

MEMURLUK SİCİL SİSTEMİ ÜZERİNE

Oral KARAYAKA*

Öz

2011 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikle devlet memurlarının değerlendirilmesinde kullanılan sicil uygulaması kaldırılarak yerine ödül sistemi getirilmiş; ayrıca, memurların başarı, verimlilik ve çabalarını tespit edebilmek üzere, kurumların değerlendirme ölçütleri belirleyebilecekleri yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu makalede memurları değerlendirmek için kurumların yaptıkları düzenlemeler incelenmiş, sicil uygulamasının kaldırılmasından doğan boşluğun ne oranda doldurulabildiği, eğer doldurulamadıysa da bunun nedenleri üzerine tartışılmıştır. Bu amaçla detaylı bir mevzuat taraması yapılmıştır. Makalenin varsayımı, sicil uygulamasının kaldırılmasından sonra devlet memurlarının değerlendirilmesinin boşlukta bırakıldığı, bunun siyasal bir tercih olduğu ve bu tercihin liyakat ilkesini önemli ölçüde aşındırdığı yönündedir.

Anahtar Kelimeler: Sicil, Memuriyet Rejimi, Emeklilik, Performans Ölçütü, Performans Değerlendirme.

ON THE APPRAISAL SYSTEM OF CIVIL SERVANTS

Abstract

With the amendment made in the Civil Servants Law No. 657 in 2011, the appraisal practice used in the evaluation of civil servants was abolished and an award system was introduced; in addition, a regulation has been made that institutions can determine evaluation criteria in order to determine the success, productivity and efforts of civil servants. In this article, the regulations made by public institutions and organizations to evaluate civil servants were examined, and the extent to which the gap arising from the abolition of the appraisal practice could be filled, and if not, the reasons for this were discussed. For this purpose, a detailed legislative review was carried out. The assumption of the article is that after the abolition of the appraisal practice, the evaluation of civil servants was left in a vacuum, that this was a political choice and this choice significantly eroded the principle of merit.

Keywords: Appraisal, Civil Service Regime, Retirement, Performance Measure, Performance Evaluation.

* Dr., Mülkiye Başmüfettişi, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, karakayaoral@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0378-2146.

Giriş

Türk kamu personel rejimi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer aldığı şekliyle sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerine dayanmaktadır. Kariyer ve liyakat, memurların objektif değerlendirilmesini gerektirmektedir. Türkiye'de 2011 yılına kadar, memurların değerlendirilmesinde sicil raporları yöntemi¹ kullanılmıştır. Bu raporlar, memurun yükselmesine, yer değişikliğine, disiplin soruşturmalarına ve eğitim ihtiyacının tespitine dayanak olmuştur (Adal, 1968: 265).

Köken olarak Latince'den Arapça'ya geçmiş olan sicil, “gerekli işlemlerin yazılıp saklandığı yer, kütük” anlamına gelmektedir (Eyuboğlu, 2004:599). Nitekim 1926 tarihli Memurin Kanunu'nda memur tanımı yapılırken “memur siciline kayıtlı olma” ifadesi kullanılmıştır. Kanun'da memur dışında hizmetli tanımı da yapılmıştır. Memur ve hizmetli statüleri karşılaştırıldığında üç ayırıcı özellik ortaya çıkmaktadır: Memura devlet hizmeti verilmiştir, özel siciliyle devlete bağlıdır ve maaş karşılığı çalışır. Hizmetliyse, devlet hizmeti verilen değil, devlet işlerinde kullanılan, sicille devlete bağlı olmayan, dolayısıyla memuriyet hukukundan ve yetkilerinden yararlanmayan, ücret karşılığı çalışan kişidir. Bu anlamda sicil, memurla hizmetliyi ayıran, memurla kamu görevi ya da devlet arasındaki bağı kuran, kamu personelinin bir bölümünün memuriyet hukuk ve yetkisinden yararlanmasını sağlayan kayıt olarak da tanımlanabilir. Sicil, önemli ölçüde Osmanlı'nın son döneminde memuriyete ilk girenlerden alınan “tercüme-i hal” (özgeçmiş) ekinde istenen bilgileri kapsamaktadır. Makalede analiz edilen sicil memurun değerlendirilmesini sağlayan yöntemdir. Bu anlamda memur değerlendirmelerinde kullanılan araçlar gizli tezkiye varakası, sicil formu veya sicil raporu şeklinde sıralanabilir.

1980'lerle birlikte neoliberal düşüncenin yaygınlaşması, devletin özel sektör kurallarına göre yönetilmesi gerektiği fikrinin öne çıkması, memurların değerlendirilmesini de etkilemiştir. 2003 yılında “şeffaf yönetim anlayışının” gereği olduğu ileri sürülerek gizli sicil raporlarının ilgili memurlara açılmasıyla önemli ölçüde işlerliğini yitiren sicil düzeni, 2011 yılında tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

¹ Sicil raporları her yıl Aralık ayında sicil amirleri tarafından doldurulur. 1. ve 2. sicil amirlerinin vermiş olduğu puanların ortalaması 60-75 arası olanlar orta, 76-89 arası olanlar iyi ve 90-100 arası olanlar da çok iyi sicil almış sayılır. 59 altı not almış olanlar yetersiz olarak değerlendirilir.

Sicil sisteminin yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte başarıyı ölçmek için “ödül” düzenlemesi getirilmiş; ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarına, bünyelerinde çalışan personelin değerlendirilmesine ilişkin ölçütler geliştirme yetkisi verilmiştir. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarına verilen bu yetki, bağlayıcı olmayıp takdire bırakılmıştır.

Memurların değerlendirilmesine yönelik alanyazındaki yaygın görüş, sicilin geleneksel kamu yönetimi düşüncesine dayalı bir değerlendirme yöntemi olduğu, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla birlikte, performans ölçümüyle memurların değerlendirilmesinin gündeme geldiği; bu değerlendirme yönteminin de memur güvencesini zayıflattığı, statü hukukuna dayalı personel rejiminde esnekleşmeye neden olduğu yönündedir (Aslan, 2005: 294-296; Güler, 2005: 295-296; Albayrak, 2017: 9-10; Albayrak, 2020:1529). Ancak konu incelendiğinde, belli bir tarih aralığında sicil sisteminin memurların görevlerine son verilmesinin aracı olarak da kullanıldığı, “memurların sicilleri üzerine emekliye sevkleri” başlıklı düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir.²

2011 yılından sonra sicil sisteminin kaldırılmasından sonra memurların değerlendirilmesine yönelik olarak performans değerlendirme modeli geliştiren birkaç kurum³ istisna olmak üzere genel olarak bir sistem geliştirilemediği; yalnızca bakanlıklarda memur sicil işlerini yürüten birimlerin adlarının değiştirilerek, “değerlendirme”, “performans” nitelemelerinin kullanıldığı, bunun dışında, memurların değerlendirilmesinden vazgeçildiği anlaşılmaktadır. Değerlendirmeden vazgeçilmesi memurun değerinin azalmasına, “değerlendirmeye değer görülmemesine” veya yapılacak atamalarda siyasi otoritenin elinin rahatlatılması gerekçelerine bağlanabilir.

1924 Anayasası’nda memurların özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi yönünde hüküm yer almış, bu kural 1961 ve 1982 Anayasalarında da tekrarlanmıştır. Dolayısıyla memurun değerlendirilmesi yasal bir dayanak gerektirmektedir. Bu yasal

² 07.03.1938 tarih ve 3849 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaüdlüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamname, 01.09.1951 tarih ve 7899 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı İle İlgili Memur Ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevklerine Dair Tüzük.

³ Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı.

dayanağa bağlı olarak alt normlarla özlük işlerinin ayrıntıları belirlenebilecektir. Nitekim personelin siciline ve değerlendirilmesine ilişkin alt düzenlemeler, tüzük, nizamname veya yönetmeliklerle yapılmıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından itibaren kanunlar ve nizamnameler⁴, 1984 yılından itibaren de kamu personeline ilişkin genel hükümleri düzenleyen yönetmelikler Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır⁵. Dolayısıyla, Resmî Gazetelerin taranması suretiyle, personelin özlüğüne ilişkin tüm düzenlemelere ulaşmak mümkündür. Bu nedenle makalede ağırlıklı olarak mevzuat taramasından yararlanılmış, Cumhuriyetin ilk yıllarında günümüze tüm resmi gazeteler taranmıştır.

Makalenin ilk bölümünde memur değerlendirme yöntemi olarak sicil düzenlemesi tarihsel olarak incelenmiş, 1926-2011 yılları arasındaki gelişmelere değinilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye’de memurların performanslarının değerlendirilmesine ilişkin çabalar ve uygulamalar yer almaktadır. Bu bölümde 1984 yılında iktisadi devlet teşekküllerinde ve kamu iktisadi kuruluşlarında⁶ çalışan memurlara, başarıya bağlı olarak prim/ikramiye verilmesiyle birlikte memurlar için performans değerlendirmesinin başladığı tespiti yapılarak, bu değerlendirme yönteminin geçirdiği aşamalar incelenmiştir. Üçüncü bölümde, 2011 yılında sicil sisteminin kaldırılmasının ardından bakanlıkların personel birimlerinin örgütlenmesindeki değişiklikler ele alınmış, performans değerlendirme yönteminin kamu örgütlenmesine etkisi incelenmiştir. Son bölümde, Türkiye’deki memur değerlendirme yöntemi genel bir analize tabi tutulmuştur.

Çalışmada kamu istihdamının özü olarak da nitelendirilebilecek olan memurların değerlendirilmesi incelenmiş, bunun dışında kalan istihdam biçimlerindeki değerlendirme yöntemleri kapsam dışında bırakılmıştır. Kamu personel sistemi, memurları, kamuda çalışan işçileri, geçici personeli ve sözleşmeli personeli içine almakla birlikte, personel rejiminin “çekirdeğinde” (Albayrak, 2020: 1522) memurlar yer almaktadır.

⁴ 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanun. (04.06.1928 tarih ve 904 sayılı Resmî Gazete).

⁵ Resmî Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında 3011 Sayılı Kanun.

⁶ İktisadi devlet teşekkülleri, sermayesinin tamamı devlete ait iktisadi alanda ticari faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleriyken, kamu iktisadi kuruluşları, sermaye mülkiyeti iktisadi devlet teşekkülleriyle aynı olmakla birlikte, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kamu yararının gözetilmesinin amaçlayan kamu iktisadi teşebbüsleridir. (Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ö. Bozkurt, T. Ergun, (Ed.) S. Sezen, TODAİE Yayınları, 2008, Ankara).

Çalışmanın önemi 2011 yılında yapılan yasal düzenlemeyle memurların değerlendirilmesinde sicil sisteminin kaldırılmasının nedenlerinin sorgulanmasından kaynaklanmaktadır. Her ne kadar literatürde kamu işletmeciliği anlayışının ürünü olarak sicil yönteminin yerini performans değerlendirmesinin aldığı belirtilmekte ise de uygulamada performans kriterlerinin oluşturulamadığı, dolayısıyla da ölçümün yapılamadığı görülmektedir. Bu durumda birkaç kurum hariç olmak üzere memurların değerlendirme yöntemi olarak sicil sistemi sonrasında performans ölçümüne geçildiğini iddia etmek güçtür. Bu nedenle çalışmanın temel sorusu “memurların değerlendirilmesinden niçin vazgeçilmiştir?” şeklinde formüle edilebilir.

1.Türkiye’de Sicil Sisteminin Kuruluşu ve Gelişimi

Memurların değerlendirilmesine ilişkin süreç Osmanlı İmparatorluğu’nun batılılaşma çabalarına dayanmaktadır. Özellikle Tanzimat sonrasında Avrupa standartlarında bir memuriyet rejimi oluşturma çabaları, memurların değerlendirilmesine ilişkin düzenlemelerin başlangıcı olmuştur (Karakaya, 2023:359, 364). Cumhuriyet döneminde de 1926 yılında yürürlüğe giren ve statü hukukuna dayalı memuriyet rejiminin ilk adımı olarak nitelendirilen 788 sayılı Memurin Kanunu’nda memurların değerlendirilmesi yöntemi düzenlenmiştir.

Memurin Kanunu’yla, sicil amirleri tarafından iki yıl görevinin ehli olmadığı kanaatine ulaşılan memurun başka kuruma ya da ile tayin olacağı, yeni tayin yerindeki çalışmasının ilk yılı sonunda da memurun görev ehliyetine ilişkin değerlendirmede bir değişiklik olmazsa, hizmet süresine bakılmaksızın yetkili birimler tarafından emekliliğe sevk edileceği; emeklilik hakkı olmayan memurlara ise çalıştıkları yıla bağlı olarak tazminat ödeneceği hükmü getirilmiştir. 1930 yılında memurların emekliliğine ilişkin yapılan yasal düzenlemede⁷ askeri personelin sicillerine dayalı olarak Cumhurbaşkanı’nın, diğer memurların ise Memurin Kanunu’nda belirlenen yöntemle bağlı bulundukları bakanlığın onayıyla emekli edilebileceği belirtilmiştir⁸. 1930 yılında yürürlüğe giren sivil ve asker personelin emekliliğini

⁷1683 sayılı Askerî ve Mülkî Tekaüt Kanunu.

⁸1683 Sayılı Askerî ve Mülkî Tekaüt Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Bazı Maddelerine Fıkra Eklenmesine Dair Kanun’la memurların sicilleri üzerine emekliliğe sevk edilebileceği yönünde hüküm getirilmiştir. (10.04.1936 tarih ve 3276 sayılı Resmî Gazete).

düzenleyen kanun, 1926 tarihli Memurin Kanunu'nda yer alan düzenlemeyle karşılaştırıldığında, memurların sicil yoluyla emekliliğinde süreci ilgili bakanlığın onayına bağlayarak biraz daha zorlaştırmış, bu şekilde memur güvencesi adına olumlu bir gelişme sağlanmıştır.

1932 tarihinde yürürlüğe konulan Dâhiliye Memurları Sicil Nizamnamesinde⁹, Bakanlıktaki her memur için bir sicil dosyası hazırlaması, sicil dosyasında gizli sicil ve tezkiye varakasının bulunması hükme bağlanmıştır. Tezkiye varakası amirlerin memur hakkındaki düşüncelerini içerirken, memurlara ilişkin olarak düzenlenen müfettiş raporlarının da sicil dosyasında yer alması öngörülmüştür. Tezkiye varakasının temel amacının memurun, davranış ve niteliklerinin değerlendirilmesi olduğu belirtilmiştir. Nizamname ekinde yer alan sicil varakası formunda, memurun sağlığına, bilimsel çalışmalarına, görev anlayışına, yönetim kapasitesine, ahlaki durumuna ve anlayışına ilişkin kısımlarla birlikte sicili dolduran üst konumundaki kişinin memura ilişkin son sözü, başka bir ifadeyle kararı yer almıştır (Karakaya, 2023:365).

Nizamnamede, tezkiye varakalarının yükselmelerde esas olduğu belirtilmiş; ayrıca memurda görülecek ve değiştirilmesi mümkün olan kötü alışkanlıkların ve davranışların düzeltilmesi için kendisine bildirimde bulunulması ve düzelme olup olmadığının takip edilerek bundan alınacak sonucun memurun gizli siciline işlenmesi hükme bağlanmıştır. Tezkiye varakalarının bu anlamda memurun yetiştirilmesine de katkı sağladığı, kısmen de olsa “gizliliğin” sakıncalarının giderilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

1934 yılında tüm bakanlık ve devlet dairelerinde uygulanmak üzere Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle gizli tezkiye varakası örneği yayınlanmıştır¹⁰ (Karakaya, 2023: 365). Bu örnek, 1932 yılından itibaren Dahiliye memurları için kullanılan tezkiye varakası içeriğiyle önemli ölçüde örtüşmektedir. Ardından, 1935'de Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaletinde çalışan personel için gizli tezkiye varakalarının yazılmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir¹¹. Siciller konusunda 1938'de tüm memurları kapsayan bir düzenleme yapılmış; söz konusu

⁹ 22.02.1932 tarih ve 2032 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁰ 26 Nisan 1934 tarih ve 2685 sayılı Resmî Gazete.

¹¹ Tababet ve Şuabatı Sanatlarına Mensub Bilumum Etibba, Eczacı ve Sıhhî Memurlarla Diğer İdari Memurların Mahrem Tezkiye Varakalarını Yazma Talimatnamesi. (02.02.1935 tarih ve 2919 sayılı Resmî Gazete).

Nizamnamede tezkiye varakalarının doldurulması, siciller ve siciller üzerine memurların emekliliğe sevki konularındaki esaslar ve ayrıntılar yer almıştır¹². Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaüdlüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamnameyle, 1934 tarihli Nizamname yürürlükten kaldırılmış, tezkiye varakalarının doldurulmasına ve muhafazasına ilişkin olarak yürürlükten kalkan esaslar yinelenmiş, büyük ölçüde önceki düzenlemelerdeki forma benzer şekilde tezkiye varakası örneği uygulamaya konulmuştur (Karakaya, 2023: 365). Ayrıca bazı fiilleri işleyen memurların emekliliğe sevkinin ayrıntıları düzenlenmiştir.

788 sayılı Memurin Kanunu'nda memuriyetten çıkarılmayı gerektiren fiiller, “kumar oynatmak, sarhoşluğu alışkanlık edinmek, utanç verici harekette bulunmak, savaş, ihtilâl, isyan gibi olağanüstü hallerde herhangi bir emir ve zorunluluk olmaksızın memuriyetini terk etmek, memuriyetine ait gizli dosyaların içeriğini açıklamak” şeklinde sıralanmıştır. 1938 tarihli Nizamname'ye göre rüşvet ve irtikap şüphesi bulunanlar, kumar oynayanlar, geliriyle harcamaları dengeli olmayanlar ve bu durumlara düşenlerden istenen beyannamede servetinin kaynağını ispatlayamayanlar, memurluk onuruna ve şerefine yakışmayan kötü alışkanlık ve davranışları olanlar, hırsızlık, emniyeti suistimal, dolandırıcılık, iftira gibi suç niteliğindeki eylemleri açık olmakla birlikte maddi ve kanuni yeterli delil bulunmamasından dolayı haklarında soruşturma yapılamayanlar, Cumhuriyet rejiminin aleyhine olanlar ve memleketin toplumsal düzenini bozmaya çalışanlar emekliliğe ayrılacaktır. Bu haller dışında da iki senelik gizli tezkiye varakası ve genel olarak sicilleri itibarıyla memuriyette kalması kamu hizmeti yararına uygun görülmeyen memura, tayine yetkili en yüksek amiri tarafından bildirim yapılacak, tebligata esas sebebin ertesi yıl sonuna kadar varlığını sürdürdüğü, aldığı tezkiye varakasıyla teyit edilirse yetkili inzibat komisyonu kararıyla memur emekli edilecektir.

1947'de yürürlüğe konulan bir Tüzükte¹³, memurların meslek içinde yükselmelerinin ölçütleri arasında, meslek bilgisi ve başarısı yanında, açık sicillerle amir ve müfettişler tarafından düzenlenen tezkiye raporları da sayılmıştır. 1951 yılında, 1938 tarihli Nizamname

¹² Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaüdlüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamname. (07.03.1938 tarih ve 3849 sayılı Resmî Gazete).

¹³ “Memurların Yeterliliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük”, 17.12.1947 tarih ve 6782 sayılı Resmî Gazete.

yürürlükten kaldırılmış¹⁴, Emekli Sandığı Kanunu'nda yer alan hükme dayalı olarak¹⁵ memurların ahlak ve yetersizlikleri sebebiyle sicillerine dayalı olarak emekliliğe sevk edilmesine ilişkin düzenleme yapılmış, hangi durumlarda memurların emekliye sevk edileceği belirlenmiştir. Özellikle tezkiye varakasının “ahlak durumuna ilişkin sorular”¹⁶ kısmında olumsuz değerlendirilen memurun kendisine yapılan tebligata rağmen durumunun değişmemesi halinde emekliliğe sevkî öngörülmüştür. Böylece devlet memurlarının emeklilik yoluyla görevlerinin sonlandırılması kolaylaştırılmış, tezkiye varakası emekliliğe sevk aracı haline gelmiştir.

1965 yılında memur güvencesini esas alan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmiştir. Statü hukukuna uygun bir memuriyet rejimi kuran 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Osmanlı Devleti'nden devralınan sicil modeli korunmuş, “yeni sicil sistemi” ile sübjektifliğin önüne geçilmesi ve memurların genel davranışlarının değerlendirilmesi hedeflenmiştir (TBMM, 1964). 657 sayılı Kanun, sicile ilişkin olarak ayrıntılı düzenlemelerin bir tüzükle belirleneceğini hükme bağlamış, bu kapsamda geç de olsa 1979'da Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir¹⁷ (Karakaya, 2023: 366). Yönetmelik ekindeki sicil formundaki bölümlerin daha

¹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile İlgili Memur ve Hizmetlilerin Sicilleri Üzerine Emekliye Sevkleri Hakkında Tüzük. (01.09.1951 tarih ve 7899 sayılı Resmî Gazete).

¹⁵ 17.06.1949 tarih ve 7235 sayılı Resmî Gazete.

¹⁶ “Kendisinin veya eşinin memuriyet şeref ve onurunu zedeleyici eylemleri var mıdır?

Memuriyet şeref ve onurunu zedeleyecek şekilde alkol bağımlılığı var mıdır?

Memuriyet şeref ve onurunu zedeleyecek şekilde kumara düşkünlüğü var mıdır?

Amirlerine yönelik terbiye, nezaket ve davranışı?

Arkadaşlarına yönelik terbiye, nezaket ve davranışı?

İş sahiplerine yönelik terbiye, nezaket ve davranışı?

Ağır başlılığı?

Disipline uyması?

Saygı uyandırmada başarı derecesi?

Sır saklama ve güven uyandırma?

Doğrultusu ve kişisel menfaatine düşkünlüğü var mıdır?

İsrafa eğilimli midir?

Öç alma ve kötülük yapma huyu var mıdır?

Yalan söyleme ve dedikodu eğilimi var mıdır?

Sicil döneminde idari, adli kovuşturma veya cezası var mıdır?

Resmî veya kişisel işlerden bezginliğe düşmüş ise görevine etkisi ve bu halin nasıl bertaraf edilebileceği?”

¹⁷ 26.07.1979 tarih ve 16708 sayılı Resmî Gazete.

önce kullanılanlardan farklılaştığı görülmektedir. Form, “kişiliğe”, “göreve”, “yönetici memurlar için yöneticilik yeteneğine” yönelik ve “yurt dışında görevli memurlar” için sorular olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır. Kısa bir süre sonra Yönetmeliğin yürürlüğe girişi 1981 yılı başına ertelenmiş¹⁸, 1981 yılında da 1979 tarihli Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış¹⁹, 5 yıl sonra Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği yayınlanmıştır²⁰. Yönetmelik ekinde yer alan sicil raporu formunda “kişilik, görev başarısı, yöneticilik yetenekleri, yurt dışı temsil” bölümleri yer almıştır. Daha önce yürürlükte olan Yönetmelik hükümleriyle karşılaştırma yapıldığında 1986 tarihli düzenlemede kişilik özellikleri ve değerlendirmesinin puanlamaya dahil edilmediği görülmektedir. Dolayısıyla, 1979’dan 1986 yılına gelindiğinde devletin hedeflediği memur tipolojisinin özellikleri “işini iyi yapma” ve “görevinde başarılı olma” şeklinde sıralanabilir. Böylece memurların şahsiyetlerinin değerlendirilmesinden vazgeçilmiştir (Karakaya, 2023: 366).

2011 yılında yapılan mevzuat değişikliğiyle sicil raporlarının “bürokratik bir formaliteye dönüştüğü” ve “inandırıcılığını ve güvenilirliğini yitirdiği” gerekçeleriyle (TBMM, 2010), memurların değerlendirilmesinde sicil raporu yöntemine son verilmiştir. Memurların değerlendirilmesinde sicil raporlarının yerini, geliştirilecek yeni başarı ölçütlerine göre yapılacak ölçümlerin alması öngörülmüş; ancak birkaç kurum hariç personelin değerlendirme ölçütlerinin belirlenmesi ve bu çerçevede de uygulama yapılması henüz mümkün olamamıştır. Hata ve eksikleri bulunduğu belirtilen, “başarıyı ya da başarısızlığı ölçmede yeterli olmadığı” (TBMM, 2010) iddia edilen sicil sisteminin yerine, “fiilen systemsizliğin” tercih edildiği anlaşılmaktadır. Bu şekilde memurların değerlendirilmesi tamamen boşlukta bırakılmıştır.

2. Sicil Sisteminden Performansa Dayalı Değerlendirme Yöntemine Geçiş

Kamu yönetiminde reform çalışmalarının önemli boyutlarından biri personel reformudur. Yönetimin, dolayısıyla da kamu yönetiminin işlevleri arasında yer alan planlama, örgütlenme, koordinasyon, bütçeleme, yöneticilik ve denetleme alanlarında reform yapılması,

¹⁸ 26.12.1979 tarih ve 16851 sayılı Resmî Gazete.

¹⁹ 07.02.1981 tarih ve 17244 sayılı Resmî Gazete.

²⁰ 18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı Resmî Gazete.

personel alanındaki göre her zaman daha kolay olmuştur. Bir yasa hükmüyle, Devlet Planlama Teşkilatının tüzel kişiliği ortadan kaldırılabilirken ya da tüm bakanlıkların teftiş kurulları rehberlik birimlerine dönüştürülebilirken, personel reformu doğrudan yönetimin insan unsurunu etkilediğinden bu alanda radikal kararların alınması mümkün olamamaktadır. Bunda bürokratik direncin de etkili olduğu açıktır.

Türkiye’de 1990’ların sonunda “hukuki bürokrasinin yerini üretken bürokrasinin alması gerektiği” savunularak, Weberyen bürokratik düzenden işletmecî yapıya geçişin işaretleri verilmeye başlanmıştır. Performansın, yönetici sınıftaki memurların görev yerinin belirlenmesinde ve memurların da maaşlarının hesaplanmasında bir unsur olması (DPT, 1995: 119) ve sicil sisteminin değiştirilerek (DPT, 2000b: 56) çalışanların performansının ölçülmesi, personel yönetiminin temel amaçları arasında sayılmıştır (DPT, 2000a: 191). Ancak öncelik kurumsal performansın değerlendirilmesine verilmiş, ardından da personelin bireysel performansının değerlendirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuş (DPT, 2007: 40), etkin bir memur değerlendirme sistemi kurulması hedefi ortaya konulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 52).

Sicillerin başarıyı ya da başarısızlığı ölçmemesi, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden sonra sicillerin aleniyet kazanmasının çalışma barışını bozması ve memurun yükselmesinde bir etken olamaması gibi gerekçelerle (TBMM, 2010) sicil sistemi 2011 yılında kaldırılmış, aradan geçen 13 yılda yerine bir değerlendirme yöntemi geliştirilememiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 17).

2011 yılında sicili kaldıran düzenlemeyle “ödül” sistemi getirilmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarına, personelin performansını tespit edebilecek ölçütleri belirleme ve uygulama yetkisi verilmiştir. 1965 yılında 657 sayılı Kanun’un ilk şeklinde, “kurumun giderlerinde azalmaya, gelirlerinde artışa, genel bir zarar, afet ve tehlikenin önlenmesine veya genel bir yararın sağlanmasına yönelik olarak hayatlarını tehlikeye atan devlet memurlarına” ödül verilebileceği, ödül miktarının ayrı bir mevzuatta düzenleneceği belirtilmiştir. Görevinin yürütümünde olağanüstü gayret ve çalışma göstererek başarı sağlayanlara da takdirname verilecektir²¹. 1984 yılında yapılan düzenlemeyle ödül tutarı memurlar için bir maaş, Emniyet Örgütü

²¹ 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmî Gazete.

mensupları için iki maaş olarak belirlenmiştir²². 1984 yılı sonunda, ödül ölçütü değiştirilmiş, “kurumun giderlerinde azalma, gelirlerinde artış, genel bir zarar, afet ve tehlikenin önlenmesi veya genel bir yararın sağlanması için hayatını tehlikeye atma” ölçütlerinin yerine, “olağanüstü gayret ve çalışmaları sonucunda mesai arkadaşlarına göre başarılı görev yapma” kriteri getirilmiştir. Ödüllendirme için 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ilk şeklinde öngörülen ve işletmecilik anlayışının ürünü olan “kurumun gelirlerinde artış ve giderlerinde azalış” şartı, 1984 yılı sonunda kaldırılmıştır. Çünkü 1984 yılında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarında çalışan memurlardan “görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle verimlilik veya kârlılığı artıranlara veya işletme faaliyetlerine yararlı buluş getirenlere veya büyük zararların oluşmasını önlemede olağanüstü gayret gösterenlere” ikramiye verilmesi hükme bağlanmıştır. 1984’te memurların “fiilen” genel hizmetlerde ve iktisadi kuruluşlarda çalışanlar şeklinde ikiye ayrıldığı, iktisadi kuruluşlarda çalışanların ödüllendirmesinin, işletmecilik esaslarına göre düzenlendiği, genel kamu hizmetlerinde çalışanların ödüllendirilmesinin ise “görev başarısı”na bağlandığı anlaşılmaktadır. İktisadi kuruluşlar dışında görev yapan memur görevini yürütürken diğer mesai arkadaşlarına göre olağanüstü gayret ve çalışma gösteriyorsa, bu da başarıya neden oluyorsa ödüllendirilecektir.

1984 yılında 657 sayılı Kanun’un “ödül” ölçütünde yapılan değişiklik, kamu personel rejimi bakımından anlamlı sonuçlara ulaşılmasını sağlamaktadır. Bu tarihte kamu kurum ve kuruluşlarından iktisadi faaliyet yürütmeyen personelin başarısının “maliyet bilinci”ne dayalı olarak ölçülmesinin mümkün olmadığı kabul edilmiş gözükmemektedir. 2011 yılında kurulan ödül sisteminde “kamu kaynağında tasarruf, kamu zararlarının oluşmasını önleme, kamu gelirlerinin arttırılması, hizmet kalitesinin arttırılması” ölçütleri getirilmiştir. Yeni kriterler, 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Kanun’daki ödüllendirme ölçütlerine benzer şekilde işletmecilik ilkelerine uygundur. Dolayısıyla, 1965 yılı düzenlemesinde ödüllendirmede gerekleri konusunda 2011 yılındaki anlayışa geri dönmüştür. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun Klasik

²² Kanun Hükmünde Kararname Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 241 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname. (29.06.1984 tarih ve 18446 sayılı Resmî Gazete).

Yönetim anlayışının ürünü olduğuna ilişkin yaygın kanının en azından memurların ödüllendirilmesi bakımından geçerli olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Personelin performansının ölçülerek maaşına/ücretine yansıtılmasına ilişkin ilk düzenleme 1984 yılında yapılmıştır. İktisadi devlet teşekküllerinde, kamu iktisadi kuruluşlarıyla bunların müesseselerinde, bağlı ortaklık ve şirketlerinde “maliyet bilinciyle” çalışmayı sağlamak amacıyla, “işyerinin karlılığına, üretimine, verimine, kalite, satış ve ihracat rakamlarına” bağlı olarak memurlara ve sözleşmeli personele prim veya ikramiye verilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca bu çerçevede verilen ikramiyenin kişisel başarıyla ilgili olduğu ve tüm personeli kapsayacak şekilde geliştirilemeyeceği kaydı getirilerek, bireysel düzeyde performansa dayalı ücretlendirmenin ilk adımı atılmıştır²³. 1990 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan sözleşmeli personel için “başarı ücreti” adıyla, sicil ve başarı değerlendirmesine bağlı ödeme yapılması yönünde düzenleme yapılmıştır²⁴. Kamu iktisadi teşebbüslerinin iktisadi alanda faaliyet göstermesi, özel sektör kuruluşlarına benzer şekilde üretim yapmaları ve üretim miktarının, kalitesinin ölçümünün diğer kamu hizmetlerine göre kolay olması nedeniyle, personelin performansın ölçümünün ilk bu alanda başlatılması anlaşılabilir bir olgudur.

2004 yılında TBMM’den geçip Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek yürürlüğe girmeye bulamayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun memurlar için performansa dayalı değerlendirme sisteminin kurulması yönündeki en ciddi girişimlerden biri olmuştur (Albayrak, 2017:5,11). Günümüze gelindiğinde, personelin performans ölçütlerinin belirlenmesi ve uygulamaya konulması konusunda üç kurumda çalışma yapılmaktadır. Bunlar, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’dır. Sağlık Bakanlığı’nda performansa dayalı ücretlendirmeye yönelik ilk uygulama 2002 yılında yapılmış (Erbaş ve Kutlu, 2020: 80), ardından “ek ödeme” olarak nitelenen performansa dayalı ücretlendirmenin esasları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir²⁵.

²³ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname. (18.06.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmî Gazete).

²⁴ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

²⁵ “Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliği”.

Sicil düzenlemesinin lağvedildiği 2011 yılında Vergi Denetim Kurulu Performans Değerlendirme Sistemi Yönetmeliği,²⁶ bir yıl sonra da Emniyet Genel Müdürlüğü Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği²⁷ uygulamaya konulmuştur (Yıldız ve Kula, 2014: 426-442).

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün bireysel performans ölçümü rütbeye dayalı bir memuriyet sistemi olması nedeniyle bir zorunluluk olarak görülmektedir. Çünkü her yıl çok sayıda terfinin gerçekleştiği Kurumda, yükselme koşullarının belirlenmesi gerekmektedir. Sağlık Bakanlığı'ndaki performans değerlendirme sistemi, personelin meslek içi yükselmesine yönelik olmaktan çok maaş artışı sağlama amaçlıdır. Vergi Denetim Kurulu'nda görevli vergi müfettişlerinin performansının önemsenmesi ise Devletin daha etkin gelir toplama çabasının ürünü olarak görülebilir. Belirtilen kurumlar dışında personelin değerlendirilmesine yönelik düzenleme yapılamamış, çalışmalar çaba düzeyinde kalmıştır. (Mülga) Devlet Personel Başkanlığı'na hazırlanan “Kamu Personelinin Başarılarının Değerlendirilmesine İlişkin Genel Yönetmelik Taslağı” bu girişimler arasında sayılabilir (Sayan ve Demirci, 2018: 689-796).

Yerel yönetimlere ilişkin olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda “nitelikli personel çalıştırılmasının özendirilmesi” (TBMM, 2005) amacıyla başarı durumlarına göre memurlara ikramiye ödemesi yapılması yönünde düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin kuruluş kanunlarında “personelin performans ölçütlerini belirlemek ve uygulamak” hem tüzel kişiliklerin hem de yürütme ve karar organlarının görevleri arasında sayılmıştır. Ancak, yerel yönetimlerin de performansa dayalı personel değerlendirmesi yapamadığı, ikramiye ödemesinin de memura ek gelir sağlanması amacıyla uygulandığı; hatta bazı belediyelerde yasayla sınırlanmış sayıda memura ikramiye ödemesi yapıldığı, ardından ilgili personele verilen ikramiyenin tüm memurlara bölüştürüldüğü alanda gözlemlenmiştir. Bu uygulama, performansa dayalı ücretlendirme anlayışının, ülkenin yönetim kültürüyle, alışkanlıklarıyla uyuşmadığının açık göstergesidir. Bu nedenle belirtilen ödüllendirme

²⁶ 30.12.2011 tarih ve 28158 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete.

²⁷ 04.07.2012 tarih ve 28343 sayılı Resmî Gazete.

yöntemi, memurlara ilave bir gelir sağlama sonucunu doğurmak dışında bir anlam ifade etmemektedir.

3. Memurların Performans Değerlendirmesine İlişkin Örgütlenme

Memurların değerlendirmesinde sicil sisteminden performans ölçümü yöntemine geçişle birlikte, personelin performans ölçütlerini oluşturmak, değerlendirme yapmak ve bunlara ilişkin iş ve işlemleri yürütmek üzere kurumların örgüt yapılarında değişiklikler yapılması gerekmiştir. Bu nedenle bazı bakanlıklarda personelin performans ölçütlerini belirleyip değerlendirme yapacak birimler oluşturmuş, bazılarında da mevcut birimler arasından konuya en yakın olanlara, başka bir ifadeyle daha önce sicil işlerini yürüten birimlere bu görevler verilmiştir.

Bakanlıklarda personelin performansını ölçmek amacıyla oluşturulan birimler ve bağlı oldukları hizmet alanları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

BAKANLIK	ANA BİRİM	BAĞLI BİRİM
Sanayi ve Teknoloji	Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü	İzleme, Değerlendirme ve Koordinasyon Dairesi
Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği	Personel Genel Müdürlüğü	Performans ve Değerlendirme Şube Müdürlüğü
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	Personel Dairesi Başkanlığı	-
Aile ve Sosyal Hizmetler	Personel Genel Müdürlüğü	Yönetim Hizmetleri Dairesi
Milli Eğitim	Personel Genel Müdürlüğü	İzleme ve Değerlendirme Dairesi
İçişleri	Personel Genel Müdürlüğü (Mülki İdare Atama Daire Başkanlığı)	Mülki İdare Amirleri Atama İnceleme ve Değerlendirme Şubesi
Ulaştırma ve Altyapı	Personel Genel Müdürlüğü	İnsan Kaynakları Değerlendirme Dairesi
Enerji ve Tabii Kaynaklar	Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü	Kariyer, Eğitim ve Performans Dairesi
Gençlik ve Spor	Personel Genel Müdürlüğü	Disiplin Değerlendirme ve Takip Dairesi
Kültür ve Turizm	Personel Genel Müdürlüğü	Disiplin ve Performans Ölçme Şubesi
Dış İşleri	Personel Genel Müdürlüğü	Özlük İşleri ve Atamalar Şubesi
Hazine ve Maliye	Personel Genel Müdürlüğü	-

Tarım ve Orman	Personel Genel Müdürlüğü	Özlük İşleri Dairesi
Ticaret	Personel Genel Müdürlüğü	Disiplin, Performans ve Ödüllendirme Şubesi
Sağlık	Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü	Yönetim İzleme ve Değerlendirme Dairesi

Tablo-1: Bakanlıkların Performans Değerlendirme Birimleri (Yazar tarafından kurumsal web sitelerinden elde edilen bilgiler çerçevesinde hazırlanmıştır.)²⁸

Tablodaki veriler incelendiğinde, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nda personel işlerini yürüten birimler “yönetim hizmetleri genel müdürlüğü” şeklinde örgütlenmiş, diğer bakanlıklarda ise geleneksel personel genel müdürlüğü modeli korunmuştur. Personel işlerinin yönetim hizmetleri adıyla örgütlenmesiyle, idari işler, destek hizmetleri ve mali işler gibi görevlerin de aynı genel müdürlük bünyesine alınması, “personel” işlerinin genel müdürlüğün altında bir düzeyde teşkilatlandığını göstermektedir.

Personelin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamaya geçirmek amacıyla oluşturulan birimler, Sanayi ve Teknoloji, Aile ve Sosyal Hizmetler, Milli Eğitim, Ulaştırma ve Altyapı, Sağlık, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gençlik ve Spor, Tarım ve Orman Bakanlıklarında daire başkanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği, İçişleri, Kültür ve Turizm, Dışişleri ve Ticaret Bakanlığı’nda şube müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında personelin performans değerlendirmesini yapacak ayrı birimler oluşturulmayıp hizmetler ana birim bünyesinde yürütülmektedir. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’nda performans ölçme ve değerlendirme işlemlerinin daire başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü’nde ise şube müdürlüğü şeklinde örgütlendiği görülmektedir. Performans değerlendirmesi yapacak birimlerin daire başkanlığı tipi örgütlenmenin olduğu yerlerde konuya verilen önemin şube müdürlüğü düzeyine göre daha yüksek olacağı ileri sürülebilir.

Bakanlıklarda personelin değerlendirmesini yapmak üzere oluşturulan birimlerin performans ölçütlerini hazırlamakla görevlendirildikleri, yıllık faaliyet raporlarında personelin performans ölçütlerini hazırlamanın temel hedefler arasında yer aldığı, bazı

²⁸ Millî Savunma Bakanlığı’nda görevli subay, astsubay ve uzman erbaşlarla Adalet Bakanlığı’ndaki hâkim ve savcılar ayrı bir personel rejimine tabi olduğundan, bu bakanlıklar inceleme kapsamı dışında bırakılmıştır.

bakanlıklarda projelerin ve deneme uygulamalarının yapıldığı anlaşılmaktadır. Millî Eğitim Bakanlığı personel birimi yetkilileriyle yapılan görüşmede, personelin performansını ölçmek için başlatılan uygulamanın sona erdirilmesinin, “açıklık” ilkesi gereğince performans sonuçlarının personele bildirilmesinden kaynaklanan kurum içi çatışma ve buna dayalı olarak çalışma barışının bozulmasına bağlandığı anlaşılmaktadır. İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan Mülki İdare Amirleri Atama İnceleme ve Değerlendirme Şubesinin kuruluşu ise 2011 yılında sicil sistemini kaldıran değişiklikle ilgili olmayıp, 2011 öncesinde de mevcut olan ve özellikle mülki idare amirlerinin 1. sınıfa yükseltilmesine yönelik işlemlerinin yürütülmesine yöneliktir. Ayrıca, şubenin bu şekilde yapılanmasıyla, mülki idare amirlerinin atanması ve değerlendirilmesi arasında bir ilişki de kurulmuş olmaktadır.

Tablo 1’de yer alan bakanlık birimlerinin örgütlenmesi, memurların değerlendirmesinden sorumlu birimlerin oluşturulduğunu göstermektedir. Ancak değerlendirme ölçütlerinin geliştirilemediği; dolayısıyla uygulanamayan bir değerlendirme sisteminin örgütlenmesinin yapıldığı; memurların değerlendirilmesinde “performans ölçümü” yönteminin başarılı bir uygulama örneğinin henüz gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır. Bu durumu uygulayıcıların ve geleneksel kurum kültürünün performans yönetimine dolayısıyla da ölçümüne tepkisine bağlamak mümkündür (Bilgin, 2015:37). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan ve 2011 yılına kadar uygulamada kalan sicil değerlendirmelerinin, memurların ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde ve derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, siyasal müdahaleler nedeniyle etkili olmadığı bilinmektedir. Benzer bir sonucun performansa dayalı değerlendirme için de söz konusu olmasının önünde bir engel bulunmamaktadır (Altan ve Kerman, 2007: 327).

4. Türkiye’de Memurların Değerlendirilmesinin Analizi

Bürokrasi ya da dar anlamıyla memurluk düzeni hem liberallerin hem de sosyalistlerin eleştirilerine maruz kalmıştır. Memurlar, halktan uzak, kendini halkın üstünde gören ayrıcalıklı bir topluluk (Lenin, 2009: 131) ya da disiplinle inisiyatifin sona erdirildiği, gençlerin ihtiyarların emrine verildiği kast sistemi (Mises, 2010: 133, 137) olarak görülmüştür. Oysa memuriyet rejimi ayrıcalıklarla birlikte memurlara yönelik bazı kısıtlamaları da beraberinde getirmektedir. Devlet

memurluğunun güvenli bir iş olması, memurun özgürlüğünden fedakârlık yapmasını beraberinde getirmektedir (Hayek, 2010: 196). Kamu görevlilerinin teorik olarak diğer yurttaşlar gibi kanaat özgürlükleri mevcut gibi görünse de bunun en önemli unsuru olan ifade özgürlüğünü serbestçe kullanmalarının önünde engeller bulunmaktadır (Dreyfus, 2007: 231). Bu nedenle memuriyet, statü hukukunun kalıpları içine yerleşmiş bir pozisyon olarak değerlendirilmektedir.

Memuriyette meslek içinde yükselme, kıdeme, başarıya ya da ikisinin birlikte olmasına bağlıdır (Weber, 2011a: 60). Başarının ölçülmesi ise değişik yöntemlerle gerçekleşmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında memurların değerlendirilmesi için sicil yöntemi kullanılmıştır. 1926 tarihli Memurin Kanunu'nda memur değerlendirme yöntemi olarak sicile ilişkin hükümler yer almış, iki defa üst üste görev ehliyetine ilişkin olumsuz sicil değerlendirmesi yapılan memurun görev yerinin değiştirilmesi, memurun emrine verildiği amir tarafından da olumsuz değerlendirilmesi durumunda memuriyetle ilişkisi kesilmesi, emekliliğe sevkî hükme bağlamıştır. 1930 tarihli askeri ve sivil personelin emekliliğine ilişkin yasal düzenlemede, askeri personelin sicilleri üzerine, memurların ise Memurin Kanunu'nda belirlenen şekilde emekli edilebileceği hükmü yer almıştır. Askerliğin disipline, emir-komuta ilişkisine dayalı örgütlenmesi nedeniyle, askeri personelin memurlara göre daha az güvenceye sahip olduğu görülmektedir. 1936 yılında ise askeri personelle devlet memurlarının “sicil yoluyla emekliliğinde” paralellik sağlanmış, memurların da sicilleri üzerine doğrudan emekliye sevkî olanaklı hale gelmiştir. Düzenlemenin gerekçesi “memurların ahlaki ve idari kontrol duygularının arttırılmasıyla hizmet kabiliyeti kalmayanların devlet kadrolarından uzaklaştırılması” olarak açıklanmıştır (TBMM, 1936).

Devlet memurlarının istekleri dışında memuriyetle ilişkisinin kesilmesi üç yöntemle mümkündür: İlki, memuriyetten ihracı gerektiren bir disiplin cezasıdır. Hangi fiillerin memuriyetten ihraça sebep olacağı yasalarla belirlenmekte, dolayısıyla memur tarafından önceden bilinmektedir. Disiplin cezası verilmesinin soruşturma prosedürü ve itiraz mekanizmaları mevcuttur. 2011 yılı öncesinde uygulanan ikinci yöntem, memurun iki kez üst üste olumsuz sicil alması, ardından yeni bir amirin emrinde 1 yıl daha değerlendirilmesi, yeni amir tarafından da olumsuz sicil verilmesi halinde memuriyetle ilişkisinin kesilmesidir. Bu şekilde memuriyete son verilmesi de ortalama 3 yıllık bir değerlendirme sürecine bağlıdır. Üçüncü yöntem ise 1930

yılında Ordu mensupları, 1936 yılında da devlet memurları için uygulamaya konulan “sicil yoluyla” emekliye sevtir. Sicil yoluyla emekliliğe sevk işlemlerinin ölçütü, memuriyetten ihracı gerektiren disiplin suçlarına ilişkin eylemde bulundukları açık olmakla birlikte, bu konuda yeterli maddi ve kanuni delile ulaşılammamasıdır. 1949 yılında sicil yoluyla emeklilik ölçütü “ahlak ve yetersizlik” olarak belirlenmiştir. Ahlakla ilişkin ölçütler tezkiye varakasında belirtilmiş, memuriyetten ihracı gerektiren disiplin cezasına konu fiilleri işleyenlerin de ahlak sebebiyle emekliliğe sevki hükme bağlanmıştır.

Memur teminatı bakımından tartışmalı bir düzenleme 1954 yılında yapılmış; “bürokrasiyi kaldırmak ve devlete yararlı olmayan unsurları bertaraf etmek” amacıyla Bağlı Bulundukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında 6435 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. Memurların atandıkları usulle “görevden uzaklaştırılarak” bağlı bulundukları kurum emrine alınacakları, bunlardan kendilerine teklif edilen yeni görevi kabul etmeyenlerin de emekliliğe sevk edileceği yönünde düzenleme yapılmıştır (TBMM, 1954). Bu yöntemle emekliliğe sevk işlemlerinde hiçbir ölçüt kalmamıştır.

1965 yılında 657 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte “sicil yoluyla emekliliğe sevk” uygulaması sona ermiş; ayrıca iki defa üst üste olumsuz sicil alan memurların görevlerine son verilmesi konusunda inisiyatif merkez değerlendirme kuruluna bırakılmıştır²⁹. 1984 yılında yapılan değişiklikle iki defa üst üste olumsuz sicil alan memurun, emrine atanacağı yeni sicil amirinin de aynı yönde kanaat belirtmesi halinde memuriyetle ilişkisinin kesilerek emekliliğe sevki hükme bağlanmıştır.³⁰

Bir değerlendirme aracı olarak sicil, uygulamadan kaldırıldığı 2011 yılına kadar terfilerde olduğu gibi memurun işine son verilmesinde de bir ölçüt olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla, sicil sistemiyle performans değerlendirmesini karşılaştıran bazı akademisyen ve uygulayıcıların, sicilin güvenceli personel rejiminin unsuru olduğu, performans ölçümünün ise işletmeciliğin sonucu olarak memur güvencesine zarar verdiği yönündeki görüşlere ihtiyatla yaklaşmak gerekmektedir.

²⁹ 23.07.1965 tarih ve 12065 sayılı Resmî Gazete.

³⁰ Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 243 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname. (12.12.1984 tarih ve 18603 sayılı Resmî Gazete).

Bu kısma kadar sicilin, yani memur değerlendirmesinin sonuçları incelenmiştir. Sicil raporlarının içeriğinin, formatının zaman içinde uğradığı değişikliklerin incelenmesi de dönemselsel olarak hedeflenen devlet memuru tipolojisini ve dönemin iktidarlarının memurlardan beklentilerinin hangi seyri izlediğini ortaya koyacaktır.

1930 tarihli Dahiliye Memurları Sicil Nizamnamesi ekinde yer alan tezkiye varakası formunda memurun kişilik özelliklerinin değerlendirilmesi ön plandadır. Memurdan “devletin vakarına yakışır” tutum ve davranış beklenmektedir. Bu dönemde devlet, ekonomik ve toplumsal yaşamda baskın aktördür. Ayrıca, 7 yıl önce gerçekleşen rejim değişikliği nedeniyle, yeni düzene bağlı memurların yetiştirilmesi önemli hale gelmiştir. 1979’da yürürlüğe giren Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği ekindeki sicil formunda “göreve ve kişiliğe ilişkin sorular” yer almakta, 1986 tarihli Yönetmelik ekinde yer alan sicil raporu formunda ise “görev başarısının” ön plana çıktığı görülmektedir. Devlet memurlarından beklentiler, kişilik özelliklerinden yürüttükleri görevdeki başarıya, başka bir ifadeyle işe kaydırılmıştır. Devlet memurunun vakarından daha çok yaptığı görev önemli hale gelmiştir. Artık bu dönemde, devletin toplumsal ve ekonomik yaşamdan çekilmesi gerektiği yönündeki düşünceler yaygınlaşmış, bu yönde politikalar geliştirilmeye başlamıştır. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolünün azalması, devletin memurunun da etkisini azaltmış, memurlardan beklentiler devleti temsil etme, devlete yakışır davranmanın yerine işini iyi yapmaya dönmüştür.

Sicil sistemi, yapılan işin değerlendirilmesini, memurun performansını ölçmeyi değil, kişilik özellikleriyle kişisel yeteneklerini değerlendirmeyi amaçlamakta ve memurun devletle bütünleşmesi nedeniyle de görev alanı dışındaki yaşamını, yani özel hayatını da içermektedir (Güler, 2005:288). Sicil formları incelendiğinde, devlet memurlarından beklenen temel özelliğin 1930’larda toplumsal liderlik olduğu, ardından uzmanlaşmanın önemli hale geldiği (Güler, 2005:295), 2011 yılı sonrasında da memuriyetin bizzat kendisinin öneminin azaldığı anlaşılmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki “kutsal devlet” ve onun “güçlü temsilcisi” durumundaki memur anlayışı, 1980’lerde kendisine verilen işi yürüten ve özel sektörde çalışanlarla benzer performansı göstermesi gereken “çalışan” beklentisine dönüşmüş, 2011 yılından itibaren de devletin memuru değerlendirmesine artık gerek olmadığı, toplumsal yaşamda çok önemli bir işlevinin kalmadığı noktasına gelinmiştir.

2011 yılında sicil düzenlemesinin kalkmasıyla devlet memurlarının değerlendirilmesine son verilmiştir. Sicil düzenlemesinin kaldırılmasının gerekçeleri, “sicilin başarı ve başarısızlığı ölçememesi, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’yla sicil raporlarının memurların erişimine açılmasının amir ve memur ilişkilerini bozması, sicilin terfi ve liyakatin belirlenmesinde dayanak olma niteliğini yitirmesi, bürokratik bir formaliteye dönüşmesi, hem sicil raporu düzenleyenler hem de hakkında sicil raporu düzenlenenler açısından da değerlendirmelerin inandırıcılığının ve güvenilirliğinin kalmamış olması” olarak sıralanmıştır (TBMM, 2010). Bu gerekçelerden bazıları sicil sisteminden değil, uygulamadan kaynaklanan sorunlardır. Sicil raporlarının terfi ve liyakatin tespitinde dayanak olma vasfını yitirmesi, sicil raporunun bir zaafi değil, uygulayıcıların eksikliğidir. Sicillerin aleniyet kazanmasının sicil sisteminin sağlıklı işlemlerini önlediği ise genel olarak kabul edilmektedir. Sicilin memura duyurulması, itiraz hakkının verilmesi zamanla bütün memurların “başarılı” ya da “yeterli” olarak değerlendirilmesi sonucunu yaratarak raporların önemini azaltmış (Chapman, 1970: 169), ayrıca amir-memur ilişkileri ve çalışma barışı zarar görmüştür. Ancak, “açıklık” ilkesi gereğince performans değerlendirmesinin de memurlara bildirilmesi gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, çalışma barışına yönelik riskin sicil yerine öngörülen yöntemde de devam ettiği anlaşılmaktadır.

Amirlerin astlarını değerlendirirken nesnel davranıp davranmadıkları her zaman tartışma konusu olmuştur. Bu sorunu aşmak için değişik mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlardan ilki, yıllık sicil raporlarının memurlara duyurulması, memura bir kurula itiraz etme olanağının sağlanması olmuştur. Bazı ülkelerde, uygulama sadece düşük sicil notu verilmesi durumunda kullanılmış, bazılarında da sicil raporları bir komisyon tarafından değerlendirilmiştir. Ayrıca, birden çok sicil amirinin memuru değerlendirmesi de objektifliği sağlamak için alınan tedbirler arasındadır (Chapman, 1970: 167). Türkiye’de 657 sayılı Kanun’un ilk halinde düşük sicil alan memura yetersizliklerinin bildirilmesi, memurun 1. ve 2. sicil amirlerince değerlendirilmesi, memurun buna itiraz hakkı ve değerlendirme kurulunca itirazın karara bağlanması esasları getirilerek, sistemin objektifliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Memurların görevlerinde ne derecede başarılı olduklarını ölçecek bir sistem oluşturmak güçtür. Çünkü kamu hizmetlerinde bir iş ayrılan zaman ya da emek miktarıyla işin kalitesi arasında her zaman bağ kurulamaz (Mises, 2010: 77, 84). Ancak, başarının ölçülmesi de

memuriyet rejiminin gerekleri arasındadır. Önemli olan tarihsel tecrübeden de yararlanarak “açığı en az” olan yöntemi bulmaktır. Çünkü memurun değerlendirilmesi sadece terfi ve atamalar için dayanak olmakla kalmamakta, aynı zamanda amir-memur hiyerarşisinin korunmasını da sağlamaktadır. Güçlü bir statü duygusu memurların amirlerine bağlılığını sağlarken (Weber, 2011b: 331), memurun değerlendirilmesi de bunu desteklemekte ve kurum içi disipline katkı vermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte üst kademe yöneticilerinin atama usullerinde yapılan değişiklikle I sayılı cetvelde sayılan 89 üst yönetici grubunun atanma koşulu lisans mezuniyeti ve 5 yıllık kamu ya da özel sektör deneyimine bağlanarak bu meslek grupları kariyer kapsamı dışına çıkarılmıştır. Valilik, Diyanet İşleri Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Merkez Bankası Başkanlığı gibi istisnai memuriyet niteliğindeki güven makamları yanında Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcılıkları, Strateji Geliştirme Başkanlıkları ve Göç İdaresi Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı görevleri de kariyer dışına çıkarılan meslek grupları olmuştur. Kamuda 5 yıl çalışma ve lisans mezuniyeti koşuluna bağlanan II sayılı cetveldeki meslek grubu sayısı 54’tür. I sayılı cetvelde yer alan makamlara atanananların görev sürelerinin Cumhurbaşkanlığının görev süresiyle eşleştirilmesi ve bu cetveldekiler için sözleşmeli istihdam olanağı getirilmesi, personel rejiminin liyakat sisteminden ganimet modeline doğru kaydığını göstermektedir.

Taylor’un bilimsel yönetim modeliyle başlayan ve siyaseti yönetimden ayırarak mekanik hale getirmeyi hedefleyen Weberyen Bürokrasi Kuramını da içine alan Klasik Yönetim Yaklaşımından bu yana değerlendirilme ve performans ölçümü personel yönetiminin önemli konularından biri olmuştur (Bilgin, 2015: 36-37). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda sayılan kamu personel rejiminin kariyer ve liyakat ilkelerine performansın da eklenmesi önerilmiştir (Bilgin, 2023: 990). Bu öneri, personel rejiminin liyakat ve ganimet sistemine dayalı mevcut yapısına işletmecilik ilke ve yöntemlerinin transferini içermektedir (Şener 2013: 592).

2011 yılında sicil sisteminin kaldırılarak memurların değerlendirilmesinin performans ölçütlerine göre bağlanması, ardından

da performans değerlendirme modelinin kurulamaması, kamu personel rejiminde yapılan değişikliklerde bütüncül bakış açısının eksikliğini, “parçacıl değişikliklerle” (Şener, 2013: 590) ilerlemeye çalışıldığını göstermektedir. Kamu personel rejimindeki değişikliklerin kamu yönetimi reformuyla, diğer personele ilişkin düzenlemelerle, kalkınma ve istihdam stratejileriyle, insan kaynakları yönetiminin tüm süreçleriyle ve personel birimlerinin örgütlenmesine ilişkin düzenlemelerle senkronize olmaması, girişimlerin başarısızlığına neden olmaktadır (Acar, 2021:24-25). Ayrıca, bir performans değerlendirme yöntemi olan sicil uygulamasının (Bilgin, 2015: 25) kaldırılması sonrasında memurların performansının değerlendirilmesine yönelik bir sistem geliştirilememiş olması yeni kamu yönetimi anlayışıyla da çalışmaktadır (Acar, 2019: 133-134).

Sonuç

Türkiye’de devlet memurlarının değerlendirilmesinde kullanılan yöntemi, sicil dönemi ve sonrası olarak ikiye ayırmak mümkündür. Osmanlı Devleti’nden devralınan sicil sistemi Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte memurların değerlendirilmesinin yanında “mevcut rejimin korunması” amacıyla da kullanılmıştır. Sicil, özellikle 1930-1960 yılları arasında memuriyetten çıkarma yöntemi olmuştur. Memurun kişilik özellikleri, ahlaki durumu ve Cumhuriyete bağlılığı sicil yoluyla emekli edilme ölçütleri arasında yer almıştır. Ayrıca devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren bazı fiilleri işlediği kanaati açık olduğu halde, bu durumu delillendirilemeyen memurlar da sicil yöntemiyle emekliliğe sevk edilmiştir.

1965 yılında 657 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi sonrasında, “sicil yoluyla emekliliğe sevk” uygulaması kalkmış olmakla birlikte, olumsuz sicil alan memurların belli bir prosedür sonrasında emekliliğe sevki uygulaması devam etmiştir. 1980’lerle birlikte memuriyet rejimi çok eleştiri almış, memuriyetin “aşırı güvenceli” statüsünün yerine sözleşmeli personel uygulamaları yaygınlaştırılmıştır. Yine de memuriyetin statü hukukuna bağlı yapısı korunmuştur. Memuriyet rejiminde değişiklik yapılarak esneklik sağlanması yerine, alternatif istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılması tercih edilmiş, bu nedenle de bu alanda reform yapılması gündemden çıkmıştır.

1990’lardan itibaren memurların değerlendirme yöntemi olarak sicil sistemine yönelik eleştiriler yaygınlaşmaya başlamış; ilk defa 1995 yılında hazırlanan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda memurun performansının, görev yerinin ve maaşının belirlenmesinde bir ölçüt

olması gerektiği savunulmuş, 2011 yılında da sicil sistemi kaldırılmıştır. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemine geçişle birlikte üst düzey bürokratların, mevzuatta yer alan kısıtlamalara tabi olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabileceği, görevlerinin kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görev süresiyle birlikte sona ereceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Üst düzey bürokrat havuzu oldukça geniş tutulmuş³¹ stratejik nitelikli olmayan görevler de dahil edilmiştir. Dolayısıyla, “siyasi memuriyetlerin” kapsamı genişletilmiş, ayrıca sözleşmeyle istihdam olanağı getirilmiştir. Liyakat sisteminden Amerikan personel rejimine kayışı gösteren bu değişiklikler, memurların değerlendirmesini de içeren bürokratik düzenin terkedilmeye çalışıldığının göstergesidir. Ancak memuriyete dayalı kamu personel rejiminin tasfiyesi yönünde girişimler olmakla birlikte halen memurluk, personel rejiminin statülü temel istihdam biçimi olmaya devam etmektedir.

Kamu hizmetlerini yürüten personelin başarısına ilişkin ölçütlerin belirlenmesinde maliyete dayalı bir değerlendirme yapılmasının güçlüğü aslında 1984 yılında yapılan düzenlemelerle kabullenilmiş ve o dönemde bir çözüm üretilmiştir. İktisadi nitelikte olan kamu faaliyetlerini yürüten görevlilerin çabalarının kurum karlılığına etkisinin ölçülmesi suretiyle performans değerlendirmesi yapılacaktır; iktisadi alan dışında çalışan memurlar içinse görevini yürütürken gösterdiği titizliğin değerlendirilmesi suretiyle başarı ölçümü yapılacaktır. Devletin iktisadi alandan tamamen çekilmesiyle birlikte maliyet bilincine dayalı performans ölçümü iktisadi nitelik taşımayan hizmetlere de kaydırılmıştır. 2011 yılında 657 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle kamu kaynağında tasarruf, kamu zararlarının oluşmasının önlenmesi, kamu gelirlerinin ve hizmet kalitesinin artırılması gibi maliyet temelli ölçütlere göre personelin ödüllendirilmesi esasları getirilmiştir. Ödüllendirme tabii ki bir ölçümün sonucu olacaktır. Ancak, sicil memurun sadece başarısını ölçmekle kalmayıp, eksikliklerini de ortaya koyan bir değerlendirme yönetimi olduğundan

³¹ Göç İdaresi Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Strateji Geliştirme Başkanları, Özelleştirme İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Merkez Bankası Başkan Yardımcıları, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları, Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Bakanlıkların Teftiş Kurulu, Teftiş, Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanlarıyla Diğer Kurul Başkanları, vb.

getirilen ödöl mekanizmasının sicilın yerini doldurması pek de mümkün görünmemektedir.

Memurların başarılarını ölçecek objektif ölçütler bulmanın güçlüğü ve devletin özel sektör gibi işletilmesi gerekliliğine ilişkin görüşün yerini, zamanla devletin piyasa aktörlerince yönetilmesi düşüncesine bırakması, memuriyet düzeninin, dolayısıyla da bunun bir parçası olan memur değerlendirmesinin önemini azaltmıştır. Memurların terfilerinin, ilerlemelerinin başarıya göre yapılması gerektiği tüm kesimlerce kabul edilmekle birlikte, personel yönetimi sisteminde memurların değerlendirilmesinden vazgeçilmesi, terfi ve ilerlemenin herhangi bir ölçüte tabi tutulmaması tercihinin ön plana çıktığını göstermektedir.

Kaynakça

- Acar, Muhittin (2021), “Kamu Personel Sisteminde Değişim Tartışmalarına Bir Katkı: 5-S Reform Çerçevesi”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 2 (1), s. 11-34.
- Acar, Osman Kürşat (2019), “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24(1), s. 119-146.
- Adal, Hasan Şükrü (1968), *Kamu Personel İdaresi*, (Ankara: Ahmet Sait Matbaası).
- Albayrak, Süha Oğuz (2017), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sonrası Kamu Personel Rejimi”, *Memleket, Siyaset, Yönetim*, 12(27), s. 1-18.
- Albayrak, Süha Oğuz (2020), “Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü”, *A.Ü. S.B.F. Dergisi*, 75(4), s. 1517-1549.
- Altan, Yakup ve Uysal Kerman (2007), “Kamu Personel Yönetiminde Performans Değerlendirmesi Uygulamaları ve Kamu Personeli Kanun Taslağında Öngörülen Düzenlemeler Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12(1), s. 313-332.
- Aslan, Onur Ender (2005), *Kamu Personel Rejimi*, (Ankara: TODAİE Yayını).
- Bilgin, Kamil Ufuk (2015), “Kamu Personel Yönetiminde Ölçüt ve Gösterge Odaklı Performans Yönetimi”, *Strategic Public Management Journal*, 2, s. 2439.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2023), “Türk İdare Sisteminde Güncel Sorun ve Çözüm Önerileri Açısından Kamu Personeli”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6(4), s. 986-1001.
- Bozkurt, Ömer ve Turgay Ergun (2005), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Sezen, Seriyeye (Ed.), (Ankara: TODAİE Yayını).
- Chapman, Brian (1970), *İdare Mesleği*, (Çev. Cahit Tutum), (Ankara: TODAİE Yayını).

- DPT (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1996-2000.pdf (26.03.2023).
- DPT (2000a), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf (13.01.2023).
- DPT (2000b), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yenden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Kamu-Yonetiminin-Iyilestirilmesi-ve-Yeniden-Yapilandirilmesi-OIK-Raporu.pdf> (19.02.2023).
- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dokuzuncu-Kalkinma-Plani-Kamuda-Iyi-Yonetisim-OIK.pdf> (27.02.2023).
- Dreyfus, Françoise (2007), *Bürokrasinin İcadı*, (Çev. Işık Ergüden), (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Erbaş, M. Serdar ve Önder Kutlu, (2020). “Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Ülke Örnekleri”, *Sayıştay Dergisi*, 31(119), s. 69-97.
- Eyuboğlu, İ. Zeki (2004), *Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü*, (İstanbul: Sosyal Yayınlar).
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Hayek, Friedrich Von (2010), *Kölelik Yolu*, (Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldırım Arsan, Atilla Yayla), (Ankara: Liberte Yayınları).
- Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf (29.01.2023).
- Kalkınma Bakanlığı (2018), Onbirinci Kalkınma Planı Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/04/KamudaInsanKaynaklariCalismaGrubuRaporu.pdf> (28.01.2023).
- Karakaya, Oral (2023), “1914 Tarihli Sicil-i Ahval-ı Memurin Nizamnamesinin İncelenmesi”, *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 9(2-1), KAYFOR 23 Özel Sayı, s. 358-369.
- Lenin, Vladimir İ. (2009), *Devlet ve Devrim*, (Çev. Ferit Burak Aydar), (İstanbul: Agora Kitaplığı Yayınları).
- Mises, Ludwig Von (2010), *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin, Atilla Yayla), (Ankara: Liberte Yayınları).
- Sayan, İpek Özkal ve Aytül Güneşer Demirci, (2018), “Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Sürecinin Analizi”, *A.Ü. SBF Dergisi*, 73(2), s. 667-700.

TBMM (1936), 1683 Sayılı Askerî ve Mülkî Tekaüd Kanununun Bazı Maddelerinin Tadiline ve Bazı Maddelerine Fıkra Eklenmesine Dair 2936 Sayılı Kanun'un Gerekçesi,
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c009/tbmm05009045ss0135.pdf> (13.01.2023).

TBMM (1954), 6435 Sayılı Bağlı Bulundukları Teşkilât Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun'un Gerekçesi,
www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d10/c001/tbmm10001017ss0031.pdf (20.02.2023).

TBMM (1964), 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Gerekçesi,
https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm_01042129ss0977.pdf (15.02.2023).

TBMM (2005), 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi,
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c090/tbmm22090123ss0944.pdf> (14.01.2023).

TBMM (2010), Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un Gerekçesi,
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c090/tbmm23090053ss0606.pdf> (18.01.2023).

Şener, Hasan Engin (2013), “Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi”, *Kamu Politikası, Kuram ve Uygulama*, (Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), (Ankara: Adres Yayınları).

Weber, Max (2011a), *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. H. Bahadır Akın), (Ankara: Adres Yayınları).

Weber, Max (2011b), *Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha Parla), (İstanbul: Deniz Yayınları).

Yıldız Serdar ve Sedat Kula (2014), “Türk Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirmenin Etkin Hale Getirilmesi: Emniyet Teşkilatı Örneği”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(49), s. 426-442.

Extended Abstract

The Turkish public personnel regime is based on the principles of classification, career and merit as enshrined in the Civil Servants Law No. 657. Career and merit require objective evaluation of civil servants. In Turkey, until 2011, the evaluation of civil servants was based on registration reports. These reports were used as a basis for the promotion, transfer, disciplinary investigations and determination of training needs of civil servants.

The spread of neoliberal thinking in the 1980s and the prominence of the idea that the state should be managed according to the rules of the private sector also affected the evaluation of civil servants. In 2003, the registry system, which lost its functionality to a significant extent with the opening of confidential registry reports to the relevant civil servants on the grounds that it was a requirement of a ‘transparent management approach’, was completely abolished in 2011. With the abolition of the

registry system, a ‘reward’ system was introduced to measure success and public institutions and organisations were authorised to develop criteria for the evaluation of their personnel. However, this authority given to public institutions and organisations is not binding and is left to discretion.

The widespread view in the literature on the evaluation of civil servants is that the registry is an evaluation method based on traditional public administration thinking, and with the New Public Management approach, the evaluation of civil servants through performance measurement has come to the agenda; this evaluation method weakens the security of civil servants and causes flexibility in the personnel regime based on status law. However, when the issue is examined, it is seen that the registry system was also used as a tool to terminate the duties of civil servants in a certain period of time, and there are regulations titled ‘retirement of civil servants based on their registry records’.

After 2011, with the exception of a few institutions that developed a performance evaluation model for the evaluation of civil servants after the abolition of the registry system, it is understood that no system has been developed in general; only the names of the units that carry out civil servant registry affairs in ministries have been changed and the qualifications of ‘evaluation’ and ‘performance’ have been used, and other than that, the evaluation of civil servants has been abandoned. The abandonment of evaluation can be attributed to the decrease in the value of the civil servant, ‘not being deemed worthy of evaluation’ or to the reasons of easing the hands of the political authority in the appointments to be made.

The 1924 Constitution stipulated that the personal affairs of civil servants should be regulated by law, and this rule was repeated in the 1961 and 1982 Constitutions. Therefore, the evaluation of the civil servant requires a legal basis. Depending on this legal basis, the details of personnel affairs can be determined by sub-norms. As a matter of fact, sub-regulations regarding the registry and evaluation of personnel have been made by statutes, regulations or by-laws. Laws and regulations have been published in the Official Gazette since the foundation of the Republic, and regulations regulating the general provisions on public personnel since 1984. Therefore, by scanning the Official Gazette, it is possible to access all regulations regarding the personal rights of personnel. For this reason, the article mainly utilises legislation scanning and all official gazettes from the first years of the Republic to the present day have been scanned.

In the first part of the article, the registry system as a civil servant evaluation method is analysed historically and the developments between 1926 and 2011 are mentioned. The second section analyses the efforts and practices regarding the performance evaluation of civil servants in Turkey. In this section, it is determined that performance evaluation for civil servants started in 1984 with the awarding of bonuses to civil servants working in state economic enterprises and state economic organisations, and the stages of this evaluation method are examined. In the third section, the changes in the organisation of the personnel units of ministries after the abolition of the registration system in 2011 are discussed and the impact of the performance evaluation method on public organisation is examined. In the last section, the evaluation method of civil servants in Turkey is subjected to a general analysis.

In the study, the evaluation of civil servants, which can be described as the core of public employment, is analysed, and evaluation methods in other forms of employment are excluded from the scope. Although the public personnel system includes civil servants, public sector workers, temporary staff and contracted personnel, civil servants are at the ‘core’ of the personnel regime.

The importance of the study stems from the questioning of the reasons for the abolition of the registry system in the evaluation of civil servants with the legal regulation made in 2011. Although it is stated in the literature that the registry method has been replaced by performance evaluation as a product of the public management approach, it is seen that performance criteria cannot be established in practice and therefore cannot be measured. In this case, except for a few institutions, it is difficult to claim that performance measurement has been introduced after the registry system as an evaluation method for civil servants. Therefore, the main question of the study can be formulated as ‘why was the evaluation of civil servants abandoned?’.