

Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu

Mehmet YILMAZÖZ*

Özet

Türk kamu yönetimi, 2000’li yılların başlarından itibaren büyük bir değişim ve yenilenme süreci içerisine girmiş bulunmaktadır. Bu reform sürecinin başarıya ulaşması, ancak kamu yönetimindeki mevcut insan kaynağının doğru kullanılabilmesiyle mümkün olabilecektir. Türkiye’de kamu personel yönetiminin, hem anlayış olarak, hem de yapısal olarak bir kriz durumunda olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, kamu personel yönetiminde reformu bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu çerçevede, öncelikle mevcut kamu personel yönetimi anlayışımızın ve geçirdiği gelişim süreçlerinin etüt edilmesi ve problemler alanların teşhis edilmesi gerekmektedir. Bu makalede, söz konusu gerekçeden hareketle, ülkemizdeki mevcut kamu personel yönetimi, hem anlayış ve yaklaşım olarak, hem de yapısal olarak değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Personel Yönetimi, Kamu Personel Reformu.

Public Personnel Management Problem in Turkey

Abstract

Turkish public personnel management has been in a big renewal and transformation process since the beginning of 2000. The success of this process depends on the true employment of the current human resource inventory. It is observed that Turkish public personnel management has both conceptual and structural problems. Because of this problems, a reform is compulsory in public personnel management. In this context, firstly current public personnel management concept and its historical process should be examined detailed and then identified the problematical areas. In this study, based on this reason, current public personnel management will be evaluated both conceptually and structurally.

* Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Personel Uzmanı, mehmet.personel@gmail.com

Key Words: *Public Management, Public Personnel Management, Ppublic Personnel Reform.*

JEL Classification Code: *H 83, H 89, O 15*

1. Giriş

Türkiye son otuz yıl içerisinde yaşadığı sanayileşme, göç, terör, yüksek enflasyon, çarpık kentleşme vb. gibi yerel ölçekli olgu ve olaylardan oldukça etkilenmiş, refah devleti anlayışının terk edilmesi, yerine “yeni sağ” politikaların ikame ettiği neo-liberal iktisat anlayışının ortaya çıkışı ve çok kutuplu yeni dünya düzeni gibi evrensel ölçekteki gelişmelerden de yola çıkarak; toplumsal, ekonomik ve sosyal bir dönüşüm sürecini başlatmış bulunmaktadır.

2000’li yıllar, bu hızlı değişim ve dönüşümün yeni olgu ve durumlar doğurduğu yıllar olarak dikkat çekmektedir. İletişim ve ulaşım sahalarında yaşanan ilerlemeler, internetin ve (IT) teknolojilerinin yaygınlık ve önem kazanması, üretim biçimlerinde ve alanlarında yeni bir çağı beraberinde getirmiş, bu durum üretim bazlı sektörel dağılımda değişimler yaşanmasına, hizmet sektörünün büyümesine ve endüstri toplumundan bilgi toplumuna doğru bir geçiş süreci başlamasına yol açmıştır. Bütün bu gelişmeler ve değişimler, küreselleşme olgusunu ortaya çıkarmış, küresel boyutta bir etkileşim, bütünleşme ve benzeşme süreci yaşanmaya başlanmıştır. Son yıllarda, içerisinde bulunduğumuz küreselleşme olgusu, yeni dünya düzeni, Avrupa Birliğine entegrasyon süreci, internet ve benzeri teknolojik ilerlemeler bu dönüşüm sürecini farklı bir yöne çekerek hızlandırmaktadır.

Kamu yönetimi sistemimiz, ülkemizde ve dünyada yaşanmakta olan bu toplumsal, ekonomik ve sosyal dönüşüme uyum sağlamak amacıyla, kamu yönetiminde yaşanan küresel ölçekteki değişimlere de paralel bir şekilde, son yıllarda hız kazanan bir yeniden yapılanma ve yenilenme süreci geçirmektedir. Bu değişim sürecinin en önemli ayaklarından birisini de hiç kuşkusuz, kamu personel yönetimi anlayışının yenilenmesi ve kamu personel sistemimizin buna göre revize edilmesi oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, öncelikle mevcut kamu personel yönetimi anlayışımızın ve kamu personel sistemimizin geçirdiği gelişim süreçlerinin doğru bir şekilde etüt edilmesi, bunun neticesinde de, problemler alanların açık bir biçimde teşhis edilmesi gerekmektedir. Bu makalede, söz konusu gerekçeden hareketle, ülkemizdeki mevcut kamu personel yönetimi sistemi hem anlayış ve yaklaşım olarak, hem de yapısal olarak değerlendirilecektir. Bu anlamda, çalışmanın birinci bölümünde kamu personel sistemimizin dayandığı yönetim felsefesi ve anlayışı sorgulanmış, ikinci bölümünde ise kamu personel rejimimizin tarihsel gelişimi ve bu gelişim sürecinin sıkıntıları aktarılmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde, kamu personel sistemimizin temel sorun alanları tespit edilerek, sonuç bölümüyle de yapılması planlanan kamu personel reformuna ışık tutabilecek bazı saptamalar yapılmıştır.

2. Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Anlayışı

Türkiye’de kamu personel yönetimi anlayışı, temelde kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı şeklinde gelişmiş, uygulanan kamu yönetimi yaklaşımları personel yönetimi anlayışı üzerinde belirleyici olmuştur.

Ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışının kökleri, Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. Büyük Selçuklu Devletinin mirasçısı olan Osmanlı İmparatorluğu, ileri bir devlet teşkilatı ve personel yönetimi oluşturmuştur. Devlet işleri ilmiye, mülkiye, kalemiye ve seyfiye olarak tanzim edilen dört sınıf personel tarafından görülmekte olup, idari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir. Devlet işlerinin ancak belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş bulunan, bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine getirilebileceği öngörülmüş, bu nedenle de memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine büyük önem verilmiştir (Özdemir, 2001: 98-113).

İmparatorluk döneminde gelişen bu yönetim sisteminin dayandığı felsefe ve nitelikler şu şekilde özetlenebilir (Canman, 1995: 248): “Yönetim sistemi merkezcidir; yani yetkiler tepede toplanmıştır, kararlar merkezde alınır. Yönetim sistemi kuralcı ve mevzuatçıdır; kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlılık esastır. Gelenekçidir; yani, alışlageldiği gibi çalışmak, mevcudu korumak, yeniliklere direnç göstermek, idari geleneklere bağlılık esastır. Nihayet, seçkincidir, yani devlet memuriyeti sadece okumuş olanların mesleğidir, bu durumuyla da devlet hizmetine değer veren bir modeldir.”

Bu dönemde temelleri atılan kamu yönetimi anlayışı, yapısal ve işlevsel özelliklerini muhafaza ederek Cumhuriyete kadar taşınmış, kamu personel yönetimi anlayışına ve uygulamalarına yön veren temel dinamik haline gelmiştir.

3. Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Gelişim Süreci

Ülkemizde kamu personel yönetiminin gelişim süreci, yukarıda kısaca aktarmaya çalıştığımız yönetim anlayışının bir uzantısı şeklinde süregelmiştir. Bu gelişim süreci dört döneme ayrılabilir;

- Cumhuriyetin ilk yıllarından ikinci dünya savaşına kadar olan dönem,
- Yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi,
- Planlı kalkınma dönemi,
- 1980 sonrası liberal etkiler altındaki günümüze kadar süregelen dönem.

3.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarından İkinci Dünya Savaşına Kadar Olan Dönem

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarından ikinci dünya savaşı sonrasına kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik günöbirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105).

Bu dönemde yaşanan en önemli gelişme, 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanununun çıkartılmasıdır. Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli kimi temel ilkeleri ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2001: 14). Yine bu dönemde, 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927) ile 1452 sayılı Devlet Memurlarınının Maaşlarınının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun (1929) çıkartılarak, memur maaşlarınının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır (Akın, 1969: 6). Ancak, kısa bir süre sonra ortaya çıkan (1929) dünya ekonomik bunalımı, personel yönetiminde bir düzen oluşturmak için çıkartılan söz konusu Kanunları bir anlamda geçersiz kılmıştır. Kadro dağılımlarında memur-müstahdem dengesi bozulmuş, devlet bütçesindeki açıklar

memur aylıklarına yeni vergiler eklenerek kapatılmaya çalışılmış, bu durum kamu personelinin ücret dengesini iyiden iyiye bozmuş, özellikle memur aylıkları ve işçi ücretleri arasında ciddi bir fark oluşmuştur. Halen kamu personel sistemimizde önemli bir sorun teşkil eden “ücret adaletsizliği”nin başlangıç noktası olarak bu gelişme gösterilebilir.

Kamu personel yönetimi açısından bu dönemde yaşanan bir diğer önemli gelişme, bir grup ABD’li uzman tarafından hazırlanan ve zamanın hükümetine sunulan 1934 tarihli “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı raporda yapılan tespitlerdir (Tortop vd., 1999: 205). Söz konusu raporda, hükümetin ekonomik alanda harcadığı çabanın başarıya ulaşabilmesi için, bu çalışmaların iyi idare edilmesi gerektiği ve üzerinde önemle durulması gereken konuların başında, hükümetin aldığı kararların, hazırlanan programların ve tayin edilen politikaların idare tarafından uygulamaya konması aşamasındaki başarısızlığın giderilmesi olduğu vurgulanmıştır.

3.2. Yerli ve Yabancı Uzmanlara Hazırlanan Raporlar Dönemi

İkinci dünya savaşından sonra Türkiye’de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bir yandan demokratikleşme sürecine girişin gerekleri, öte yandan kamu hizmetlerindeki genişleme ve kırsal alanlara uzanma eğilimi, yönetimle kalkınma arasındaki ilişkinin bilincine varılması yönetim sisteminin ve özellikle personel yönetimi sisteminin yetersizliğini ortaya koymuştur (Canman, 1995: 249). Ortaya çıkan bu durum, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusu içerisinde algılanıp, konuyla ilgili olarak ve çözüm bulma maksadıyla, çoğu yabancı uzmanlara hazırlanan bir dizi raporlar döneminin başlamasına neden olmuştur.

Bu dönemde hazırlanan ilk rapor, 1949 yılında dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün emri ile yapılan bir çalışmanın¹ ürünü olan, İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark’ın hazırladığı rapordur. Bu raporu takiben, sırasıyla, 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayımlanmıştır. Tüm bu raporlarda göze çarpan ortak değerlendirmeler mevcut bulunmaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir (Şaylan, 2000: 109-112):

- Kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.
- Kamu yönetiminin iyi işlememesi, ekonomide verimsizliğe sebep olmaktadır.
- Kamu personel yönetiminde, bir sistemsizlik ve karmaşıklık hakim gözükmektedir.
- Devlet hizmetine alma, çoğu kez ihtiyaca göre yapılmadığı için, devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır.
- Hizmetler sınıflandırılmamış, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayanmaktadır.
- Mevcut ücret sistemi yetersiz kalmış, adaletsizlikler oluşmuş, ücretler satın alma gücünün altında kalmıştır.

Yine bütün bu sorunların çözümüne yönelik getirilen ortak öneriler ise, şu şekilde ifade edilebilir (Şaylan, 2000: 109-112):

- Kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması.
- Bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkartılması.

¹ Prof. Dr. Neumark tarafından yapılan çalışmanın tam adı: “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”

- Adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması.
- Yeterlik (liyakat) ilkesine gereken önemin verilmesi, böylece nitelikli idareciler ve uzman personelin yetiştirilmesi.
- Merkezi bir personel dairesinin kurulması.

Ayrıca yine bu dönem içerisinde 1953 yılında, kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması için, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Enstitü kurulduğu andan itibaren çeşitli araştırma faaliyetlerine başlamıştır. Bunlardan en önemlisi, 1958 yılında yapılan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışmadır. Bu raporda, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişimler, memur maaşları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları incelenmiştir. Yapılan araştırmaların ışığında, devlet memuriyetinde reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (Sürgit, 1972: 73).

3.3. Planlı Kalkınma Dönemi

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası, kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirmiş, planlı kalkınma dönemini başlatmış ve kamu personel sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmüştür.

1960'lı yıllarda meydana gelen ilk önemli gelişme, 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin oluşturulması, böylece uzun zamandır gerçekleştirilmesi beklenen merkezi personel dairesinin kurulmasıdır² (Akgüner, 2001: 15).

Bunun dışındaki dikkat çekici bir gelişme de, yabancı uzman raporlarının yanı sıra, kalkınmanın plana bağlanmasının bir neticesi olarak görülebilecek olan, kamu yönetimi alanını yeniden düzenlemeye yönelik kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ve hazırladıkları raporlardır. Bunlara örnek olarak; Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde, 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor", TODAİE'nin öncülüğünde ve yönetiminde, 1963 yılında hazırlanan kısa adı "MEHTAP" (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, yine Devlet Personel Dairesi tarafından, 1962 yılında hazırlanan "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" gösterilebilir (Şaylan, 2000:112-116).

Bu dönemde kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 1965 yılında kabul edilen, bugün de yürürlükte olan, Türk kamu personel yönetimi modeli ve anlayışına esas teşkil eden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yapılmış olmasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, çıkartıldığı yıldan itibaren büyük bir dirençle karşılanmış, kapsamına üniversite personelinin alınması üzerine bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; ancak 1327 sayılı Kanunla yaklaşık yarısı değiştirilerek, 1970 yılında uygulanmaya başlanmıştır (Akgüner, 2001: 17). Daha sonra da, birçok kanunla ve özellikle kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan Devlet Memurları Kanununun özgün metni neredeyse hemen hemen ortadan kalkmış ve bu metnin yerini tümüyle yeni ve ayrıksı hükümler aldığı için Kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır. Günümüzde maddelerinin dörtte üçü değişmiş durumda olan Kanun, maddelerinin üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan (Şaylan, 2000: 34), Türk hukuk mevzuatında en çok değiştirilen kanun olma özelliğini de taşıyan, kendine özgü bir düzenleme halini almıştır.

² 18/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca "Devlet Personel Dairesi", doğrudan Başbakan'a bağlanarak "Devlet Personel Başkanlığı" adını almıştır.

Kamu personel sistemimizin iskeletini oluşturan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, üç temel ilke üzerinde inşa edilmiştir: Liyakat (Yeterlik), Kariyer, Sınıflandırma (Özmen, 2009: 30). Liyakat ilkesi, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyini esas alan bir ilkedir. Daha geniş bir bakış açısıyla, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamalar bütünü olarak tanımlanabilir (DPB, 2009:159). Kariyer ilkesi, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin, haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olgusu olarak ifade edilebilir. Sınıflandırma ilkesi, kamu çalışanlarının, özellikleri itibarıyla işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasıdır (Eryılmaz, 2002: 248-257).

Genel olarak, liyakat ilkesi işe girişte yarışma sınavı esası ile, sınıflandırma ilkesi onlu bir sınıflandırma sistemi ile, kariyer ilkesi onbeşli derece ve kademe sistemi ile yaşama geçirilmeye çalışılmış, ayrıca memurlara tanınan hak ve yükümlülükler, işe alma, atanma, ilerleme, yükselme, yer değiştirme, çalışma saatleri, izinler, disiplin, sosyal yardımlar, mali haklar, memurluğun sona ermesi, memurların yetiştirilmesi belirli esaslara bağlanmıştır (Şaylan, 2000: 34). Böylece, sınırları çizilmiş, kapalı ve statü hukukuna tabi bir personel rejimi oluşturulmaya çalışılmıştır.

3.4. 1980 Sonrası Liberal Etkiler Altındaki Günümüze Kadar Süregelen Dönem

Kamu personel yönetimindeki iyileştirme çalışmalarına, 1972 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, 1982 yılında “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu”, 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi)” gibi raporlarla devam edilmiş, kamu personel sistemimizdeki sorunlara yönelik çözüm yolları aranmaya çalışılmıştır (Akgüner, 2001: 20-21).

Bu raporlardan özellikle KAYA Raporu, hem hazırlanışı ve kapsamıyla, hem de getirdiği eleştiri ve önerilerle oldukça dikkat çekmiştir. TODAİE tarafından üç yılda hazırlanan KAYA Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek olarak belirlenmiştir (KAYA, 1991: 3). KAYA Raporuna göre, personel rejimine ilişkin mevcut durum ve temel sorunlar şu şekilde sıralanabilir (KAYA, 1991):

- Personele sağlanan mali haklar yetersizdir. Mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı yasal hükümler, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen sorunlar nedeniyle kamu hizmetlerine nitelikli personel alınması güçleşmiştir.
- Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiş, bu nedenle farklı özelliklere sahip olan ve ayrı personel işlemleri

uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiştir.

- Aylık ve ücret sistemi, temel olarak aylık gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan oluşmaktadır. Ancak bu sistem enflasyona yenik düşmüştür.

1990'lı yılların sonlarından itibaren, artık bir çözüm odağı olmaktan çok, kendi varlığı problem yaratan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerine geçecek, çağdaş bir personel yasası çalışmalarına başlanmıştır. 1996, 1999 ve 2005 yıllarında bu konuyla ilgili olarak hazırlanan kanun tasarıları taslakları, bu çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.

Ayrıca, yine bu dönem içerisinde yapılan özelleştirme uygulamaları, sözleşmeli statünün yaygınlaşması ve devlet teşkilatında özerk yapıların oluşturulması gibi yeni durumlar, sistemin revizyonunu zorunlu kılmaktadır. Günümüzde, kamu personel rejiminde reform, sıklıkla kendisinden bahsedilen, artık bir zorunluluk halini almış bir olgu olarak karşımızda durmaktadır. Halen, yeni bir kamu personel sistemi kurma çalışmaları devam etmektedir.

4. Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Temel Sorun Alanları

Ülkemizde, kamu personel rejiminde yerleşik ve önemli sorun alanlarının mevcut olduğu ve sistemin temel prensipleri olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulamalarında birtakım problemlerin yaşandığı görülmektedir. Ayrıca, mevcut kamu personel yönetiminin, çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımının öngördüğü esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan oldukça uzak bir nokta da olduğu gözlemlenmektedir. Sistemin temel sorun alanları:

- Liyakat (yeterlik) ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
- Kariyerleri geliştirme düşüncesinin gerçekleştirilememiş olması,
- Kamu kesiminde ücret dengesinin kurulamamış olması,
- İhtiyaçları karşılayacak bilimsel bir sınıflandırmanın yapılamamış olması,
- Personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
- Profesyonel bir yönetici sınıfının kurulamamış olması olarak sıralanabilir (Canman, 1995: 252-253).

Bunların dışında; mevcut kamu personelinin nitelik olarak yetersiz olduğuna dair oluşan inanç, işe uygun kişiyi bulmada yaşanan sorunlar, kamu personelinin farklı statülerde çalıştırılmasından kaynaklanan ücret adaletsizlikleri, kamu çalışanlarının denetimine, eğitimlerine, örgütlenmelerine, emeklilik düzenlemelerine ve coğrafi dağılımlarına ilişkin yaşanan sorunlar, diğer problem alanlarını oluşturmaktadır.

Bütün bu anlatılanlardan yola çıkarak, kamu personel sistemimizin dört temel sorun alanına sahip olduğu söylenebilir (Şaylan, 2000: 20-22, TESEV, 2004, TÜGİAD, 1997):

4.1. Verimsizlik: Ortalama Türk kamu görevlisinin yapılan karşılaştırmalı verimlilik değerlendirmelerinde, birçok ülkeden daha düşük değerler aldığı gözlemlenmektedir. Performansa göre ücretlendirme yapılmaması, ödüllendirme eksikliği, çalışan-çalışmayan ayrımının belirsizliği, yeteneğe ve yaratıcılığa gereken değerin verilmemesi, hizmet içi eğitimlerin yetersizliği ve süreklilik taşınamaması gibi, kısaca sistemin bilgiye, çalışmaya, yeteneğe kıymet vermemesinden kaynaklanan verimsizlik sorunu, ülkenin geleceği açısından da son derece önemli bir paradoksu

gündeme getirmektedir. Türkiye, kalkınması için hayati öneme sahip, olmazsa olmaz sayılabilen birçok kamu hizmetini, giderek daha yetersiz kamu görevlisi ile üretmek zorunda kalmaktadır.

4.2. Liyakat (yeterlik) ilkesinin çökmesi: Kamu kurum ve kuruluşlarında, iş alımlarda ve işyeri içerisinde yükselmelerde, liyakat ilkesi belirleyici olma özelliğini yitirmiştir. Siyasal süreç içerisinde “patronaj” türü politika yapmanın ağırlık kazanması, hizmete girişte ve yükselmelerde liyakat ilkesinin gerektirdiği rasyonel ve objektif ölçütler yerine, başka ölçütleri ön plana çıkarmıştır. Ancak son yıllarda, kamu hizmetine girişte merkezi sınav ve alımın yapılması, görevde yükselmenin belli şartlara ve sınavlara bağlanması gibi, bu durumu düzeltmeye yönelik olumlu girişimlerin yapıldığı da görülmektedir.

4.3. Sınıflandırma ve statü karmaşası: Mevcut sınıflandırma ve statü sistemi, güncel ihtiyaçları karşılamaktan yoksun bir durumda olup, özellikle statü sistemi, bazı grupların çıkarları uğruna siyasal iktidarları etkileyerek, sistemi daha da bozması sonucunda, içinden çıkılmaz, kendisi sorun üreten bir yapı haline gelmiştir. Ayrıca, hiçbir hizmet rasyonelitesine dayanmayan, büyük ölçüde nepotizm yolu ile gerçekleşen statü farklılaşması, kamu personel sisteminin dengesini bozmakta ve büyük adaletsizliklere yol açmaktadır.

4.4. Yolsuzluk: Giderek küresel bir sorun haline gelen bu etik darboğazı, Türkiye’de de ciddi bir mesele haline gelmiş durumdadır. Kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin çökmesi ve çeşitli nedenlerle kamuoyu nezdinde adalet duygusunun yaralanması gibi gelişmeler, yolsuzluğu tetikleyen unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Özellikle, giderek yaygınlık kazanan özelleştirme uygulamaları ve idari, mali özerkliğe sahip geniş yetkilerle donatılmış yeni kamu kurumlarının kurulması, yolsuzluk meselesine toplumsal dikkati yoğunlaştırmış ve devleti birtakım yeni tedbirler almaya yönlendirmiştir. Bu bağlamda, 5176 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurularak, kamu görevlilerinin idari denetimi yanı sıra, etik denetimleri de yapılmaya başlanmıştır.

5. Sonuç

Ülkemizde kamu personel sistemi, çağdaş insan kaynakları yönetiminde olması gereken, çalışanların karar süreçlerine katılımını sağlayan, performans denetimlerinin yapıldığı, ödül-külfet dengesinin kurulduğu, eşit işe eşit ücretin verildiği ve çalışanların yeteneklerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkan sağlayan niteliklerden yoksun, varlığı ve karmaşık yapısıyla sorun üreten bir duruma gelmiş bulunmaktadır.

Kamu yönetimimizle bağlantılı olarak, kamu personel yönetimimizde de süreklilik arz eden bir yeniden yapılanma çabası gözlemlenmektedir. Ancak, Türk kamu yönetiminin son otuz yıllık gelişme sürecinde önemli dönüm noktalarını oluşturan değişim ve dönüşümler incelendiğinde, bütün bu değişim ve dönüşüm çabalarının, daha çok devlet teşkilatının yeniden yapılandırılması, kırtasiyeciliğin azaltılması, kurumlar ve hiyerarşik kademeler arasındaki görev ve sorumluluk ilişkilerinin tekrar belirlenmesi gibi genel çerçevedeki örgütlenme ve işleyiş sorunlarına odaklandığı görülmekte; kamu yönetimi sisteminin insan gücü kaynağını oluşturan personel rejiminin yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede, kamu personelinin işe alınması, yetiştirilmesi, görevlendirilmesi gibi sorun alanlarına

yönelik kapsamlı ve sistematik çözümlere yeterince yer verilmediği dikkat çekmektedir (Saran, 2006).

Üstelik, personel sistemini düzenlemeye yönelik olarak yapılan bu çalışmalar, temel bir anlayış ve kavramsal bir değerlendirmeden yoksun olarak, sadece parçalanmış, dağılmış bir sistemi tekrar birleştirmek ve işlevsel hale getirmek amacı taşıdığından, birbirinden kopuk gündelik müdahalelere yol açmış, bu durum sistemi daha da karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir (Aykaç ve Yayman, 2003:298).

Önemle üzerinde durulması gereken bir başka nokta ise, kamu personel sistemimize bir anlamda ruh veren mevcut yapının dayandığı felsefe ve ilkelerin, öngördüğü yapının ve uygulama mekanizmalarının, değişim ve gelişim fırsatları yaşayan küreselleşen dünyanın ve bu yeni durumun doğurduğu ihtiyaçların ve toplumun hizmetine yönelik beklentilerin çok gerisinde kalmış olduğu gerçeğidir.

Bu tür bir yapının kaçınılmaz sonucu olarak ta, istihdam politikası esaslarının belirlenmesinde, kamu görevlilerinin işe alınmasında, görev içinde değerlendirilmelerinde, yükseltmelerinde ve ücret esaslarının belirlenmesinde; hizmet gerekleri, işlevsellik, etkinlik, başarı ve yerindelik gibi performans ve amaçların gözetilmesine dayalı unsurların yerine; diploma, kadro ve unvan dağılımı, kıdem, süre şartı gibi sınırları belirlenmiş biçimsel ve katı ölçütler esas alınmaktadır. Bu durum, sürekli bir koruma kalkanına sahip kamu görevliliğinde; kişisel başarı ve performansa göre ücretlendirme yerine hiyerarşik derecelere ve kadro/pozisyon unvanlarına göre ücretlendirme yapılması; mali haklar yönünden kurumlar arasında ciddi dengesizlikler bulunması; ödev, yetki ve sorumlulukların kadro ve pozisyon tanımlarıyla ortaya konulamaması yüzünden yerinde ve dengeli bir istihdamın sağlanamaması gibi yeni sorun alanlarına yol açmaktadır.

Yukarıda kısaca ifade etmeye çalıştığımız gerçeklerin ışığında, öncelikle kamu personel sistemimize yön veren yönetim anlayışımızın küresel örneklerle uyumlu olarak yenilenmesi, bu yeni anlayış ve felsefesinin getirdiği ilkeler ve hedefler doğrultusunda da, çağdaş uygulamalar göz önüne alınarak yeni bir kamu personel rejiminin kurulması gerekmektedir.

Kaynakça

- Akgüner, T. (2001), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.
- Akın, M. (1969), "Personel Reformu", *Mülkiyeliler Dergisi*, Ankara, Yıl:4, Sayı:14, Cilt:2, s.3-18.
- Aykaç, B. ve Yayman, H. (2003), "Kamuda İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Çalışmaları", *TODAİE Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi*, TODAİE Yayını, Ankara, s.295-314.
- Canman, D. (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını 260, Ankara.
- DPB (2009), *Temel Eğitim Ders Notları-1*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2002), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Özdemir, H. (2001), *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul.
- Özmen, R. (2009), *Devlet Memurları Kanunu*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Saran, U. (2006), *Kamu Hizmetinde Performans Algısı*, <http://www.radikal.com.tr>, (12/09/2006).
- Sürgit, K. (1972), *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayını No:28, Ankara.

- Şeylan, G. (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, TESEV Yayınları 18, İstanbul.
- TESEV (2007), *Türkiye'de Devlet ve Reform*, <http://www.tesev.org.tr/projeler>
- TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Tortop, N.- İspir, E.-Aykaç, B. (1999), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- TÜGİAD (1997), *Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, İstanbul.