, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul 1992; Roderic H. DAVISON, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform 1856-1876**, C: 1, (Çev. Osman Akınhay), Papyrus Yayınları, İstanbul 1997; Ali AKYILDIZ, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, Eren Yayınları, İstanbul 1993; İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 2. b., Cedit Neşriyat, Ankara 2008; Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayınları, Ankara 1974; Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform**, Çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994; Carter V. FINDLEY, **Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1996.

⁴ Türk kamu personel rejiminde liyakat ilkesine geçiş 1856 tarihli Islahat Fermanı’yla başlamış, 1876 Anayasası ile de anayasal kural haline getirilmiştir. Bkz. Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 157-159.

⁵ Cahit TUTUM, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1979, s.15.

⁶ M. Kemal ÖKTEM, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, Haziran 1992, s. 86.

⁷ 31.3.1926 tarih ve 788 sayılı Memurın Kanunu, **Düstur**, 3. Tertib, Cilt 7, s. 667-682.

⁸ Tayfun AKGÜNER, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul 2001, s. 14.

⁹ 2.7.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu, **Düstur**, 3. Tertib, Cilt 8, s. 855-859.

konuyu düzenlemek üzere 1929 yılında 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun¹⁰ çıkarılmıştır. 1939 yılında 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun¹¹ ile 1929 tarihli Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Ancak, Cumhuriyetin kuruluşu sonrasında özverilere dayalı olarak yürütülmeye çalışılan yeniden yapılanma ve sanayileşme dönemi, henüz bu dönem tamamlanmadan gelen II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki ekonomik ve mali sıkıntılar, diğer alanlardaki gelişmeleri olduğu gibi personel rejimimizi de etkilemiş ve istikrar kazanmasına engel olmuştur¹². Cumhuriyet'in ilanından 1950'ye kadar geçen dönemde memurluk, devletin yeniden inşası ve inkılapların yürütülmesinde üstlendiği rol sebebiyle hukuk yönünden güvenceli, ekonomik açıdan çekici, kendi içinde disiplinli, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından kıdeme dayalı, şekilci, kuralcı ve yavaş işleyen bir görünüm taşımaktadır¹³.

788 sayılı Memurın Kanunu ile oluşturulan rejim, 1965 yılına kadar devam etmiştir. 1961 Anayasası'nın 117. maddesinde öngörülen, memurların nitelikleri, atanmaları, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu¹⁴ çıkarılmıştır. Güçlü bir memur güvencesi sistemi kuran 657 sayılı yasa, tüm hükümleriyle ancak beş yıl sonra yürürlüğe girebilmiştir¹⁵.

1961 Anayasası'nın asli ve sürekli görevlerin "memurlar" eliyle görüleceğini temel ilke olarak benimsemesi, 657 sayılı Yasa'da da temel istihdam biçimi olarak memurluğun kabul edilmesine sebep olmuştur. Memurluk dışındaki diğer statüler¹⁶ ise istisnai istihdam biçimleri olarak tespit edilmiştir¹⁷.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, uygulanmaya başladığı tarihten günümüze kadar yoğun şekilde eleştirilmiş¹⁸, birçok değişikliğe uğramış, özgün metni neredeyse ortadan kalkmış ve bütünlüğü bozulmuştur.

¹⁰ 30.6.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, **Düştur**, 3. Tertib, Cilt 10, s. 629-634.

¹¹ 8.7.1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun, **Düştur**, 3. Tertib, Cilt 20, s. 657-761.

¹² İhsan SULHUN, "Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)", **TODAİE- KAYA Projesi Alt Raporu**, 1989.

¹³ TUTUM, a.g.e., s. 17.

¹⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kabul Tarihi 14.7.1965, 23.7.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmî Gazete.

¹⁵ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, büyük bir dirençle karşılanmış, 1327 sayılı Kanunla yaklaşık yarısı değiştirilerek, 1970 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bkz. AKGÜNER, a. g. e., s. 17.

¹⁶ 657 sayılı DMK'nın ilk halinde istihdam biçimleri olarak memur, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel tarif edilirken, 1974 yılında yapılan değişiklik ile bu günkü istihdam biçimleri olan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi düzenlemesi yapılmıştır.

¹⁷ ASLAN, a. g. e., s. 280-281.

¹⁸ 657 sayılı yasaya yöneltilen eleştirilerle ilgili olarak bkz. Nuri TORTOP, B. AYKAÇ, H. YAYMAN, M. A. ÖZER, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007, s. 528-533.

Maddelerinin dörtte üçü değişikliğe uğrayan Kanun, üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan kendine özgü bir düzenleme haline gelmiştir¹⁹.

Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar geçen sürede kamu kurum ve kuruluşlarında meydana gelen yapısal değişiklikler, kamu hizmetlerindeki genişleme eğilimi ve kırsal alanlara kadar kamu hizmetlerinin götürülmesi çalışmaları, yönetim sisteminin ve onun bir parçası olan personel rejiminin yetersizliklerini ortaya koymuştur. Yapılan yasal düzenlemeler bu yetersizliklere çözüm getirememiştir. Yasal düzenleme çalışmalarının yanı sıra yerli ve yabancı pek çok kuruluş ve uzmana Türk yönetim sistemi ve personel rejiminin problemleriyle ilgili olarak raporlar da hazırlanmıştır²⁰. Sözü edilen çalışmalar daha çok denkleştirme, dağılmış bir sistemi birleştirme ve daha işlevsel hale dönüştürme niteliği taşımaktadır. Tüm bu çabalar personel rejimini sağlıklı şekilde düzenlemek yerine karmaşık ve içinden çıkılmaz bir yapı haline dönüştürmüştür²¹. Günümüzde de personel rejiminin daha akılcı ve işler hale getirilmesiyle ilgili çalışmalar devam etmektedir²².

¹⁹ Gencay ŞAYLAN, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri**, TESEV Yayınları, İstanbul 2000, s. 34.

²⁰ Planlı dönem öncesi ve sonrasında hazırlatılan yerli ve yabancı uzman raporlarının bir bölümünde genel olarak Türk yönetim sisteminin bir değerlendirmesi yapılırken, bir bölümünde de özel olarak personel rejimi ve problemleri ele alınmıştır. Bu raporlardan bazıları şunlardır: DORR Raporu olarak bilinen Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki (1933); THORNBURG Raporu olarak bilinen Türkiye Nasıl Yükselir isimli rapor (1949); NEUMARK Raporu olarak bilinen Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor (1949); BARKER Raporu olarak bilinen Kalkınma Planı İçin Tahvil ve Tavsiyeler (1951); MARTIN- CUSH Raporu olarak bilinen Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor (1951); GRUBER Raporu olarak bilinen İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor (1952); Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkındaki GIYAS AKDENİZ Raporu (1952); HANSON Raporu olarak bilinen Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi Murakabesi (1954); CHAILLEUX-DANTELL Raporu olarak bilinen Türkiye Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma (1959); İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961); 1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanarak dönemin hükümetine sunulan Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (1962); MOOK Raporu olarak bilinen Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform (1962); FISHER Raporu olarak bilinen Türk Personel Sistemi (1962); PODOL Raporu olarak bilinen Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi ismiyle yayınlanan rapor (1963); Gösterdiği ilkelerle Devlet Memurları Kanunu' na da ışık tutan MEHTAP-Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (1962); İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1971); KAYA- Kamu Yönetimi Araştırması (1991); Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi (2004). Raporlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hüseyin YAYMAN, **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.

²¹ Doğan CANMAN, "Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 3, 1992, s. 3.

²² Bu çalışmalardan sonuncusu, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümet Programlarında ve Acil Eylem Planında öngörülen "Kamu Yönetimi Reformu" içinde yer alan üç temel kanundan (Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetim Kanunları ve Kamu Personeli Kanunu) biri olan ve yürürlüğe girdiğinde 657 sayılı DMK' nun yerini alacak olan Kamu Personeli Kanunu taslağıdır. "Kamu Yönetimi Reformu" nun üçüncü ayağı olarak düşünülen Kamu Personeli Kanunu taslağı (sonuncusu 14.10.2005 tarihli), uzunca bir süreden beri tartışılmaktadır. 134 madde, 26 geçici madde, Memur Kadroları ve Sözleşmeli Personel Pozisyonlarının Standart unvanlarını içeren 2 liste ve 7 "temel görev ücreti cetveli"nden

Bu çalışmada, Türk kamu personel rejiminin genel seyri, 1963'ten günümüze devletin en önemli politik belgeleri arasında yer alan Kalkınma Planları üzerinden incelenmektedir. Dokuz kalkınma planı içerik analizi yöntemiyle analiz edilmekte, 1963-2013 yılları arasındaki kamu personeline ilişkin sorun alanları ve bakış açısı değişiklikleri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

2. KALKINMA PLANLARINDA KAMU PERSONELİ

Türkiye, 1961 Anayasası ile yeni bir planlı kalkınma dönemine girmiş, bu bağlamda hazırlanan ilk kalkınma planı Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı adıyla 1963-1967 yıllarını kapsayacak şekilde yürürlüğe konulmuştur. Planlı kalkınma süreci birkaç yıl kesintiye uğramasına rağmen günümüze kadar devam etmiştir²³.

Sayısı dokuz ulaşan kalkınma planlarında kamu personel rejimiyle ilgili değerlendirme ve tespitler de yapılmış, problemlerin çözümüne yönelik kısa ve uzun vadeli hedefler tayin edilmiştir.

2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

1963-1967 yıllarını kapsayan ve perspektif bir plan niteliği taşıyan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda personel rejimiyle ilgili ayrı ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmamış, genel değerlendirmelere yer verilmiştir. Plan'da kamu kesiminde çalışan memurların gelir düzeylerine değinilerek, memurların gelir dağılımından aldıkları payların 1950-1960 dönemleri arasında önemli ölçüde düşüş eğilimi gösterdiği ifade edilmiştir²⁴.

Nitelikli personel istihdamının önemine vurgu yapılarak, üst kademe personel ücretlerinin düşük olması sebebiyle personel kayıpları yaşandığı belirtilmiştir²⁵. Bu durum Plan'ın III. Bölümünde "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Düzenlenmesi" başlığı altında yeniden ele alınmış, ücret ve personel mevzuatına ilişkin yetersizliklerin yanısıra personel alımında da kayırmacılığa varan uygulamalar olduğu vurgulanmıştır²⁶. Ayrıca Plan'da, sağlık ve tarım gibi bazı alanlarda teknik personel ihtiyacının yüksek olduğu, bu eksikliğin giderilmesi için çalışmalar yapılacağı dile getirilmiştir²⁷.

oluşan Kanun Taslağı, kamu personel rejimimizle ilgili önemli ve köklü değişiklikler içermektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından hazırlanan taslak, çalışan kesimin önemli ölçüde tepkisiyle karşılaşmış, her yasama döneminin başında meclis gündemine getirileceği ifade edilmesine rağmen henüz yasalaşamamıştır.

²³ Planlı kalkınma süreciyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Muzaffer SENCER, "Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 25-55.

²⁴ I. BYKP, 1963-1967, s. 49, 51.

²⁵ I. BYKP, 1963-1967, s. 77.

²⁶ I. BYKP, 1963-1967, s. 89.

²⁷ I. BYKP, 1963-1967, s. 187, 406, 408, 457, 467.

2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk plandan farklı olarak kamu sektöründe çalışan personele daha fazla yer verilmiştir. Plan'da, insangücü eğitiminin belirli bir yoğunlukta sağlanamaması, insangücü kullanılmasındaki görev ve yetki karışımı ve organizasyon bozuklukları gibi sebeplerle personel rejiminin yetersiz olduğu tespiti yapılmıştır²⁸. Memurlara uygulanan ücret politikasının yetersiz ve adaletsiz olduğu vurgulanarak, memurların işçilere oranla daha az ücretle çalıştıkları ve bu durumun düzeltilmesi için gerekli çalışmaların başlatılacağı belirtilmiştir²⁹. Ancak ücret dengesizliğinin ne şekilde giderileceğine ilişkin bir yöntem tarif edilmemiştir.

Kamu sektöründe teknik işlerde çalışan personel ihtiyacı bu plan döneminde de sürmekte; personelin eğitim düzeyinin düşük olduğu, yöneticilerin de çok azının yönetim konusunda özel eğitim aldığı ifade edilmektedir³⁰.

Bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak, her kuruluştaki organizasyon piramidinin yeniden düzenleneceği; kuruluşlardaki insangücü fazlalıklarının nakiller, yeniden eğitime ve yeni açılacak iş alanlarına devirlerle giderileceği; insangücü açıklarını kapatmak ve insangücünün niteliğini yükseltmek için hizmet içi eğitim programlarının hazırlanacağı; üst düzey yöneticilik kademelerine atanacak kimselerde liyakat aranacağı; insangücünün bölgelerarası dengesizliğini gidermek amacıyla mahrumiyet bölgeleri için teşvik edici özel ücret düzenlemeleri yapılacağı belirtilmiştir³¹.

Plan'da, 1965 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurları Kanunu ile kamu personeline sosyal hizmetler açısından yeni olanaklar getirildiği söylenmekle birlikte, Kanun'un Türkiye'nin insangücü politikasına pek uymadığı vurgulanmaktadır³². 1965 yılında yürürlüğe giren Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile de işçi niteliğinde olmayan kamu görevlilerine sendika kurma hakkı tanındığı ifade edilmektedir³³.

Plan'da, kamu personelinin eğitimine fazlaca önem verilerek, özellikle üst düzey kamu görevlilerinin mezuniyet sonrası eğitimleri amacıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü ile Devlet Personel Dairesi'nin işbirliğinde eğitim programları düzenleneceği belirtilmiştir³⁴.

2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda daha önceki dönemlerde yapılan yasal düzenleme çalışmalarlarıyla kamu kesiminde çalışanların çalışma

²⁸ II. BYKP, 1968-1972, s. 147.

²⁹ II. BYKP, 1968-1972, s. 140.

³⁰ II. BYKP, 1968-1972, s. 147-148.

³¹ II. BYKP, 1968-1972, s. 157.

³² II. BYKP, 1968-1972, s. 136.

³³ II. BYKP, 1968-1972, s. 138.

³⁴ II. BYKP, 1968-1972, s. 186.

şartlarında önemli yasal gelişmeler kaydedildiği vurgulanarak, toplu sözleşme ve grev kurumlarının çalışma hayatına girmesinin bu alandaki önemli gelişmeler oldukları değerlendirilmektedir³⁵. Ancak Plan'ın, "Türk Toplumunun Temel Sorunları"nın belirtildiği kısmının "Kamu Yönetimi Sorunu" başlığı altında, sayıca yüksekliğine rağmen kamu personelinin gerekli niteliklerden yoksun ve personelin ülke düzeyine dağılımının da dengesiz olduğu tespiti yapılmaktadır³⁶.

Plan'da, KİT'lerde ortak bir ücret politikası uygulanmasına ilişkin esasları belirlemek, özendirici ücret sistemleri geliştirmek ve izlemek amacıyla "Kamu Kesimi Endüstriyel İlişkiler Birimi" adıyla bir birimin oluşturulacağı³⁷; teknik yardım programlarından üst düzeyde yararlanmak amacıyla Devlet Lisan Kursu'nun, Devlet Yabancı Dil Eğitim Merkezi haline dönüştürüleceği³⁸ öngörülmektedir.

İkinci Plan'da olduğu gibi Üçüncü Plan'da da kamu görevlilerinin eğitimine yer verilerek, yöneticilere yönelik hizmet içi eğitim programlarının TODAİE'nin öncülüğünde sürdürüleceği belirtilmektedir³⁹.

Plan'da Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle meslek, sınav, liyakat, ücret konularında ve özlük işlerinde yenilikler getirilmişse de, geçmiş uygulamalardan biriken sorunlar sebebiyle istenen düzeyde başarının yakalanamadığı ifade edilmektedir⁴⁰.

Plan'ın kamu personel rejimi açısından dikkate değer bir başka vurgusu da personel reformu konusundadır. Üçüncü Plan'ın son bölümünde, tüm kamu kuruluşlarını kapsayan, kamu görev, kadro ve personelinin bir bütün olarak ele alan bir reform yapılacağı ifade edilmekte ve yapılacak olan bu reformla kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine önem verileceği, kamu yönetiminin kendi kendini sürekli ve sistemli biçimde geliştirip, yenileyecek bir düzene kavuşturulması yönünde düzenlemeler yapılacağı vurgulanmaktadır⁴¹.

2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk olarak kamu personelinin mevcut durumuyla ilgili tespitler yapılmaktadır. Plan'ın birinci kesimini oluşturan "Üçüncü Plan Döneminde Ekonomik ve Toplumsal Gelişmeler" başlığı altında yapılan tespitlere göre, nitelikli teknik eleman eksikliği sürmekte, çalışanlara ödenen ücretler düşük olduğundan sürekli olarak teknik personel kaybı yaşanmakta, kamu kuruluşlarındaki işçi-memur ayırımı sorunu devam etmekte⁴²; eşit işe eşit ücret ilkesi gereğince

³⁵ III. BYKP, 1973-1977, s. 80.

³⁶ III. BYKP, 1973-1977, s. 81, 117, 698.

³⁷ III. BYKP, 1973-1977, s. 680.

³⁸ III. BYKP, 1973-1977, s. 692.

³⁹ III. BYKP, 1973-1977, s. 779.

⁴⁰ III. BYKP, 1973-1977, s. 915-916.

⁴¹ III. BYKP, 1973-1977, s. 997.

⁴² IV. BYKP, 1979-1983, s. 136.

uygulanamamakta⁴³; önceki Plan döneminde KİT'lere gereğinden fazla eleman alımı yapıldığı belirtilmekte⁴⁴; memurların sendikal özgürlüklerden yoksun olmaları sebebiyle reel ücretler bakımından işçilere oranla daha geride kaldıkları vurgulanmakta⁴⁵; bazı teknik personelin de sayıca yetersiz olduğu ve dengesiz dağıldığı ifade edilmektedir⁴⁶.

Plan'ın ikinci kesimini oluşturan "Ekonomik ve Toplumsal Hedefler ve Politikalar" başlığı altında ise personel rejimiyle ilgili hedeflere yer verilmektedir. Bu kapsamda kamu yönetiminde iş verimini ve etkinliğini artırıcı, gelir dengesizliğini giderici bir personel ve gelir politikası izleneceği⁴⁷; işçilerle kamu görevlilerinin ekonomik ve sosyal haklarına ilişkin yasal düzenlemeler arasındaki farklılığın giderilmesi yönünde girişimde bulunulacağı; memurların ve emeklilerin yaşam koşullarının iyileştirileceği⁴⁸; kamu yönetiminin etkin ve ekonomik bir işlerliğe kavuşturulması için personel rejiminin yeniden gözden geçirileceği; kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ve yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kuralların uygulanacağı; işçi-memur ayırımı sorunu, ücret sistemi ve çalışma koşullarının "çalışanların bütünlüğü" ve "emeğin eşit değerlendirilmesi" ilkeleri göz önünde tutularak çözümleneceği; kamu personeli sayısının gereksiz yere artmasının önlenerek, kamu kuruluşları arasında hizmet gereklerine göre personel kaydırılması yapılacağı; kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim uygulamaları konusunda eğitilmeleri için başta Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü olmak üzere eğitim kuruluşlarından yararlanılacağı⁴⁹; tüm personelin aynı statü altında çalışmasına olanak sağlayacak ve yetişkin personelin özel kesime kaymasını önleyecek, eşit işe eşit ücret öngören, 657 sayılı DMK'nın yerini alacak yeni bir personel yasası hazırlama çalışmalarının en kısa sürede tamamlanacağı⁵⁰ ifade edilmektedir. Belirlenen hedeflerin bir bölümü Plan'ın, "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Temel Hedefleri ve Stratejisi" başlıklı son bölümünde de tekrarlanmaktadır⁵¹.

2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personeline çok fazla yer ayrılmamış, değerlendirmeler genellikle istihdam politikası, kamu tüketim harcamaları dengesinin korunması, kamu personelinin eğitimi ile personel ve ücret sisteminin günün şartlarına uyarlanması üzerinde yoğunlaşmıştır. Plan'da istihdam politikası ile ilgili olarak, verimsiz personel istihdamından kaçınılacağı, nitelikli istihdamın ise artırılacağı

⁴³ IV. BYKP, 1979-1983, s. 37.

⁴⁴ IV. BYKP, 1979-1983, s. 126.

⁴⁵ IV. BYKP, 1979-1983, s. 136.

⁴⁶ IV. BYKP, 1979-1983, s. 144.

⁴⁷ IV. BYKP, 1979-1983, s. 266.

⁴⁸ IV. BYKP, 1979-1983, s. 283.

⁴⁹ IV. BYKP, 1979-1983, s. 301.

⁵⁰ IV. BYKP, 1979-1983, s. 313.

⁵¹ Bkz. IV. BYKP, 1979-1983, s. 658- 668.

belirtilmektedir⁵². Ayrıca Beşinci Plan'da, KİT personel rejiminin farklı kuruluşlarda çalışan tüm personelin aynı statü altında çalışmalarına imkân sağlayacak şekilde yeniden düzenleneceği⁵³; nitelikli teknik personel istihdamının esas alınacağı⁵⁴; kamu hizmetlerinde ve yönetiminde verimliliği artırmak amacı ile kamu görevlileri için eğitim programları düzenleneceği⁵⁵; yerel yönetim, işletme ve birliklerinin nitelikli personel istihdam edebilmelerinin sağlanacağı⁵⁶ vurgulanmaktadır.

Son olarak Plan'ın "Kurumsal ve İdari Düzenlemeler" başlıklı beşinci bölümünde belirtilen "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi" ne ilişkin ilkeler ve politikalar arasında personel rejimine ilişkin genel ilkeler belirlenmektedir. Buna göre, personel ve ücret sistemi günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, nitelikli personel istihdamına olanak verecek şekilde yeniden düzenlenecek; kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacak ve buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirilecek; personelin her kademedeki görev, yetki ve sorumlulukları da açıkça belirlenecektir⁵⁷.

2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Kamu personel rejimiyle ilgili olarak Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan bilgiler bir önceki Plan ile büyük ölçüde uyumdadır. Plan'da nitelikli personel istihdamına önem verilmekte⁵⁸; KİT personel rejiminin nitelikli kadroların oluşturulmasına olanak sağlayacak biçimde düzenleneceği⁵⁹; kamu kurumlarında iş tanımları, iş değerlendirmeleri ve liyakate dayalı ücret sistemlerini kapsayan bir insangücü planlaması sistemi oluşturulacağı⁶⁰; hizmetiçi eğitim çalışmalarına devam edileceği⁶¹; kalkınmada öncelikli yörelerde nitelikli elemanların istihdamı, ücret ve çalışma şartlarında iyileştirmeler yapılacağı⁶²; yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu olarak insangücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri norm kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmaların yapılacağı⁶³; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikasının uygulanacağı, dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirileceği⁶⁴ ifade edilmektedir.

⁵² V. BYKP, 1985-1989, s. 2,34, 189.

⁵³ V. BYKP, 1985-1989, s. 36.

⁵⁴ V. BYKP, 1985-1989, s. 120.

⁵⁵ V. BYKP, 1985-1989, s. 144.

⁵⁶ V. BYKP, 1985-1989, s. 169.

⁵⁷ V. BYKP, 1985-1989, s. 173.

⁵⁸ VI. BYKP, 1990-1994, s. 30, 33, 34, 164.

⁵⁹ VI. BYKP, 1990-1994, s. 35.

⁶⁰ VI. BYKP, 1990-1994, s. 301, 345.

⁶¹ VI. BYKP, 1990-1994, s. 301.

⁶² VI. BYKP, 1990-1994, s. 302, 319.

⁶³ VI. BYKP, 1990-1994, s. 321.

⁶⁴ VI. BYKP, 1990-1994, s. 326, 360.

2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personel rejimi ile ilgili değerlendirmelere daha önceki planlara oranla daha fazla yer verilmiştir. İlk olarak, kamu tüketim harcamaları içinde önemli bir yer tutan personel harcamalarının kontrol altına alınması doğrultusunda kamu kesiminde yeni personel alımının durdurulduğu, geçici ve mevsimlik işçilerin istihdam sürelerine sınırlama getirildiği⁶⁵ tespiti yapılmakta, ayrıca personel ve faiz harcamalarındaki artış sebebiyle kamu harcamalarının arttığı⁶⁶ belirtilmektedir.

Plan'da kamu görevlilerine sendikal hakların tanınmasına ilişkin yasa tasarılarının meclis gündeminde olduğu⁶⁷; kamudaki aşırı ve dengesiz istihdamın azaltılmasına çalışılacağı⁶⁸; kamu yönetimi reformu çerçevesinde kamu istihdamındaki karmaşayı sona erdirecek mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı⁶⁹ ifade edilmektedir.

Yedinci Plan'da kamu kesimi çalışanlarının ücretleri arasındaki farklılık sorununa ayrıca yer verilmiş, "Temel Yapısal Değişim Projeleri" altında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" hedeflenmiştir. Bu kapsamda kamu personeli arasında ücret, ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar açısından dengenin sağlanması için mevzuatta kodifikasyonu sağlayacak yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulacağı⁷⁰; kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanacağı; kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insangücü planlaması yapılacağı; etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadro çalışmalarının yapılacağı; devletin standart dışı çalışma biçimlerini kullanmasına olanak tanınacağı; yönetici sınıfta yer alacak devlet memurlarının üst düzey eğitimden geçirileceği; performans ile ücretler arasında ilişki kurulacağı⁷¹; Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın da günün koşullarına göre yeniden düzenleneceği⁷² vurgulanmaktadır.

Plan'da, belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılacak olan hukuki ve kurumsal düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu düzenlemeler, kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yürürlükten kaldırılması; 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Üniversite Öğretim Üyeleri ve Yardımcıları Kanunu ve Kamu İktisadi

⁶⁵ VII. BYKP, 1996-2000, s. 5-6.

⁶⁶ VII. BYKP, 1996-2000, s. 9.

⁶⁷ VII. BYKP, 1996-2000, s. 51, 56.

⁶⁸ VII. BYKP, 1996-2000, s. 54.

⁶⁹ VII. BYKP, 1996-2000, s. 56.

⁷⁰ VII. BYKP, 1996-2000, s. 117, 118, 119, 121.

⁷¹ VII. BYKP, 1996-2000, s. 119.

⁷² VII. BYKP, 1996-2000, s. 120.

Teşebbüslerine İlişkin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde yer alan mali ve sosyal hak ve yardımların ayıklanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin tek ve ortak bir kanunda yer alması; kamu kurumlarında rasyonel üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yeni personel rejiminde ayrı bir sınıfın oluşturulması; üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının özel olarak düzenlenmesi; memurlar ile işçiler arasındaki ayrımın yapılabilmesi amacıyla Anayasa'nın 51, 53 ve 128'inci maddelerinde değişiklik yapılması; memurların örgütlenme hakkından tam anlamıyla yararlanabilmeleri için gerekli yasal düzenlemelerin tamamlanmasıdır⁷³.

Plan'da yerel yönetim personeline ilişkin değerlendirmelere de yer verilmekte, yerel yönetimlerde insangücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaca uygun nitelikli personel istihdamını temin etmek için norm kadro çalışmalarının yapılacağı ve belediyelerin yürütme organlarındaki sorumlu mevkilerde profesyonel yöneticilerin istihdamını sağlayacak düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmektedir⁷⁴.

Son olarak Yedinci Plan'da istihdam fazlasının azaltılacağı⁷⁵ ve kamuya zorunlu haller dışında personel alınmayacağı, personel ihtiyacının kuruluşlar arası nakil yoluyla karşılanmasına gidileceği, geçici işçi uygulamasının disipline edileceği⁷⁶ vurgusu yapılmaktadır.

2.8. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı başlığı ile yayımlanan Plan'da ilk olarak kamu personel rejiminin mevcut durumu irdelenerek genel değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışma hayatının değerlendirildiği bölümde sorun alanları olarak, devlet memuriyetine merkezi sınavla giriş uygulamasının 1999 yılında başlatıldığı, ancak kamu istihdamındaki karmaşayı ve ücret adaletsizliğini giderecek devlet personel rejimi reformunun gerçekleştirilemediği; Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun çıkarılmadığı; bazı bakanlıklarda norm kadro çalışmalarında önemli gelişmeler sağlandığı ancak bu çalışmaların yaygınlaştırılmadığı⁷⁷ ifade edilmektedir.

Belirtilen sorunların çözümüne ilişkin yapılacak düzenlemeler, Plan'da "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" başlığı altında sıralanmıştır. Buna göre, kamu personel sisteminde mevcut aksaklıkların giderilmesi öncelikli gündem maddesi yapılarak, norm kadro çalışmaları ve devlet personel rejimi reformunun tamamlanacağı⁷⁸ ifade edilmektedir. Plan'a göre, bu reformun ana başlıkları, norm kadrolara ve objektif seçme

⁷³ VII. BYKP, 1996-2000, s. 121.

⁷⁴ VII. BYKP, 1996-2000, s. 131.

⁷⁵ VII. BYKP, 1996-2000, s. 169.

⁷⁶ VII. BYKP, 1996-2000, s. 195.

⁷⁷ VIII. BYKP, 2001-2005, s. 104-105.

⁷⁸ VIII. BYKP, 2001-2005, s. 107.

kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenmesi; kariyer ve liyakat esas alınarak karmaşık ücret sisteminden vazgeçilmesi, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi; sendikal hakların geliştirilmesi; tüm kamu kuruluşlarının norm kadrolarının tespit edilerek, kadro veya pozisyon ihdaslarının buna göre yapılması; kadroların belirli bölgelerde yığılmasının önlenmesi; Anayasanın 128. maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek, bu maddenin yeniden düzenlenmesi ve ücret sisteminin bu düzenlemeye göre yeniden oluşturulması; memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilerek, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi; kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 sayılı Üniversite Öğretim Üyeleri ve Yardımcıları Kanunu ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde ve diğer teşkilat kanunlarında yer alan mali ve sosyal hak ve yardımların ayıklanarak, tüm kamu kurumlarının ücret rejiminin ve istihdamla ilgili diğer hususların tek bir kanunda toplanması; memurlar ile diğer kamu görevlileri arasındaki ayrımın tam olarak yapılabilmesi amacıyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin açık ve net olarak tanımlanması; memurların örgütlenme hakkından etkin bir şekilde yararlanabilmeleri için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması; yerel yönetimlerin personel yapısının yeniden düzenlenmesi ve norm kadro çalışmalarının yapılması; personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması; çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme geçilmesi; yetki devri, esneklik, hesap verme sorumluluğu ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesidir⁷⁹.

2. 9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın başlangıcında "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri" belirlenmiş, "Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması" için "Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" amaçlanmıştır. Plan'da, kamu kurum ve kuruluşlarında etkili insan kaynakları planlaması yapılamadığı; kamu personelinin yeterli düzeyde hizmet içi eğitime tabi tutulmadığı; görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliğinin kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilediği; kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağıldığı ve personel yetersizliği sorunlarının sürdüğü, kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmediği tespitleri yapılmaktadır⁸⁰.

Belirtilen sorunlara çözüm bulmak amacıyla kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımının önleneceği, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılacağı; etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacağı; personel değerlendirme sisteminin gözden

⁷⁹ VIII. BYKP, 2001-2005, s. 191-199.

⁸⁰ IX. KP, 2007-2013, s. 51.

geçirilerek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirileceği; kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığının geliştirileceği; uzman kamu personelinin farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine olanak tanıyacak esnek çalışma modellerinin benimseneceği ifade edilmektedir⁸¹.

Ayrıca Plan'da kamu personel rejiminin sorunlarına çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışmaların sürdürüldüğü de belirtilmektedir⁸².

3. SONUÇ

Kalkınma planlarında kamu personel rejimi ile ilgili olarak ücret, personel istihdamı, eğitim, personel mevzuatında değişim, sendikal haklar, çalışma şartları ve insangücü planlaması gibi pek çok konuya yer verildiği görülmektedir. Kamu personeline ödenen ücretlerin düşüklüğü ve adaletsizliği tüm planlarda işlenen ana konulardan biridir. Bu sorunun ortadan kaldırılması için planlarda ücret adaletsizliğinin eşit işe eşit ücret politikası ile giderileceği dile getirilmesine rağmen bugüne kadar tam olarak bir çözüm bulunamamış yahut yapılan çalışmalar yıllara yayıldığından arzu edilen sonucu doğuramamıştır. Aynı eğitim kurumundan mezun olup, aynı işi farklı kurumlarda gören kamu görevlileri arasında ücret farklılığı devam etmektedir.

Kalkınma planlarının tümünde kamu sektöründe nitelikli personel istihdamına önem verileceği ifade edilirken, Üçüncü, Dördüncü, Beşinci ve Yedinci Kalkınma Planı'nda kamu personelinin sayıca yüksek olduğu, kurumlar arasında ve bölgeler arasında dengesiz dağıldığı tespiti yapılmaktadır. Planlarda bu sorunların çözümüne yönelik olarak insangücü planlaması yapılacağı belirtilmektedir.

Dokuz kalkınma planının tümünde işlenen bir başka konu da kamu personelinin eğitimidir. Planların tümünde kamu personelinin eğitimine önem verilmekte, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Kalkınma Planı'nda kamu personelinin eğitiminde TODAİE'den yararlanılacağı vurgulanmaktadır.

Kalkınma planlarının tümünde yürürlükte olan personel mevzuatı eleştirilmekte ve geniş kapsamlı bir kamu personel reformu yapılacağı belirtilmektedir. Yapılan incelemede, eleştirilerin önemli bir bölümünün 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. İkinci ve Üçüncü Plan'da 657 sayılı Yasa'nın, kamu kesiminde çalışanların bir kısmının çalışma şartlarını düzeltse de, geçmiş uygulamalardan biriken sorunlar sebebiyle Türkiye'nin insangücü politikasına pek uymadığı belirtilirken, Dördüncü, Yedinci, Sekizinci ve

⁸¹ IX. KP, 2007-2013, s. 96.

⁸² IX. KP, 2007-2013, s. 51.

Dokuzuncu Plan'da 657 sayılı Yasa'nın yerini alacak bir yasal düzenleme çalışmasının yapılacağı ifade edilmektedir. Yürürlüğe girmesi bile uzun zaman alan 657 sayılı Yasa'nın, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan (yayımlanma tarihi 1967) günümüze kadar her kalkınma planında eleştirildiği görülürken, Yasa'nın kaldırılarak yeni bir düzenleme yapılmasının da nedni güç olduğu görülmektedir.

Planlarda kamu görevlilerinin sendikal haklarına⁸³ da değinilmiş, İkinci ve Üçüncü Kalkınma Planı'nda sendikal haklar olumlu olarak değerlendirilmiştir. Kamu görevlilerinin sendika kurma ve sendikalara üye olma hakları 1971 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklik ile yasaklandıktan sonra hazırlanan kalkınma planlarında ise memurların sendikal özgürlüklerden yoksun olmaları bir eksiklik olarak nitelendirilmiştir. Sekizinci Plan'da da sendikal hakların geliştirilmesi "devlet personel rejimi reformu"nun ana başlıkları arasında sayılmıştır.

Belirtilen bu ortak tespitlerin dışında kalkınma planı yazısına Altıncı Plan ile girmeye başlayan yeni bazı kavram ve uygulamalar da bulunmaktadır. Bunlardan ilki "norm kadro" kavramıdır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu olarak insangücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri norm kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmektedir. Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerle ilgili benzeri ifadeler tekrarlanırken, norm kadro uygulaması tüm kamu yönetimi örgütüne yaygınlaştırılmaktadır.

İkincisi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk kez kullanılan "standart dışı çalışma biçimi"dir. Plan'da, standart dışı çalışma biçiminin esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart dışı çalışma türlerini ifade ettiği ve buna ilişkin hukuki altyapının oluşturulmasına yönelik olarak 1475 sayılı İş Kanunu, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu ve ilgili tüzük ve yönetmeliklerde gereken değişikliklerin yapılacağı ifade edilmektedir.⁸⁴

Üçüncüsü, yine Yedinci Plan'da yer verilen, kamu kurumlarında rasyonel üretken bürokrasi modelinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla yeni personel rejiminde ayrı bir sınıfın oluşturulmasıdır. Plan'da, yürürlüğe konulacak personel reformunda özellikle ekonomi ve maliye yönetiminde

⁸³ Türkiye'de memurların sendikal örgütlenme hakkı ilk defa 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nın 46. maddesinde devlet memurlarının sendika kurabileceği belirtilmiş, işçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda 1965 yılında 08.06.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu çıkarılmıştır. 1971 Anayasa değişikliği ile 1961 Anayasası'nın 46. maddesi değiştirilmiş, memurların sendika kurma özgürlüğü ellerinden alınmıştır. 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu da 1971 yılında 1588 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1982 Anayasası ilk şeklinde memurlara sendika kurma hakkı tanımamış, ancak 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile memurlara sendikalaşma hakkı yeniden verilmiştir. Anayasa'da yer alan bu hakkın kullanılmasını sağlamak üzere de 2001 yılında 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

⁸⁴ Bkz. VII. BYKP, 1996-2000, s. 227.

olmak üzere hizmet üretimine dönük, yaratıcı işlevler gören kamu kuruluşları için rasyonel-üretken bürokrat modelinin benimseneceği ve bu amaçla ayrı bir sınıf oluşturulacağı belirtilmektedir⁸⁵.

Dördüncüsü, profesyonel yönetici istihdamına olanak sağlanmasıdır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, belediyelerin yürütme organlarındaki sorumlu pozisyonlarda profesyonel yönetici istihdam edebilmelerini sağlayacak düzenlemelerin yapılacağı ifade edilmektedir. Böylece kamu Türk kamu personel rejiminin bir özelliği olan kapalı kariyer uygulaması, en azından belediyeler açısından açık kariyer uygulamasına dönüştürülmektedir.

Beşincisi performans değerlemesi kavramıdır⁸⁶. Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda kamu personelinin performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirileceği vurgulanmaktadır.

Ortaya çıkan bulgular, Türk kamu personel rejimine ilişkin kökleşmiş sorun alanlarının ve çözüm yollarının kalkınma planlarında büyük ölçüde tespit edildiğini göstermektedir. 1980'li yıllarda ortaya çıkan yeni sağ politikalar kapsamında gündeme gelen kamunun yeniden yapılandırılması ve devlette reform çalışmaları kalkınma planlarına da yansımış, kamu personeline ilişkin söylem Altıncı Plan ile birlikte değişmiştir. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin uygulamalar arasında yer alan eşit işe eşit ücret, norm kadro, esnek çalışma sistemleri ve performans değerlemesi gibi kavram ve uygulamalara son dönem kalkınma planlarında yer verilmiş, ancak planlarda yer alan bu söylem değişikliği, kamu personel rejimine tam olarak yansıtılamamıştır. Bu süreçte yapılan değişiklikler ise yüzeysel ve geçici çözümler şeklinde ortaya çıkmıştır. Bazı kamu kurumlarında çalışan personele döner sermaye gelirlerinden pay verilmesi, kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, çeşitli tazminatlarla bazı kamu kurumlarında çalışan personelin maaşlarının iyileştirilmesi ve norm kadro düzenlemesi gibi uygulamalarla personel rejiminde dar kapsamlı değişiklikler yapılmış, ancak köklü çözümler üretilenmemiştir.

KAYNAKÇA

1. AKGÜNER Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul 2001.
2. AKYILDIZ Ali, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, Eren Yayınları, İstanbul 1993.

⁸⁵ Bkz. VII. BYKP, 1996-2000, s. 283.

⁸⁶ Başarım değerlendirme, liyakat değerlendirme, işgören boylandırma, personel değerlendirme, verimliliğin değerlendirilmesi, tezkiye ve sicil gibi kavramlarla da anılan performans değerlendirme kavramı, personelin işindeki başarısının o işin gereklerine göre değerlendirilmesi sürecini ifade etmektedir. Bkz. MATHIS, L. Robert, JAKSON, H. John, **Personel/ Human Resource Management**, 6th ed., West Publishing Comp., USA 1988, s. 299; GEYLAN, Ramazan, **Personel Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Matbaası, Eskişehir 1991, s. 190; CAN H., AKGÜN A., KAVUNCUBAŞI Ş., **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, 2.b., Siyasal Kitabevi, Ankara 1995, s. 173.

3. ASLAN Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe**, TODAİE Yayınları, Ankara 2005.
4. CAN H., AKGÜN A., KAVUNCUBAŞI Ş., **Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi**, 2.b., Siyasal Kitabevi, Ankara 1995.
5. CANMAN A. Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1995.
6. CANMAN Doğan, “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 3, 1992, s. 3-11.
7. DAVISON Roderic H., **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform 1856–1876**, C: 1, (Çev. Osman Akınhay), Papirus Yayınları, İstanbul 1997.
8. DPT, **I. BYKP**, 1963–1967, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>, (10. 12. 2009).
9. DPT, **II. BYKP**, 1968–1972, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>, (10. 12. 2009).
10. DPT, **III. BYKP**, 1973–1977, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>, (10. 12. 2009).
11. DPT, **IV. BYKP**, 1979–1983, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan4.pdf>, (10. 12. 2009).
12. DPT, **V. BYKP**, 1985–1989, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, (10. 12. 2009).
13. DPT, **VI. BYKP**, 1990–1994, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, (10. 12. 2009).
14. DPT, **VII. BYKP**, 1996–2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>, (10. 12. 2009).
15. DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve VIII. BYKP**, 2001–2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>, (10. 12. 2009).
16. DPT, **IX. KP**, 2007–2013, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9str.pdf>, (10. 12. 2009).
17. ERYILMAZ Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul 1992.
18. FINDLEY Carter V., **Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1996.
19. FINDLEY Carter V., **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform**, (Çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul 1994.
20. GEYLAN Ramazan, **Personel Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Matbaası, Eskişehir 1991.

21. GÜLER Birgül Ayman, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara 2005.
22. HEPER Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayınları, Ankara 1974.
23. MATHIS, L. Robert, JAKSON, H. John, **Personel/ Human Resource Management**, 6th ed., West Publishing Comp., USA 1988.
24. ORTAYLI İlber, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 2. b., Cedit Neşriyat, Ankara 2008.
25. ÖKTEM M. Kemal ,“Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, Haziran 1992, s. 85-105.
26. SENCER Muzaffer, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, Haziran 1984, s. 21-44.
27. SENCER Muzaffer, “Türkiye’de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 25-55.
28. SULHUN İhsan, “Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)”, **TODAİE- KAYA Projesi Alt Raporu**, 1989.
29. ŞAYLAN Gencay, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri**, TESEV Yayınları, İstanbul 2000.
30. TORTOP Nuri, B. AYKAÇ, H. YAYMAN, M. A. ÖZER, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007.
31. TUTUM Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1979.
32. YAYMAN Hüseyin, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
33. 2.7.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu, **Düstur**, 3. Tertib, Cilt 8, s. 855-859.
34. 30.6.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, **Düstur**, 3. Tertib, Cilt 10, s. 629-634.
35. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kabul Tarihi 14.7.1965, 23.7.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete.
36. 31.3.1926 tarih ve 788 sayılı Memurların Kanunu, **Düstur**, 3. Tertib, Cilt 7, s. 667-682.