

Araştırma Makalesi

**Türk Kamu Personel Yönetimi ve Cumhurbaşkanlığı İnsan
Kaynakları Ofisinin Beşeri Sermayeye Etkisi**

Reha BAYANSAR

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF
r.bayansar@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0967-5365

Öz

Kamu personel yönetimi, kamu örgütlenmelerindeki insanlarla ilgili olan faaliyetlerle ilişkilidir. Buradan hareketle bir kamu örgütünün hedef ve amaçları doğrultusundaki eylemlerinin istenilen şekilde sonuçlanabilmesi personel yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde ifa edilmesiyle ilişkili olduğu söylenebilir. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devletinden tevarüs eden kamu personel yönetimi anlayışını zamanla dünya üzerindeki değişimlerden de etkilenecek geliştirmeye çalışmıştır. Sırasıyla İkinci Cihan Harbi, çok partili dönemin başlangıcı, askeri darbeler ve Neoliberal politikaların dünya üzerindeki etkileri gibi dönüm noktaları Türk kamu personel yönetimini en azından düşün boyutunda etkilemiştir. 2018 yılında uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Türk kamu yönetiminde yeni bir aktör olan İnsan Kaynakları Ofisi ihdas edilerek, personel yönetiminden insan kaynakları anlayışına geçişin örgütsel boyutu da somutlaştırılmıştır. Ofisin, üstlendiği görev ve sorumluluklar ve geliştirdiği projelerin içinde bulunduğumuz yüzyılın daha fazla yatırım yapılması gereken beşeri sermayeye olan etkisi en azından planlamalar ve hayata geçirilen projeler bakımından önem arz etmektedir.

Anahtar kelimeler: Kamu personel yönetimi, insan kaynakları, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, insan kaynakları ofisi, beşeri sermaye

Jel Sınıflandırma Kodları: O15, H83

**Turkish Public Personnel Management and the Effect of the Presidential Human Resources
Office on Human Capital ¹**

Abstract

Public personnel management represents a very important aspect of public administration in the understanding of modern state. Public personnel management is related to all activities related to people in public organizations. From this point of view, it can be said that the desired result of the actions of a public organization in line with its goals and objectives is directly related to the effective and efficient performance of personnel management. The Republic of Türkiye tried to develop the understanding of public personnel management, which was largely inherited from the Ottoman Empire, by being influenced by the changes in the world over time. Respectively, the turning points such as the Second World War, the beginning of the multi-party era, military coups and the effects of neoliberal policies on the world have affected Turkish public personnel management, at least in terms of intellect. Finally, with the implementation of the Presidential Government System in 2018, as a new actor in Turkish public administration, the Human Resources Office, was established and the organisational dimension of the transition from personnel management to human resources understanding has concretised. The impact of the Office, the duties and responsibilities it has undertaken and the projects it has developed on the human capital that needs to be invested more in the current century is important at least in terms of plans and projects implemented.

Keywords: Public personnel management, human resources, presidential government system, human resources office, human capital

JEL Classification Codes: O15, H83

¹ Extended abstract is presented at the end of the article

Geliş Tarihi (Received): 28.07.2023 – Kabul Edilme Tarihi (Accepted): 20.11.2023

Atıfta bulunmak için / Cite this paper:

Bayansar, R. (2024). Türk kamu personel yönetimi ve cumhurbaşkanlığı insan kaynakları ofisinin beşeri sermayeye etkisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (1), 35-60. doi: 10.18074/ckuiibfd.1333990

1. Giriş

Türkiye’de, başkanlık sistemine geçiş konusu 1980’li yıllardan itibaren Türk siyasetinde daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır. Başkanlık sisteminin parlamenter sisteme göre daha etkin ve yönetim sistemimize daha uygun olacağı düşünceleri daha yüksek sesle ifade edilmeye başlanmış ve neticede 16 Nisan 2017 tarihinde referandum yapılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi halk tarafından kabul edilmiştir. Bunun üzerine 2018 yılında yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili seçimleriyle yeni sisteme fiilen geçilmiştir. Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı, yürütmenin başındaki tek aktör konumuna gelmiştir. Her ne kadar CHS’de başkanlık sistemi ile aynı şekilde tek başlı bir yürütme esası uygulansa da kamu politikaları üretme ve uygulama noktasında Cumhurbaşkanı’na yardımcı olması için ihdas edilen ve Türk kamu yönetiminde beliren yeni aktörler de sürece dâhil olmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki, 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de Cumhurbaşkanlığı teşkilatının örgütlenmesi düzenlenmiştir. Bu düzenleme neticesinde Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı; Cumhurbaşkanı’na doğrudan bağlı Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar şeklinde örgütlenmiştir.

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde ofisler, yönetime önemli katkılar sunan birimler olma özelliğini taşımaktadır. Ofislere atfedilen bu önemin temelinde bilgiye ve veriye sahip olmalarının yanında üretilen politikaların pratikte uygulanmasına yardımcı olabilmelerinden kaynaklanmaktadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte dört farklı ofis kurulmuştur. Bu ofisler, parlamenter sistemin uygulandığı süreçte sıkça şikâyet edilen bürokrasi hastalıkları ve hantallığın giderilmesinde etkili olacağı düşüncesiyle ihdas edilmiştir. İnsan Kaynakları Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi, Yatırım Ofisi ve Finans Ofisi olmak üzere dört farklı idari birimden oluşan ofisler, kamu yönetimi ve özel sektör anlayışının etkilerini taşımaktadır. Ayrıca bu ofisler doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve kendilerine ait özel bütçelere sahip bir şekilde teşkilatlandırılmıştır.

Bu çalışma, yeni sistemle birlikte kamu politikalarının uygulanması noktasında önemli rolü olan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri özelinde Türkiye’deki insan kaynaklarına yönelik politikaların belirlenmesinde ve kamu personeli hakkında çalışmaların bir kısmının gerçekleştirileceği İnsan Kaynakları Ofisi’ne yoğunlaşacaktır. Cumhuriyet sonrası Türk kamu personeli rejiminin dönüşümü belli periyodlar halinde bugüne kadar birçok akademik çalışmada irdelenmiş ve çeşitli görüşler ortaya konulmuştur. Özellikle 1950’li yıllardan sonra eksikliği hissedilen merkezi bir personel birimi ve böyle bir birimi destekleyen yabancı uzman raporları tavsiyeleri üzerine Devlet Planlama Dairesi kurulmuştur. Daire her ne kadar bir merkezi personel biriminin eksikliğini gidermek amacıyla kurulmuş olsa da yabancı uzman raporları ve uluslararası örgütlerin tavsiyelerine uyma çabası

da bu birimin ihdas edilmesinde etkili olmuştur. Bu sebepten kuruluş aşamasında yaşanan görüş ayrılıkları da göz önüne alındığında uluslararası algının iyileştirilmesi ve kamu personeline ilişkin idari reform çalışmaları yapıldığına ilişkin bir gösterim çabası konunun biraz yönetim tiyatrosuna evrilmesine neden olmuştur. Çalışmalarını Maliye Bakanlığı uhdesinde kısıtlı imkânlar, sayıca yetersiz personel ve dar bir bütçe ile yürütmeye çalışan Daire, kendisinden beklenen çıktılar verememiştir. Belli bir süre sonra örgütlenme yapısında genişlemeler olmuş ve kuruluşundan yirmi yıl sonra Başbakanlığa bağlı bir birim olarak Devlet Personel Başkanlığı adını almıştır.

Kamu personel politikalarına ilişkin 1980 sonrası dönem daha çok özel sektör yönetiminden ilham alınan ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımından hareketle geleneksel personel idaresinden insan kaynakları anlayışına doğru bir evrilme sürecini ifade etmektedir. Çalışmada Devlet Personel Dairesi ve Devlet Personel Başkanlığı gibi Türk kamu personel yönetiminde etkisi olan iki birimin kuruluş ve faaliyetlerine yer verildikten sonra CHS ile Türk kamu yönetiminde insan kaynakları politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında etkin bir rolü olan İnsan Kaynakları Ofisi'nin görev, sorumluluk ve örgütlenme biçimi irdelenecektir. Bunun neticesinde CHS öncesi dönemde kamu personeline yönelik yapılan merkezileştirme çalışmaları değerlendirilecek ve 2018 sonrası dönemde ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'nin bugünün Türkiye'sinde beşerî sermayeyle olan ilişkisi irdelenecektir.

2. Kamu Personel Yönetimi: Kavramsal Çerçeve

Kamu yönetiminde her yeni örgütlenme çalışması genellikle toplumsal bir ihtiyaca hizmet etme, teknolojik bir yeniliğin kamu hizmetlerine entegrasyonu yahut hizmetlerdeki bir noksanlığı giderme hedeflerinden en az birine ulaşmak için gerçekleştirilmektedir. Kamu yararını önceleyen, değişkenliğe açık, düzenli ve devamlı faaliyetler olarak kabul edilen kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde görevlendirilen birimin beşerî boyutunu kamu personeli oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerini sunan bu birimlerin personel boyutu ele alındığında yapısal ve işlevsel boyutları göze çarpmaktadır ve sınıflandırma, ücret rejimi, personelin tabi olduğu kurallar, planlama, mesleğe kabul, eğitim çalışmaları, cezalandırma, atama ve yer değiştirme gibi hususların düzenlenmesi de kamu personel yönetiminin konusunu oluşturmaktadır (Eroğlu, 2010, s. 226).

Kamu personel yönetimi, modern devlet anlayışında kamu yönetiminin çok önemli bir yönünü oluşturmaktadır ve kamu personeli bu alanın en önemli unsurlarından biridir (Marume, 2016, s. 46). Hemen belirtmek gerekir ki kamu personel yönetimi aynı zamanda kamu yönetiminin tarihsel de bir bileşenidir. Dolayısıyla uygulama noktasında kamu personelinin varlığı kamu hizmetlerinin ilk kez yürütüldüğü birkaç bin yıl öncesine kadar dayanmaktadır. O döneme bakıldığında tarım faaliyetlerinin artmasıyla birlikte kölelere duyulan ihtiyacın arttığı ve bu durumun farklı ölçeklerde personel yönetimi uygulamalarını beraberinde getirdiği

söylenbilir. Eski çağlarda büyük ölçekli bayındırlık işleri, örgütlenen, koordine edilen ve yönetilen köleler, yarı köleler, paralı askerler, gönüllüler, zorunlu işçiler ve ücretli işçiler marifetiyle gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde dahi kamu hizmetlerinde çalışacak kişilerin seçiminde vasıflı-vasıfsız ayrımı yapılarak bir sınıflandırma sisteminin temeli atılmış ve mevcut iktidara olan sadakatın yanı sıra rasyonel ölçekler çerçevesinde personel tercihleri yapılmıştır (Farazmand, 2007).

Kamu personel yönetimi, kamu hizmetinde bulunan insanlarla ilgili olan tüm faaliyetlerle ilişkilidir. Buradan hareketle bir kamu idaresinin hedef ve amaçları doğrultusundaki eylemlerinin istenilen şekilde sonuçlanabilmesi personel yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde ifa edilmesiyle doğrudan ilişkilidir. İyi bir personel yönetimi aynı zamanda iyi bir yönetim anlayışının da tezahürüdür. Diğer bir açıdan bakıldığında ise iyi bir personel yönetimi, iyi bir yönetim anlayışının gelişmesinde önemli bir etkidir.

3. Cumhuriyet Döneminde Kamu Personel Yönetimi

Türkiye’de 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte devletin yönetim şekli değişmiştir. Fakat devletin sahip olduğu idari birimler, bürokratik yapı ve kamu personel sistemi büyük ölçüde Osmanlı Devleti’nden tevarüs etmiştir. Osmanlı Devleti’nde yükseliş dönemiyle birlikte idari birimlerin ve çeşitli kurumların güçlenmesi, bürokratik yapının gelişmesine katkı sağlamıştır. Bu dönemde kamu hizmetleri, genellikle mensubiyetleri İlmiye, Kalemîye, Seyfiyye ve Mülkiye olarak dört ayrı sınıftan birinde olan kamu personeli tarafından yürütülmüştür. Bu genel sınıflandırmanın yanında Fatih Kanunnamesinde de yirmi dokuz üst düzey kamu yöneticisinin rütbe ve derecelerinin yanında görev ve sorumluluklarına ilişkin hususlara yer verilmiştir (Acar, 2021, s. 1028). Özellikle tımar ve kul sisteminin iyi işlemesi ve liyakat esasına göre öğrencilerin seçilerek Osmanlı yönetici sınıfının yetiştirildiği Enderun Mektebinin katkıları merkezi otoritenin güçlü kalmasında ve devletin dört bir yanında görev yapan kamu personelinin planlanması, örgütlenmesi ve denetlenmesinde hayli etkili olmuştur.

Osmanlı Devleti, kuruluş ve yükselme dönemlerinde kamu yönetimi bağlamında istikrarlı bir yapıya sahip olmuş fakat duraklama ve gerileme dönemi olarak bilinen zaman aralığında yaşanan olumsuzluklarla birlikte bu güçlü duruşu muhafaza edememiştir. 18. yüzyılın sonlarından itibaren III. Selim’le başlayan batı merkezli reformlara II. Mahmut döneminde ivme kazandırılmış ve tanzimattan sonra da düzenli olarak idari, askeri ve eğitim alanlarında yeniden yapılandırma çalışmalarıyla eski istikrarlı ve güçlü kamu bürokrasisi yeniden sağlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu dönemde idari kadrolarda görev yapan kişilere yönelik bir ücret sistemi de geliştirilmiş ve devlet memurluğu toplum nezdinde saygın ve görece ayrıcalıklı bir konuma gelmiştir (Ergun, 2015, s. 246). Bu dönemde temel olarak devletin yönetim anlayışını o yüzyılın gerektirdiği idari düzeye yaklaştırmak yani demokratik bir anlayıştan ziyade Avusturya ve Rusya’daki gibi güçlü ve merkezîyetçi bir sistemin yerleşmesi için çabalanmıştır. Buradan hareketle devletin

mali sisteminin tek merkezden yürütülmesi, yükümlülüklerin kanuni esaslara göre belirlenmesi ve yargısal süreçlerin düzenli bir şekilde işlemesi amaçlanmıştır (Ortaylı, 2010, s. 495).

Tanzimat'la birlikte devlet memurlarına yönelik batılı ülkelerdeki memurluk sistemi anlayışından örnekler alınarak bazı düzenlemeler yapılmıştır ve bunlar Cumhuriyet döneminden sonra ihdas edilecek kamu personel sistemine bir temel oluşturmuştur (Acar, 2021, s. 1028). Bu düzenlemelere örnek olarak 1838 yılında çıkarılan “Devlet Memurlarına Maliye Veznesinden Düzenli Bir Şekilde Maaş Ödenmesi Usulü Kanunu” daha sonra 1875 yılında “Harcırah Kanunu” ardından 1883 tarihli “Memurin Mülkiye Terakki Tekaut Kararnamesi” ve 1917 yılında “Silah Altına Alınan Memurlarla İlgili Maaş Kanunu” ile 1918 yılında da “İaşe Kararnamesi” ve “Tahsilat-ı Fevkaledde Kararnamesi” verilebilir.

Cumhuriyetin ilanından sonra meriyet kazanan 1924 Anayasasında “memur” bir hükümet görevlisi olarak ifade edilmiş fakat tanımı ve memurun hakları, ödevleri, görevleri ve sınırları konusunda bir ayrıntıya yer verilmemiştir. Bu anayasada yalnızca 92, 93 ve 94. maddelerinde sırasıyla her Türk vatandaşının memuriyete girebileceği, özlük haklarına ilişkin hususların kanunla düzenleneceği ve kanunsuz emirlere uyma konusunda memurun sorumluluktan kurtulamayacağı konularına değinilmiştir. Bununla birlikte cumhuriyet öncesi dönemde yukarıda yer verilen düzenlemeler kamu personeline ilişkin ihtiyaçlara cevap verememiş ve 31 Aralık 1926'da 788 sayılı “Memurin Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte memur ve müstahdem tanımı yapılmış ve her iki kadroya yönelik koşullar, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, ödül-ceza yöntemleri, emeklilik ve yer değiştirmeye ilişkin hususlar düzenlenmiştir (Ergun, 2015, s. 247). Ayrıca ilgili kanunda hizmet, asli ve yardımcı olmak üzere iki farklı boyutta değerlendirilmiş olup memur kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asli aktör müstahdem ise yardımcı aktör olarak kabul edilmiştir (Acar, 2021, s. 1028).

Henüz yeni kurulmuş ve yönetim sistemi değişmiş bir devletin giriştiği birçok alandaki reform hareketleri dünyada yaşanan ekonomik sorunlar nedeniyle olumsuz etkilenmiş ve istenilen sonuçlara planlanan süre içerisinde ulaşamamıştır. 1929 yılında Wall Street Borsasının çöküşüyle birlikte yaşanan Büyük Buhran ve ardından gelen İkinci Cihan Harbi gibi küresel boyuttaki gelişmeler, tekâmül sürecinde olan Türkiye Cumhuriyeti devletinin hareket alanını iyiden iyiye kısıtlamıştır. Bu dönemde idari yapılanmanın gelişimine sarf edilmesi gereken insan gücü ve sermaye, güvenlik tedbirleri ve savaş dışında kalabilmeye yönelik çabalara harcanmıştır.

Türk kamu personel yönetimi açısından 1929 yılından sonraki süreç, reform çalışmalarının başladığı bir dönem olarak kabul edilebilir. Bu dönem çıkarılan 01.09.1929 tarihli 1452 ve 1453 sayılı sivil memur ve askerlere yönelik “Maaşların Birleştirilmesi ve Denkleştirilmesi Hakkındaki Kanunlar” bu doğrultuda atılan önemli bir adımdır. Çünkü bu kanunlarla birlikte Türkiye’de kamu personel

yönetimine ilk defa memurların maaşlarının miktar ve derecelerini gösteren çizelge olan “Barem” sistemi getirilmiş ve kamu personeli kendi içinde kategorilere ayrılmıştır. İkinci Cihan Harbinin de etkisiyle birlikte yaşanan olumsuzluklar ekonomik olarak bu dönemde hissedilse de kamu personelinin maaş konusunda önemli bir sorunu olmamıştır. Fakat 1929 yılında getirilen Barem Sisteminin işlerliği tam anlamıyla sağlanamamış ve 1946 yılında çok partili siyasi rejimin de etkisiyle birlikte barem çizelgesinde değişiklikler yapılmıştır. Her ne kadar yapılan değişiklikler bir düzenleme amacı taşısa da kamu personel yönetimi açısından kalıcı bir sistem kurgulanamamıştır. Bununla birlikte bu dönem, geçici çözümlerin üretildiği pansuman tedaviler yerine kalıcı çözümler üretmeyi esas alan siyasilere ve kamu yöneticilerinin yoğun çaba göstereceği bir dönem olarak değerlendirilebilir.

1949-1959 yılları arasında çeşitli ülkelerden görevlendirilen uzmanlar Türkiye’deki kamu personel yönetimine ilişkin raporlar hazırlamış veya uluslararası örgütler tarafından hazırlattırılmıştır. Bunlardan bazıları Fritz Neumark (1949), Hines Dorr (1933), Barker (1951), Martin ve Cush (1951), Chailloux-Dantel (1959) gibi uzmanlara ait raporlardır ve bu konu kapsamında yapılan çalışmalarda başat rol oynamaktadır (Usta, 2006, ss. 120-125). Bu dönemin yabancı uzmanlarla anılması zihinlerde bazı soruların belirmesine neden olmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nde o yıllarda çok fazla uzman bulunmamasının yanı sıra uluslararası konjonktürden kaynaklanan nedenlerle yenedünya sisteminde varlık gösterme politikasının bir çıktısı olarak yabancı uzmanların danışmanlık yapmaları önemsenmiştir. Her ne kadar yabancı uzmanların politika yapım sürecinde etkin olmaması gerektiği ve kendilerine yöneticilik görevlerinin tevdi edilmemesi gerektiği düşünülse de yine de yabancı uzmanlar kamu politikalarının belirlenmesinde etkin olmuşlardır. Zamanla bu durum Türk kamu yönetimi açısından olağan bir durum olarak değerlendirilmiştir (Yayman, 2016, s. 84). Hemen belirtmek gerekir ki bu raporların Türk kamu yönetiminin genelini kapsayan nitelikte birer çalışma olup olmadığı hususunda çeşitli görüşlere yer verilmiştir. Bir düşünceye göre bu raporlar ekseri bir kamu kurumunun özelinde yapılan çalışmaların ürünü yahut Türk kamu yönetiminin kamu personel yönetimi gibi sorunlu olduğu düşünülen bir boyutunu ele almakla yetinmiştir (Sobacı, 2009, s. 175). Her ne kadar Sobacı, yabancı uzman raporlarına bu bağlamda bir yaklaşım geliştirmiş olsa da 1933 yılında Walker D. Hines öncülüğünde başlayan fakat Goldthwaite H. Dorr tarafından yürütülen bir çalışmada bu düşüncenin genelini kapsamadığını görmekteyiz. Dorr ve beraberindeki uzmanların hazırlamış olduğu “Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı raporda; bankalar ve bankacılık, yer altı kaynakları, maliye, sigortacılık, para, hayvancılık, çiftçilik, elektrik hizmetleri, kamu personeli, sağlık ve güvenlik gibi birçok farklı alana yönelik incelemelerde bulunduğu görülmektedir (Hines, 1936). Burada değinilmesi gereken başkaca bir hususta yabancı uzmanların Türkiye genelinde yapmış olduğu tetkiklerin genişliğidir. Zira hemen her alanda yapılan incelemelerin yabancı uzmanlar marifetiyle yerine getirilmesinin, gelişmiş ülkeler tarafından Türkiye’nin kalkınmaya namzet bir ülke

olarak görülmesi ve bu konuda destek verilmesi gerekliliği gibi ziyadesiyle masumane bir çerçevede değerlendirmemek gerekmektedir. Bu konuya her türlü şüpheli yaklaşımdan azade bir bakışın geliştirilmesi de düşünülemez. Fakat bu husus farklı bir çalışmanın konusu olarak değerlendirilebilir ve incelenmeye muhtaç bir alandır.

Yabancı uzman raporlarının Türk kamu yönetimine olan etkisi önemli bir inceleme alanıdır. Bunun en temel sebebi ise başta Barker raporu olmak üzere diğer raporlarda da yer alan tavsiye niteliğindeki hususların akabinde Türk Üniversitelerinde kurulan amme idaresi kürsüleri, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ile birlikte kamu ve özel sektörde yönetici namzetlerinin yetiştirildiği İstanbul Üniversitesi İşletme İktisadı Enstitüsü gibi teorik ve pratik çalışmaların yapıldığı akademik birimlerin Türk kamu yönetiminin gelişimine olan katkısıdır (Yayman, 2016, ss. 181-182). Ayrıca yine bu raporlardaki tavsiyeler doğrultusunda kurulan ve Türkiye'deki kamu personel sistemini düzenlemeye yönelik 27 Mayıs darbesi sonrasında ihdas edilen Devlet Personel Dairesi de ışık tutulması gereken diğer bir idari birim olma özelliği taşımaktadır.

3.1. Kamu Personel Yönetiminde Merkezileşme Çabaları: Devlet Personel Dairesi

Türkiye'de çok partili dönemin başlamasının üzerinden henüz çok fazla geçmeden 27 Mayıs 1960'ta askeri bir darbe yapılmıştır. Darbeden hemen sonra meriyet kazanan 1961 Anayasası ve başlatılan planlı kalkınma dönemi çalışmaları Türk kamu yönetimi buna bağlı olarak kamu personel sistemine yeni bir bakış açısı kazandırmıştır (Yılmazöz, 2009, s. 297). 1961 Anayasasına kamu personeli ile ilgili hususlar çerçevesinde bakıldığında 117, 118 ve 119. maddelerinde sırasıyla memurluğa ilişkin genel kurallar, memur teminatı ve memurların siyasete girme yasağı konularının düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte 1924 Anayasasına benzer şekilde kamu personeli olarak yalnızca memur sınıfı kabul edilmiştir. Her iki anayasada da kamu personeli bağlamındaki düzenlemelerin farklılıkları irdelendiğinde 1961 Anayasasında daha çok ayrıntıya yer verildiği, kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde görev yapan kişilerinde memur olarak kabul edildiği ve memurluk teminatının artık anayasal düzeyde korunduğu fark edilmektedir (Boz, Büyükyıldırım, İnce ve Acar, 2021, s. 32). Ayrıca bu dönem 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na yönelik de hazırlıkların yapıldığı döneme denk gelmektedir.

Darbe öncesi hazırlanan ve sunulan yabancı uzman raporlarının biri de daha önceden ifade edildiği üzere *Barker* ve kurulu tarafından düzenlenmiştir. Bu raporda Türk kamu yönetimine bütünsel bir bakış açısıyla üretilmesi gereken kamu personel politikasından bahsedilmiş ve ABD'de uygulanan "Merkezi Personel Örgütü" (*Central Personnel Agency*) tarzında bir örgütlenmenin ihdas edilmesi ve "görev sınıflandırılması" (*job classification*) esasının takip edilmesi önerilmiştir. Yine bu tavsiyeye paralellik arz eden *Martin* ve *Cush* Raporunda da merkezi idare ve yerel yönetimlerle birlikte kamu iktisadi teşebbüslerini de içine alan bir personel dairesinin kurulması gerekliliğine dair ifadeler yer verilmiştir. Ayrıca *Barker*

Raporunda da yer verildiği gibi kamu görevlilerinin iş tanımları, görevleri, yetkileri ve sorumluluklarını açıkça ifade eden tüm muğlaklıklardan azade bir sınıflandırma sisteminin geliştirilmesi hususuna da değinilmiştir (Mıhçıoğlu, 1987, ss. 77-78). Tüm bu gelişmeler ışığında 1960 darbesinden sonra ülke yönetimini ele geçiren ve başında Cemal Gürsel'in bulunduğu Milli Birlik Komitesi, "Devlet Personel Dairesinin Kurulması Hakkında Yasa Tasarısı"nı hazırlama görevini Maliye Bakanlığına vermiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan tasarının gerekçesinde, Devlet Personel Dairesi'nin daha çok iş ve ücret uygunluğunu saptama, memur maaşlarının hayatın olağan akışını etkilemeyecek bir düzeyde hesaplama ve gerçekçi koşullara dayandırma, piyasa şartlarına göre maaşları güncelleme, personelinin çıkar ve menfaati lehine harcamalar yapan kurum ve kuruluşların bütçe konusunda dengede kalmasına yönelik çalışmalar yapmakla birlikte görev ve sorumluluk bağlamında aynı içeriğe sahip olan kadroların farklı derecelendirme esaslarına tabi tutulmaması için düzenlemeler yapma gibi misyonları üstleneceği düşüncesiyle bakanlığın maliyeci bakış açısıyla bu hususa yaklaştığı görülmektedir (Güler, 1988, s. 83). Zira 160 sayılı "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun"un 5. maddesinin m bendinde geçen daireye verilecek işlerin görülmesinde "*kadrolarını ve masraflarını artırıcı mahiyette olmamak kaydıyla*" bir sınırlandırma getirilmesi de Daireye atfedilen maliyeci bakış açısını destekler niteliktedir. Bu tasarı çalışmasının üzerine 13.12.1960 tarihinde kabul edilen 160 Sayılı "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun" 17.12.1960 tarihinde meriyet kazanarak Devlet Personel Dairesi resmi olarak kurulmuştur.

Yabancı uzmanların sıkça işaret ettiği ABD Kamu Personel Komisyonuna (*Civil Service Commission*) benzer nitelikte ihdas edilen DPD, bir başkan ve beş üyenin yer aldığı Devlet Personel Heyeti ve Genel Sekreter'inin de bu heyetin doğal üyesi ve raportörü olarak kabul edildiği bir örgütlenmeye sahiptir (Oral, 2019, s. 301). Daire, Genel Sekreterlik uhdesinde görev yapacak ikisi tercüman olmak üzere otuz yedi personelden oluşturulmuştur. Ayrıca kurum, daha sonraları daire başkanlıklarına dönüştürülecek olan Sınıflandırma Şubesi, Kadrolar Şubesi, Sınavlar Şubesi, Sosyal Haklar Şubesi, Eğitim Şubesi, Mahalli İdareler Şubesi ve KİT'ler Şubesi olmak üzere çeşitli görev ve sorumlulukları olan birim ve bürolardan meydana getirilmiştir (Güler, 2005, s. 258). Devlet Personel Dairesi, yetersiz uzman personeli ve ekonomik imkânlarıyla mevcut kamu personel düzeninin içinde bulunduğu durumu yansıtmak ve Devlet Memurları Kanunu tasarısını hazırlamak üzere kuruluşundan kısa bir süre sonra çalışmalara başlamıştır. Bu çalışmalar esnasında yine yabancı uzmanlardan da yararlanılarak 1962 yılında "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" adlı çalışmasını yayınlamıştır. Devlet Memurları Kanunu ile ilgili yoğun çalışmaların ve görüş ayrılıklarının olduğu bu süreçte akademisyenler, bürokratlar ve çeşitli uzmanlar etkin görev almışlardır. Nihayet TBMM'de aylar süren uzun soluklu görüşmelerin ardında 23 Temmuz

1965 tarihinde tasarı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Mihçioğlu, 1987, s. 90-92).

Devlet Personel Dairesi (DPD), yeterince saygın bir birim olarak varlığını devam ettirememiştir. Bunun en temel sebebi kendisiyle aynı yıl ihdas edilen Devlet Planlama Teşkilatının sahip olduğu kadrolara ve bütçeye sahip olmamasının yanında DPT’de sunulan imkânların alanında uzman, yetenekli ve akademik çalışmaları olan kişiler için daha çekici hale gelmesi ve DPD’nin bu koşulları sağlayamamasıdır (Mihçioğlu, 1987, s. 99). DPT, kamu personeli açısından dönemin önemli kurumlarından biri haline gelmiş ve bunda hazırlamış olduğu kalkınma planlarında personel sorunlarına ve çözüm önerilerine yer vermesi etkili olmuştur. Dönemin kalkınma planlarında kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimleri ve ekonomik, siyasal ve sosyal bağlamdaki yeniliklere yer verilmiştir. Norm kadro, eşit işe eşit ücret, performans ölçülmesi ve esnek çalışma gibi hususlar da kalkınma planlarında işlenmiş fakat pratikte pek karşılık bulamamıştır (Acar, 2019, s. 129).

DPD’ye olan ilginin azalmasında vatandaşa çok fazla iş imkânı sağlayamayan bir idarenin siyasetçiler tarafından da geri planda tutulması etkili olmuştur. Fakat tüm bunların yanında bir diğer altı çizilmesi gereken husus DMK ile ilgili çalışmalar esnasında birimdeki yöneticilerin tutum ve yaklaşımları DPD’nin saygın bir idare olarak değerlendirilmemesinin belki de en önemli nedeni olmuştur. DMK tasarı çalışmasının başında yeterli düzeyde verilerin toplanmamış olması, sürecin gerektirdiği bir zaman diliminde olgunlaşma evresi yaşanmadan sonuç odaklı eyleme geçilmesi ve geçmiş dönemde yapılan çalışmaların, düzenlenen raporların ve ortaya konulan görüşlerin değerlendirilmemesi gibi nedenler DPD için hedeflenen yerden uzak kalmasının önemli sebeplerinin başında gelmektedir (Mihçioğlu, 1987, ss. 100-101).

1960’lı yıllardan sonra yaşanan askeri darbe, yürürlüğe giren yeni anayasa ve idari reform çalışmaları gibi gelişmeler yönetim ve siyaset ilişkilerinin yanında bürokrasinin konumunun belirlenmesinde de yeni bir dönüm noktası olmuştur. 1965’ten sonra üst düzey kamu yöneticileri ile siyasetçiler arasındaki ilişki güçlenmiş ve bu durum bürokrasinin var olan gücünü sağlamlaştırmıştır (Güler, 1988, s. 80). Türkiye’de 1970’li yıllardan 1980’lere kadar birçok koalisyon hükümeti kurulmuştur. Bu dönemde iktidara gelen siyasal partiler, kamu personel sisteminde önceliği liyakate ve yetkinliğe değil yağma ve ganimet sistemine vermiştir. Koalisyon hükümetlerindeki her bir iktidar ortağı kendi siyasi görüş ve ideolojileri doğrultusunda hayat görüşünü benimsemiş aktörlerin bürokratik görevlere getirilmesi hususunda çaba göstermiş ve kayırma politikasını takip etmişlerdir. Bu durum beraberinde hükümette olan siyasal partilerin bürokratik kadroları paylaşmalarına ve belli bakanlıkların belli siyasi partinin görüşlerini ve politikalarını destekleyen aktörler tarafından sahiplenilmesine neden olmuş ve kamu personel sisteminin homojen yapısına olumsuz etki etmiştir (Özer, 2022a, s.

73). Burada hemen belirtmek gerekir ki neredeyse hemen her hükümet değişiminde DPD’de görev yapan heyetteki Başkan ve üyelerle birlikte Genel Sekreterler de değişmiştir (Güler, 1988, s. 93). 1980’li yıllara gelindiğinde dünya genelinde yaşanan gelişmelerin yönetim ve ekonomi alanında da birçok değişime ortam hazırladığı söylenebilir. Türkiye özelinde ise 1980 yılında yaşanan askeri darbe yine 1960 yılındaki sürece benzer şekilde kamu yönetimine de etki etmiş ve reform çalışmaları yeniden hız kazanmıştır. Bu reform çalışmalarında DPD de başkanlık statüsüne evrilerek yaşanan dönüşümden payını almıştır.

3.2. Kamu Personel Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları: Devlet Personel Başkanlığı

Türkiye, 1980 yılında yirmi yıllık bir aradan sonra bir askeri darbeye daha karşı karşıya kalmıştır. Darbeden hemen sonra kurulan Askeri Hükümette Başbakanlık görevi Bülend Ulusu’ya tevdi edilmiş ve TBMM’de hükümet programına ilişkin konuşmasında Türk İdare yapısının dünyanın içinde bulunduğu duruma ilişkin değişime ve gelişime ayak uyduramadığına parmak basarak çeşitli bürokrasi hastalıklarını gidermeye yönelik yeniden düzenleme çalışmalarının yapılacağına işaret etmiştir. Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarındaki memur sayısının fazlalığına dikkat çekerek bu şişkinliğin belli bir süreçte giderileceği ve yeni bir kamu personeli istihdamına yönelik adımların atılacağını belirtmiştir. Bu dönemde başta ABD ve İngiltere olmak üzere dünyanın büyük bir kısmında neoliberal düşüncenin etkileri hissedilmiş ve bunun bir tezahürü olarak da özelleştirme uygulamaları ve minimal devlet kavramları sıkça telaffuz edilmekle birlikte uygulamaya yönelik adımlar da atılmaya başlanmıştır (Karaer, 1987, s. 37).

Turgut Özal liderliğinde kurulan Anavatan Partisi (ANAP), 1983 yılı itibariyle Türkiye’de neoliberal politikaların destekçisi ve uygulayıcısı konumunda olan bir siyasi parti olmuştur. Yaklaşık sekiz yıl tek başına iktidar olan ANAP, devletin küçültülmesini ve özelleştirme uygulamalarını desteklemekle birlikte parti programında bürokrasiyi kırtasiyecilik olarak yorumlamış ve çözüm olarak merkezîyetçilik, hantallık, rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık, tutuculuk gibi hususlarla mücadele yolunu göstermiştir. Tüm bu gelişmeler ışığında kamu personeli sayısında bir azalma beklenirken bilakis artışın olduğu görülmektedir. 1983 yılında 1.281.176 olan memur sayısı (Eryılmaz, 2016, ss. 298-299) 1984 yılında 1.884.639’a (Güler, 1988, s. 79) çıkmıştır. 2000 yılında bu sayının 2.135.028’e (Eryılmaz, 2016, s. 299) çıktığı görülmüş olup takip edilen politikalar çerçevesinde beklenen memur sayılarındaki azalış tam tersine artışla neticelenmiştir. 2023 yılı itibariyle de Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın yayınlamış olduğu Kamu Sektörü İstihdam Sayıları Raporuna göre mevcut kamu personeli sayısı 5.036.795 olduğu görülmektedir.

Kamu personeline ilişkin çalışmalar yapmak ve yerli ve yabancı uzman raporlarında yer verilen görüşler çerçevesinde düzenlemeler yapmak amacıyla kurulan DPD, hedeflenen noktalara ulaşmak için yeterli bir performans

gösterememiştir. Daire yine de kamu personeline ilişkin merkezi bir örgütlenme konusunda başlangıç olarak ilk adımın baş aktörü olmuştur. 1980 sonrası yaşanan gelişmelere yukarıda da yer verildiği gibi kamu personel yönetimi özelinde de belli reformlar gerçekleştirmek suretiyle eşlik etme düşüncesi hem Milli Güvenlik Konseyi'nin hem de 1983 sonrası iktidar partisi olan ANAP'ın programlarında yer verilmiştir. Bu süreçte Türk kamu yönetimi'nin yapısal ve işlevsel bağlamda yeniden bir değerlendirmeye tabi tutulması, sağlanan kamu hizmetlerindeki aksaklıkların giderilerek daha etkin ve verimli bir hizmet anlayışının tesis edilmesi ve buna bağlı olarak çözüm odaklı, hızlı ve sade bir uygulama metotlarının ortaya konulması hedeflenmiştir. Tüm bu amaçlar doğrultusunda Milli Güvenlik Konseyi öncülüğünde DPD uzmanlarının ve diğer kamu kurumu temsilcilerinin de paydaşı olduğu bir komisyon kurulmuştur; Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu. Bu komisyonun çalışmaları neticesinde ortaya bir rapor konulmuştur ve bu rapor kamu yönetiminin sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerine yer verilmiştir. Daha sonrasında ise 1982 yılında 2680 sayılı "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu*" kapsamında Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi tanınmış ve ilgili komisyonun çalışmaları neticesinde ortaya konulan önerilerin kanunlaşma süreci hızlanmıştır. Zira o dönem Anayasanın 91. Maddesinde tanımlanan KHK çıkarma yetkisi ilk olarak 1972 yılında 1589 sayılı Kanunla Devlet Memurları Kanunu için kullanılmıştı ve oldukça geniş bir yetki verilmiştir (Sayan, 2016:671). Yine bu yetki kapsamında 1984 yılında 217 sayılı KHK ile Devlet Personel Dairesi, Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Başkanlığına dönüştürülmüştür (Kalkınma Bakanlığı Çalışma Grubu Raporu, 2018, s. 29-30). Bu kararnameye göre DPB; Başkan, ana hizmet, danışma hizmetleri ve yardımcı hizmet birimlerinin yönetim ve koordinasyonunda Başkana yardımcı olmak üzere üç Başkan yardımcısı ve ana hizmet, danışma ve yardımcı birimlerinin yönetiminden sorumlu Daire Başkanlarından oluşturulmuştur.

Devlet Personel Dairesinin, DPB'ye dönüşmesiyle birlikte kamu personelinin gelir düzeyinde iyileştirme çalışmaları yapılmış, kadrolar kanunlara bağlanmış ve sayısı 8000 olan kadro unvanları 900'e indirilmiştir. Bununla birlikte iş analizi ve çeşitli ölçütlerle kadro tespit ve talepleri için çalışmalar yapılarak kamu personel sayılarındaki şişkinliğin önüne geçilmek istenmiştir. 1990'lı yıllardan kamu personel politikalarına yönelik çalışmaların hızlanmıştır. 1998 yılında norm kadro tespitleri için kurulan komisyon ve 1999 yılında kamu personeli alımında yönelik getirilen merkezi sınav (DMS) önemli birer gelişme olmuştur (Acar, 2019, s. 130).

DPB ile DPD karşılaştırması yapıldığına 217 sayılı KHK'nın 160 sayılı Kanuna göre yetki ve sorumluluk bağlamında çok büyük değişikliklere sahip olduğu söylenemez. Bu düşünce en azından kuruluşunda ve belli bir müddet süregiden DPB'nin araştırma, inceleme, raporlama ve danışma gibi görevleri ifa eden fakat teknik donanımı yetersiz ve icra kabiliyeti zayıf bir örgütlenmeye sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Daha sonraki süreçlerde Başkanlığa verilen insan

kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde planlanması gibi görevler, yetki ve sorumluluğun artmasının yanında rutin personel işlerinin yürütüldüğü bir teşkilat anlayışının dışına çıkılmasında etkili olmuştur (Kayar, 2016, s. 23).

Başbakanlığa bağlı olarak çalışmalarına devam eden DPB, kamu personel yönetimi alanında politika belirleme aşamasından koordinasyon ve uygulama aşamalarına kadar birçok görev ve sorumluluğu üstlenmiştir. Bu süreçte kamu personel yönetiminin iyileştirilme ve geliştirilmesi yönündeki çabalar devam ettirilmiştir. 1988 yılında TODAİE'den daha önceden yapılan reform çalışmaları ışığında planlanan hedefler ve pratikte olan uygulamaların birbirini ne kadar karşıladığı ve bu süreçteki eksikliklerin ve aksaklıkların tespiti ve Avrupa Birliği üyeliği yolunda atılacak olan AB idari uyum çalışmalarını içeren bir rapor hazırlanması istenilmiştir. Bu kapsamda üç yıllık bir çalışmanın sonunda 1991 yılında neticelenen ve hükümete sunulan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) projesi raporu, idareye yapısal ve işlevsel bağlamda bir açıdan yaklaşılmış bir çalışma olmanın yanı sıra etkin ve verimli bir yönetim anlayışının tesis edilmesini önceleyen bir metin olma özelliği taşımaktadır (Acar, 2021, ss. 44-45).

1980'li yıllar küresel değişimin ve dönüşümün hızlanmaya başladığı bir dönem olma özelliği taşımaktadır. KAYA raporunda modern kamu yönetimi anlayışına uygun bir mekanizma geliştirilerek hem merkezi hem taşra teşkilatının kamu hizmeti sunumunda etkinliği sağlayabilmesi amacıyla tespit edilen sorunlara çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir. Zira 1980 öncesi yapılan reform çalışmalarının çok istenilen ölçüde sonuçlar çıkarmadığı ifade edilmektedir. Bu durumun en temel sebebi olarak kamu yönetiminin dünya çapında yaşanan toplumsal ve ekonomik gelişmeler doğrultusunda kendisini yenilememesinden kaynaklandığı düşünülmektedir (Denek, 2022, s. 304). Bununla birlikte KAYA projesinde kamu personel yönetimine ilişkin hususlara da değinilmiş ve sistemin onarılmaya muhtaç yönlerine vurgu yapılmıştır. Genel olarak yeni bir sınıflandırma sisteminin geliştirilmesi, ücret çizelgelerinin yeniden gözden geçirilmesi, kamu personeli olmaya namzet kişilerin merkezi bir sınavla tek elden kadrolara atanması gibi konular raporda daha çok göze çarpmaktadır (Acar, 2021, s. 45).

KAYA projesinden sonraki süreçte Türk kamu yönetimine dâhil olan norm kadro çalışmaları ve 1998 yılı itibariyle kamu personeli alım sınavlarında başlatılan merkezi sınavlar bu süreçte atılan önemli adımlar olsa da planlanan idari reformlarla hayata geçirilen faaliyetler karşılaştırıldığında beklentinin altında bir görünümle karşılaşılmaktadır. Dolayısıyla 1980'li yıllardan 2000'li yıllara kadar birçok alanda takip edilmesi gereken gelişim, değişim ve dönüşüm yollarının takip edilmediği bir süreç yaşanmış olduğu aşikârdır. Neoliberal politikalar doğrultusunda Türkiye'de birçok alanda değişimler yaşandı fakat öncesinde yaşanması gereken gelişim ya da sonrasında olması gereken dönüşüm sürecinin sağlıklı ilerlememesi planlanan reform çalışmalarına erişilmesinde engeller oluşturmuştur.

3.3. Yeni Yüzyılda Türk Kamu Personel Yönetimi

Yirminci yüzyılın son çeyreği kamu personel yapısı özelinde değerlendirildiğinde neoliberal politikaların etkisinin hissedildiği bir dönem olmuştur. Refah devleti anlayışının bir yansıması olan tek tip istihdam biçimi yeni geliştirilen politikalarla birlikte parçalı istihdam biçimine evrilmiştir. Bu dönemde kamu kurum ve kuruluşlarında aynı işi farklı tip kadrolar eliyle de yürütölmeye başlandığı görölmektedir. Bununla birlikte yine kurumlarda kamu personelinin yerine getirdiği görevlerin bir kısmı özel sektörden hizmet alımıyla gördürölmüş ve kamu hizmetlerinin sunumunda görevlendirilen personelin daha esnek bir yapıya kavuştuğu görölmektedir (Aslan, 2012, s. 27). Ayrıca hiyerarşik, sınırları keskin bir şekilde çizilmiş, görev ve sorumluluk paylaşımının katı bir yapıya sahip olan kamu bürokrasisi, yeni politikalar ışığında daha yatay bir yapıya sahip, piyasa tabanlı ve vatandaşın hizmet alan müşteri konumuna getirildiği bir anlayışa dönüştürölmek istenmiştir.

Neoliberal politikalar ışığında geliştirölmek istenilen kamu personel sisteminde, kamu yönetimindeki korumacı ve güvenceli yapı ile birlikte özel sektöre yönetimindeki performansa dayalı ücret ve esnek çalışma koşulları gibi usuller transfer edilerek yeni bir yapı geliştirölmek istenilmiştir. Bu yapıda hem kamu yönetimi hem özel sektör personel sistemlerinin etkileşiminden mütecanis bir anlayış görölmektedir (Aykaç ve Urhan, 2012, s. 119).

Yirminci yüzyılın sonu ve yirmi birinci yüzyılın başlarında Türkiye'deki kamu personeline ilişkin durumun izahında kalkınma planları hayli yardımcı olmaktadır. 1990-1994 yılları arasını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında; kamu kurum ve kuruluşlarının yetki ve sorumluluklarına ilişkin eğitilmiş insan gücü planlamasının yapılması, öncelikli yörelerde kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmaya yönelik tedbirlerin alınması ile birlikte kamu personelinin istihdamı ve yer değişikliğine ilişkin mevzuat hakkında yeni çalışmalar yürütölmüş gibi konulara değinilmiştir. Bununla birlikte yeniliğe ve gelişime açık bir anlayışla kamu kurum ve kuruluşlarının hedefleri doğrultusunda üstlendikleri görevlerin tanımı ve değerlendirmelerinin yapılarak liyakat sistemini önceleyen bir personel yönetimi hedeflenmektedir. Ayrıca kamu yöneticileri için iyi yönetim anlayışının benimsenmesinde etkili olacak modern yönetim tekniklerinin teorik ve pratik boyutta verilmesinin önemine değinilmiştir (DPT,1989).

Devlet Planlama Teşkilatının hazırlamış olduğu Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, öncelikli olarak kamu personelinin değerişime ve dönüşüme uyumunu kolaylaştıracak mekanizmalara olan ihtiyacın altı çizilmiştir. Devletin, kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki rolünün yeniden değerlendirilmesi ve buna bağlı olarak da minimal devlet anlayışı doğrultusunda daha fonksiyonel bir örgütlenme çalışmalarının yapılarak gereksiz personel istihdamının önüne geçilmesi konusuna vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte kamu personelinin sahip olduğu özlük haklarına ilişkin bir dengenin sağlanması, aynı unvana sahip olup görev ve sorumluluk

bağlamında aynı işleri üstlenen fakat farklı kurumlarda yer alan personel arasında ücret farklılıklarının ortadan kaldırılması ve mevzuatta birlik sağlayacak bir ücret sisteminin ihdas edilmesine yönelik hedefler belirlenmiştir. Planda kamu personel sistemindeki aksaklıkların giderilmesi amacıyla bütün kamu kurum ve kuruluşlarının katkı sunacağı geniş çerçeveli bir reform çalışmasının yapılacağı ve çalışmanın çıktıları doğrultusunda hareket edileceği de belirtilmiştir. Ayrıca planda dikkat çeken bir diğer husus da 657 sayılı DMK'nın yürürlükten kaldırılarak diğer kanunlara tabi olan kamu personeli ile ilgilendiren kanunlarda yer alan mali ve sosyal hak ve yardımların ayıklanması suretiyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu personeli bağlayıcı ortak bir kanun planlamasına da yer verilmiştir (DPT, 1995).

Kuruluşunun 40. Yılında Devlet Planlama Teşkilatının hazırlamış olduğu 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmasının başına “Uzun Vadeli Strateji” ifadesini eklemiştir. Öncelikli olarak kamu personel yönetimine ilişkin yapısal ve fonksiyonel bağlamda köklü ve etkili bir dönüşüm ihtiyacının devam ettiği konusunun altı çizilmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında; verimliliğin, etkinliğin, ekonomikliğin ve performans artışının önemine işaret edilerek bunların nitelikli bir personel istihdamı ve mevcut personelin de bilimsel ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde eğitimi sağlanarak mümkün olabileceğine değinilmiştir. Bir önceki döneme ait planda yer verilen kamu personeline ilişkin ortak bir kanun çalışmasının gerekliliği yinelenmekle birlikte böyle bir ortak kanunun olmamasından sebep çeşitli kadrolarda ve sınıflarda yapılan özel nitelikli düzenlemelerin ücret sistemindeki karmaşayı artırdığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte 1999 yılında başlatılan Devlet Memurluğu Sınavı (DMS) ile merkezi bir giriş uygulamasını hedeflemiş fakat yine de kamu personeline ilişkin istihdam sorununu çözecek, maaşlar konusundaki dengesizlikleri ve adaletsizliği giderecek düzenlemelerin yapılamadığı belirtilmiştir (DPT, 2000).

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 arası döneme ilişkin çalışmaların yapıldığı bir metindir. Planın, “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi” adlı başlığının altında; kamu personeline yönelik verilen hizmet içi eğitimin yetersizliğinden mühlhem personelden beklenen performansın görülemediği ifade edilmiştir. Kamu personeline ilişkin etkili bir planlamanın yapılamadığı ve bu durumun yetkin bir personel sisteminin oluşumunu olumsuz yönde etkilediği belirtilmiştir. Ayrıca norm kadro çalışmalarının neticelenmemesinden ötürü kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel sayıları arasında dengesiz bir dağılım olduğuna da işaret edilmiştir. Son olarak bu kalkınma planında da 657 Sayılı Devlet Memuru Kanununun yerine geçecek bir kapsayıcı kanun çalışmalarının devam ettiğine yönelik bilgilere yer verilmiştir (DPT, 2006).

Türkiye’de 2011 yılında devlet bakanlıkları kaldırılmıştır. Bu durum kamu yönetiminde bir sadeleştirme hareketi olarak düşünülmüş fakat bu süreç içerisinde

Devlet Planlama Teşkilatı da kapatılarak teşkilatın görev ve sorumluluklarının büyük bir kısmını üstlenecek olan Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur (Övgün, 2011, s. 264). Dolayısıyla Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanmıştır. Planın “Kamuda İnsan Kaynakları” adlı başlığı altında kamu personeline ilişkin toplu sözleşme hakkının tanınması, izin haklarında yapılan iyileştirmeler ve sözleşmeli personele yönelik sağlanan sendika kurma ve üye olma hakları gibi hususlardaki gelişmelere değinilmiştir. Bununla birlikte kamu personel yönetim sisteminde uygulanan istihdam türleri arasındaki farklılıkların giderilmesi, liyakat ilkesinin benimsenerek bireylerin tarafsız ve eşit koşullarla kamu hizmetine girme koşulları ve görevde yükselmelerinin sağlanması, hizmet içi eğitim konusundaki yetersizliklerinin giderilmesi, merkez ve taşra arasındaki personel sayılarının bir dengeye getirilmesi ve performans değerlendirme sisteminin işlerlik kazanması hususunda halen varlık gösteren sorunların aşılması gerektiği hususuna parmak basılmıştır. Ayrıca kamu personelinin verimliliğini artırabilmek adına ücret sisteminin daha sağlıklı koşullarda değerlendirilmesi gerektiği ve esnek çalışma modelinin geliştirilmesine yönelik adımların atılacağı da belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Türkiye’de 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçiminin ardından 9 Temmuz 2018 itibarıyla Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın da yemin etmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine fiilen geçilmiştir. Yeni sistemle birlikte bakanlıkların ihdas edilmesi ve kaldırılması, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, görevden alınması ve bu konulara ilişkin usul ve esasların yanında Türk kamu yönetimine yeni dâhil olan örgütlenmeler gibi birtakım değişikliklerin olduğu görülmektedir. Yeni sistemle birlikte Kalkınma Bakanlığı da ilga edilmiş ve kurumun yetkilerinin bazıları yeni kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiştir. Bu yetkilerden kalkınma planını hazırlamak da SBB’nin görev alanına girmiştir ve On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Başkanlık tarafından hazırlanarak 18.07.2019’da onaylanmıştır.

Planda öncelikli olarak kamu personelinin daha verimli çalıştırılacağı, çalışan memnuniyetinin artırılacağı ve özlük haklarına ilişkin makroekonomik politikalarla uyumlu bir yapı oluşturulacağı belirtilmiştir. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumunda önemli rolü olan kamu personelinin etkinliğini ve verimliliğini artıracak hukuki düzenlemelerin de yapılacağına işaret edilmiştir. Dijital dönüşüm ve teknolojik yeniliklere uyum sağlamaları bakımından kamu personeline ilişkin dijital beceri gelişimine hizmet edecek çalışmaların yapılacağına da değinilerek önceki kalkınma planlarında olduğu gibi hizmet içi eğitim programlarına ve çeşitlendirilmesine bir kez daha vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte kamu personelinin mesleki ve temel becerilerini geliştirmeleri adına hizmet içi eğitimlerin çevrimiçi yöntemlerle de sağlanabilmesine yönelik bir altyapı hazırlığının yapılacağı ifade edilmiştir. Bir diğer husus ise kamu kurum ve kuruluşlarındaki personele ilişkin birimlerinin benimsediği yönetim anlayışının, insan kaynakları

yönetim anlayışına evrilmesi ve bu birimlerde kapasitenin güçlendirilmesi konusuna da değinilmiştir (SBB, 2019).

Yukarıda yaklaşık otuz üç yıllık bir sürecin planlanması sırasıyla incelenmiştir. Öncelikli olarak kamu personelinin beklenen etkin ve verimli çalışma performansına ilişkin istikrarlı beklenti, “ideal kamu personeli” anlayışına bir yöneliş fakat ulaşamama durumuna benzetilebilir. Zira hemen her planlamada bu konuya değinilmiş ve konu hakkında çalışmalar yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bir diğer husus sonuçları itibariyle daha faydalı çıktılar olacak hizmet içi eğitimlerin artırılması konusu her beş yılda bir yinelenmiş son dönemlerde ise bundan farklı olarak eğitimlerin dijital ortamda da verilebileceği belirtilerek yalnızca eğitimlerin verilmiş şekillerine ilişkin çeşitlendirmenin olduğu görülmüştür. Yarım asra yakın bir süreçte hizmet içi eğitimlerin bir çözüme kavuşturulamaması ve halen bir yeknesaklığın oluşturulamaması izaha muhtaç bir husustur. Son olarak birçok planda vurgulanan nitelikli insan gücü ihtiyacı ve alanında uzman personelin kamuda istihdam edilmesine ilişkin çabalar halen devam etmektedir. Son kalkınma planında, kamu personeline ilişkin ortaya konulan bu tablo göz önüne alındığında çözümün geleneksel anlamdaki personel yönetimi anlayışından özel sektörün benimsediği insan kaynakları anlayışına evrilmede arandığı anlaşılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte ihdas edilen ofislerin de daha çok özel sektör mantığı çerçevesinde faaliyet göstereceği düşünülmektedir. Kurulan bu ofislerden biri olan İnsan Kaynakları Ofisi de bu düşüncenin bir tezahürü olarak hem kamu personeline hem de özel sektörde görev yapan personele ilişkin daha kapsayıcı çalışmaların yürütüldüğü/yürütüleceği bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi; Devlet Personel Başkanlığı, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü gibi birimlerin geleneksel anlamda ifa ettiği kamu personeline ilişkin görev alanlarından farklı bir zemin üzerine inşa edilmiştir. Zira ofisin isminde yer alan “insan kaynakları” ifadesi birimin özel sektör yönetim anlayışı çerçevesinde bir düşünceden hareketle ihdas edildiği kanaatini uyandırmaktadır. Kamu personeline yönelik eğitim ve gelişim planlamaları hazırlamak, yöneticilerin becerilerini artırmak ve özel yeteneklere sahip bireylerin doğru alanlara yönlendirilmesini sağlamak gibi kritik görevler üstlenen Ofis’in alışlagelmiş personel yönetimi anlayışının dışında olduğu ilk bakışta fark edilmektedir.

Ofis, insan kaynakları envanterini çıkarmak, yetenek gelişimine yönelik faaliyetler yürütmek, Türkiye’nin öncelikleri ve hedefleri doğrultusunda ihtiyaç duyulan insan kaynağının geliştirilmesi için çalışmalar yapmak, özel yeteneklerin keşfi ve bunların yönetilmesinde rol almak, kariyer ve performans yönetimi alanlarında projeler geliştirmek ve liyakatin artırılmasına yönelik üretim yapma gibi konularda

görevlendirilmiştir (1 Nolu CBK). İnsan Kaynakları Ofisi örgütlenme yapısında, İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği birimleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin uhdesinde bulunan birimlerin görev ve sorumluluk dağılımları bir bütün olarak ele alındığında “insan odaklı yönetim kültürü” ve buna bağlı olarak “beşeri sermayenin geliştirilmesi” hedeflerinin hayata geçirilmesine yönelik çalışmaların yapılacağı bir yapının kurulmak istendiği fark edilmektedir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde Ofis’in birimlerine verilen görevler maddeler halinde sıralanmıştır.

İnsan Kaynakları Ofisi, Türkiye’de etkili ve verimli insan kaynağının oluşturulması ve doğru insan gücünün doğru alanlara kanalize edilmesi yani beşeri sermayenin geliştirilmesi düşüncesinden hareketle ihdas edilmiştir. Bu düşüncenin gerçekleştirilmesinde örgütsel yapıların iyi incelenmesi ve girdi-çıkıtı ilişkilerinin doğru bir zeminde kurgulanması elzemdir. Örgütlerin, çevrelerinden aldıkları girdilerden insan gücü belki de bu girdiler arasındaki en önemlisidir (Ergun, 2015, s. 243). İnsan gücü (*manpower*), bir ülkede yaşayan ve yaşları 15 ile 64 arası olan mal ve hizmet üretiminde etkin olabilecek çalışanlar grubunu ifade etmektedir (Adem, 1987, s. 145). Bilginin ve teknolojinin her geçen gün önemini artırdığı bir dünyada, çağın zorlukları ile başa çıkmanın yollarından biri de insan gücünün stratejik yönetim anlayışı ile koordine edilmesi ve beşerî sermayenin gelişimine yönelik yapılan yatırımlardır.

4.1. Personel Yönetiminden Modern İnsan Kaynakları Anlayışına Dönüşüm

Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi, 10 Temmuz 2018’de 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ihdas edilmiştir. Ofis Başkanlığına ilk olarak Cumhurbaşkanlığı kararı ile Doç. Dr. Salim Atay atanmıştır. 2019 yılı itibariyle ofis, “Yetenek Her Yerde Bölgesel Kariyer Fuarları” ile çalışmalarına başlamıştır. Daha sonra “TalentforBIZ” uluslararası kariyer etkinlikleri gerçekleştirilmiştir. Aynı yılın Haziran ayında mezunların işgücü piyasası performanslarını değerlendiren ÜNİ-VERİ hizmete sunulmuştur. Bununla birlikte Ofis’in hayata geçirdiği birçok projeler bulunmaktadır. 2023 yılında yayınlanan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi Faaliyet Raporu 2018-2023 bu anlamda oldukça açıklayıcı ve derli toplu bir çalışma özelliği taşımaktadır.

Bilgi ve teknolojinin insan kaynakları yönetimi alanında etkin kullanımını önemseyen bir anlayışla ihdas edilen Ofis, rekabeti, erişilebilirliği, teknoloji odaklı olmayı, şeffaflığı, istihdam oranının artırılması ve fırsat eşitliği gibi noktalara önem vermektedir. Ayrıca Türk kamu personel yönetiminin gündeminde uzun yıllardır kendisine yer edinen reformların dijitalleşme, veriye dayalı yönetim, personel kültüründe yenilik gibi değişimlerle kalıcı gelişmelerin elde edilmesi Ofis’in

önemli gündemlerinden birisidir. Bu konuya ilişkin çalışmaların OECD raporlarında da yer edindiği ve uygulamalar bağlamında örnek teşkil ettiği ifade edilmektedir. Bu durumun gerçekleşmesindeki en önemli etken doğru stratejilerin belirlenmesi, dijitalleşme ve insan kaynakları yönetimi anlayışında çağın gerektirdiği ilkelerin tespit edilip uygulamaya konulmasıdır. Bununla birlikte Ofis'in 2023-2027 yılları arasında kariyer yönetimi, insan kaynakları yönetiminde stratejik çalışmalar, hayat boyu öğrenme ve yeteneklerin tespiti, eğitilmesi ve bu süreçlerin yönetimine ilişkin planlamaları bulunmaktadır (Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları, 2023, s. 9).

4.2. İnsan Kaynakları Ofisi Projeleri ve Beşerî Sermaye Üzerindeki Etkileri

İçinde bulunduğumuz bilgi çağında ekonomik kalkınma ve istikrar özellikle gelişmekte olan ülkelerin temel hedeflerinden biridir. Hedeflere ulaşma noktasında iyi bir planlama, örgütlenme, koordinasyon ve stratejik kararların alınması büyük önem taşımaktadır. Yirmi birinci yüzyılın ilk çeyreği, bilimsel ve teknolojik gelişmeler bağlamında hayli mesafe kat edilen bir dönem olmuştur. Bu dönemde doğru kaynakları verimli bir şekilde kullanabilmek ayırt edici unsur olmuştur. Dolayısıyla ülkelerin sahip olduğu kaynakları doğru tespit etmesi ve bunları geliştirerek etkili kullanabilmeleri aralarındaki rekabet ortamından mülhem oldukça elzemdir. İşte bu noktada beşeri sermayenin önemi ve ülkelerin neden bu alana yatırım yapma gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Zira ekonomiden yönetime, hukuktan siyasete ve sağlıktan eğitime birçok alanda başarılı olmanın temel yollarından birisi de beşeri sermayenin güçlendirilmesinden geçmektedir.

Theodore W. Schultz, 1962 yılında "Reflection on Investment in Man" adlı makalesini yayınlamakla günümüzde anlamlandırdığımız beşeri sermaye kavramına temel teşkil edecek bir çalışma ortaya koymuştur. Çalışmasında az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve sosyal kalkınmanın önündeki engelin fiziki sermaye ve kaynak yetersizliğinden ziyade beşeri sermaye eksikliğinden kaynaklandığını altını çizmiştir. Bununla birlikte Schultz, teknolojinin insan marifeti ile geliştirildiği ve insan tarafından kullanıldığı göz önünde tutularak yine fiziki kaynakların etkin ve verimli kullanılmasında insan faktörünün öne çıktığını hatırlatmaktadır (Schultz, 1962; Altay ve Pazarlıoğlu, 2007, s. 99).

Beşeri sermaye esasında bireylere yapılan eğitim ve sağlık alanındaki yatırımlar neticesinde bireylerin kazandığı bilgi, beceri ve yeteneği ifade etmekle birlikte iyi bir yönetim anlayışının ve ekonomik kalkınmanın da önünü açan bir etkidir. Ekonomik gelişme ve sağlıklı toplum ancak eğitime ve sağlığa yatırım yapılmış bireylerin birikimlerinin doğru alanlara doğru zamanda kanalize edilmesi ile mümkün olmaktadır (Özyakışır, 2011, s. 64).

Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi, kuruluşunun ardından kendisine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek için çeşitli faaliyet ve projeleri hayata geçirmiştir. Öncelikli olarak en büyük rekabet kaynağı olarak kabul edilen beşeri

sermayenin gerek kamuda gerek özel sektördeki gelişimlerine destek olacak e-insan uygulaması göze çarpmaktadır. Bu proje kapsamında bireylerin gençliklerinden emeklilik süreçlerine kadar olan zaman dilimi içerisinde tek noktadan erişebilecekleri, istihdam imkânlarını şeffaf bir şekilde takip edebilecekleri, yetilerini artırmaya yönelik eğitici içeriklere ulaşabilecekleri fırsat eşitliği çerçevesinde kullanılabilen bir uygulama hayata geçirilmiştir. Bu dijital platform, staj ve iş başvuru süreçlerinden mevcut çalışan personele yönelik geliştirici tüm imkânların tek bir uygulamada birleştirilmesinden oluşturulmuştur. Ayrıca OECD tarafından 2023 yılının Ocak ayında önde gelen yenilikçi proje olarak kabul edilmiştir (CBİKO, 2023, s. 80).

2020 Nisan ayı itibariyle *Uzaktan Eğitim Kapısı* kamu personelinin kullanımına sunulmuştur. 2021 yılı itibariyle bu platformla devlet memurluğuna ilk defa atanan personele yönelik aday memur eğitimi ve hazırlayıcı eğitimler bütün kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetine açılmıştır (Özer, 2022b, s. 280). Böylelikle kamu personeline yönelik verilecek temel eğitimlerin hemen her kurum ve kuruluş bünyesinde görev yapan personele yönelik eşit şartlarda ve kalitede verilmesi, eğitimin yeknesaklaşması, zaman ve mekân yönünden tasarruf edilmesinin yanında ekonomik katkıları bağlamında da oldukça olumlu etki ettiği görülmektedir. Ayrıca bu platform üzerinde kamu yöneticilerine, risk alma, problem çözme ve karar verme gibi önemli yöneticilik becerilerini geliştirmeye yönelik eğitimler de verilmektedir (CBİKO, 2023, s. 54).

Ofis'in Türkiye'de üniversite mezunlarına yönelik istihdam oluşturma ve iş gücü piyasa performanslarını değerlendirmeye yönelik danışmanlık hizmeti veren bir diğer önemli projesi 2021 yılının Mart ayından itibaren hizmet veren *Danışman Bilgi Sistemi*'dir. Sistem, yükseköğretim mezunu bireylerin, işe girme süresi, başlangıç ücreti, nitelik uyumsuzluğu, kamuda işe yerleşme oranı, firma büyüklüğü ve sektör dağılımı gibi konularda yapılan araştırmalar neticesinde 81 Lisans Bölümü için elde edilen bulguların paylaşıldığı bir platform olma özelliği de taşımaktadır (Özer, 2022b, s. 281). Yine OECD tarafından örnek bir proje olarak gösterilen DABİS, yalnızca üniversite öğrencileri tarafından değil aynı zamanda ortaöğretimde eğitim-öğretim gören öğrencilerin de meslek seçimi ve kariyer planlaması bağlamında rehber öğretmen ve meslek danışmanlarından faydalandığı bir platform olmuştur (CBİKO, 2023, s. 65).

Kamu çalışanlarına yönelik bir proje olarak geliştirilen *Kamu Veri*, Ofis'in geliştirdiği kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanan insan kaynakları süreçlerine ilişkin personelin memnuniyetleri ölçme ve görüşlerini paylaştığı bir diğer önemli platformdur. Kamu Veri, daha çok kamuda etkinliğin, verimliliğin ve memnuniyetin artırılmasına ilişkin reform çalışmalarının yapılacağı alanların tespitine yönelik bir veri toplama aracı olma özelliği taşımakla birlikte elde edilecek veriler çerçevesinde doğru analizlerin yapılmasında önemli bir projedir (CBİKO, 2023, s. 47). Böylelikle bürokraside kronik bir sorun haline gelen ast-üst

hijerarşisinden mülhem yöneticiler ve çalışanlar arasındaki ilişki kopuklukları belli ölçülerde aşılabilecektir.

Kamu istihdamında fırsat eşitliğine dayanan, yetkinliği artırıcı ve liyakat temelli bir personel rejiminin kurgulanabilmesine yönelik Ofisin, e-devlet uygulamasıyla bütünleşmiş bir şekilde geliştirdiği diğer projesi *Kariyer Kapısı*'dır. Bu proje Nisan 2021 itibariyle temel olarak başta kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere özel sektör, üniversite öğrencileri ve üniversite kariyer merkezlerini aynı düzlemde buluşturmayı amaçlamaktadır (Özer, 2022b, s. 283). Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilecek kişilere yönelik iş ilanları ve staj başvuruları Kariyer Kapısı- İşe Alım Platformu üzerinden şeffaf bir şekilde yürütülmektedir. 2023 yılına kadarki süreçte Kariyer Kapısı İşe Alım Platformu 17 Bakanlık dâhil olmak üzere 134 kamu kurumu tarafından kullanılmıştır ve kullanılmaya devam etmektedir. Bu süreç içerisinde 3.440 pozisyona ilişkin 751 ilan yayımlanmıştır. Söz konusu ilanlara yaklaşık 6 milyon kişi başvuru yapmak istemiş fakat ilgili ilana başvuru yapacak şartlara haiz 2,2 milyon başvuru yapılabilmektedir. Burada ışık tutulması gereken husus; bu projeye birlikte yeterli şartları sağlamayan 3.8 milyon başvurunun, dijital ortamda otomatikman engellenmiş olması ve bu durumun daha önceden bireysel başvurulara muhatap kamu kurum ve kuruluşların harcayacağı zamanı ve emeği diğer hizmetlere ayırmasını sağlamış olmasıdır (CBİKO, 2023, s. 73).

Kamu yönetiminde ve özel sektörde kariyer elde etmek isteyen bireylerin planlama süreçlerine ilişkin gerçekçi verilere dayandırılması ve buna bağlı olarak beşeri sermayenin geliştirilmesine yönelik ofisin bir diğer projesi *Kariyer Haritası*'dır. Bu platformda hem kamu yönetimi hem özel sektörde görev almak isteyen bireylere ilişkin unvan ve pozisyonlar için gerekli bilgilendirmeler ve ilgili süreçler hakkında dijital görseller yardımıyla bir hizmet sunulmaktadır (CBİKO, 2023, s. 39).

CBİKO, yükseköğretim aşamasında bulunan öğrencilere yönelik kariyer planlaması, kariyer farkındalığı yaratma, kariyer yolculuğunda doğru tercihler yapma hususlarında rehberlik hizmeti sunacak 14 haftalık bir *Kariyer Planlama Dersi* projesi geliştirmiştir. Proje, 2021-2022 Akademik yılından itibaren 185'ten fazla üniversitede yaklaşık 700.000 civarında öğrenciye hizmet verilmesini sağlamıştır. Bu dersle birlikte üniversite öğrencileri mezun olduktan sonra adım atacakları iş yaşamlarına ilişkin kodlar hakkında bilgi sahibi olacak ve beklentileri doğrultusunda bir planlama yapabileceklerdir. Ayrıca kariyer merkezinden faydalanma, sahip oldukları yeteneklerini keşfetme ve buna bağlı olarak varlık gösterebilecekleri sektörleri tanıma gibi fırsatlara sahip olmaları sağlanacaktır (CBİKO, 2023, s. 66). Geleceğin teminatı olarak görülen gençlere yönelik yapılan bu çalışmalar hem onların çalışma hayatına ilişkin bilgilendirmelerini sağlamakla birlikte bunun gibi projeler bireylerin sahip olduğu yetenekleri ortaya çıkarmalarında itici bir güç olmaktadır.

5. Sonuç

Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte Türkiye'de kamu personel yönetimi, uzun bir süre Osmanlı Devleti'nden miras kalan bir anlayış çerçevesinde ifa edilmiştir. Belli bir süre sonra kamu personel yönetimine ilişkin sorunların artması ve başta yabancı uzman raporlarının da etkisiyle birlikte 1960 yılından sonra merkezi bir personel örgütü kurulması gerekliliği fikri artık hayata geçirilerek Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Daha sonraki süreçte Daire'nin örgütlenme yapısıyla birlikte yapısal değişiklikler de yapılarak kurumun adı 1984 yılında 217 sayılı KHK ile Devlet Personel Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

1980 sonrası dünyayı saran neoliberal politikalar kamu personel yönetimini de azımsanmayacak şekilde etkilemiştir. Kamu personeli özelinde genellikle katı ve hiyerarşik yapı, esnek ve piyasa tabanlı bir anlayışa doğru evrilmiştir. Türkiye'de de buna benzer gelişmeler yaşanmıştır. Sözleşmeli personel kadroları yaygınlaştırılmak istenmiş ve minimalist devlet anlayışının yerleşmesine yönelik özelleştirme uygulamaları gibi adımlar atılmıştır. TODAİE öncülüğüne kamu personeline yönelik reform çalışmaları içeren ve mevcut durumun iyileşmesi için çözüm üretilmeye çalışılan raporlar hazırlanmıştır. Tüm bu gelişmeler klasik kamu personel yönetimi anlayışından insanı merkeze koyan insan kaynakları anlayışına geçiş sürecini hızlandırmıştır.

Yaklaşık 34 yıllık bir süre zarfında kamu personeline ilişkin birçok görev ve sorumluluk Devlet Personel Başkanlığı tarafından yerine getirilmiştir. 2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Başkanlık, günün şartlarına ve çağın gerekliliklerine cevap veremediği düşüncesinden hareketle kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi de kapatılan DPB'nin görev alanında bulunan bazı sorumlulukların modern insan kaynakları anlayışına zaviyesinden bakıldığında üstlenilebilecek hususlarda yetkilendirilmiştir.

Bu çalışma ise Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'nin hizmet verdiği günden itibaren hayata geçirdiği projeler ve bu faaliyetlerin ülkenin beşeri sermayesine olan etkisini irdelemek için ortaya konulmuştur. Henüz yeni bir birim olması nedeniyle proje çıktılarının ilişkin analizlerin zamanla daha gerçekçi olabileceği beklenilmektedir. Nitekim çalışmanın başlığında yer alan "etki" ifadesi de bir ölçme ve değerlendirmeden ziyade kurulduğu günden itibaren kamu personeline ilişkin çalışmaları ve Türkiye'nin insan kaynağının gelişimine olan katkılarını ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Fakat hemen belirtmek gerekir ki ofisin projeleri, insanı merkeze koyan ve eğitime önem veren bir anlayışın ürünü olarak hayata geçirildiği söylenebilir. Yirmi birinci yüzyıl, bilginin, becerinin ve tecrübenin en etkili kullanılmasının yanında hızlı ve ekonomik olabilme beceresine sahip ülkelerin kazançlı çıkacağı bir asır olacaktır. Dolayısıyla beşeri sermayeye yapılan yatırımın önemi önceki dönemlere göre hayli artmaktadır.

Ofis, dar bir yaş aralığına sahip bireylere değil oldukça geniş bir kitleye hitap eden ve birçok vatandaşa yönelik çalışmalar yürütmektedir. Bununla birlikte yalnızca çalışan veya çalışmayan ayrımı yapılmaksızın; çalışmayanlara staj ve istihdam imkânları, çalışanlara ise kendini geliştirme ve becerilerini artırma fırsatları sunan bir anlayıştan hareketle hizmet verilen kişi sayısı hayli artırılmıştır. Bununla birlikte geleceğe yönelik planları, hedefleri ve amaçları olan öğrencilere rehberlik ve psikolojik destek sağlayıcı platformların ihdas edilmesi yine beşeri sermayenin gelişiminde oldukça önemli katkıları olacaktır.

Sokrates'in öğretilerinden birisi de kişinin kendini keşfetmesi ve tanınmasıdır Delphi tapınağının girişinde de bu özlü söz yazılıdır. Öyle görünüyor ki içinde yaşadığımız yüzyılda bireylerin kendilerini keşfetmeleri ve tanımaları filozofların ve düşünürlerin ifadelerinin yanında çeşitli kuruluşlar ve birimler marifetiyle de yürütülecektir. CBİKO, gelecek çalışma planlarında var olan yeteneklerin değerlendirilmesinin yanında ortaya çıkabilecek yeteneklerin keşfi konusunda da projeler gerçekleştirmelidir.

Kaynakça

- Acar, A. (2021). *Kamu Personel Yönetiminde Değişim: 2000 Sonrası Memuriyet Rejiminin Genel Görünümü, içinde 21. Yüzyılda Türk Kamu Yönetiminin Değişimi*. A.Öcal ve Y. Hayta (Ed.), Ankara: Detay Yayıncılık.
- Acar, O. K. (2021). Devlet Personel Başkanlığı'ndan İnsan Kaynakları Ofisine: Kamu Personel Yönetiminde Örgütsel Değişim. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (78), 1026-1046.
- Adem, M. (1987). İnsangücü Planlaması. *AÜSBF Dergisi*, 42 (4), 143-160.
- Altay, A. ve Pazarlıoğlu, M. V. (2007). Uluslararası Rekabet Gücünde Beşeri Sermaye: Ekonometrik Yaklaşım. *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi*, 12 (1), 96-108.
- Aslan, O. E. (2012). *Kamu Personel Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, No:2701 Eskişehir.
- Aykaç, B. ve Urhan, V. F. (2012). *1980 Sonrası Türk Kamu Personel Politikalarının Dönüşümünde Politika Aktörlerinin Etkisi, içinde, Kamu Politikalarında Dönüşüm*. B. Parlak (Ed.), Ankara: TODAİE Yayınları.
- Boz, S., Büyükyıldırım, G. E., İnce, A.K. ve Acar, E. (2021). *Kamu Personel Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Denek, S. (2022). *Yeni Kamu Yönetimi Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Arayışlar*. Ankara: Lykeion Yayıncılık.

- Ergun, T. (2015). *Kamu Yönetimi- Kuram Siyasa Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Yönetimine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (12), 225-233.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Farazmand, A. (2007). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital Capacity in the 21st Century. <http://www.esadepublic.esade.edu> (Erişim Tarihi: 04 Ocak 2023).
- Güler, B. (1988). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 12 (1), 79-99.
- Güler, B. (2005). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Hines, W. D. (1936). *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki*. Mehmet Ankara: İhsan Matbaası.
- Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (3), 13-47.
- Kayar, N. (2016). *Kamu Personel Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Marume, S. B. M. (2016). Public Personnel Administration. *International Journal of Business and Management Invention*, 5 (6), 19-25.
- Mıhçıoğlu, C. (1987). Devlet Personel Dairesi'nin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1 (42), 43-50.
- Oral, İ. (2019). *Merkezi Personel Yönetimi Örgütlenmesi: ABD ve Japonya Örnekleri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye Teşkilat ve İdari Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66 (3), 263-281.
- Özer, M. A. (2022a). *Bürokrasi Dersleri*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2022b). *İnsan Kaynakları Yönetimi Dersi*, Ankara: Lykeion Yayınları.
- Özyakışır, D. (2011). Beşeri Sermayenin Ekonomik Kalkınma Sürecindeki Rolü: Teorik Bir Değerlendirme. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 6 (1), 46-71.

Sayan, İ. Ö. (2016). Türkiye’de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 669-691.

Schultz T. W. (1962). Reflections on Investment in Man. *Journal of Political Economy*, LXX, (5), 1-8.

Sobacı, Z. M. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Usta, A. (2006). *Kamu ve Kamu Personeli*. Trabzon: Eser Ofset Matbaacılık.

Yayman, H. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Doğan Kitap.

Yılmazöz, M. (2009). Kamu Personel Yönetimi Sorunu. *Maliye Dergisi*, 157(1), 293-302.

Diğer Kaynaklar

İnsan Kaynakları Ofisi Faaliyet Raporu 2013, 2018-2023.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı 1989 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı 1995 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı 2000 Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005.

Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı 2006 Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023).

Kalkınma Bakanlığı 2013 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).

Kalkınma Bakanlığı 2018 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışma Grubu Raporu

Etik Beyanı: Yazar, bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu beyan etmektedir. Bilimsel etik konuları ile ilgili aksi bir durumun tespiti halinde tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına ait olup, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi’nin hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır.

The Impact of Turkish Public Staff Management and the Presidential Human Resources Office on Human Capital

Extended Abstract

1. Introduction

Public personnel management is related to all activities related to people in public organizations. From this point of view, it can be said that the desired result of the actions of a public organization in line with its goals and objectives is directly related to the effective and efficient performance of personnel management. The Republic of Türkiye tried to develop the understanding of public personnel management, which was largely inherited from the Ottoman Empire, by being influenced by the changes in the world over time. Respectively, the turning points such as the Second World War, the beginning of the multi-party period, military coups and the effects of Neoliberal policies on the world have affected the Turkish public personnel administration, at least in terms of imagination. Finally, with the Presidential Government System put into practice in 2018, the Human Resources Office, which is a new actor in Turkish public administration, was established and the organizational dimension of the transition from personnel management to human resources understanding was embodied. The duties and responsibilities undertaken by the office and the effects of the projects it develops on the human capital of the current century, which requires more investment, are important, at least in terms of the plans and the projects implemented.

2. Method

This study is a qualitative research. In the study, firstly, primary sources were used. In addition to this, the historical process of Turkish public personnel management has been discussed the paradigm shift on the subject has been examined and the current management approach has been examined.

3. Results and Discussion

It would not be wrong to state that there is at least one of the objectives of serving a social need, presenting a technological innovation to the public interest, or eliminating a deficiency in services, based on each organization established in public administration. Public personnel constitute the human dimension of the organizations assigned to provide public services that prioritize the public interest, consist of regular and continuous activities and are accepted as open to variability. When the personnel dimension of these organizations providing public services is considered, their structural and functional dimensions stand out, and the regulation of issues such as classification, wage regime, rules to which personnel are subject, planning, employment, training, punishment, assignment and relocation constitute the subject of public personnel management.

The Human Resources Office was established with the idea of creating effective and efficient human resources in Türkiye and channeling the right manpower to the right areas, that is, developing human capital. In the realization of this idea, it is essential to examine the organizational structures well and to construct the input-output relations on the right ground. Among the inputs that organizations receive from their environment, manpower is perhaps the most important of these inputs. Manpower refers to the group of workers aged between 15 and 64 who can be active in the production of goods and services living in a country. In a world where knowledge and technology increase its importance day by day, one of the ways to cope with the challenges of the age is to coordinate human power with a strategic management approach and to invest in the development of human capital.

4. Conclusion

It has been put forward to examine the projects that the Presidential Human Resources Office has implemented since the day it served and the impact of these activities on the country's human capital. Since it is a new unit, it is expected that the analysis of the project outputs will become more realistic over time. However, it should be noted right away that it can be said that the projects of the office were implemented as the product of an understanding that puts people at the center and attaches importance to education. The twenty-first century will be a century in which countries with the ability to be fast and economical, as well as the most effective use of knowledge, skills and experience, will gain. Therefore, the importance of investment in human capital has increased considerably compared to previous periods.

The office carries out studies that appeal to a wide audience and not to individuals with a narrow age range, but to many citizens. However, without distinction of only working or non-working; Based on an understanding that offers internship and employment opportunities to the unemployed, and opportunities for self-development and skill development for the employees, the number of people served has been considerably increased. In addition, the establishment of platforms that provide guidance and psychological support to students with future plans, goals and aims will also make significant contributions to the development of human capital.