



Kasım TURGUT
Mülkiye Başmüfettişi

Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme

Personelin çalıştırılma rejimi olarak ifade edilen kamu personel rejimi, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetim sistemi ve ona bağlı olarak şekillenen personel rejimi, toplumun geçirdiği değişimlerden doğrudan etkilenmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin kamu personel rejimi Osmanlıdan günümüze sürekli bir değişim geçirmektedir. Türkiye'de kamu personel yönetimi anlayışı, temelde kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı şeklinde gelişmiş, uygulanan kamu yönetimi yaklaşımları personel yönetimi anlayışı üzerinde belirleyici olmuştur.

Günümüzde yeni kamu yönetimi anlayışı etkin olmayan verimsiz yönetim sistemini sorgulamaktadır. Verimsizliğin gözle görülebilir en önemli alanları arasında sayılan kamu personel yapısı ise bu sürecin en fazla eleştirilen unsurlarından biri haline gelmiştir.

Küreselleşme ile birlikte yönetim sistemlerinin bireylerin hak ve hürriyetleri ve memnuniyetine odaklandığı görülmektedir. Bunun aslında, devlet yönetim anlayışımızda var olan “insanı yaşat ki devlet yaşasın” anlayışının günümüzdeki tezahürü olduğu söylenebilir.

Öncelikle gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan “yeni kamu yönetimi yaklaşımları”, bir taraftan birikmiş kamu yönetimi sorunlarının çözümüne odaklanırken; diğer taraftan kamu yönetiminde bir paradigma değişiminin, yani yeni bir yönetim felsefesinin temellerini atmıştır. Yönetimi daha etkin, verimli, açık ve şeffaf, hesap verebilir hale getirerek daha demokratik bir yönetim sisteminin

kurulacağı yönünde genel bir kabul bulunmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin zamanın ruhuna ve toplumsal beklentilere göre yeniden yapılandırılması, vizyoner devletlerin temel hedefleri arasında yer almaktadır. Ülkemizde son yıllarda birey odaklı yeni yönetim yaklaşımı, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü değerleri üzerine inşa edilmiştir. Sivil toplumu güçlendirmek adına örgütlenme önemli ölçüde teşvik edilmiştir. Yönetimde bürokratlar sistemin sahibi değil, millete hizmet eden ve yaptığı yanlışların hesabını veren bir yönetim anlayışını benimsemişlerdir. Küreselleşme ile birlikte yönetim sistemlerinin bireylerin hak ve hürriyetleri ve memnuniyetine odaklandığı görülmektedir. Bunun aslında, devlet yönetim anlayışımızda var olan “insanı yaşat ki devlet yaşasın” anlayışının günümüzdeki tezahürü olduğu söylenebilir. Bu de-



ğişim doğal olarak halkın talep ve isteklerinde de önemli değişikliklere sebep olmuştur.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ve temel ilkelerinin yeniden yapılanma çalışmaları ile hayata geçirilebilmesi için kamu personel sisteminin de bu anlayış doğrultusunda ele alınması gerektiği açıktır. Kamu yönetimindeki bu değişim personel sistemlerini de değişime zorlamaktadır.

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 görülmektedir.

Ülkemizde kamuda yeniden yapılanma çalışmaları sürecinde personel sistemi üzerine yapılan tespit ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu tespitlerde: “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 imkân sağlayan niteliklerden yoksun, varlığı ve karmaşık yapısıyla sorun üreten bir duruma gelmiş olduğu” hususları yer almıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı’nında “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri” belirlenmiş, “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” için “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi”

amaçlanmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nında: “kamu kurum ve kuruluşlarında etkili insan kaynakları planlaması yapılamadığı; kamu personelinin yeterli düzeyde hizmet içi eğitime tabi tutulmadığı; görevde yükselme konusunun mevzuatta açık ve yeterli şekilde tanımlanmamış olması, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizliğinin kamu çalışanlarının kendilerini geliştirmesini olumsuz yönde etkilediği; kamu personelinin kurum ve kuruluşlar arasında dengesiz dağıldığı ve personel yetersizliği sorunlarının sürdüğü, kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilmediği” tespitleri yapılmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planına yansıyan tespitlerden de açıkça anlaşıldığı üzere, 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 noktada olduğu ifade edilmektedir.

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.

Türkiye’nin kamu yönetimi anlayışında hâkim olan statü hukuku,

dünyada artık ağırlık kazanmakta olan esnek çalışma sistemleri, performansa dayalı ücretlendirme yöntemleri, insan kaynakları planlaması gibi düşünce ve araçlar karşısında değişim sürecine girmiştir.

Belirtilen sorunlara çözüm bulmak amacıyla: “kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımının önleneyeceği, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılacağı; etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacağı; personel değerlendirme sisteminin gözden geçirilerek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirileceği; kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığının geliştirileceği; uzman kamu personelinin farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine olanak tanıyacak esnek çalışma modellerinin benimseneceği” ifade edilmektedir.

Yukarıda belirtilen sorunlar göz önünde bulundurulduğunda 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.

Bu gereklilik doğrultusunda yapılacak çalışmalarda ve düzenlemelerde ülkemizin kamu yönetimine şekil veren anayasal ilkelerin ve idare hukukunun prensiplerinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Ayrıca geleneksel yönetim yapımızın günümüze yansıyan yönleri ve toplumsal yapının özelliklerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.



Önemle üzerinde durulması gereken bir başka nokta ise, kamu personel sisteminin dayandığı felsefe ve ilkelerin, değişim ve gelişim yaşayan küreselleşen dünyanın doğurduğu ihtiyaçlara ve toplumun hizmetine yönelik beklentilere cevap verecek şekilde düzenlenmesi ve hayata geçirilmesidir. Aksi takdirde yapılacak düzenlemeler kamu yönetiminden beklenen işlevleri yerine getiremeyecek ve toplumda memnuniyetsizlerin sayısını artıracaktır. Bu kapsamda Kamu Yönetimi ve Personel sistemi üzerine dikkat edilmesi gereken bazı hususlara aşağıda değinilmiştir.

1. Ülkemizde değişik dönemlerde gündeme gelen kamu yönetimi reformu çalışmalarının istenilen sonuçları vermemesinin önemli nedenlerinden biri personel sistemi ve reformunda yönetici yetiştirme konusunun ihmal edilmesidir. Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesinin önemini 1982 Anayasa'sına kadar taşıyarak önemli bir ilerleme sağlanmış olmasına rağmen bu konunun Kanunla sistemleştirilememiş olması önemli bir sorundur. Kamu yönetiminde ulaşılmak istenen etkinlik verimlilik kalite insan odaklılık gibi hedeflerin hayata geçirilmesi iyi yetişmiş kamu personelinin varlığı ile yakından ilişkilidir. Buna karşılık kural koymak ve kurum oluşturmak yönetimde reform yapmak konusunda sağlanan çabalara rağmen bu değişiklikleri hayata geçirecek yönetici yetiştirme konusunda başarısız olunmuştur. Kamu sektöründe yönetici yetiştirilmesiyle ilgili bir sitemin olmamasının bir başka olumsuz neticesi, kamu yöneticileri arasında algılama ve dil birliğinin olmamasıdır. Kamu Yönetimi

Akademisi olarak adlandırılabilen bir kurumsal yapının oluşturulmasının bu problemi çözebileceği değerlendirilmektedir.

2. Mevcut anayasamızda; merkezden yönetim ve yerinden yönetim, yetki genişliği, idarenin bütünlüğü, hukuk devleti, sosyal hukuk devleti gibi ilkelerin olduğu görülmektedir. Yönetim yapısını şekillendiren bu ilkeler, hukuksal olmaktan çok, yönetim politikası ile ilgilidir. Ülkemizin personel sisteminde yapılacak düzenlemelerde anayasada yer alan idareye ilişkin ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. Yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkesinin etkin uygulanabilmesi için kamu personel sisteminin bu ilkeler doğrultusunda şekillendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.
3. Türkiye'de kamu personel sistemi idari, askeri, akademik ve adli alan üzerinde yükselmekte ve bu dört alanda çalışan personelin ayrı mevzuatı bulunmaktadır. Mevzuat farklılığının sebebi ise, yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin tarihten gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklanmaktadır. Kamu personel sistemine ilişkin tüm değerlendirmeler ve reform girişimlerinde, alanın bu özelliği göz önünde bulundurulmalıdır.
4. Devlet hizmetleri uzmanlık ve süreklilik gerektirmektedir. Ülke içinde veya dışında belli kesimlerin çıkarlarına etki etme bakımından personel sisteminin önemli payı bulunduğu bir gerçektir. Dolayısıyla devletin yürütmesi gereken asli ve sü-

Ülkemizde değişik dönemlerde gündeme gelen kamu yönetimi reformu çalışmalarının istenilen sonuçları vermemesinin önemli nedenlerinden biri personel sistemi ve reformunda yönetici yetiştirme konusunun ihmal edilmesidir.

rekli hizmetlerin, anayasal yasal güvencelerden yoksun olarak esnek şahsa ve performansa dayalı olarak kendi içinde rekabetçi personel sistemiyle yürütülmesinin kamu yönetimi açısından sakıncalarını göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

5. Kamuda personel istihdamı çalışanlar açısından göreceli bazı haklar sağlamaktadır. Bu personel rejimini tamamiyle özel istihdamda dönüştürmek kazanılmış hakların kaybına ve toplumsal çatışma alanlarının derinleşmesine yol açacaktır.
6. Kamu kurumlarının, personel seçme sürecinin tüm aşamalarında "açıklık", "liyakat" ve "eşitlik" ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlayacak bir yapının kurulması gerekmektedir. Kurumların bu ilkelere uygun hareket edip etmedikleri kamuoyu ve bağımsız kuruluşlar tarafından denetlenmelidir. Personel seçme sürecinde belirlenen ilkelere uygun hareket edilip edilmediğini sürekli kontrol edecek mekanizmalar geliştirilmelidir. Düzenlemelerin hayata geçirilmesi amacıyla bir izleme komitesi oluşturulmalı, bu komite uygulamaları takip edip belli



aralıklarla kamuoyunu aydınlatmalıdır.

7. Etkin ve verimli bir kamu personel rejiminin sağlanması konusunda gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi düşünülen reformların öncelikle insan boyutuyla ele alınması gerekmektedir. Reform çalışmalarının başarıya ulaşması, mevcut duruma ayna tutabilecek verilerin ışığı altında gerek özel kesimde gerekse kamu kesiminde kaynakların özellikle de insan kaynağının planlanmasını gerektirmektedir. İnsan kaynağı planlamasının sağlıklı yapılması kamudan istihdam beklentisi içinde olan bireylerin aşırı artmasını önleyecektir. (Atama bekleyen öğretmen sorunu gibi sorunlar ortadan kaldırılmış olacaktır)
8. Devlet memurlarının genel itibarıyla herhangi bir değerlendirmeye tabi olmadan, son derece güçlü iş güvencesine sahip olarak görev almaları verimlilik ile ilgili bazı eleştirilere sebep olmaktadır. Kamu personelinin verimliliğini artırmaya yönelik performans esaslı yeni sistemin kurulmasında önceliklerin titiz şekilde belirlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde önemli faydaları olacak bir sistemin kurulması yerine, personel arasında çalışma barışını bozacak ve personelin motivasyonunu olumsuz etkileyecek bir tablo ile karşı karşıya kalınabileceği değerlendirilmektedir.
9. Devletin yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği kadro sayısının hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmesi ve hizmetlerin etkili, verimli bir şekilde yürütülebilmesi için iş

analizi, görev tanımları, iş etüdü ve bunlara dayalı olarak norm kadro çalışmalarını yapmaları veya yaptırımları gerekmektedir. Norm kadro çalışmalarında Anayasa'da yer alan yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkelerinin gözetilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

10. İstihdam şekilleri yeniden gözden geçirilerek aynı işi yapanların aynı statüde istihdam edilmeleri sağlanmalı, kurumsal ayrıcalıkların ortadan kaldırılması yönünde çalışmalar yapılmalıdır.
11. Mevcut sınıflandırmalar sayı ve niteliği yönünden ihtiyaçlara cevap vermemektedir. Meslek ve uzmanlık dalları özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiş olduğundan kendi içinde bütünlük ve benzerlik göstermemektedir. Sınıflar oluşturulurken benzer nitelikteki hizmetler ve hizmetlerin gerektirdiği benzer yetiştirme nitelikleri esas alınmalıdır. Yapılacak sınıflandırmada hangi görevlerde hangi nitelikteki personelin hangi koşullarda istihdam edileceği gösterilmeli ve her sınıf için görevlerin güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmelidir.
12. Sınıf içerisindeki yükselme ve ilerlemeye esas ölçme sistemi kurulmalıdır. Bu değerlendirme sistemi sınıfların özelliklerine göre tespit edilmelidir. Üst yönetim görevlerine yapılacak atamalarda keyfi uygulamaları önleyecek ve buna olanak vermeyecek yasal düzenlemeler yapılmalı, bu düzenlemeler nesnel ölçütlere dayalı olmalıdır.
13. Kariyer ve liyakat esas alındığında devlet memurluğuna gi-

rişte nesnelliği ve fırsat eşitliğini sağlamak için kariyer oluşturan kadrolar dışındaki, kurumlar arası ortak görev unvanlı kadrolar için, her kurumun ayrı ayrı sınav açması yerine uygulamaya konan merkezi sistemle personel alımının tüm kurumları kapsayacak şekilde yaygınlaştırılarak uygulanmasına devam edilmelidir.

14. Anayasamızın 128 inci maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek bu maddenin yeniden düzenlenmesi ve ücret sisteminin bu düzenlemeye göre yeniden oluşturulması; memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilmesi uygulamadaki önemli sorunları ortadan kaldıracaktır.
15. Halen yaklaşık yüz çeşit ödeme kaleminin azaltılarak yapılan işe göre temel ücret, başarı ve kıdem ücretlerinden oluşan ücret sistemine geçilmesi, gerekmektedir. Eşit işe eşit ücret yerine eşit unvanlara eşit ücretin esas alınması daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır.
16. Kamuda esnek istihdam modeli getirilerek bazı görevler için mesai esasından vazgeçilmelidir. Yürütülecek kamu görevlerinde görev esas alınmalı ve bu görevlerin hangi saatlerde yapılacağı konusunda esneklik sağlanmalıdır. Yatay örgütlenme ve esnek istihdam konusuna yeni çalışmalarda yer verilmelidir.
17. Ülkemizde reform yapma yerine eksikliklerin giderilmesi sağlanmalı mevcut sistemlerle çok oynanmamalıdır. Sistem oldukça sadeleştirilmeli istihdam usulü olarak sadece memurlar ve kamu işçileri olmalıdır.